

*IL CICLO DI AUDIZIONI SULLE TENDENZE
DELLA PRODUZIONE NORMATIVA*

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE
(DAL RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DEL 9 OTTOBRE 2018)

Presidenza della Presidente Fabiana DADONE.

La seduta inizia alle 14.30.

Sullo svolgimento di un ciclo di audizioni sulle tendenze della produzione normativa.

*Fabiana **DADONE**, *presidente*, sottopone ai componenti del Comitato, come già accennato in occasione delle comunicazioni sulla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni, un'ipotesi di lavoro che concerne il compimento di un'attività di approfondimento, anche attraverso lo svolgimento di audizioni, che cerchi innanzitutto di enucleare e porre l'accento su alcuni degli aspetti maggiormente critici – e tuttavia meno approfonditamente indagati – dello svolgimento dell'attività normativa – intesa in senso ampio – da parte degli attori istituzionali. Lo scopo vorrebbe essere *in primis* quello di porre all'attenzione certo delle forze politiche, ma anche dei tecnici e della stessa opinione pubblica, alcune problematiche che, sebbene siano rimaste talvolta ai margini del dibattito che coinvolge l'annoso problema della scarsa qualità e farraginosità legislativa nel nostro Paese, rappresentano alcuni dei suoi fattori determinanti.

Il lavoro che si propone di svolgere vorrebbe però porsi anche in ottica propositiva, permettendo eventualmente, anche alla luce del compimento di uno studio comparato di altri ordinamenti su quei temi, di avanzare possibili proposte di riforma, di rango legislativo e/o regolamentare, in grado di arginare questi fenomeni.

Osservare che qualsiasi ragionamento circa lo stato della produzione normativa, nonché rispetto ai singoli strumenti ed istituti che intervengono a "monte" nel procedimento di formazione della decisione politica, non può prescindere né essere disgiunto dal tema generale dell'utilizzo – spesso disinvolto – che viene fatto a più livelli delle fonti da parte degli attori istituzionali.

Su questo terreno, il primo aspetto da prendere in considerazione riguarda, come è noto, il ruolo sempre più recessivo delle leggi ordinarie rispetto agli strumenti aventi forza di legge nelle mani dell'Esecutivo, ossia decreti legislativi e – soprattutto – decreti legge, i quali, oltre a contenere sistematicamente misure disomogenee e prive dei requisiti costituzionalmente richiesti della straordinaria necessità e urgenza, prevedono spesso interventi di vera e propria natura ordinamentale, in una dinamica patologica che si colloca all'interno dei più ampi problemi generali che investono il nostro ordinamento sul piano della forma di governo.

Anche a livello di fonti secondarie si registra un sempre maggiore allontanamento dell'Esecutivo dal ricorso alle corrette fonti preordinate alla realizzazione di un determinato intervento sulla base della natura di quest'ultimo, con una invasione nel campo della competenza tipicamente regolamentare da parte di fonti atipiche. Infatti l'articolo 17 della legge n. 400 delinea un sistema di fonti secondarie basato su quattro tipologie di regolamenti governativi (di esecuzione, di attuazione ed integrazione di leggi

recanti norme di principio, indipendenti e di organizzazione delle amministrazioni pubbliche), che devono essere adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato e previa sottoposizione al visto e alla registrazione della Corte dei conti. A questi si aggiungono i regolamenti di delegificazione, una delle maggiori innovazioni apportate dalla legge n. 400; si tratta infatti di autorizzare con legge, previa definizione delle norme generali regolatrici della materia, per discipline fino a quel momento affrontate con legge e non oggetto di riserva assoluta di legge, l'emanazione di misure regolamentari, al termine di un'articolata procedura che vede la deliberazione del Consiglio dei ministri, il parere del Consiglio di Stato e, con una modifica introdotta nel 2009, quello delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La legge che autorizza la delegificazione dispone anche, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, l'abrogazione delle norme legislative incompatibili. Inoltre, in base al comma 4-bis dell'articolo 17, introdotto dalla legge n. 59 del 1997 (cd. "Legge Bassanini 1"), la procedura prevista per i regolamenti di delegificazione è adottata anche per i regolamenti di organizzazione degli uffici dei ministeri. Tuttavia, a trent'anni dall'approvazione della legge n. 400, si deve registrare come la prassi sia andata significativamente discostandosi dal sistema delineato dall'articolo 17. Questo è avvenuto anche per lo sviluppo di strumenti atipici. Si riferisce in primo luogo ai DPCM, i quali spesso hanno vera e propria natura regolamentare, che non hanno fino a questo momento trovato una chiara disciplina legislativa. Da una ricognizione effettuata nella scorsa Legislatura dal Comitato per il periodo 2014-2015, dei 213 DPCM emanati in quel lasso di tempo 21 avevano un esplicito carattere regolamentare (e per questo 19 di questi erano stati gli unici numerati e pubblicati in "Gazzetta Ufficiale") e ben 53 presentavano un contenuto comunque normativo; 90 erano stati emanati su proposta di ministri e 14 erano stati emanati previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Altro strumento atipico che ha conosciuto un significativo sviluppo negli ultimi anni è quello delle linee guida ministeriali, in molte casi chiamate inopportuna a svolgere una funzione "pararegolamentare". Si tratta di conferme della tendenza efficacemente definita come "fuga dal regolamento", fuga probabilmente indotta dalla volontà di aggirare le garanzie previste per l'adozione di norme regolamentari.

Dal punto di vista "verticale", un altro nodo problematico è invece rappresentato dai rapporti tra fonte primaria (il più delle volte decreti legislativi e decreti legge) e fonte regolamentare; basti pensare che nella XVII Legislatura il 23,30 per cento dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione conteneva rilievi attinenti all'intervento con fonte di rango legislativo su norme secondarie, peraltro in contrasto anche con il paragrafo 3, lettera e), della circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 2001, che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge.

L'inadeguato utilizzo delle fonti rispetto al contenuto normativo da introdurre nell'ordinamento è stato negli anni passati oggetto di analisi da parte degli studiosi e anche dello stesso Comitato per la legislazione sotto molteplici punti di vista. Si tratta però di un tema – purtroppo – ancora di estrema attualità. Questo fenomeno, infatti, genera lo stratificarsi di normative a più livelli di una medesima disciplina, che, aggravato dall'utilizzo di fonti atipiche, conduce inevitabilmente all'aumento dell'incertezza del diritto, con ricadute nella vita quotidiana di tutti i cittadini chiamati a conformarsi a un insieme di regole complessivamente di difficile individuazione.

Tutto questo inevitabilmente contribuisce peraltro alla perdita di fiducia nei confronti del sistema istituzionale.

Rileva poi che, se il disinvolto e spesso inadeguato utilizzo delle fonti rappresenta uno dei problemi principali nell'ambito delle criticità che riguardano in generale il procedimento che porta all'assunzione della decisione politica, tale problema deriva anche dagli enormi limiti dimostrati a più livelli, sul piano concreto, dall'esercizio dell'istruttoria normativa. È infatti proprio in questa fase che si dovrebbe verificare, prima di ogni altra cosa, l'opportunità, quando non la doverosità, di utilizzare una fonte piuttosto che un'altra per conseguire i fini ricercati attraverso un intervento normativo.

In quest'ottica ritiene che il lavoro di approfondimento del Comitato dovrebbe concentrarsi proprio sul tema dell'istruttoria normativa, la quale naturalmente gioca un ruolo fondamentale anche rispetto alla determinazione del contenuto di merito dei singoli interventi volti a modificare e/o integrare l'ordinamento vigente.

L'orizzonte di stabilizzare e deflazionare le proposte normative, specie di rango legislativo, richiede perciò che alla fase preparatoria sia data la giusta attenzione da parte dei soggetti promotori, con delle tempistiche che consentano dapprima di elaborare e redigere, poi di controllare e eventualmente correggere e/o integrare i documenti nei quali l'istruttoria si dovrebbe sempre tradurre.

Come è naturale, questo vale in particolar modo per le iniziative di matrice governativa, ma oggetto di interesse dovrebbero essere anche le proposte parlamentari, non solo per ragioni di ordine generale che inducono a considerare a diversi fini utile lo svolgimento di un approfondimento istruttorio preliminare serio anche per queste ultime, ma anche in virtù del legame fiduciario che lega l'Esecutivo alla "propria" maggioranza e che può permettergli, all'occorrenza, di "servirsi" della stessa per portare avanti indirettamente le proprie proposte.

Quanto detto non riguarda solo la fase prodromica alla presentazione di un disegno o di una proposta di legge, ma coinvolge inevitabilmente anche l'attività emendativa, con la quale, se non sono previste misure di carattere istruttorio anche per il suo esercizio (da parte sia dell'Esecutivo, che delle Commissioni, che dei singoli parlamentari), si possono facilmente aggirare le regole previste a monte, relative all'impatto della disciplina, previste in particolare per la presentazione di un disegno di legge di matrice governativa.

Osserva poi che nell'ambito dell'istruttoria legislativa, assumono particolare rilievo l'AIR (ossia l'analisi di impatto della regolamentazione), la VIR (cioè la valutazione di impatto della regolamentazione) e le consultazioni, tutti strumenti sui quali sono recentemente intervenute novità a seguito dell'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 15 settembre 2017. Delle raccomandazioni sul punto sono poi state inserite nella direttiva attuativa del Presidente del Consiglio del 16 febbraio 2018.

Dal punto di vista formale, sembrano potersi apprezzare diverse delle novità introdotte con questi strumenti, anche se vale la pena sottolineare sin da subito che l'esplicita previsione dell'obbligo dell'AIR – ma semplificata – per gli interventi normativi tramite decreto legge (stabilita dall'articolo 10 del nuovo regolamento) rischia di "sdoganare" l'uso di questa fonte per la realizzazione di riforme di sistema. Sottolinea però che in ogni caso desta forti dubbi l'opportunità che la disciplina di questi strumenti sia stata finora "gestita" dall'Esecutivo, spesso, come in questo caso, addirittura con atti

normativi di autoregolamentazione di natura atipica, mentre si tratta di una materia di portata sicuramente generale e capace di ricadute importanti nei rapporti tra Parlamento e Governo. Basti pensare al fatto che in Francia lo studio d'impatto della legislazione è stato addirittura costituzionalizzato, proprio in chiave di riequilibrio verso il Parlamento della forma di governo.

Rispetto a queste tematiche, il Comitato dovrebbe inoltre interrogarsi su quale sia il grado di indipendenza dal Governo degli organismi competenti alla redazione di questa documentazione, posto che ci sono esperienze straniere nelle quali si è scelto di affidare questa attività a soggetti indipendenti (come accade in Germania con il *Normenkontrollrat* del Bundestag), e che in Italia il Consiglio di Stato (sez. atti normativi, 7 giugno 2017, par. 16), ha osservato che il DAGL dovrebbe, «agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore, e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata nella pratica».

L'analisi dovrebbe anche focalizzarsi su come potrebbero essere implementate le misure relative alla pubblicità da dare a questi atti e alle sanzioni previste in caso di eventuale assenza dei presupposti istruttori richiesti.

Ricorda che sul tema ci sono esperienze molto avanzate a livello comparato: per esempio, la prassi del *pre-legislative scrutiny* nel Regno Unito, che comporta la sottoposizione dei progetti di legge governativi al Parlamento, ancora in fase di elaborazione, e il loro esame congiunto prima che il Governo avvii il procedimento legislativo vero e proprio (il tutto sotto forme istituzionalizzate e con la pubblicità adeguata); oppure il tempo di "decantazione" che deve necessariamente trascorrere tra la presentazione dei disegni di legge e l'avvio del loro esame parlamentare in Francia o, ancor più (con l'esame preventivo e parere sul progetto da parte del Bundesrat), in Germania.

Segnala poi che altre cattive prassi possono imputarsi in primo luogo – anche se, come si dirà, non solo – all'inadeguatezza della fase istruttoria che precede la redazione sotto il profilo tecnico di un testo normativo, con particolare riferimento alle modalità di redazione dei testi normativi. Come è noto, uno dei fattori principali che contribuisce ad abbassare il livello qualitativo della legislazione italiana è infatti legato sia al "linguaggio", in senso ampio, utilizzato nei testi normativi che alle modalità di "partizione interna" degli stessi. Questo tema coinvolge naturalmente anche le modalità di formulazione dell'attività emendativa che contribuisce a definire il contenuto e la strutturazione di un atto normativo nella sua versione finale. A dispetto in particolare dell'identico contenuto delle lettere circolari del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 e del Presidente del Senato del 21 aprile 2001 recanti regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi (che riprendono ed elaborano alcune delle indicazioni a loro volta racchiuse nel contenuto di due identiche circolari del 10 gennaio 1997 dei Presidenti delle Camere sullo svolgimento dell'istruttoria legislativa da parte delle Commissioni nelle quali si richiamano la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del marzo 1995 e altre tre identiche circolari emanate 19 febbraio 1986 dai Presidenti delle Camere congiuntamente al Presidente del Consiglio), la produzione normativa del nostro Paese, in particolare di rango primario, continua infatti a contenere formulazioni oscure e soprattutto ad essere strutturata internamente in modo del tutto anomalo. A titolo puramente esemplificativo può farsi riferimento alla tecnica più volta utilizzata anche nella scorsa legislatura – e a ben vedere, a dispetto di quanto si lasci intendere, nient'affatto necessitata – di contenere l'intera complessiva modifica dei meccanismi di

trasformazione dei voti in seggi relativi all'elezione di una delle Camere in un unico articolo che contiene infinite novelle ad un testo previgente già modificato più e più volte. Spesso l'utilizzo di formulazioni anomale o "fuori sede", così come la redazione di commi "infiniti" o la riduzione di un'intera riforma di sistema in un unico articolo, risulta connesso all'aggiramento delle regole di garanzia, sia temporali che di merito, previste per l'ordinario svolgimento della potestà normativa. Per quanto riguarda la fonte legislativa, è in particolare tristemente nota sia la già citata prassi di "scrivere" *ab origine* intere riforme ordinarie in un unico articolo, che quella di ricorrere a maxi-emendamenti nel corso dell'esame di un provvedimento, entrambe connesse in particolare alla conseguente possibilità di poter approvare attraverso la posizione della questione di fiducia da parte dell'Esecutivo un intero provvedimento – di fatto – con un solo voto, secondo dinamiche che conducono all'eliminazione di qualsivoglia strutturazione logica interna di un testo normativo e, cosa ancor peggiore, all'impossibilità di svolgere qualsiasi serio dibattito sulle singole misure previste nello stesso. Per non parlare dei ritmi forsennati con i quali spesso viene portato avanti l'*iter legis*, che conducono all'approvazione di formule normative oscure, ridondanti, quando non di riferimenti chiaramente erronei.

Tutto questo invita a ragionare sulla possibilità di prevedere regole in grado di rendere in generale più "ordinata", sia nelle tempistiche che nelle scelte tecniche e di merito, l'assunzione della decisione politica per come questa si traduce a livello concreto nella redazione di testi normativi. Anche in questo caso si potrebbe prendere spunto da esempi virtuosi rinvenibili in ottica comparata, tenendo in particolare presente che l'inserimento di misure in grado di deflazionarie, se non eliminare, queste cattive prassi redazionali consentirebbe durante l'esame dei provvedimenti l'assunzione di decisioni politiche più consapevoli, ponderate e partecipate. Inoltre, simili interventi potrebbero contribuire, oltre ad aumentare la certezza del diritto, ad eliminare la possibilità, unanimemente criticata ma costantemente "sfruttata", di proporre e approvare maxi-emendamenti, nonché a rendere del tutto "non conveniente" il continuo ricorso all'utilizzo della questione di fiducia nell'ambito del procedimento legislativo, a sua volta da più parti stigmatizzato ma sistematicamente messo in pratica.

Osserva conclusivamente che si tratta di riprendere come base di partenza l'ottimo lavoro svolto dal Comitato nelle scorse legislature e in particolare il ciclo di audizioni svolto nella scorsa Legislatura durante il turno di presidenza del collega Giorgis). A questo si dovrebbe affiancare il compimento di nuove ricerche e la raccolta di dati rilevanti, in primo luogo attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni formali e informali. Queste audizioni potrebbero coinvolgere il personale tecnico degli organi istituzionali che intervengono nel complesso iter che conduce all'assunzione della "decisione normativa" a diversi livelli, quali il presidente del Consiglio di Stato, rappresentanti della Corte dei conti, il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, con riferimento alle competenze dell'Ufficio sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi, il Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi - DAGL della Presidenza del Consiglio e i Capi degli uffici legislativi di alcuni ministeri particolarmente significativi. Potrebbero inoltre essere coinvolti autorevoli esperti, eventualmente anche stranieri, competenti in materia e, in conclusione, i componenti del Governo principalmente coinvolti su queste materie quali il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio on. Giorgetti, la ministra per la pubblica amministrazione sen. Bongiorno e il ministro per i rapporti con il Parlamento on. Fraccaro.

Invita quindi i colleghi ad integrare con propri contributi la proposta.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

14 novembre 2018: audizione del prof. Eduardo Gianfrancesco e del prof. Roberto Zaccaria

Sintesi degli interventi non rivisti dagli autori

Il **prof. Zaccaria**, muovendo dall'esperienza maturata in qualità di parlamentare e dalle riflessioni sviluppate nel libro *Fuga dalla legge?*, pubblicato proprio al termine del suo turno di presidenza del Comitato per la legislazione, ha preliminarmente evidenziato come al centro di ogni riflessione vada posto il fenomeno, ormai globale, della crisi della legge intesa in senso generale ed astratto. A tale crisi fisiologicamente si accompagna un problema democratico, la crisi del Parlamento, e la possibilità stessa di governare la qualità della legislazione, perché la qualità delle leggi presuppone necessariamente l'esistenza di una legislazione.

Ha quindi svolto alcune considerazioni sulla produzione normativa adottata nella prima fase della XVIII legislatura, sottolineando come il 50% dell'output normativo sia costituito dai decreti-legge. Ciò rappresenta la conferma di un trend che parte da lontano. A riprova di ciò, ha ricordato come già nel lontano 1996 la Corte costituzionale dovette intervenire per arginare il fenomeno fuori controllo della reiterazione dei decreti-legge. A suo giudizio, trova comunque conferma anche nella XVIII legislatura la considerazione che il decreto-legge rappresenta lo strumento principe per veicolare la decisione politica. Di fronte a questo fenomeno il Comitato per la legislazione appare come un soggetto qualsiasi che osserva un fiume che scorre incessantemente, senza poterlo condizionare.

Inoltre, ha evidenziato che, nonostante siano stati introdotti da tempo strumenti quali l'ATN, l'AIR e la VIR, un riscontro della prassi permette di far constatare come i decreti-legge, nella maggior parte dei casi, non siano corredati dell'AIR, neppure nella forma semplificata che l'ordinamento consente.

A suo avviso, quanto riferito nello *speech* della presidente Dadone - laddove ha rilevato che "l'incertezza o l'inadeguatezza delle scelte fatte a monte dal legislatore (...) si ripercuote a catena su tutta la successiva "filiera" normativa, ulteriormente compromettendo l'efficacia degli indirizzi politici assunti" - trova puntuale conferma nei dati sulla produzione normativa: lo strumento preponderante è infatti rappresentato dalla decretazione d'urgenza, spesso deliberata dal Governo con una certa fretteosità, essendo prevalente l'esigenza, tutta politica, di preannunciare l'adozione dei provvedimenti. Sempre per quanto riguarda la fase di elaborazione endogovernativa, emerge, poi, dai dati relativi alla prima fase della XVIII legislatura, il fenomeno dello scarto temporale intercorrente tra il momento della deliberazione in Consiglio dei ministri e l'emanazione dei decreti-legge.

Per il prof. Zaccaria costituisce motivo di preoccupazione, giustamente evidenziato dalla Presidente Dadone, la constatazione della ricorrente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza prescritti costituzionalmente. Al riguardo ha

ricordato come la Corte costituzionale abbia iniziato a mettere sotto osservazione tale fenomeno, sia pur attraverso alcune sentenze dal carattere, per ora, abbastanza prudente. Per quanto riguarda la confluenza nei provvedimenti d'urgenza di un numero elevato di questioni eterogenee, problematica anch'essa richiamata dalla Presidente Dadone, ha ricordato che la Corte ha iniziato a censurare tale fenomeno, per lo meno per quanto riguarda la legge di conversione, essendo più difficile intervenire sul decreto originario, in ragione della sua peculiare tempistica. Il fenomeno, a suo avviso, più preoccupante, che conferma l'operazione di sostituzione della legge con altri strumenti, è peraltro dato dalla implementazione della decretazione d'urgenza quale corsia preferenziale per la realizzazione delle riforme, come peraltro emerge anche dai pareri del Comitato, laddove hanno evidenziato la presenza di norme ordinamentali nei decreti-legge.

Avuto invece riguardo non al numero ma al "peso" dei decreti-legge, inteso come estensione della "materia normativa" in essi contenuta, gli è parso di cogliere in questo primo scorcio di legislatura un elemento di discontinuità, atteso che i decreti sembrano più "leggeri" rispetto ai tempi della sua esperienza parlamentare, allorché la decretazione d'urgenza veicolava circa il 60-70 % della produzione normativa.

Sia pur non trattato nello *speech* della Presidente, reputa nondimeno che il tema della delegazione legislativa non possa essere trascurato. Ha ricordato infatti che l'esperienza consente di evincere che esistono poche leggi di delega, mentre molte sono le deleghe conferite. Un tipico esempio in tal senso è rappresentato dalle leggi di delegazione europea, tipici contenitori di una pluralità di deleghe, che non recano principi e criteri direttivi definiti a livello parlamentare, ma solo desumibili *per relationem* dalle direttive europee a monte.

Altre patologie non trascurabili che affliggono il sistema delle fonti sono a suo parere costituite dai regolamenti di delegificazione e dai decreti di natura non regolamentare, sintomatici, questi ultimi, del fenomeno descritto come "fuga dal regolamento". Quanto ai decreti aventi natura non regolamentare, ha ricordato anche come essi abbiano originariamente rappresentato uno strumento volto a trattenere, ai fini della gestione di certe materie (si pensi al teatro), la potestà regolamentare allo Stato, laddove, ai sensi all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, essa sarebbe di competenza regionale. Relativamente ai regolamenti di delegificazione, ha dichiarato di non essere contrario alla delegificazione in sé, che, per come era stata originariamente concepita, avrebbe potuto rappresentare un utilissimo strumento per deflazionare l'ordinamento. Le sue riserve e critiche vanno piuttosto all'uso che ne è stato fatto. Basti solo pensare alle autorizzazioni alla delegificazione contenute nei decreti-legge, che – oltre ad apparire poco rispettose del modello disciplinato nell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – si configurano come una sorta di mini delega legislativa, in evidente contrasto con le previsioni dell'articolo 15 della medesima legge, in base al quale non si potrebbe mediante decreto-legge conferire deleghe legislative.

Pur non soffermandosi particolarmente sull'AIR e sulla VIR, cionondimeno ha rilevato come la VIR appaia quale una sorta di illustre sconosciuta, eccezion fatta per alcune esperienze regionali, che vanno nel senso, ipotizzato dalla Presidente Dadone, di implementare tale strumento a livello delle Commissioni.

Interrogandosi sui possibili rimedi a questo stato delle cose, ha riferito di aver provato a riflettere sul tema di una possibile corsia preferenziale parlamentare per le

iniziative legislative ordinarie del Governo, tema che, a suo giudizio, appare piuttosto defilato nella impostazione seguita dalla Presidente Dadone. Infatti, pur non avendo a suo tempo integralmente condiviso la proposta di riforma costituzionale che è stata bocciata nella XVII legislatura, gli sembra che assicurare una corsia preferenziale, volta a consentire che le proposte ritenute essenziali dal Governo ai fini del perseguimento del proprio indirizzo politico possano essere approvate dopo un congruo periodo di esame ma comunque ad una data certa, potrebbe comunque portare ad una riduzione del carico dei decreti-legge, ferma ovviamente restando l'esigenza di accompagnare tale misura con idonee contromisure che tutelino le minoranze parlamentari.

Nel corso dell'audizione, una ulteriore proposta avanzata dal prof. Zaccaria è stata quella di cercare di dilatare il perimetro di osservazione del Comitato per la legislazione, mediante un più intensivo e mirato uso dello strumento procedurale previsto dall'articolo 16-bis, comma 4, del Regolamento della Camera.

Un rimedio risolutivo (da lui descritto come "lo sbocco al mare") potrebbe a suo parere essere rappresentato dall'introduzione di un meccanismo procedurale che obblighi l'Assemblea a pronunciarsi sui rilievi formulati da Comitato, analogamente a quanto già avviene per le condizioni della Commissione bilancio. Ciò, auspicabilmente, insieme ad una modifica della forma mentis politica, che porti a non valutare secondo le convenienze del momento le proposte del Comitato, ma a considerarle unicamente sotto il loro profilo tecnico.

Infine, ha dichiarato che la più coraggiosa e seria riforma ipotizzabile dovrebbe passare attraverso un rimodellamento della figura del relatore nella Commissioni permanenti, che egli immagina come un soggetto fiduciario, eletto dalla maggioranza parlamentare e sostenuto dalla forza di quest'ultima, chiamato ad interloquire con il Governo non solo nella fase di approvazione parlamentare della legge ma anche nella fase successiva, seguendola nella sua attuazione ed a tal fine avvalendosi anche di ulteriori strumenti come la VIR.

Il **prof. Gianfrancesco**, partendo anch'egli dal fenomeno della decretazione d'urgenza, ha rilevato come sia destinata a scomparire la fugace impressione, riscontrata ad inizio legislatura, di essere in presenza di una inversione di tendenza, perché si stanno ripresentando puntualmente le problematiche nodali che caratterizzano la decretazione d'urgenza e la sua collocazione nel sistema delle fonti.

Al riguardo ha fatto in primo luogo riferimento alla questione della scissione temporale intercorrente tra il momento della deliberazione in Consiglio dei ministri e quello dell'emanazione del decreto-legge, circostanza che desta perplessità relativamente alla esistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, essendo evidente che, se in tale fase si dà possibilità di una negoziazione politica ulteriore, appare lecito dubitare della sussistenza dei suddetti requisiti. Ha ricordato anche come, sotto il profilo della omogeneità, problemi si siano posti relativamente al c.d. "decreto dignità" e sembrano anche porsi per il c.d. "decreto sicurezza", molto cresciuto nelle sue dimensioni nel corso dell'esame parlamentare.

Altro problema classico che si è ripresentato in questo primo scorcio di legislatura è quello dato dal binomio decreto-legge-questione di fiducia, binomio che storicamente ha dato luogo a quello che è stato da alcuni definito come il procedimento perfetto e da altri la tempesta perfetta. In proposito ha anche evidenziato che nel caso del decreto recante proroga di termini la fiducia è stata apposta a seguito della

presentazione di 760 emendamenti, mentre, nel caso del c.d. “decreto sicurezza”, si è fatto ricorso alla fiducia probabilmente per ricompattare la maggioranza.

Il prof. Gianfrancesco ha proseguito ricordando che continua a palesarsi il fenomeno del c.d. bicameralismo alternato, che porta a limitare l’esercizio del diritto di emendamento, di fatto esercitabile solo nel primo ramo del Parlamento chiamato a pronunciarsi sul provvedimento.

Sono tutti problemi noti e puntualmente evidenziati dai servizi di documentazione che supportano il Comitato per la legislazione. Allargando l’orizzonte alla precedente legislatura, il prof. Gianfrancesco ha ricordato che la conversione di più del 50% dei decreti-legge è avvenuta nella XVII legislatura mediante ricorso alla questione di fiducia (tutti quelli del 2017) e che su 82 decreti 72 sono stati esaminati con le modalità del bicameralismo alternato. Quanto alla crescita dei testi in sede di conversione, il dato medio statistico consente di cogliere come risulti ampiamente superata quella misura ideale che alcuni hanno individuato in quarantamila battute e cinquantaquattro commi. Infatti, nella scorsa legislatura i decreti-legge sono mediamente cresciuti dimensionalmente nel corso dell’iter in misura pari a 61.800 battute e 93 commi, circostanza che evidentemente denota il sussistere di una patologia sia sul piano della tecnica legislativa sia in termini più sostanziali.

Si tratta di profili di particolare delicatezza, anche perché i segnali di allarme che provengono dalla Corte costituzionale sull’uso della decretazione d’urgenza e sulle vicende che interessano il procedimento di conversione sono molteplici e significativi, a partire dalla sensibilità manifestata nel 2007/2008, proseguendo con la sentenza del 2012 relativa alla omogeneità originaria del decreto e con le successive sentenze che hanno censurato le disomogeneità introdotte in sede di conversione.

Da qui l’esigenza di attivare tutti gli strumenti a disposizione per evitare un pericoloso conflitto costituzionale. Si tratta di strumenti richiamati dalla stessa Corte nella sentenza n. 154 del 2015. Innanzitutto, nell’ambito del diritto parlamentare già vigente, va richiamato il potere, attribuito alla Presidenza della Camera dall’articolo 96-bis del Regolamento, di dichiarare inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Si tratta di un potere esercitabile dal Presidente de iure condito, eventualmente avvalendosi del prezioso ausilio del Comitato per la legislazione. Invece, per quanto riguarda le disposizioni disomogenee o esorbitanti i limiti ordinamentali contenute nel decreto-legge originario, l’ordinamento attribuisce proprio al Comitato per la legislazione il potere di proporre la soppressione.

Per quanto riguarda le soluzioni da demandare a riforme dei regolamenti parlamentari, ha dichiarato di concordare con la soluzione richiamata dal prof. Zaccaria in tema di corsia preferenziale. Ha altresì aggiunto che la razionalizzazione del procedimento parlamentare potrebbe passare anche attraverso l’applicazione della regola del contingentamento ad ogni fase. Si è chiesto anche se non sia il caso di mettere in discussione alcuni principi tratteggiati del diritto parlamentare, quale quello che vuole, secondo l’approccio filosofico benthamiano, che gli emendamenti siano posti in votazione partendo dal più lontano dal testo. In alternativa, si potrebbe, al fine di ridurre l’ostruzionismo, dare precedenza nell’ordine di votazione al testo che viene proposto e, solo in caso di reiezione di quest’ultimo, procedere alla votazione degli emendamenti. Ciò anche perché le regole formali che presiedono all’esame degli emendamenti attualmente vigenti spesso volte vengono di fatto sovvertite mediante il ricorso al voto

fiduciario. Una razionalizzazione potrebbe passare anche mediante una diversa strutturazione delle Commissioni permanenti nonché attraverso una valorizzazione del ruolo del Comitato per la legislazione.

Passando al tema delle fonti secondarie, ha dichiarato di essere rimasto molto sorpreso del dato evidenziato dai servizi di documentazione della Camera relativo alla scarsa incidenza dei regolamenti di delegificazione adottati nella scorsa legislatura: solo 33 (0,6 per mese). Si tratta di un dato che testimonia il fallimento della delegificazione, che pure potrebbe svolgere un ruolo maggiore nel contesto del sistema delle fonti, eventualmente ritornando al modello originario previsto nell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che gli pare lineare e garantistico nei confronti dei vari attori istituzionali. Quanto alla questione della c.d. "fuga del regolamento", ha ricordato che il vizio originario risiede nelle norme di legge che autorizzano il ricorso alla decretazione non regolamentare. Si tratta di una prassi che chiama in causa responsabilità dello stesso Parlamento. Senza soffermarsi, ha comunque sottolineato che problematiche particolari si pongono anche per quanto riguarda quel *genus* di fonti secondarie costituito dai regolamenti delle Autorità indipendenti. A tal proposito, ha ricordato di aver commentato negativamente la recente sentenza della Corte costituzionale che ha riconosciuto il rango generalizzato di regolamento ai codici di autoregolamentazione ed agli accordi valutati idonei dell'Autorità di garanzia per gli scioperi.

Passando a un tema eccentrico rispetto a quelli segnalati dalla Presidente Dadone, ha rilevato che, per quanto concerne la materia regionale, il Comitato per la legislazione potrebbe giocare un ruolo significativo nella tormentata partita del regionalismo, qualora, ad esempio, si addivenisse alla scelta di elencare esplicitamente i principi fondamentali in sede di adozione delle leggi cornice.

Ha dichiarato, infine, di concordare pienamente con quanto evidenziato nello *speech* della Presidente Dadone circa l'esigenza di portare nella dimensione parlamentare il monitoraggio e controllo della produzione normativa, intesa non solo in senso legislativo. In particolare, è sua opinione che il sistema di monitoraggio e controllo della produzione normativa secondaria svolto esclusivamente nella dimensione governativa presenti alcuni limiti, rispondendo a logiche di equilibrio interno proprie di tale dimensione. Su come svolgere tale traghettamento, ha dichiarato che occorre sviluppare una riflessione, eventualmente pensando ad un intarsio di norme da inserire nei regolamenti parlamentari ed in fonte legislativa.

Passando alla fase delle domande, la **Presidente on. Dadone**, riflettendo in merito al tema evocato dagli auditi della c.d. corsia preferenziale e muovendo dalla considerazione che, allorquando esiste una chiara volontà politica, i tempi medi *dell'iter legis* possono essere anche rapidi, si è chiesta se non sia da preferirsi un approccio opposto che, valorizzando la fase valutativa preliminare e l'istruttoria, porti a garantire tempi minimi da riservare a tali fasi. Al contempo, ha sottolineato come qualsiasi approccio non possa prescindere dall'esigenza di uniformare i criteri che presiedono alla valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti nei due rami del Parlamento.

L'on. Giorgis ha ricordato che nella scorsa legislatura il gruppo di lavoro costituito in seno alla Giunta per il Regolamento della Camera, di cui egli faceva parte, aveva proposto una modifica regolamentare volta ad introdurre il voto a data certa. Infatti, pur dubitandosi da parte di alcuni che tale innovazione possa essere adottata a Costituzione invariata, è invece sua opinione che trattasi di una misura fattibile anche a

Costituzione vigente. È inoltre dell'avviso che una eventuale riforma regolamentare in tal senso, qualora correttamente definita, potrebbe portare a ridurre il carico dei decreti-legge.

Il **prof. Gianfrancesco** ha dichiarato di concordare con quanto testé enunciato dall'on. Giorgis, trattandosi di un intervento perfettamente collocabile nel campo dell'autonomia regolamentare parlamentare, purché proporzionato, ragionevole ed adeguato.

A maggior chiarimento del suo pensiero, l'on **Giorgis** ha fatto presente che l'esperienza vissuta da parlamentare ha modificato profondamente la propria percezione del rapporto Governo-Parlamento nella forma di governo parlamentare, che per certi versi gli appare irrimediabilmente compromesso. Cionondimeno, avuto riguardo al sistema delle fonti, ha invitato a riflettere su quella peculiare e paradossale patologia che il ricorso alla decretazione d'urgenza comporta, trattandosi di una fonte caratterizzata, da un lato, dalla immediata applicabilità delle disposizioni da essa recate e, dall'altro, dall'intrinseca precarietà delle disposizioni medesime, destinate in gran parte ad essere sovvertite nella fase della conversione. Tenendo a mente ciò, il maggior vantaggio che l'eventuale introduzione del voto a data certa potrebbe produrre risiede proprio nella possibilità di arginare un siffatto fenomeno patologico, senza compromettere la possibilità per il Governo di esercitare con certezza il proprio indirizzo politico.

Il **prof. Zaccaria** ha dichiarato di concordare con l'on. Giorgis e al contempo, alla luce della sua esperienza politica, di non nutrire le medesime certezze della Presidente Dadone riguardo alla possibilità di concludere l'iter approvativo delle leggi in tempi ragionevolmente contenuti. Quanto alle considerazioni svolte dalla Presidente riguardo all'importanza dell'istruttoria legislativa, pur senza volerne assolutamente sminuire la portata, ha sottolineato come nell'ambito dei governi di coalizione l'esigenza di una buona istruttoria vada necessariamente considerata nel contesto della mediazione politica che necessariamente caratterizza tale tipo di maggioranze. Sul voto a data certa, ha rilevato come la sottrazione al Governo di quel valore incommensurabile dato dalla immediata applicabilità delle disposizioni del decreto-legge potrebbe essere conseguita solo se si assicurasse al Governo la certezza della conclusione dell'iter in un tempo, se non proprio pari a sessanta giorni, non molto distante da questo. Infine, pur comprendendo le ragioni poste alla base delle considerazioni accademiche svolte dal prof. Gianfrancesco in merito all'importanza della delegificazione, ha fatto presente che il suo giudizio su tale istituto è critico, ove lo si consideri nella sua implementazione fattuale, palesatasi spesse volte in forme caotiche ed ondivaga.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

15 novembre 2018: audizione del prof. Tommaso Frosini e del prof. Nicola Lupo
Sintesi degli interventi non riviste dagli autori

Il prof. **Frosini** ha ricordato preliminarmente che quello della oscurità della legge è un tema antico, studiato in Italia da tanti anni in dottrina, ma anche fatto oggetto di svariate iniziative, tra le quali sono da annoverare le attività facenti capo all'ISLE (Istituto di studi legislativi, che da diversi anni si onora di dirigere), una scuola di scienza e tecnica della legislazione - rivolta a funzionari pubblici, dei gruppi, delle regioni, dei vari uffici legislativi - la cui missione sta proprio nella condivisione delle regole del buon legiferare, della tecnica legislativa e della legistica.

Venendo al primo dei temi oggetto dell'audizione, dunque il sistema delle fonti, dopo aver rimarcato che trattasi di un tema che non può certamente venire esaurito nel breve periodo di tempo a sua disposizione, ha inteso sottolineare un aspetto a suo avviso fondamentale: la legge parlamentare non è più oggi l'atto per eccellenza chiamato a regolare i rapporti giuridici. Infatti, mentre in passato la legge approvata dal Parlamento costituiva l'atto per eccellenza volto a definire i rapporti giuridici e le relazioni sociali - insomma a governare la società - oggi ci troviamo di fronte ad una realtà diversa e differenziata. Infatti, un ruolo fondamentale viene ora svolto dalla legge che proviene dall'Unione europea, dalle leggi regionali - a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione - e soprattutto dal flusso della normativa di carattere tecnico proveniente dalle autorità amministrative indipendenti (chiamate a regolare settori strategici del Paese, come le comunicazioni, la concorrenza, il mercato), ma anche da tutte quelle norme - che tali sono in quanto hanno acquisito una forza vincolante - provenienti dal diritto dei privati (ad es. i contratti elaborati delle *law firm* per le grandi imprese globali), che appaiono oggi spesso maggiormente cogenti di quanto possa esserlo la legge.

Oltre che sul piano della produzione (con l'erosione della esclusiva competenza parlamentare), il sistema delle fonti è cambiato anche sul piano del criterio con il quale esso viene regolato: il criterio gerarchico, quello, secondo l'immagine di Kelsen, della costruzione a gradi (*Stufenbau*), ha ceduto molto campo al criterio della competenza nonché ad altri criteri che si fa fatica a individuare e classificare proprio per il carattere frammentato dell'agire normativo nel contesto dell'ordinamento, ove si rinvencono atti che hanno una capacità molto pregnante di regolare situazioni giuridiche sebbene non siano ascrivibili alla tipologia delle leggi.

Interrogandosi sui possibili rimedi al fenomeno, che ancora oggi pesa gravemente sul nostro sistema, della produzione di leggi confuse e contraddittorie, dell'inquinamento legislativo, il prof. Frosini ha rilevato che, sebbene esista ormai una notevole produzione di dottrina che ha indagato e descritto il fenomeno stesso (*pars destruens*), il problema maggiore è caratterizzato dalla difficoltà ad individuare cosa fare per porvi rimedio (*pars costruens*). Al riguardo ha ricordato l'entusiasmo suscitato a suo tempo nella dottrina costituzionalistica dall'istituzione del Comitato per la legislazione, avvenuta con la novella del Regolamento alla fine degli anni '90. A suo avviso, volendo trarre un bilancio dell'esperienza del Comitato, dal punto di vista della dottrina esso appare più negativo che positivo. Purtroppo, stando anche ai più recenti studi, molti imputano al Comitato l'incapacità di essere aggressivo, cioè di non saper imporre agli

altri attori del procedimento legislativo le giuste indicazioni che attengono al corretto modo di legiferare. Pertanto, a parere del prof. Frosini, un primo intervento dovrebbe riguardare proprio il potenziamento del Comitato, eventualmente mediante un'ulteriore modifica regolamentare volta ad attribuire una maggiore vincolatività al parere rilasciato alle Commissioni e all'Aula, quanto meno sul piano del *drafting* formale e per ciò che concerne i contenuti linguistici, cioè per quegli aspetti, caratterizzanti lo stile vero e proprio di scrittura delle leggi, che hanno anche un peso rilevante sulla vita del cittadino, il quale deve essere messo in condizione di leggere e capire un testo, posto che è inaccettabile che si diano articoli di legge composti da migliaia di commi, che anche la persona più esperta in materia di diritto e legislazione fa fatica a comprendere nelle loro singole finalità. A ciò va aggiunto il problema dell'omogeneità dei testi.

Il primo suggerimento del prof. Frosini è stato quindi quello di rafforzare le competenze del Comitato per la legislazione, la cui istituzione rispondeva ad un'eccellente idea alla base di similari esperienze straniere di successo (si pensi ad es. alla Gran Bretagna ed al famoso *Renton Report*, basato sull'idea di monitorare la legge prima che sia approvata, di modo che essa sia scritta in maniera chiara al fine di consentire al suo destinatario naturale di comprenderla e darne attuazione).

La seconda proposta operativa avanzata dal prof. Frosini si collega alla sua esperienza di vicepresidente del Consiglio nazionale delle ricerche, ente nel cui contesto opera l'Istituto di teoria e tecnica dell'informazione giuridica (Ittig), specializzato soprattutto nella cosiddetta legimatica, cioè in quel settore che guarda all'utilizzo dell'informatica ai fini di una miglior redazione delle leggi sulla base di programmi informatici volti a rilevare, ad esempio, la contraddizione interna a un testo, oppure ad individuare il termine idoneo ad evitare equivoci interpretativi. Essendo il CNR un ente pubblico a disposizione di tutte le istituzioni, quindi anche del Governo e del Parlamento, qualora il Comitato volesse avvalersi delle capacità dell'Ittig, si tratterebbe di una cooperazione pienamente rientrante nel mandato del CNR.

Un ulteriore suggerimento avanzato dal prof. Frosini, d'altronde in linea con quanto anche evidenziato nello *speech* della Presidente Dadone del 9 ottobre 2018, ha riguardato il ricorso ai testi unici, che possono costituire una notevole risorsa al fine di ridurre la dispersione e l'inflazione normativa, qualora siano ben compilati e rispettosi dei criteri della corretta redazione delle leggi. Al riguardo ha ricordato anche di aver fatto parte tempo addietro della Commissione ministeriale che redasse il testo unico ambientale, testo che ha superato indenne la prova dello scrutinio di costituzionalità ed ha ben funzionato anche avuto riguardo a tutta la normativa europea che nel frattempo si è stratificata nella materia ambientale. Non ha nascosto peraltro che anche i testi unici non sono immuni da problematiche, che riguardano soprattutto il piano della legittimazione democratica, perché taluni diffidano della possibilità di demandare la redazione di tali testi ad esperti esterni che potrebbero, attraverso la scrittura del testo unico, andare ad incidere su quella che è stata la volontà del legislatore originario.

Il prof. Frosini ha suggerito anche di valutare la possibilità che il Comitato possa avvalersi dell'ausilio di una commissione di esperti, i quali, essendo lontani da possibili conflittualità di natura politica, potrebbero offrire consulenza ed ausilio per una miglior redazione delle leggi. Si tratta d'altronde di un'esperienza non nuova e nota, per esempio, in Germania, dove opera una commissione di esperti esterni, che non fanno parte del Parlamento, ai quali questo si può rivolgere secondo le proprie necessità per

ricevere un contributo tecnico specifico proveniente dai cultori di una data materia.

Ha paventato poi un potenziale rischio, di cui sia il Comitato sia il Parlamento dovrebbero prendere consapevolezza. Sussiste infatti, a suo avviso, la possibilità che prima o poi la Corte Costituzionale possa spingersi a sindacare le leggi ove le dovesse ritenere contraddittorie, oscure, vaghe o finalizzate a non essere comprese da chi è chiamato ad osservarle ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione. Finora la Corte non è mai arrivata a tanto - sebbene in qualche misura sia intervenuta laddove la vaghezza della legge andava a ledere alcuni articoli della Costituzione -, cioè non ha mai individuato un parametro costituzionale idoneo a dichiarare l'incostituzionalità di una legge perché vaga, scritta male o contraddittoria. Non mancano tuttavia i segni premonitori di un possibile crescendo. A tal proposito ha richiamato innanzitutto alcune esperienze straniere, ricordando come la Corte suprema abbia disapplicato leggi ritenute incostituzionali, proprio perché connotate da una scarsa chiarezza, e come altrettanto abbia fatto il *Conseil constitutionnel* francese, utilizzando come parametro addirittura la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789. Proviene quindi da alcune alte corti una tendenza nel senso indicato. Ha richiamato poi il ruolo esercitato dalla Corte costituzionale in materia di atti aventi forza di legge al fine di rimettere nei corretti binari il decreto-legge. È quindi un dato assodato che la Corte possa spingersi a valutare i requisiti di straordinaria necessità e urgenza ed intervenire sulla legge di conversione del decreto laddove questo sia viziato *ab origine*. Non è perciò da escludere che prima o poi la Corte non intervenga, foss'anche per rivolgere un monito al legislatore. È però auspicabile che non si creino condizioni tali da portare la Corte a dichiarare incostituzionale una legge, perché vaga, contraddittoria, scritta male, priva di finalità corrette rispetto alla sua titolazione oppure disomogenea. Gli strumenti non le mancherebbero. Basti pensare alla sentenza n. 13 del 2012 - in materia di ammissibilità delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione totale della legge 21 dicembre 2005, n. 270 -, che, al fine di escludere la possibilità di ripristino in via ordinaria di norme abrogate per via legislativa, contiene un espresso ed esplicito richiamo alle "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nonché alla "Guida alla redazione dei testi normativi" della Presidenza del Consiglio dei ministri". Si tratta quindi di strumenti che la Corte ha sottomano, che ha già utilizzato e potrebbe eventualmente riutilizzare in un'altra circostanza. È bene quindi che il Parlamento si attrezzi per evitare che la Corte arrivi al punto di dichiarare l'incostituzionalità di una legge a causa della sua scarsa chiarezza e contraddittorietà.

Il prof. **Lupo** ha preliminarmente richiamato l'attenzione sulla stretta connessione intercorrente tra *drafting* legislativo, qualità della legislazione e procedure parlamentari. Si tratta di una connessione che a volte non viene colta nella sua piena valenza, come allorquando si incentra l'attenzione esclusivamente sulle problematiche del linguaggio delle leggi, senza ricordare che il linguaggio della legge è strettamente legato alle procedure parlamentari e governative di produzione del diritto. Tale connessione è invece correttamente evidenziata nel titolo di un recente master finanziato dalla Commissione europea: *Parliamentary procedures and legislative drafting*.

A suo avviso, il momento si presenta particolarmente propizio per svolgere una riflessione su tali temi, soprattutto ora che, accantonata la riforma costituzionale del bicameralismo – che avrebbe portato a una rivisitazione radicale dei procedimenti

legislativi – appare assodato che l’assetto bicamerale e simmetrico risulta stabilizzato, almeno nella prospettiva di medio periodo. Il bicameralismo è e resta paritario ed il procedimento legislativo è e resta simmetrico. È questo l’assetto in cui va collocato il problema della qualità della legislazione. In particolare, se si vuole tornare alla formula della centralità parlamentare – pure evocata dal Presidente della Camera nel suo *speech* di insediamento –, è parere del prof. Lupo che occorre acquisire consapevolezza che centralità del Parlamento non vuol dire necessariamente centralità del Parlamento legislatore, perché anche in una forma di governo parlamentare è più che normale che il Governo eserciti una forte influenza sul processo legislativo. È indubbio però che anche sotto questo punto di vista il ruolo del Parlamento nell’attività legislativa rimane una delle variabili chiave. Si può discutere su quale debba essere questo ruolo: potrebbe anche essere prevalentemente di controllo del processo di legislazione e non necessariamente un ruolo da attore principale. In ogni caso trattasi di un ruolo che sicuramente va ridefinito, perché, a parere del prof. Lupo, l’assetto attuale del procedimento legislativo non pare affatto soddisfacente, soprattutto se raffrontato al precedente lungo periodo.

A tal proposito ha ricordato che nelle prime dieci legislature repubblicane più del 50 per cento delle leggi furono approvate in almeno un ramo del Parlamento in sede deliberante, cioè direttamente in Commissione. Si trattava spesso di “leggine”, ma talvolta anche di vere e proprie riforme di settore, sagomate sulla specifica competenza di una certa Commissione. Quello appena citato appare un dato macroscopico, che fa capire molto del processo legislativo in quella fase storica, non certamente confrontabile con l’attuale esperienza. Una prima forte discontinuità si è registrata nel 1993. Vi è stata poi la fase caotica della reiterazione dei decreti-legge, alla quale ha posto uno stop la famosa sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale. Nel 1997 vi fu un tentativo di recupero del ruolo del Parlamento nell’attività legislativa: in qualche misura la riforma del Regolamento della Camera del 1997 e la stessa istituzione del Comitato per la legislazione sono frutto di quella logica, in connessione con l’avvio di una politica della legislazione promossa anche da input internazionali, in particolare dell’OCSE.

Oggi, a vent’anni di distanza, sia pur tra luci ed ombre, il bilancio è tutt’altro che incoraggiante. Ad avviso del prof. Lupo un primo limite, di carattere procedimentale, discende dalla scarsa valorizzazione della previsione costituzionale di cui all’articolo 70 della Costituzione, in base alla quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. Richiamandosi a quanto in precedenza evidenziato riguardo alla ribadita attuale situazione di bicameralismo simmetrico e paritario, il prof. Lupo ha quindi avanzato una lettura estensiva del monito che la Corte Costituzionale, nel chiudere la sentenza n. 35 del 2017, in materia di omogeneità dei sistemi elettorali di Camera e Senato, ha rivolto al Parlamento, monito che a suo parere si presta altresì a essere letto come guida per la riforma dei regolamenti parlamentari e dei procedimenti di produzione normativa in genere. In tal senso sarebbero a suo avviso da ritenere contrastanti con la logica costituzionale richiamata dalla Corte, mirata a garantire il buon funzionamento della forma di governo parlamentare, eventuali norme dei regolamenti parlamentari volte ad introdurre disomogeneità nel funzionamento del procedimento legislativo o del voto fiduciario. Il prof. Lupo ha quindi dichiarato di aver da questo punto di vista molto apprezzato, nelle sue linee, di fondo l’intervento di riforma del Regolamento del Senato della fine della XVII legislatura, sviluppatosi, eccezion fatta per la parte concernente la formazione dei gruppi, nel senso di una forte omogeneizzazione

con le procedure della Camera.

Anche per quanto più direttamente concerne il tema della qualità della legislazione, per il prof. Lupo gli esiti prodotti dagli interventi di riforma delle procedure parlamentari della XIII legislatura appaiono insoddisfacenti sia per quanto riguarda il Comitato per la legislazione, sia sotto il profilo delle politiche di semplificazione normativa avviate a partire dagli anni novanta. Fanno eccezione la realizzazione di "Normattiva", la banca dati pubblica ad accesso gratuito della legislazione vigente, e l'adozione di qualche codice di settore e non molto altro. Non sono stati individuati rimedi efficaci per l'inosservanza delle circolari che disciplinano la redazione dei testi normativi, non solo dal punto di vista della vincolatività giuridica di tali strumenti, ma proprio dal punto di vista della cultura degli altri soggetti che sono comunque compartecipi dei processi di produzione normativa. Sotto tale profilo il Comitato sicuramente ha fatto qualcosa ed altro potrebbe fare ma avrebbe bisogno di forti sponde, non potendo agire da solo. Nei decorsi due decenni sponde importanti sono venute dalla Presidenza della Repubblica e dalla Corte Costituzionale che, anche se non si è mai spinta a dire che una legge possa essere incostituzionale perché scritta male, ha comunque in varie pronunce richiamato taluni orientamenti del Comitato. Restano però ancora deboli le sponde che si potrebbero trovare nel Governo, sia a livello di uffici legislativi ministeriali sia a livello di Presidenza del Consiglio, nonché nell'altro ramo del Parlamento. Si tratta di un circuito che a suo avviso potrebbe essere riattivato, eventualmente mediante il tentativo di coordinare le regole delle circolari parlamentari e governative sul *drafting* con quelle delle regioni e con le regole in uso nell'Unione europea. Si è detto convinto infatti che oggi, a quadro costituzionale stabilizzato, ci sia spazio per lavorare su quelle circolari al fine di far sì che i parametri ai quali spesso il Comitato fa riferimento risultino rafforzati mediante una maggiore condivisione.

Alla luce di tale quadro, nell'accingersi a concludere l'intervento, il prof. Lupo ha inteso sottolineare come un ruolo essenziale spetti ai Presidenti di Assemblea, soggetti istituzionalmente chiamati a svolgere per primi il controllo sui contenuti dei maxi emendamenti al fine di verificare la loro ammissibilità. A riprova di ciò, ha ricordato il caso del Presidente del Senato, Pera, che in risposta a un messaggio del Presidente della Repubblica, Ciampi, difese fortemente la legittimità della prassi dei maxi emendamenti. Ai Presidenti di Assemblea spetta anche il controllo sulla qualità delle proposte di legge parlamentari. Anche in questo campo probabilmente sussistono spazi per svolgere un controllo più approfondito e porre qualche limite in più. Il prof. Lupo ha poi voluto richiamare l'attenzione sul ruolo delle "Commissioni filtro", tra le quali potrebbe ritenersi ricompreso anche il Comitato. A proposito di quest'ultimo, ha precisato di essere poco convinto dell'efficacia della proposta che mira al rafforzamento procedurale del vincolo del parere del Comitato, perché forte è il suo timore che ciò possa riflettersi negativamente sul funzionamento dell'organo, essendo presumibile che il clima di contrapposizione tra maggioranza e opposizione possa riprodursi all'interno del Comitato, che invece fino ad ora è sempre riuscito a rimanere con una sua coerenza di orientamenti, perlomeno a prescindere dalle appartenenze dei suoi componenti. Diverso sarebbe il discorso, se ciò si realizzasse nel contesto di un rafforzamento del ruolo delle "Commissioni filtro" e di un recupero della sede legislativa e soprattutto di quella redigente. Al riguardo, non ha nascosto di essere stato piuttosto scettico rispetto all'efficacia della recente riforma Regolamento del Senato, laddove stabilisce che di norma i progetti di legge siano assegnati in sede redigente o deliberante. Tuttavia va

riconosciuto che, almeno stando a quanto risulta dalle convocazioni delle Commissioni del Senato, la sede redigente, sparita completamente da tempo dalle cronache parlamentari, è ora riapparsa. Se anche la Camera dovesse porsi nella stessa prospettiva, si potrebbero creare a suo avviso le condizioni per rafforzare il peso del lavoro delle “Commissioni filtro” e del Comitato per la legislazione, ove adeguatamente supportati dagli uffici interni.

È altresì opinione del prof. Lupo che sia da recuperare quello strumento prezioso di lavoro costituito dalla relazione della Commissione all’Assemblea, progressivamente abbandonato per una serie di concomitanti ragioni, tra le quali, non ultima, la tendenza ad imporre tempi stringenti di calendarizzazione alle Commissioni. Ove ripristinata, la relazione della Commissione all’Assemblea, proprio perché volta a dare analitico conto dell’istruttoria, consentirebbe anche di introiettare meglio i vincoli esterni che promanano dalle “Commissioni filtro” oppure di esplicitare le eventuali ragioni politiche per cui un certo vincolo possa essere in qualche modo superato. Ne uscirebbero valorizzati, a suo parere, anche quegli aspetti dell’istruttoria che concernono l’AIR e in generale l’*impact assessment*.

Ha dichiarato inoltre di concordare appieno riguardo all’utilità del ricorso all’informatica per la gestione di alcuni aspetti tecnici concernenti le partizioni dei testi, anche alla luce della positiva esperienza riscontrata a seguito dell’applicazione di vincoli al numero di caratteri degli atti di sindacato ispettivo. Al contempo, ha confessato di nutrire qualche perplessità sull’ideale della legge comprensibile per tutti, che a lui appare più che altro uno slogan, considerato, ad esempio, che già il solo ricorso alla tecnica normativa della novella rende per definizione le leggi di ostica lettura per i cittadini. Esiste una complessità oggettiva che in qualche misura gli pare ineliminabile. Ciò non toglie che possa altresì esserci una incomprendibilità aggiuntiva, discendente da pigrizia o sciattezza, che va ovviamente evitata.

Relativamente all’istruttoria governativa, dopo aver rimarcato che l’asse dell’iniziativa propulsiva legislativa si è decisamente spostato sul versante governativo, ha sottolineato come il Governo non si sia particolarmente attrezzato per corrispondere a questo mutato equilibrio: la prassi dell’approvazione dei provvedimenti in Consiglio dei Ministri “salvo intese” comprova infatti che l’istruttoria governativa appare spesso carente. Talvolta un ruolo di supplenza è stato esercitato dal Quirinale, anche se occorre chiedersi fino a che punto possa ritenersi fisiologica tale supplenza.

A suo parere il punto su cui fare leva per invertire tale stato delle cose, anche per quanto concerne la qualità della legislazione, risiede nella programmazione dell’attività legislativa. Il nuovo regolamento sull’AIR contiene previsioni che, se attuate, consentirebbero di sapere con anticipo cosa farà il Governo, come in realtà già avviene a livello di Unione europea, ove le iniziative della Commissione europea per il successivo anno sono note e vengono discusse preventivamente, in condivisione tra le altre istituzioni europee. Se non si interviene su tali aspetti, l’impressione che rimane è che si agisca sempre sull’onda dell’emergenza e nel segno della precarietà. Eppure il legislatore parlamentare è chiamato a svolgere un ruolo molto delicato, in equilibrio tra tecnica e politica, tra inveroimento della Costituzione e risposta agli umori del momento, tra deliberazione e decisione. Se non svolge questo ruolo e si schiaccia troppo sulla mera attuazione della volontà occasionale della maggioranza, il sistema ne esce squilibrato e, parafrasando il titolo di una recente monografia di Erik Longo, la legge diventa “precaria”. Se ciò avviene, il potere normativo non può purtroppo non spostarsi verso

altri soggetti, i giudici, le organizzazioni internazionali, circostanza di cui c'è poco da gioire, comunque la si pensi.

Nella fase delle domande, l'on. **Giorgis** ha chiesto di conoscere l'opinione degli auditi in merito ad una prassi che il Comitato della legislazione ha in qualche modo in passato cercato di implementare, per poi abbandonarla per ragioni di carattere politico, al fine di non alimentare un conflitto in seno all'organo. Il riferimento è all'esperimento, tentato in alcune occasioni, di trasformare le condizioni contenute nel parere del Comitato in emendamenti presentati in Aula non a titolo individuale ma quali "emendamenti del Comitato" stesso. Al riguardo ha ricordato come tale prassi sia stata caratterizzata da alti e bassi ed infine abbandonata per evitare che il Comitato venisse travolto da una dinamica politica caratterizzata dalla logica tipica che porta a contrapporre maggioranza e opposizione. Il problema quindi sta nel capire se il Comitato sia o meno in grado di reggere tale tipo di dinamica che talvolta investe i suoi lavori, come avvenuto nel caso dell'esame del c.d. "decreto sicurezza", provvedimento che, a suo avviso personale, appariva caratterizzato da evidentissime contraddizioni ed illegittimità, che il Comitato ha evitato di censurare sulla base della prassi – seguita proprio al fine di ridurre il tasso di conflittualità – che vuole che non vengano evidenziate le questioni di legittimità sostanziale, per concentrarsi sugli aspetti formali, procedurali e non sostanziali. Ciò lascia emergere come il Comitato, al pari di qualsiasi organo a composizione politica, fatichi ad operare come organo eminentemente tecnico ed a svolgere compiti di mitigazione dell'indirizzo politico. E così, quando vengono in rilievo tematiche politicamente sensibili, diventa impossibile affrontarle nella sede del Comitato e alla fine tutti convengono sul fatto che dovranno essere le Commissioni di merito a farlo. A maggior ragione, diventa impensabile presentare un emendamento a nome del Comitato, perché verrebbe letto inevitabilmente come una provocazione o un'ingerenza del Comitato su scelte politiche. Perciò

immaginare soluzioni e accorgimenti procedurali che consentano al Comitato di svolgere una funzione di *moral suasion*, di orientamento e di mitigazione rispetto a quelle che appaiono come scelte poco conformi ai principi costituzionali o della buona legislazione è un tema sul quale varrebbe, a suo parere, la pena di riflettere, eventualmente immaginando anche una diversa composizione dell'organo (ad esempio, ipotizzando una composizione mista, piuttosto che pensare ad un soggetto esterno).

Ha dichiarato infine di essere pienamente d'accordo riguardo alla necessità di riflettere sugli aspetti procedurali e procedimentali che conformano l'attività legislativa, data la relazione strettissima intercorrente tra tali aspetti e qualità della legislazione.

La Presidente, on. **Dadone**, in merito a quanto testé evidenziato dall'on. Giorgis a proposito della discussione in Comitato sul possibile rilievo da formulare sul "decreto sicurezza", ha specificato di essere stata personalmente contraria a proporlo, stante il rischio di una possibile invasione del perimetro di competenza della Commissione Affari costituzionali.

Ha dichiarato poi di essere anch'ella interessata a conoscere l'opinione degli auditi circa la possibilità di ripensare la composizione del Comitato, eventualmente allargandola a 14 componenti, uno per ciascuna Commissione, al fine di assicurare il collegamento tra il Comitato e gli organi di merito. Riallacciandosi poi a quanto detto dal prof. Lupo circa le implicazioni a carico dei regolamenti parlamentari discendenti dagli aspetti monitorati contenuti sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale, ha chiesto

di conoscere il pensiero degli auditi riguardo ai differenti criteri di ammissibilità degli emendamenti seguiti da Camera e Senato, ricordando a tal proposito che proprio nel parere espresso nell'ultima seduta del Comitato era contenuta una condizione che andava a colpire una disposizione (recante nella legge di conversione una norma di delega legislativa) introdotta con un emendamento, ritenuto ammissibile dalla Presidenza del Senato ma da considerare inammissibile sulla base dei criteri maggiormente stringenti osservati dalla Camera.

Sempre restando in tema di attività emendativa, ha sollecitato l'opinione degli auditi su come possa conciliarsi - senza limitare le prerogative del singolo parlamentare - l'omogeneità originaria dei testi, frutto di una rilevante istruttoria pre-legislativa, con la indiscriminata potestà emendativa parlamentare, potenzialmente foriera di profonde alterazioni della omogeneità dei testi.

Passando al tema delle relazioni AIR, ATN, VIR, ha domandato agli auditi di esprimere la loro opinione in merito alla eventualità di demandare l'elaborazione di tali relazioni istruttorie ad un organo esterno, composto di tecnici e sganciato dalle dinamiche di Governo, incaricato anche di consultare nella fase pre-legislativa gli *stakeholder*, al fine anche di mettere a disposizione non solo del Governo ma anche delle Camere relazioni ben strutturate e complete, utili anche a comprendere le motivazioni delle scelte compiute ed indirizzare l'attività emendativa parlamentare verso obiettivi più incisivi piuttosto che nelle forme dell'usuale indiscriminato "assalto alla diligenza".

Nel rispondere, il prof. **Frosini** ha evidenziato come tra le ipotesi di riforma del sistema possa condivisibilmente venire a collocarsi la possibilità di affidare ad un organo tecnico, non assoggettato a conflittualità politica, l'elaborazione di un parere strettamente tecnico-professionale da mettere a disposizione della Camera, ferma ovviamente restando per la Camera la libertà politica di assumersi la responsabilità di non rispettarlo.

Considerato poi che il Senato non dispone di un organo analogo al Comitato, potrebbe anche ipotizzarsi di istituire un Comitato bicamerale per la legislazione, che aiuterebbe il confronto nel contesto del bicameralismo che si è voluto mantenere paritario relativamente all'esercizio della funzione legislativa.

Il prof. Frosini ha suggerito altresì di vagliare anche l'ipotesi di coinvolgere nel contesto dei lavori del Comitato, di volta in volta o laddove la materia trattata lo richieda, il Presidente o esponenti della Commissione, al fine di attivare un dialogo tra i due organi. Si tratterebbe in sostanza di introdurre una più collaborativa modalità lavorativa, non necessariamente da realizzare mediante una modifica regolamentare, ma anche in base all'instaurazione di una mera prassi parlamentare.

Per il prof. Frosini, anche l'aggiornamento e l'integrazione delle note "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi", ormai piuttosto datate, potrebbe rivestire una certa utilità.

Ha poi richiamato la missione fondamentale demandata al Comitato, chiamato - nell'autorevolezza dei suoi componenti e nella consapevolezza del ruolo rivestito - a diffondere la cultura della buona legislazione. Al riguardo ha evidenziato come sul punto si sia creato uno scollamento fra il cittadino e le istituzioni, che vede i cittadini indignarsi di fronte ad una legge che non comprendono, come fotografato anche dalla nota sentenza della Corte costituzionale dell'88, allorquando, sospendendo il fondamentale

principio *ignorantia legis non excusat*, dovette escludere dal campo di applicazione di una norma penale coloro che non erano in condizioni di conoscere la legge. Occorre quindi che su tali tematiche il Parlamento – che pure cerca di avvicinare a sé i cittadini – non si mostri più così lontano rispetto alle esigenze dei cittadini stessi. Avendo a mente tale obiettivo, per il prof. Frosini la realizzazione del mandato del Comitato non può che passare attraverso un rinnovato sforzo volto a creare una cultura della buona legislazione, anche mediante iniziative rivolte all'esterno, nella consapevolezza che oggi un cattivo modo di legiferare alimenta uno dei sintomi della disaffezione del cittadino rispetto alle istituzioni, circostanza non più tollerabile, perché le istituzioni sono passioni, come diceva Tocqueville. Si tratta di sanare una frattura e per farlo tante sono le strade percorribili, incluse eventuali modifiche regolamentari e lo sviluppo di prassi. Occorre però assicurare anche una presenza viva e vivace all'interno del sistema e fuori dal palazzo, eventualmente guardando anche ad esperienze diverse, non solo europee ma anche di livello regionale, che sembrano aver realizzato ottime performance, di livello anche superiore a quelle del Parlamento. Occorre quindi che il Parlamento colmi tale gap e riassuma nelle politiche della legislazione il ruolo di guida che gli compete.

Sulla tematica relativa all'AIR, il prof. **Lupo** ha dichiarato di essere d'accordo sull'utilità di avvalersi di un organo sganciato dal decisore politico, incaricato però non di elaborare l'AIR ma di verificare come l'AIR venga fatta, agganciandosi anche all'esperienza dell'Unione europea: è piuttosto recente l'istituzione di un *regulatory scrutiny board* che controlla le analisi di impatto predisposte dalla Commissione, in qualche misura facendo sponda anche col Parlamento europeo, il quale ha istituito delle strutture ad hoc per il controllo dell'analisi d'impatto. Se quindi è giusto che le analisi vengano predisposte dal soggetto che scrive la norma, è anche bene che esistano organi imparziali chiamati a verificare la qualità di queste analisi.

Quanto alla sollecitazione proveniente dalla Presidente Dadone sulle problematiche concernenti l'ammissibilità degli emendamenti, ha fatto presente che, nel richiamare le forti divergenze in tema di criteri relativi alla ammissibilità degli emendamenti tra Camera e Senato, intendeva evidenziare proprio come evidentemente tali divergenze minino in profondità qualunque azione in direzione di quella omogeneità evocata dalla Corte costituzionale. Raccogliendo e mettendo insieme gli spunti emersi nel corso dell'audizione sia riguardo all'ipotesi di istituire un organo simile al Comitato al Senato o di cercare di avvicinare comunque le due Camere sugli indirizzi e sui punti ove si registra divergenza, sia relativamente ad una possibile riflessione su una diversa composizione del Comitato, ha espresso il convincimento che, più che immaginare di coinvolgere 14 componenti, uno per Commissione, appare cruciale coinvolgere nei lavori del Comitato il relatore presso la Commissione di merito, dovendo constatarsi che tale coinvolgimento nella prassi fatica ad affermarsi. Quindi più che pensare ad una modifica della composizione del Comitato, si dovrebbe – a suo parere – mettere mano ad una profonda riforma delle Commissioni permanenti. L'attuale assetto delle commissioni – a suo avviso – nell'attuale assetto rappresenta un problema serio, che incide pesantemente e negativamente anche sulle tematiche concernenti la qualità della legislazione.

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 NOVEMBRE 2018

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE FABIANA DADONE

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:

Dadone Fabiana, *Presidente* 0

Audizione Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avv. Stefano Varone, sulle attuali tendenze della produzione normativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):

Dadone Fabiana, *Presidente* 0

Corneli Valentina 0

Varone Stefano, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri* 0

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE

FABIANA DADONE

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione della diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione dell'avv. Stefano Varone, Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri sulle attuali tendenze della produzione normativa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvocato Stefano Varone, sulle attuali tendenze della produzione normativa.

Ricordo che l'audizione dell'avvocato Varone si inquadra nell'ambito dell'attività conoscitiva che il Comitato sta svolgendo e che si pone l'obiettivo di approfondire tre aspetti: gli sviluppi del sistema delle fonti, un approfondimento dei risultati conseguiti dall'utilizzo degli strumenti dell'istruttoria legislativa, con particolare attenzione all'analisi e alla valutazione dell'impatto della regolamentazione e alle consultazioni ed infine un approfondimento sulle modalità di redazione tecnica dei testi normativi.

Do quindi la parola all'avvocato Varone, che ringrazio sin d'ora per il suo intervento.

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie, presidente. I quesiti a cui dobbiamo rispondere in questo momento attengono alle modalità con le quali si può implementare la qualità della regolazione. Da questo punto di vista è necessaria una breve premessa sui compiti del DAGL.

In materia di qualità della regolazione abbiamo il decreto legislativo n. 303 del 1999, che all'articolo 6 stabilisce che tra le funzioni del Dipartimento rientrano anche «la valutazione di impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti e la qualità del linguaggio normativo» e che il DAGL, in collaborazione con il Dipartimento delle politiche europee, assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa europea, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione di norme europee sull'assetto interno.

Il DPCM del 1° ottobre 2012, recante Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio, dispone che il DAGL cura la qualità dei testi normativi sotto un profilo formale e sostanziale, anche con riguardo ai processi di semplificazione, riassetto e riordino della normativa vigente; cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), di Analisi tecnico-normativa e di Verifica di impatto della regolamentazione (vedremo nel prosieguo come siano state implementate di recente le tecniche redazionali di questo tipo di relazioni).

Coordina e sovrintende quindi all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR, anche con riferimento all'attuazione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni e alla formazione del relativo personale. Infine (qui viene il cuore della novità di questa audizione rispetto a quanto accaduto negli anni precedenti) è stato emanato il DPCM n. 169 del 2017, che è il nuovo Regolamento dell'AIR.

Al di là delle previsioni normative, l'importanza che il DAGL attribuisce alla qualità della regolazione deriva dalla piena consapevolezza del ruolo che le regole rivestono nel semplificare o complicare la vita dei cittadini e delle imprese, nel rimuovere o creare ostacoli e oneri superflui, e dell'incidenza che esse esercitano sulla competitività del Paese.

Tale ruolo è confermato da indagini internazionali, in prima battuta quelle dell'OCSE. Fra l'altro, posso già anticipare che, a seguito della pubblicazione di questo Regolamento, l'OCSE ha dato una valutazione nettamente positiva del sistema italiano. Va anche detto che la valutazione positiva è attualmente sulla carta, nel senso che è a livello di legislazione sulla regolazione, perché poi vedremo che effettivamente il vero punto delicato è nella ricaduta applicativa delle regole che sono dettate.

A livello sia tecnico che politico, quello della qualità delle regole è un tema su cui si riscontra un'ampia convergenza, essendo generalmente condivisa l'esigenza di intervenire su un sistema normativo oltremodo complesso.

Nonostante questo, occorre riconoscere che gli annunci riferiti a questo tema sono spesso stati disattesi e che numerose riforme introdotte sono rimaste troppe volte incompiute. La stessa moltitudine di disposizioni, che in modo più o meno enfatico sono finalizzate a ridurre o limitare i costi regolatori, denuncia paradossalmente il limite di un approccio basato su mere previsioni normative.

Occorre allora chiedersi perché ad una diagnosi dei problemi sostanzialmente condivisa ed ad una altrettanto diffusa consapevolezza delle potenzialità di un sistema normativo maggiormente attento agli effetti delle regole, siano sinora seguiti risultati

solo parziali. I motivi sono molteplici e si collegano a temi quali la mancanza di una cultura valutativa all'interno dell'amministrazione, la molteplicità dei centri di produzione normativa, i tempi dell'istruttoria normativa, la difficoltà di programmare l'attività regolatoria.

Per quanto compete in particolare al DAGL, l'obiettivo condiviso di migliorare la qualità della regolazione passa per la piena attuazione e valorizzazione del Regolamento n. 169 del 2017. Il Regolamento ha infatti introdotto numerose novità nel sistema di valutazione dell'impatto normativo sia *ex ante*, sia *ex post*, ed è il frutto di un approfondito esame dei problemi riscontrati nell'attuazione della previgente disciplina, delle indicazioni formulate dalla sezione consultiva del Consiglio di Stato sullo schema che era stato sottoposto al parere obbligatorio, nonché del confronto con le migliori pratiche internazionali.

A questo punto direi di sintetizzare le principali novità e di verificare qual è stata la ricaduta applicativa. È prevista una nuova disciplina della programmazione dell'attività normativa, anche per assicurare la disponibilità di un periodo di tempo adeguato per lo svolgimento dell'AIR, evitando che essa si riduca a mero adempimento burocratico da svolgere a ridosso del pre-Consiglio.

Questo mi sembra un elemento abbastanza qualificante e su questo mi vorrei soffermare brevemente, salvo ritornarci eventualmente nel prosieguo. L'analisi di impatto regolatorio che deve essere effettuata è qualcosa di diverso dalla relazione AIR. La relazione AIR dovrebbe sintetizzare la fine di un percorso, ma nel momento in cui la relazione AIR diventa una giustificazione *a posteriori* di scelte legittimate doverosamente da un indirizzo politico, le quali però non sono passate per una concreta valutazione di impatto, diventa qualcosa di inutile, o perlomeno può diventare un arricchimento della classica relazione illustrativa, che sta a spiegare cosa c'è nel testo, salvo verificare che sovente le relazioni illustrative che sono trasmesse, evidentemente per la fretta, per la caoticità del processo di formazione normativa, diventano una parafrasi del testo stesso, senza dare un *quid pluris*.

La relazione AIR dovrebbe dare quel *quid pluris*, dovrebbe consentire di verificare che l'amministrazione, nel momento in cui ha pensato ad una determinata regola, ha pensato a quella determinata regola valutandone gli effetti sotto i vari campi di analisi, che sono quello economico, quello dei destinatari, quello di come si va ad impattare sulla regolamentazione in corso, quello di quali sono gli effetti a breve e a lungo termine, ma soprattutto il coinvolgimento di tutta una serie di soggetti esterni all'amministrazione, coinvolgimento che avviene tramite il sistema delle consultazioni, che è stato introdotto nell'attuale Regolamento.

Ovviamente sappiamo che il sistema delle consultazioni è fortemente cavalcato dalla legislazione più recente. Pensiamo ad esempio a tutti gli atti regolamentari delle Autorità indipendenti, pensiamo alle linee guida dell'ANAC, che il Consiglio di Stato in via interpretativa ha suggerito fortemente di sottoporre a consultazione preventiva. Questa consultazione preventiva diventa un momento abbastanza qualificante, perché permette di apportare interessi, ma anche valutazioni.

Il problema è cosa sia oggetto della consultazione, nel senso che, se oggetto della consultazione diviene un articolato normativo già predeterminato, l'oggetto della consultazione può essere un miglioramento dello stesso, un *alert* sulle sue possibili conseguenze negative. Però probabilmente a livello di contributo costruttivo è qualcosa di meno dell'effettuare una consultazione molto più ampia, forse anche più generica,

che permette di allargare lo spettro.

Penso ad esempio a quella di recente effettuata in materia di Codice dei contratti pubblici, in relazione al quale è stata avviata nel periodo estivo una consultazione molto ampia, della quale sono state tratte le conclusioni nell'ottica delle possibili modifiche normative per un settore particolarmente rilevante.

Andiamo avanti sulle novità concernenti questo Regolamento. Il Regolamento AIR prevede ipotesi di esclusione e di esenzione, riformulando in maniera significativa l'assetto precedente. Ciò per diminuire il numero dei provvedimenti da sottoporre ad analisi e concentrare l'impegno su quelli di maggiore impatto su cittadini e imprese.

In particolare, al di là dei casi di esclusione dell'AIR (pensiamo ai disegni di legge di bilancio, alle ratifiche dei trattati internazionali, una casistica predeterminata, quindi una tassatività dei casi di esclusione) c'è l'ipotesi dell'esenzione. L'esenzione dall'AIR avviene e deve essere concessa nel momento in cui concorrono una serie di condizioni: costi di adeguamento attesi di scarsa entità, numero esiguo dei destinatari, risorse pubbliche impiegate di importo ridotto, limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

Sotto il profilo dell'assetto concorrenziale non dimentichiamo che, nel momento in cui si prevedono grosse restrizioni della concorrenza, è previsto dalla legislazione attuale anche il coinvolgimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Andando avanti con le modifiche apportate al regime precedente, è stata introdotta un'AIR semplificata per i decreti-legge. Quindi l'eventualità che le caratteristiche di estrema urgenza – che dovrebbero caratterizzare nella nostra legislazione il decreto-legge – avrebbero potuto portare ad una generale esenzione, è stata disattesa dalla scelta di prevedere un modello di AIR semplificata. In questo modo, nei decreti-legge i parametri sui quali andare ad effettuare le valutazioni sono individuati dal Regolamento, in un'ottica nettamente semplificata rispetto al regime ordinario.

Si stabilisce inoltre che le amministrazioni elaborino un Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione, relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intendono svolgere la VIR. Questo dei piani pluriennali, così come quella del piano normativo che deve essere presentato ogni sei mesi, è un tema particolarmente delicato, perché presuppone una programmazione dell'attività normativa che non rientra nella cultura delle amministrazioni italiane (bisogna generalizzare, perché sono pochi i casi di amministrazioni che hanno una programmazione reale). Il rischio concreto è che queste tipologie di analisi vengano disattese.

Rispetto al passato si prevede anche che la valutazione di impatto non sia necessariamente riferita ad un singolo atto normativo, ma possa essere svolta anche su insiemi di atti normativi tra loro funzionalmente connessi. Questo è assai importante, perché è il frutto dell'idea che la valutazione di impatto della regolazione isolata non ha senso, ma si può ipotizzare di valutare come più provvedimenti connessi fra loro producano un determinato effetto.

Si introduce per la prima volta una disciplina sulla consultazione, prevedendone lo svolgimento per ogni AIR e VIR e dettando norme specifiche in caso di consultazione pubblica *on line*. Come vi dicevo, quello della consultazione è un elemento particolarmente importante e la previsione che una consultazione debba avvenire per almeno 30 giorni sul sito internet è una garanzia di effettività della stessa.

In questo modo si tende infatti, se non altro, a garantire trasparenza sia nella fase a

monte, sia nella fase a valle, perché anticipando dei quesiti che chiunque analizzi questo tipo di regolamentazione si pone – ossia qual è l'effetto di una regola predeterminata che venga violata, qual è l'effetto che l'ordinamento consegue – gli effetti (posso preannunciarlo da adesso) sull'attuale legislazione sono modesti per una serie di elementi che vi illustrerò a breve.

Già il fatto di rendere però possibile *a priori* la conoscenza tramite la consultazione e *a posteriori* l'effetto tramite la pubblicazione sui siti internet tanto del Governo quanto delle singole amministrazioni e la trasmissione al Parlamento dei risultati si può definire un profilo di valutazione dell'effettività del sistema, perché porta necessariamente a una valutazione da parte dei cittadini della qualità della regolazione e dell'effetto della stessa, e parallelamente a valutazioni e possibili sanzioni anche a livello politico. A livello giuridico vedremo che le sanzioni sono molto blande.

È quindi prevista una maggiore trasparenza del processo valutativo e dei suoi esiti. Come vi dicevo, tramite la pubblicazione sui siti del Governo e delle singole amministrazioni si disciplina per la prima volta il collegamento con le attività di valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* svolte anche a livello europeo.

Questo è un tema molto importante, perché la tematica della partecipazione dell'Italia alla valutazione di impatto dei progetti di atti normativi europei tradizionalmente non è stata particolarmente incisiva, per cui ci si è trovati spesso *a posteriori* a dover dire: «se avessimo fatto diversamente a livello europeo, se avessimo fatto qualche riserva, se avessimo imposto una regolamentazione di tipo diverso».

Si prevede inoltre la definizione, nell'ambito della Conferenza Unificata, di forme di cooperazione in materia di metodologie di valutazione per lo svolgimento di valutazioni congiunte riferite anche alla regolazione europea.

Come è possibile a questo punto valutare il supporto operativo alle amministrazioni? Nell'ambito dell'approvazione del Regolamento, tale supporto è stato demandato a una Guida, successivamente adottata a febbraio del 2018 da parte della Presidenza del Consiglio, recante linee di indirizzo, che sono particolarmente importanti non solo perché provvedono a illustrare più analiticamente i contenuti stessi del Regolamento, ma anche perché vanno a predisporre degli schemi di relazione. Questo perché l'uniformità dello schema inviato al DAGL per le valutazioni di competenza è il presupposto imprescindibile per poter effettuare valutazioni omogenee ed efficaci.

Le numerose novità che abbiamo illustrato sono entrate in vigore a partire dallo scorso mese di aprile, quindi stiamo parlando di una normativa particolarmente giovane. Il periodo trascorso, tenuto anche conto del cambio di Governo, è relativamente limitato per poter trarre delle conclusioni circa il grado di attuazione della nuova disciplina e l'efficacia delle soluzioni adottate, però abbiamo già qualche elemento.

Le singole amministrazioni hanno faticato ad approcciarsi al nuovo modello di AIR. Dal monitoraggio che abbiamo condotto al DAGL è stato possibile tracciare alcuni *trend* iniziali ed individuare alcune criticità. In primo luogo, il DPCM n. 169 del 2017 prevede che il programma normativo sia adottato entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno. Va dato atto (è una situazione di fatto) che, a motivo del cambio di Governo, il programma non è stato ancora integralmente adottato.

Ciò non significa che non sia stata fatta una programmazione, la programmazione è stata fatta comunque dal DAGL, che ha provveduto a richiedere alle amministrazioni l'elenco dei provvedimenti normativi da inserire all'ordine del giorno del pre-Consiglio, quindi tutti i provvedimenti normativi che le singole amministrazioni entro il 31

dicembre di quest'anno pensavano di voler portare avanti.

Non si può in ogni caso tacere che i tempi di svolgimento dell'AIR da parte dei competenti soggetti istituzionali continuano ad essere inadeguati e che le relative relazioni continuano ad essere prodotte troppo a ridosso del pre-Consiglio. A ciò si aggiunga che non risulta siano state compiutamente realizzate da tutti i Ministeri le modifiche organizzative volte a garantire il rispetto delle prescrizioni imposte dal nuovo Regolamento AIR.

In particolare, quest'ultimo prevede l'istituzione, nei limiti delle risorse disponibili, salvo rifinanziamenti in bilancio, di apposite unità organizzative che assicurino un'adeguata capacità di acquisizione di dati e il possesso delle professionalità necessarie, coinvolgendo le strutture competenti nelle materie di volta in volta oggetto delle iniziative di regolamentazione, nonché altre amministrazioni ed enti pubblici in possesso di informazioni rilevanti ai fini delle procedure valutative.

È inutile nascondersi: se la valutazione AIR non è effettuata da un gruppo tecnicamente competente, è molto difficile che si possa pervenire a un risultato soddisfacente. Ovviamente le professionalità devono essere incrociate, non ci può essere soltanto una professionalità di tipo giuridico, ci deve essere una professionalità di tipo economico e non solo.

Posso dire che nell'ambito del DAGL la previsione originaria, sulla base della normativa primaria che ormai ha parecchi anni, prevede l'istituzione di un nucleo di esperti esterni alla pubblica amministrazione, i quali forniscono un contributo particolarmente significativo e apprezzabile, perché vanno ad effettuare le valutazioni, ma anche il contraddittorio. Non è quindi soltanto una valutazione *ex post* di bocciatura o di approvazione, ma è un contributo anche *a priori*, in contraddittorio con l'amministrazione, sulle modalità e sulla corretta realizzazione della valutazione.

Si tratta di un nucleo che, per esperienza diretta, posso dire che funziona. Ovviamente un nucleo di coordinamento può coordinare soltanto unità organizzative di per sé funzionanti. Nel momento in cui, come dicevo, la relazione AIR non diventa altro che un dato meramente formale da presentare al pre-Consiglio, probabilmente non abbiamo raggiunto il risultato che volevamo.

Sotto il profilo della tempistica va detto che è stato previsto che i casi di esenzione dall'AIR debbano essere comunicati 30 giorni prima dell'iscrizione al pre-Consiglio. Questo perché l'esenzione AIR presuppone un sub-procedimento valutativo, per verificare che ci siano tutte le condizioni per poter concedere l'esenzione.

Non è previsto invece un termine antecedente alla richiesta di iscrizione al pre-Consiglio per l'inoltro della relazione AIR. Ciò significa che la relazione AIR può essere trasmessa insieme al testo da diramare per l'iscrizione al pre-Consiglio, il che ovviamente non consente che in sede di pre-Consiglio si possa estendere la valutazione non soltanto agli aspetti tecnico-giuridici in senso stretto, ma anche a quelli dell'impatto regolatorio.

Da questo punto di vista, per il futuro una delle possibili opzioni è quella di anticipare l'invio dell'AIR. Certo, l'anticipazione dell'invio dell'AIR presuppone una cultura dell'AIR da parte delle singole amministrazioni, perché – ripeto – se si tratta del semplice dato formale dell'invio di una relazione che *a posteriori* prende atto di quello che si è fatto, la circostanza che sia mandata cinque giorni prima o cinque giorni dopo non cambia nulla nella realtà dei fatti.

Effetti derivanti dai nuovi criteri di esclusione e di esenzione. Dall'entrata in vigore

del Regolamento e della Guida AIR (stiamo parlando del 10 aprile 2018) sono state trasmesse al DAGL 93 relazioni AIR. Non dimentichiamoci che l'AIR vale per tutti gli atti normativi, anche per i decreti dei singoli Ministeri, quindi per la normazione primaria e per la normazione secondaria.

Va anche detto che spesso per più provvedimenti sono state mandate da singole amministrazioni singole AIR. Questo per spiegare il numero, perché, andando a fare una comparazione, non abbiamo approvato 93 provvedimenti. Il dato va spiegato con il fatto che per alcuni casi, quelli che coinvolgono in maniera preponderante più amministrazioni, ognuno ha mandato il proprio contributo, che poi è stato successivamente collazionato, fermo restando che la corretta procedura prevede che sia l'amministrazione con la competenza prevalente, ossia l'amministrazione proponente, a predisporre la relazione AIR sulla base del coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte.

Il 30 maggio 2017 è stata trasmessa al Parlamento una relazione da cui risulta che il numero delle relazioni AIR esaminate è stato pari a 157, i casi di esclusione sono stati 22, l'esenzione è stata concessa in 3 casi, ma non mi dilungo oltre perché di questi dati, essendo stata trasmessa la relazione al Parlamento, siete perfettamente a conoscenza.

Da questi primi dati emerge che la nuova disciplina sta favorendo una riduzione nel numero di relazioni prodotte, evitando che l'AIR sia svolta anche quando l'impatto atteso sui destinatari è poco rilevante. Questa è una delle principali novità: l'AIR va effettuata quando l'impatto è rilevante. Al tempo stesso, le amministrazioni non sembrano avere del tutto acquisito piena conoscenza delle possibilità offerte dalla nuova disciplina, per cui in alcuni casi la relazione AIR è stata realizzata anche se non necessaria.

Quanto al controllo, come svolto dal DAGL attraverso il supporto del nucleo AIR, è aumentata l'attenzione per il merito delle relazioni e della sottostante analisi, con rilievi che tendono a concentrarsi sulle motivazioni dell'intervento, sulla stima della consistenza numerica dei destinatari e sulla valutazione delle conseguenze derivanti dalla regolazione proposta. Le schede di valutazione del nucleo sono trasmesse all'amministrazione, per consentire di migliorare e integrare le informazioni ivi contenute prima della loro pubblicazione.

Dall'entrata in vigore della Guida AIR il nucleo ha elaborato 136 schede di valutazione, che non sono assolutamente poche. Questo sistema di controllo promuove un approfondimento dell'AIR e dunque una maggiore accuratezza e trasparenza delle motivazioni delle decisioni adottate.

Quali sono i possibili sviluppi? Dal punto di vista del DAGL si intende operare su più fronti. Innanzitutto occorre rafforzare il legame tra AIR e processo normativo, affinché i risultati delle analisi di impatto possano essere funzionali alla definizione delle nuove regole. Per troppo tempo, come dicevo prima, l'AIR è stata confusa con la relazione AIR, cioè con un documento che dovrebbe solo rendicontare i risultati dell'analisi svolta.

Se è vero che l'insistenza sull'obbligo di elaborare una relazione AIR ha assicurato che la stessa fosse finalmente considerata un adempimento imprescindibile (fino a poco tempo fa l'AIR non era considerata un adempimento imprescindibile, al di là di quello che prevedeva la regolamentazione), dall'altra parte ha finito per farla coincidere agli occhi dell'amministrazione con l'analisi da svolgere.

Il Dipartimento intende valorizzare le informazioni che emergono dall'AIR già nell'ambito del pre-Consiglio. In tale ottica, occorre rafforzare il dialogo con le

amministrazioni, per assicurare prima del pre-Consiglio un maggiore approfondimento dell'impatto atteso dagli schemi di provvedimenti, anche attraverso incontri a livello tecnico con le singole amministrazioni.

È necessario inoltre garantire l'adeguamento ad alcune previsioni del DPCM n. 169, con particolare riferimento al programma normativo, all'elaborazione del piano biennale della valutazione di impatto di regolazione, alla pubblicazione delle relazioni AIR e VIR e al ricorso sistematico alla consultazione. Particolare attenzione sarà rivolta alle valutazioni e segnalazioni svolte dal Comitato per la legislazione, nella convinzione che l'obiettivo di una migliore qualità della regolazione possa essere più efficacemente perseguito grazie alla collaborazione, nel rispetto delle reciproche funzioni, tra le istituzioni.

Ciò premesso, mi soffermerei su alcuni dei quesiti che possono essere posti nel momento in cui affrontiamo l'impatto di regolazione. Una delle prime questioni da verificare è se sia possibile una implementazione ulteriore delle regole, se sia opportuna la creazione di organismi *ad hoc* sganciati dall'apparato governativo, cui affidare l'elaborazione di tale tipologia di documenti.

Da questo punto di vista bisogna fare molta attenzione. Per come abbiamo pensato a livello normativo l'AIR e la valutazione *a posteriori*, che fra l'altro diventa il dato prodromico per effettuare la successiva normazione, è un processo che necessariamente deve partire all'interno delle amministrazioni. Risulta veramente difficile ipotizzare che un centro esterno possa elaborare un'AIR, almeno per come è pensata ora.

Se l'AIR deve essere uno strumento di ausilio per l'amministrazione, per valutare e correggere gli eventuali errori nella programmazione e realizzazione normativa, questo non può che venire dal centro di impulso normativo, quindi in primo luogo di indirizzo politico, e va poi basato su quelle che nell'ambito dei nostri Ministeri sono il cuore su cui si deve incentrare la valutazione politica, ossia le singole direzioni, le quali sole hanno la valutazione in punto di fatto e in punto di dati tecnici, che sono poi l'elemento fattuale sulla cui base effettuare un'analisi politica corretta.

Si può ipotizzare anche il coinvolgimento di soggetti esterni, ma probabilmente il coinvolgimento di soggetti esterni attiene ad un elemento diverso, cioè non alla predisposizione dell'analisi, ma alla valutazione *ex post*. Da questo punto di vista non c'è nulla di strano nell'ipotizzare che anche un soggetto esterno all'amministrazione possa valutare come l'amministrazione abbia impostato e realizzato il proprio lavoro. Però prevedere il coinvolgimento diretto già nella fase formativa mi sembrerebbe assai pericoloso anche per il possibile coinvolgimento di interessi esterni all'amministrazione.

Va detto, fra l'altro, che non risulta che esistano Paesi che abbiano adottato una soluzione di questo tipo. Ci sono Paesi che coinvolgono soggetti esterni, ma nessuno che delega al soggetto esterno questo tipo di attività.

Come intervenire a questo punto a livello di ipotetiche modifiche legislative su questa legislazione e in generale sulla normativa che regola la produzione normativa? Sappiamo che a livello governativo è la legge n. 400 del 1988, con le modifiche successivamente apportate, che rappresenta il cuore del problema. È possibile ipotizzare una modifica della legge n. 400 del 1988? Sì, sicuramente è possibile, bisogna verificare però se le regole attuali non siano già funzionali, ossia è un problema di regole *a priori* della normativa o di applicazione delle regole?

La legge n. 400 del 1988 è una normativa che offre il vantaggio di essere

caratterizzata da un arco temporale piuttosto ampio di vigenza e quindi da una profonda meditazione, una normativa che si caratterizza per il diretto coinvolgimento, per gli atti di maggiore importanza, di organi consultivi (Commissioni parlamentari e Consiglio di Stato), consultazioni che la recente legislazione ha mostrato quanto siano preziose.

Finora AIR e VIR sono il frutto di una regolamentazione normativa adottata a livello governativo. È possibile sottrarre questa disciplina a quella che sostanzialmente è un'autogestione di tipo governativo? Anche qui il discorso è abbastanza delicato, tenuto conto che il coinvolgimento di soggetti esterni già esiste, perché il nucleo previsto presso il DAGL è composto da esperti esterni. Inoltre ipotizzare di sottrarre la disciplina all'autogestione governativa può essere pericoloso, ove si consideri che la regolamentazione introdotta necessita ancora di un'analisi sugli effetti. Probabilmente bisognerà attendere per verificare se questi effetti positivi, come si spera, ci siano. Se non ci saranno, probabilmente si potrà ipotizzare una modifica da questo punto di vista.

Non mi sembra che la cosiddetta «autogestione governativa» di questo tipo di regolamentazione (parlo di regolamentazione normativa) sia stata negativa, mi sembra che siano stati fatti grossi passi avanti rispetto alla precedente regolamentazione. Ovviamente stiamo parlando sempre di regolamentazione a livello statale, vista la pluralità delle fonti di livello regionale. Infatti non possiamo coinvolgere, se non a livello di principi generali, gli organismi regionali, attesa la loro autonomia.

Ulteriori questioni. Come si potrebbero correggere i limiti dimostrati dall'effettivo svolgimento della fase di esame istruttorio dei provvedimenti tanto sul fronte governativo quanto sul fronte parlamentare? Qui si tratta di verificare se sia opportuno introdurre regole procedurali e sanzioni che impongano il rispetto di tempistiche adeguate a consentire di elaborare, redigere, controllare e correggere i documenti nell'ambito dei quali l'istruttoria si va a realizzare. È una questione complessa, perché innanzitutto si pone un problema di rapporti fra fonti, dato che, nel momento in cui una fonte è di pari rango, difficilmente essa può imporre a livello cogente un determinato effetto. In molti casi occorrerebbe una modifica a livello costituzionale prima ancora che di legislazione primaria.

Sicuramente poi parlare di una sanzione introduce un elemento particolarmente delicato. Ipotizziamo che sia stata inoltrata al DAGL per l'iscrizione al pre-Consiglio una relazione AIR che il DAGL consideri non pienamente adeguata. Allo stato quello che succede è che il DAGL può richiedere al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri di non iscrivere quel provvedimento all'ordine del giorno del pre-Consiglio, ma è una valutazione politica, anche se basata su un dato tecnico.

Creare una sorta di automaticità fra l'inosservanza della regola nella formazione dell'AIR e la mancata iscrizione al pre-Consiglio comporterebbe che un organo di natura prettamente tecnica, quale il nucleo di valutazione, possa sostanzialmente bloccare una decisione politica. Il che non mi sembra auspicabile, sarebbe un grosso errore. Parallelamente bisogna dire che in molti casi, sia per questioni di urgenza, sia per questioni di natura prettamente politica, l'iscrizione al pre-Consiglio diventa un atto imprescindibile. Quindi bisogna attentamente valutare i possibili profili di tipo sanzionatorio.

Altra questione, che invece coinvolge direttamente le Camere, è pensare se un tipo di regolamentazione come quello che abbiamo esaminato possa coinvolgere anche gli atti di natura parlamentare. Da questo punto di vista l'equilibrio è estremamente

delicato. Sicuramente c'è un problema di fondo, perché a livello governativo gli atti sono corredati da una serie di elementi che consentono o dovrebbero consentire una miglior comprensione del testo e degli effetti che produce, mentre a livello di atti parlamentari, siano disegni di legge o emendamenti, questa tipologia di analisi non è effettuata.

Il problema è se introdurre un tipo di onere per i singoli parlamentari sia compatibile con le prerogative costituzionali attribuite ai medesimi. Mi spiego: a livello governativo il singolo promotore a livello ministeriale ha una struttura, abbiamo una normativa che prevede un'organizzazione dei nuclei di supporto, quindi c'è la struttura amministrativa, mentre attualmente a livello di regolamentazione parlamentare non mi risulta che ci siano previsioni di specifici nuclei.

Introdurre un obbligo per il singolo parlamentare imporrebbe sia una modifica dei Regolamenti parlamentari, sia soprattutto la predisposizione a livello organizzativo di un supporto omogeneo per tutti i parlamentari. Lo stesso vale per tutta l'attività istruttoria prodromica ai singoli emendamenti, così come per la gestione parlamentare degli stessi. Sappiamo perfettamente che i Regolamenti sono frutto di un delicato equilibrio, mentre – è un dato oggettivo – riuscire a controllare l'attività emendativa fra emendamenti e subemendamenti è veramente complesso.

Da questo punto di vista probabilmente c'è da fare qualche riflessione, è inevitabile. Certo è che, nonostante qualunque analisi di impatto, nel momento in cui *a posteriori*, tramite un emendamento, viene modificato l'impianto della normativa, si vanifica tutto il lavoro che è stato fatto in precedenza. Quindi i due profili vanno regolamentati parallelamente, non se ne può regolamentare soltanto uno senza regolamentare l'altro, altrimenti non avremmo un effetto.

Altra questione su cui bisognerà meditare (anche questo presuppone modifiche normative) è quella della motivazione dei provvedimenti normativi, perché a livello europeo ormai ci muoviamo da tanto tempo verso una iper-regolamentazione dell'apparato motivazionale, soprattutto nel caso di provvedimenti particolarmente complessi, i «considerando» delle varie direttive diventano il cuore interpretativo della direttiva stessa. Sono troppi i casi in cui, leggendo il testo della direttiva, non siamo in grado di comprendere cosa stia dicendo, ma leggere i «considerando» ci apre un mondo. Quello sarebbe un risultato particolarmente apprezzabile.

Attualmente lo stesso risultato non si riesce a raggiungere tramite il coordinamento fra relazione illustrativa e AIR, questo è un dato di fatto.

Mi sembra di aver toccato tutti i punti più critici della tematica, però sono a disposizione per eventuali chiarimenti e integrazioni.

PRESIDENTE. Grazie per questo approfondito intervento. Chiedo ai colleghi se abbiano domande, altrimenti gliene pongo subito una io rispetto all'esigenza di aprire una riflessione sulla valutazione degli emendamenti.

So che le chiedo tanto, ma lei come ha immaginato questo tipo di percorso parallelo? In caso di emendamenti molto corposi, come il classico maxiemendamento, purtroppo è diventata una prassi consolidata, riscrivere un intero testo andando a vanificare tutto l'effetto di un'analisi di impatto spesso neanche tanto ben fatta (bisogna dirselo con oggettività). Si può pensare di fare un'analisi di impatto di quel maxiemendamento, per permettere ai colleghi che si trovano a votare in Aula di valutare gli effetti che l'approvazione dell'emendamento avrà sulla regolamentazione nazionale della materia?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Qui la tematica è particolarmente

delicata e secondo me si può strutturare sotto vari profili. Innanzitutto distinguiamo, rispetto ad emendamenti a disegni di legge o a decreti-legge in sede di conversione, fra emendamenti governativi ed emendamenti parlamentari. Questo perché a livello di emendamenti governativi c'è un *iter* proceduralizzato molto più complesso, in quanto qualunque emendamento governativo viene diramato a tutte le amministrazioni competenti che hanno interesse, i soggetti concertanti ma anche tutte le amministrazioni interessate, le quali forniscono il proprio parere. Il DAGL o il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, a seconda della tipologia di provvedimento, effettua poi la sintesi e fornisce il parere finale: se possa essere presentato o no. Ovviamente applicare un simile modello agli emendamenti parlamentari è impossibile, quindi è assai difficile ipotizzarlo.

Qui introduciamo un'altra tematica collegata, quella del maxiemendamento o degli emendamenti particolarmente complessi che introducono una regolamentazione nuova. Si tratta di strumenti consentiti dai Regolamenti parlamentari, anzi di strumenti che i Regolamenti parlamentari evidentemente utilizzano per bypassare le criticità manifestatesi nell'iter di approvazione. Penso che a nessuno faccia piacere l'idea di trasformare una legge di bilancio in un maxiemendamento, dal momento che *a posteriori* la lettura diventa particolarmente complessa.

A questo punto trasliamo non soltanto nel problema sostanziale, ma anche nel problema formale, che è quello del *drafting* normativo, perché se una proposta base può essere sottoposta a tutte le analisi dal punto di vista di *drafting*, nel momento in cui tutti gli emendamenti non vengono sottoposti alle medesime regole il risultato finale non può essere particolarmente apprezzabile.

Anche qui, però, la regolamentazione esiste, perché da più di un decennio sono vigenti circolari della Presidenza del Consiglio sul *drafting* normativo, che individuano chiaramente come debbano essere realizzati i testi. È chiaro che nel momento in cui non ci si attiene a queste regole il DAGL interviene sovente in maniera preponderante. Però il limite fra *drafting* normativo e modifica della singola parola all'interno della singola norma che rischia di cambiarne il significato, con una valutazione che a questo punto diventa politica, è estremamente delicato.

PRESIDENTE. Altre brevi domande per approfittare dell'occasione. In merito alle analisi che si chiedono alle varie amministrazioni lei ha detto che, nel momento in cui l'analisi non fosse ben strutturata, il DAGL dovrebbe assumersi la responsabilità di non iscriverla in pre-Consiglio.

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. No, tecnicamente non può prendersi la responsabilità di non iscriverla, ma può richiedere al Sottosegretario, quindi innalzando il livello politico, di non iscriverla al pre-Consiglio. A quel punto, però, diventa una questione di tipo politico, nel senso che il Ministro interverrà e valuterà.

PRESIDENTE. Sbaglio, o potete chiedere anche approfondimenti ulteriori?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Possiamo chiedere approfondimenti ulteriori.

PRESIDENTE. In quanti casi (eventualmente ci farà pervenire il dato successivamente) è capitato che abbiate chiesto approfondimenti alle amministrazioni di riferimento quando l'analisi non era ben fatta?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Tantissimi. Proprio perché la normativa è recente e le singole amministrazioni non sono ancora entrate nella logica del nuovo Regolamento AIR o almeno non tutte, sovente è stato svolto un contraddittorio nell'iter.

Nel momento in cui veniva trasmessa una prima bozza di relazione AIR, si instaurava un contraddittorio che ha permesso delle modifiche. Quindi posso dire che per la quasi totalità dei testi c'è stato questo tipo di contraddittorio e quindi una richiesta di implementazione, modifica, valutazione ulteriore. Però questo avviene solo sul testo base, perché quanto avviene in sede emendativa esula da tale panorama.

PRESIDENTE. Immagino che abbiate inviato anche avvisi ostativi in caso di mancato adeguamento....

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Parlare di mancato adeguamento in senso tecnico forse sarebbe eccessivo, nel senso che le amministrazioni hanno collaborato, a volte non hanno collaborato come si pensava che collaborassero, però un tentativo di miglioramento da quanto mi risulta c'è sempre stato.

PRESIDENTE. Da ultimo, rispetto alla modifica apportata con la legge Madia sul silenzio/assenso, quanti sono stati i casi di regolamenti passati con il silenzio/assenso?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Si riferisce al silenzio dei 30 giorni sul concerto?

PRESIDENTE. Sì.

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Non sono in grado di fornire un dato numerico su questo, però vi posso dire che sono sicuramente molto pochi, ma lo sono per due motivi. Il primo è che il parere del Consiglio di Stato ha chiarito che il silenzio/assenso non opera per la bollinatura da parte della Ragioneria dello Stato.

Questo significa che la valutazione da parte della Ragioneria e quindi del MEF diventa un elemento imprescindibile. Ecco perché uno degli elementi cardine, la valutazione di impatto sul bilancio e quindi la valutazione sulla relazione tecnica, non è soggetta al silenzio/assenso, e già questo esclude in gran parte l'operatività dello strumento.

Ricordo inoltre perfettamente casi in cui sono state superate le eventuali posizioni dei concertanti non formalizzate, con l'avvertenza che un simile strumento è particolarmente delicato soprattutto nel momento in cui si va ad analizzare il punto di vista politico, perché è vero che dal punto di vista formale l'atto è concertato, però nel momento in cui lo stesso va in Consiglio dei ministri, la questione politica non necessariamente è risolta.

VALENTINA CORNELI. A proposito della delegificazione, perché lei pensa che ci sia stata questa inversione di rotta? Ormai infatti è sempre meno...

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Il problema della delegificazione è un problema abbastanza complesso. Se andiamo a verificare la statistica dei provvedimenti che andiamo a emettere, una grandissima fetta sono adeguamenti a disposizioni della disciplina europea, che seguono le loro regole con la normativa del

2012.

Il concetto di delegificazione è abbastanza complesso, perché può significare abbassare il livello della normativa dal livello legislativo al livello regolamentare, però questo non significa sopprimere la regolamentazione. A me sembra che uno dei tentativi, anche in base ai disegni di legge presentati attualmente, sia quello di deburocratizzare, di semplificare. Questo può passare per un abbassamento delle fonti, ma non necessariamente, anche perché (è un dato statistico) anche il tempo di approvazione di un atto regolamentare non è particolarmente celere.

È infatti possibile ricordare che quando fu riformato il Codice dei contratti pubblici con il decreto legislativo n. 50 del 2016, la linea seguita, quella di abolire il Regolamento di attuazione per passare al sistema della *soft law* con l'introduzione delle linee guida, fu volta a superare le criticità della normativa secondaria, perché i tempi fra parere del Consiglio di Stato e pareri di eventuali Commissioni, quando previsti, comportavano un allungamento che non consentiva un adeguamento sufficientemente veloce.

Probabilmente, però, gli strumenti alternativi che sono stati ipotizzati non hanno sortito gli effetti auspicati a livello di velocità, quindi parlerei più di un obiettivo di semplificazione che adesso si sta cercando di perseguire piuttosto che di abbassamento del livello normativo.

Va anche detto che la regola base è che, nel momento in cui è stato fatto un codice, le modifiche, in base a quello che ci dice la legge n. 400 del 1988 all'articolo 13-*bis*, devono essere apportate al medesimo codice in un testo unitario. Quindi questo già l'abbiamo nella legge ed è auspicabile che venga seguito.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il nostro ospite, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

4 dicembre 2018: audizione del prof. Guido Rivosecchi

Sintesi dell'intervento non rivista dall'autore

Il prof. **Rivosecchi** ha esordito evidenziando come un'analisi delle tendenze della legislazione in atto dovrebbe muovere dalla considerazione che la scarsa qualità dei processi di produzione normativa costituisce un problema che riguarda tanto la forma quanto la sostanza della legislazione stessa. Queste tendenze hanno infatti condotto ad una vera e propria disarticolazione del sistema delle fonti, tale che la legge diventa sempre più "precaria", in quanto non soltanto perde generalità e astrattezza ma anche la sua stessa aspirazione a durare nel tempo e ad assicurare stabilità e certezza ai rapporti giuridici per rispondere, invece, ad esigenze congiunturali e di breve respiro. Tutto ciò dovrebbe, a suo parere, implicare la valorizzazione dell'istruttoria legislativa parlamentare ed il recupero del funzionamento ordinario del procedimento legislativo.

Ciò premesso e nel rinviare per ulteriori approfondimenti sulle tematiche trattate ad un suo testo scritto depositato agli atti del Comitato, il primo aspetto sul quale il prof. Rivosecchi ha concentrato il proprio intervento ha riguardato i rapporti tra istruttoria governativa e istruttoria parlamentare e, in particolare, le possibili strategie per il "rilancio" dell'istruttoria legislativa, muovendo dalla condivisibile constatazione che oggi l'istruttoria si svolge in larga parte in ambito governativo, mentre il Parlamento agisce soltanto in seconda istanza. Infatti, centrale è il ruolo del Governo, al quale si rivolgono le Commissioni per l'integrazione documentale ed informativa dell'istruttoria, poiché esso detiene il monopolio di larga parte delle informazioni necessarie, con l'effetto di rafforzare la sua incidenza sui lavori parlamentari, in relazione tanto alla determinazione dei contenuti dei testi, quanto alla tempistica dei procedimenti. Rispetto a questo svolgimento dell'istruttoria - che in parte appare comunque fisiologico alla forma di governo parlamentare - per il prof. Rivosecchi le norme sulle fonti e sui processi di produzione normativa dovrebbero essere guardate anche nella prospettiva della separazione dei poteri, cercando di recuperare il carattere costituzionalmente distinto, rispettivamente spettante a Governo e Parlamento, che, a suo parere, dovrebbe riflettersi anche nella disciplina e nello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Per il prof. Rivosecchi, infatti, istruttoria governativa e istruttoria parlamentare certamente convergono rispetto all'obiettivo di migliorare la qualità dei testi legislativi. Però dovrebbero essere anche tenute distinte, perché rispondenti alle diverse funzioni costituzionalmente attribuite ai due organi: l'istruttoria governativa ha finalità sostanzialmente strategiche, è cioè volta a garantire la documentazione tecnica per la realizzazione dell'indirizzo governativo; l'istruttoria parlamentare ha invece finalità prevalentemente di controllo ed è espressamente soggetta al principio costituzionale di pubblicità, nella misura in cui viene inclusa nella sede del procedimento legislativo.

Ha ricordato anche che l'evoluzione della forma di governo negli ultimi venti anni è stata connotata da un forte ruolo del Governo nel procedimento parlamentare, realizzato soprattutto in via di prassi con un significativo distacco dalla lettera del regolamento parlamentare: si pensi al ruolo del Governo nella programmazione dei

lavori, all'uso del maxi-emendamento e della questione di fiducia. A suo parere tale tendenza può essere contrastata cercando di recuperare il ruolo del Parlamento - nella stessa logica che ha ispirato la riforma del Regolamento del 1997 nonché la stessa istituzione del Comitato per la legislazione -, valorizzando i poteri istruttori propri delle Commissioni parlamentari, a partire dalle indagini conoscitive e dalle ulteriori procedure in tema di controllo e informazione che possono essere svolte in Commissione già a diritto parlamentare vigente, cercando di attenuare le asimmetrie informative con il Governo, aspetto cruciale ai fini del rafforzamento dell'istruttoria parlamentare. Il conseguimento di tale obiettivo dovrebbe per il prof. Rivosecchi implicare anche il rafforzamento degli uffici e delle burocrazie parlamentari, valorizzando le professionalità disponibili ed integrando le strutture esistenti con esperti in possesso di competenze settoriali.

Quanto alla prospettiva di "esternalizzare" parte dell'istruttoria governativa per garantire una migliore oggettività della documentazione prodotta dal Governo, ha dichiarato di nutrire talune perplessità in quanto, pur trattandosi di una linea legittimamente perseguibile, non può a suo avviso prescindere dal preservare l'indipendenza delle burocrazie governative preposte all'elaborazione della documentazione istruttoria, indipendenza che è data dalle competenze e dalla legittimazione tecnica. Ha dichiarato altresì di nutrire qualche dubbio circa l'ipotesi che sia il Parlamento a chiedere l'esternalizzazione dell'attività istruttoria del Governo, la quale va tenuta distinta anche in ragione delle sue finalità strategiche connesse all'indirizzo politico governativo.

Ha dichiarato poi di ritenere utile l'eventualità di ricorrere ad organismi esterni al Governo per lo svolgimento di studi e ricerche prodromici all'istruttoria governativa (si pensi, ad esempio, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, o all'Istituto Superiore di Sanità, strutture ricche di professionalità e di *expertise*, che potrebbero essere ulteriormente valorizzate anche per attività di studio e ricerche funzionali all'attività istruttoria).

Sempre al fine garantire l'efficacia dell'istruttoria, ha sottolineato l'importanza di assicurare tempi congrui e adeguati all'acquisizione degli elementi documentali. Al riguardo ha dichiarato di condividere la prospettazione, che si desume da uno dei quesiti rivolti dalla Presidenza, di introdurre un termine mobile per la conclusione della fase istruttoria in Commissione agganciato al grado di complessità dell'istruttoria in relazione a ciascun progetto di legge. È un'idea che secondo il prof. Rivosecchi potrebbe venire implementata mediante l'introduzione, in via regolamentare, di termini minimi inderogabili per lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione. Al riguardo, ha tuttavia segnalato che la recente riforma del Regolamento del Senato sembra andare in una direzione un po' diversa rispetto all'esigenza di valorizzare i tempi per lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione, almeno nella parte in cui si trasforma il tempo minimo di permanenza di un progetto in Commissione in tempo massimo, ponendo quindi anche dei limiti per lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione.

Per quanto concerne le tematiche relative al riordino del sistema delle fonti, sia di rango primario sia di rango secondario, il prof. Rivosecchi si è in particolare soffermato su due aspetti centrali: la decretazione d'urgenza ed il ricorso a fonti secondarie al di fuori del modello contemplato dalla legge n. 400 del 1988.

Circa il primo aspetto, ha rilevato che permangono notevoli problematiche, a partire dal costante incremento della percentuale delle disposizioni inserite in sede di conversione; tendenza, peraltro, solo parzialmente arginata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni – volta a limitare l'emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione –, a conferma di come, quando le prassi sono radicate, anche gli interventi del Giudice costituzionale non sempre possono risultare risolutivi. Ulteriori problematiche sono date dall'ampio lasso di tempo che spesso intercorre tra la delibera del Consiglio dei ministri e l'emanazione del decreto-legge (il noto "salvo successive intese", che consente di modificare il testo già deliberato dal Consiglio dei ministri prima della sua presentazione al Parlamento) e soprattutto dall'ampia frammentazione della legislazione finanziaria (che vede la manovra di bilancio quasi sempre anticipata e scorporata in via sistematica da decreti-legge, quale il decreto "fiscale" ed il decreto "proroga termini"). Sempre in tema di decretazione d'urgenza ha evidenziato come il regolamento sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (D.P.C.M. n. 169 del 2017) abbia esteso l'AIR, sia pure in forma semplificata, ai decreti-legge, finora esclusi proprio in quanto provvedimenti d'urgenza, fatto che sembra confermare il definitivo allontanamento dell'uso del decreto-legge dal modello costituzionale originario, configurandosi ormai il decreto-legge come una iniziativa legislativa a tempi garantiti del Governo. Al contempo, ha rilevato che se l'assoggettamento del decreto-legge all'AIR venisse interpretato come onere ulteriore per il Governo di motivare la necessità e l'urgenza nonché la specificità dell'intervento contenuto nel decreto-legge, ciò potrebbe rappresentare anche l'occasione per un rafforzamento del controllo parlamentare, a partire proprio dal Comitato per la legislazione, che potrebbe disporre di altri parametri normativi per controllare la specificità dell'oggetto e del contenuto del decreto-legge, oltre a rafforzare il controllo sui presupposti di necessità ed urgenza, come ampiamente sollecitato dalla giurisprudenza costituzionale.

Quanto alle fonti secondarie, ha ricordato la "fuga" dal regolamento, una tendenza in atto da tempo per gli atti normativi del Governo, che assume diverse ed articolate forme. Ha ricordato inoltre il ricorso da parte del Governo a decreti di natura non regolamentare ma a contenuto normativo, strumento principe di cui dispone l'Esecutivo per veicolare contenuti normativi eludendo i vincoli posti dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 nonché per aggirare il riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni. A suo parere le soluzioni per contrastare tali fenomeni potrebbero essere due: una modifica ai regolamenti parlamentari, che preveda un aggravamento procedurale a seguito del parere negativo reso dal Comitato per la legislazione sui progetti di legge contenenti norme che abilitino il ricorso a siffatta potestà regolamentare; oppure un intervento sulla fonte legislativa ordinamentale (l'art. 17 della legge n. 400 del 1988), nel senso di favorire uno snellimento delle procedure per l'adozione delle fonti secondarie, al fine di far venir meno la ragione stessa che origina la "fuga" dal regolamento.

Per quanto riguarda il rafforzamento degli "obblighi istruttori" per l'iniziativa legislativa del singolo parlamentare e per l'esercizio del potere di emendamento parlamentare e governativo, ha osservato che l'estensione degli obblighi istruttori alle iniziative dei singoli parlamentari potrebbe rivelarsi utile, se l'obiettivo perseguito fosse rinvenibile nell'intento di disincentivare la presentazione di proposte di legge a fini di mera visibilità. Al contempo però, sul versante opposto, ha rilevato che oggi l'iniziativa

del singolo parlamentare appare già molto debole, concentrandosi prevalentemente sul potere di emendamento, ragione per cui l'introduzione di ulteriori oneri potrebbe portare a disincentivarla e comprimerla ulteriormente. Ha osservato che anche con riguardo al potere di emendamento possono svolgersi considerazioni analoghe. Per il prof. Rivosecchi, se si vuole evitare di comprimere eccessivamente il ruolo del singolo parlamentare, una soluzione alternativa alla preclusione degli emendamenti sprovvisti di documentazione istruttoria potrebbe essere quella di rafforzare il ruolo della commissione in sede referente, sul modello di quanto accade nelle procedure di bilancio (in cui gli emendamenti devono essere presentati alla Commissione bilancio e, se dichiarati inammissibili, non possono essere ripresentati in Assemblea). Si potrebbero pertanto immaginare preclusioni di questo tipo per gli emendamenti dei singoli parlamentari o del Governo non adeguatamente corredati da documentazione istruttoria.

In ogni caso ha precisato che il recupero di una funzionalità del procedimento legislativo anche con riguardo al potere di emendamento dovrebbe innanzitutto passare per il ripristino del corretto funzionamento dei procedimenti legislativi ordinari. Infatti attualmente, in ragione della compressione del ruolo emendativo parlamentare, gli emendamenti non possono che riversarsi negli unici disegni di legge a tempi garantiti (disegni di legge di bilancio e di conversione dei decreti-legge). Tutto ciò favorisce la compressione della legislazione parlamentare. Sarebbe pertanto necessario, da un lato, avere tempi più distesi per l'esame degli emendamenti; e, dall'altro lato, andrebbero agevolati e rinforzati i procedimenti ordinari della legislazione parlamentare. Ha aggiunto anche che, per l'esercizio del potere di emendamento del Governo, alcune regole sarebbero già vigenti: si dovrebbero infatti anzitutto applicare le disposizioni contenute nel regolamento interno del Consiglio dei ministri, che sul punto appare ampiamente disapplicato.

Il prof. Rivosecchi ha successivamente affrontato le tematiche concernenti l'introduzione di forme di pubblicità degli obblighi istruttori e le possibili sanzioni in caso di mancato adempimento di tali obblighi. Al riguardo - presumendo che si intenda pubblicizzare l'adempimento degli obblighi istruttori, in relazione sia allo svolgimento dell'istruttoria, sia ai risultati della stessa - ha espresso l'avviso che una implementazione in tal senso del principio di pubblicità potrebbe rivelarsi utile. Ha altresì segnalato che l'ipotesi di rendere trasparente la documentazione istruttoria, trova riscontro anche nella più recente giurisprudenza comunitaria, almeno in due recenti pronunce (De Capitani e ClientEarth del 2018). In particolare, nella prima sentenza richiamata, il Tribunale di primo grado dell'Unione europea ha stabilito che il Parlamento europeo deve, in linea di principio, garantire completo accesso ai documenti relativi all'istruttoria legislativa, con particolare riferimento alle procedure di co-legislazione, sottolineando che "nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa con riferimento alla natura della procedura legislativa", poiché "i principi di pubblicità e di trasparenza sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione".

Per il prof. Rivosecchi il problema che si pone è comprendere quanto tali principi di diritto affermati dalle Corti europee, in relazione alle loro specifiche declinazioni del Trattato, possano essere trasposti sul piano dell'ordinamento interno e – soprattutto – di quello parlamentare. A suo parere, è forse ipotizzabile che essi siano applicabili ad

eventuali obblighi di pubblicità introdotti in via legislativa a carico del Governo, mentre appare più difficile prevedere analoghi vincoli a carico dei singoli parlamentari, dal momento che gli obblighi costituzionali di pubblicità previsti dall'articolo 64 della Costituzione si riferiscono testualmente alla "documentazione dei lavori" (e non alla fase precedente dell'istruttoria), e, in particolare, stando all'articolo 72, terzo comma, della Costituzione, alle commissioni in sede legislativa.

Ha inoltre ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha interpretato tali obblighi in termini bilanciabili con altri valori costituzionali (si pensi, in particolare, alla sentenza n. 231 del 1975 sulle commissioni di inchiesta) e che la stessa Corte costituzionale ha sinora escluso che gli atti istruttori e preparatori del procedimento legislativo del Parlamento nazionale assumano rilievo "esterno" nel procedimento di formazione della legge e nel sindacato di costituzionalità su di essa, ad esempio con riguardo alla documentazione parlamentare relativa ai pareri resi dai consigli regionali nel procedimento di approvazione della legge che consente il distacco di alcuni comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra.

Per il prof. Rivosecchi ciò non toglie che i regolamenti potrebbero estendere il principio di pubblicità all'istruttoria, in quanto rivolta a garantire il rispetto di determinati standard di qualità della legislazione, mentre a suo parere un eccesso di pubblicità in altre fasi e procedimenti che si svolgano tra Governo e Parlamento, prodromici alla formazione della decisione, potrebbero invece rischiare di limitare la mediazione politica.

Venendo infine al piano delle possibili sanzioni che potrebbero essere introdotte, ha ipotizzato che il mancato adempimento dei rinnovati obblighi istruttori eventualmente previsti dai regolamenti parlamentari potrebbe tradursi in limitazioni o impedimenti alla calendarizzazione dei progetti di legge. Invece, sul piano delle norme costituzionali, pur ritenendo che un dovere di completare l'istruttoria e di svolgerla secondo criteri di utilità sia già desumibile dal vigente articolo 72 della Costituzione, non ha escluso che l'inserimento in Costituzione di un riferimento esplicito all'istruttoria legislativa non possa sortire utili effetti, perché potrebbe fornire il parametro per aprire qualche spiraglio al sindacato di costituzionalità sul vizio formale su cui la Corte è stata sinora molto prudente (ad es. nella sua giurisprudenza degli anni Novanta, la Corte costituzionale da un lato aveva sostanzialmente affermato che non esiste una nozione costituzionale di "articolo" così implicitamente ammettendo la prassi di articoli composti da centinaia di commi), anche se nella sua più recente giurisprudenza ha affermato la necessità di assicurare funzionalità al procedimento legislativo ordinario, stigmatizzando la prassi della posizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

5 dicembre 2018: audizione del prof. Paolo Passaglia e del prof. Antonio Palma

Sintesi degli interventi non riviste dagli autori

Il **prof. Passaglia** ha premesso, in linea generale, che se è vero che la tecnica legislativa risponde ad una esigenza avvertita in maniera sempre più pressante nelle democrazie occidentali, al contempo non può sottacersi che essa va modulata nel rispetto della discrezionalità politica che la Costituzione riconosce al *conditor juris*.

Ciò premesso, ha rilevato come debba distinguersi tra problematiche attinenti al momento in cui si decide, cioè intra-procedimentali, e dinamiche relative al controllo ex post. Le due problematiche sono infatti solo apparentemente collegate. Relativamente al controllo ex post la variabile fondamentale non risiede tanto nella sede politica in cui le decisioni vengono assunte ma nelle sedi giurisdizionali e in particolare in quella del giudice costituzionale, la cui giurisprudenza pone condizionamenti che hanno riflesso anche sulla disciplina interna del procedimento legislativo. A titolo di esempio, ha ricordato che la Corte, con orientamento consolidato, a partire dalla sentenza n. 9 del 1959 ha sempre ritenuto che il regolamento parlamentare non possa rappresentare la norma di raffronto nel giudizio di costituzionalità. Quindi, irreggimentare il procedimento legislativo attraverso norme regolamentari produce effetti all'interno del Parlamento, ma non in sede di controllo ex post; con il che una eventuale disciplina regolamentare stringente sugli aspetti della tecnica legislativa non produrrebbe l'effetto di rendere eventuali violazioni della disciplina medesima censurabili ad opera della giurisdizione costituzionale.

Stante tale situazione, secondo il prof. Passaglia occorrerebbe puntare sulla valorizzazione di fonti che possano fungere da parametro nel giudizio di costituzionalità. Una prima ipotesi porta a pensare ad una eventuale modifica costituzionale. La soluzione che passa per la costituzionalizzazione di una certa disciplina, di modo che eventuali violazioni possano essere sanzionate, non è tuttavia scevra da problematiche, perché – a parte le difficoltà che accompagnano l'adozione di una modifica costituzionale - il rischio di esagerare è forte (con conseguente necessità di reintervenire al cambiare di certi presupposti) oppure, al contrario, la revisione costituzionale potrebbe dire troppo poco. Come modello perseguibile ha citato il caso francese. Se si guarda infatti all'esempio della Costituzione della V Repubblica, emerge che essa è molto attenta nel disciplinare i rapporti tra Governo e Parlamento. Essa non disciplina tuttavia nel dettaglio le singole procedure, ma pone dei principi ed anche alcune regole significative che illuminano una serie di istituti che vengono disciplinati in altre fonti. Quindi, mediante la costituzionalizzazione del principio o della regola fondamentale, consente un controllo di costituzionalità per violazione della regola o del principio per come essi si sono concretizzati all'interno delle altre fonti.

Stante la suddetta giurisprudenza sul regolamento parlamentare, le ulteriori alternative parrebbero due: 1) affidarsi alla prassi, eventualmente rafforzata da ulteriori atti (circolari, etc.); 2) utilizzare la legge ordinaria. Nel primo caso, si tratta di una soluzione che non lo entusiasma, stante il basso livello della fonte, che potrebbe non tenere di fronte alle inevitabili turbolenze che dovessero presentarsi nel contesto che essa è chiamata a disciplinare. Anche la seconda soluzione, a suo avviso, presenta qualche sbavatura. A titolo esemplificativo, ha citato la legge n. 400 del 1988, che ha funzionato bene solo per gli atti non aventi forza di legge. Perché? In dottrina si distingue tra norme di produzione, che si inquadrano nell'ambito della gerarchia formale, e norme sulla produzione, che si caratterizzano per la c.d. gerarchia logica (ha citato l'esempio delle norme sulla pubblicazione, che pur essendo contenute in una legge ordinaria vincolano anche il legislatore costituzionale). La gerarchia logica funziona solo quando "il mare è calmo". Se ne ha una dimostrazione proprio osservando l'impatto della legge n. 400, che, data la sua natura di legge ordinaria, di fatto non riesce a vincolare il legislatore successivo, come ben dimostrato dalla prassi della decretazione d'urgenza.

Un'altra possibile soluzione, che però richiede una modifica costituzionale, è quella, sperimentata in Francia, basata sul modello delle leggi organiche. Queste sono leggi, volte a disciplinare i rapporti tra gli organi, che sono approvate con un procedimento rafforzato e conseguentemente riescono a vincolare il

legislatore ordinario, pur senza essere il procedimento di adozione oltremodo defatigante (con conseguenze relativa facilità di modifica).

Nel ribadire che il modello francese potrebbe costituire, nel bene e nel male, un punto di riferimento anche per il nostro Paese, al riguardo ha fatto presente che in quel modello il problema degli studi di impatto è in corso di ulteriore discussione proprio in questi mesi, essendo all'esame un progetto di legge organica rivolto al miglioramento degli studi di impatto. La Costituzione francese contiene infatti un riferimento generico alla necessità di acquisire pareri da alcuni soggetti, rinviando per l'attuazione alla legge organica.

Nell'ordinamento francese gli studi di impatto – i quali vengono sistematicamente realizzati – vengono demandati alle strutture ministeriali. La proposta di legge organica in discussione prevede che gli studi di impatto siano condotti, oltre che da organismi governativi, anche da organismi indipendenti. Per quanto concerne la disciplina regolamentare dell'Assemblea nazionale, è previsto anche che soggetti esterni possano fare osservazioni sugli studi di impatto presentati dal Governo, in tal modo realizzando una sorta di istituzionalizzazione delle lobbies.

Ha aggiunto che gli studi di impatto sono solo una parte delle valutazioni tecniche che nell'ordinamento francese vengono considerate nell'ambito del procedimento legislativo. Un ruolo forse ancora più importante è assegnato al Consiglio di Stato, che si pronuncia su qualunque progetto di legge governativo. Il parere che viene reso è molto articolato e riguarda sia gli aspetti formali, inclusa l'intelligibilità dei testi, sia i contenuti, concretizzando una sorta di valutazione di costituzionalità preventiva. Il parere non è reso pubblico, anche se è consentita una sua limitata diffusione, perché il ministro competente generalmente lo mette a disposizione dei relatori. Il parere dà luogo a una specie di contraddittorio tra Consiglio di Stato e Governo e, pur non essendo pubblico né vincolante, riveste una notevole importanza, soprattutto per gli atti non legislativi, perché il soggetto che ha reso il parere sarà poi lo stesso che sarà chiamato a sindacare l'atto in sede giurisdizionale. Ha ricordato anche che è stata introdotta la possibilità per i Presidenti delle Camere di chiedere il parere.

Relativamente alla questione degli emendamenti, ha affermato di non vedere particolari soluzioni, stante il rischio che il procedimento possa essere ingabbiato e bloccato strumentalmente. L'unico rimedio che intravede potrebbe risiedere in un controllo costituzionale ex post. Il Consiglio costituzionale francese, proprio rifacendosi alla costituzionalizzazione del diritto d'emendamento, ha elaborato una nutrita giurisprudenza sul contenuto e sulla coerenza dell'emendamento rispetto al testo emendato. La Corte costituzionale italiana non ha una simile giurisprudenza, perché non ha il parametro su cui fondarla; e finché non ci sarà tale parametro (si richiederebbe, all'uopo, l'introduzione in Costituzione di un qualche riferimento) non potrà esserci alcuna giurisprudenza.

Il **prof. Palma** ha preliminarmente osservato che le tematiche oggetto dell'audizione potrebbero trovare una loro sintesi in questi termini: "le parole della legge", intese come parole chiare, coerenti, comprensibili e sistematicamente inserite in un contesto normativo intelligibile da parte dei destinatari delle norme, i cittadini, i quali non sono necessariamente interpreti tecnicamente qualificati.

Venendo alla prima tematica (concernente l'opportunità di affidare la redazione della documentazione istruttoria tecnica, ivi comprese le analisi di impatto, ad organi sganciati dall'apparato governativo), ha evidenziato come, nell'esperienza francese, evocata dal collega prof. Passaglia, l'inserimento in costituzione del principio secondo il quale il procedimento legislativo deve consentire una adeguata istruttoria corrisponda a quella peculiare esperienza costituzionale. Richiamando una esperienza più vicina alla nostra, quella tedesca, ha ricordato che anche in Germania le analisi di impatto sono affidate agli organismi proponenti, come in Italia, ove il DAGL esercita tale competenza. In Germania è stato peraltro istituito il Consiglio nazionale per il controllo normativo - organismo, con un profilo politico neutrale, pur essendo nominato dal Governo - che ha il potere di intervenire sulle analisi di impatto. Quindi, tenendo a mente che l'analisi istruttoria e documentale può essere affidata ad organi che fanno capo ai ministeri, mentre le analisi di impatto necessitano di una verifica terza, in Germania quest'ultima verifica è stata affidata al Consiglio nazionale per il controllo normativo, mentre in Francia, come detto dal collega

Passaglia, essa è di competenza del Consiglio di Stato. Nei due citati Paesi, i pareri degli organi preposti alla verifica non vincolano comunque il Governo, che può discostarsi da essi, assumendosene la responsabilità politica.

Circa la seconda tematica (relativa al riordino delle fonti normative sia primarie che secondarie ai fini di una valutazione dell'impatto che le stesse hanno), ha ritenuto utile ricordare come in passato l'ordinamento delle fonti secondo il principio gerarchico fosse strettamente connesso ad una peculiare struttura dell'ordinamento giuridico, alla cui base si collocava la concentrazione della potestà legislativa in un unico soggetto. Da ciò discendeva che le fonti venivano gerarchicamente ordinate sulla base del valore formale della forza di legge. Il sistema attuale è invece è strutturato in senso poliarchico e pluralistico e sovverte la gerarchia delle fonti. Oggi infatti il sistema è organizzato in base al principio della competenza. In tale sistema diventa molto complesso individuare per le fonti secondarie una fonte legittimante. Le fonti secondarie oggi si articolano in fonti normative e fonti che esplicitamente non sono regolamentari. Al riguardo il Consiglio di Stato, individuando il discrimine tra fonti secondarie normative ed atti amministrativi ad effetti generali mediante il ricorso ad una peculiare ricostruzione della nozione di astrattezza (in base alla quale nel caso delle prime i destinatari non sarebbero individuabili né a monte né a valle, mentre nel caso dei secondi i destinatari sarebbero individuabili a valle e non a monte) ha assunto una posizione che, ad avviso del prof. Palma, appare debole sul piano teorico. A suo parere, infatti, sul piano sostanziale entrambi i generi di fonti incidono in maniera decisa sulle posizioni giuridiche dei destinatari.

Ha aggiunto anche che il discorso non andrebbe limitato alle fonti normative primarie e secondarie ma dovrebbe investire tutto il complesso delle fonti regolative, che in un sistema poliarchico sono diffuse e, soprattutto, si inseriscono in un sistema di legittimazione progressivo, tale che ogni giorno sorgono fonti che si auto-qualificano ed auto-legittimano.

Per quanto riguarda le norme ordinamentali sulle fonti e in particolare la legge n. 400 del 1988, ha sottolineato come al riguardo il Consiglio di Stato abbia sancito un principio che in qualche modo è da ritenere "eversivo", allorché ha affermato che sono le fonti primarie a legittimare le fonti secondarie aventi natura non regolamentare. Conseguentemente non abbiamo un'unica fonte formale (la l. n. 400) idonea a legittimare le fonti secondarie.

Pertanto non crede nella possibilità di una agevole costituzionalizzazione del fenomeno delle fonti, perché non si può opporre la rigidità formale costituzionale rispetto a fenomeni pluralisti e rispondenti alla nozione di flussi. La nozione di fonte oggi è quindi fluida e perciò sarebbe meglio cercare di intervenire su tali fenomeni pluralistici mediante meccanismi elastici di regolazione. Quali potrebbero essere? A suo parere occorrerebbe intervenire sugli ambiti afferenti la pubblicità del sistema, perché solo rendendo pubblico il controllo dei processi normativi li rafforziamo indipendentemente dalla fonte che li disciplina. A tal fine la fonte di riferimento per procedimentalizzare tali processi risiederebbe nel regolamento parlamentare, in ragione della sua peculiare forza di resistenza rispetto alla legge ordinaria. Tutto questo andrebbe poi inserito nel contesto di una dinamica complessiva fondata sul controllo popolare dei cittadini, perché solo esso può rafforzare le norme e le regole, vincolando il legislatore.

Quanto alla possibilità di addivenire all'adozione di criteri redazionali più stringenti per l'elaborazione dei testi normativi e dei relativi emendamenti, ha innanzitutto ricordato che il vigente sistema di fonti appare piuttosto confuso: la circolare del Presidente del Consiglio n. 1 del 2001, la circolare congiunta dei Presidenti delle Camere del 2001, alcune leggi ordinarie, tra le quali la legge n. 400 del 1988, la legge n. 212 del 2000 in materia di drafting delle norme tributarie, la normativa regionale intervenuta sul punto, a partire dalla legge della regione Toscana del 1984, fino ad arrivare al manuale dell'osservatorio legislativo interregionale del 2007, nel quale si dedica particolare attenzione alla tematica del linguaggio normativo ed agli aspetti concernenti la struttura e la coerenza delle disposizioni. Emerge pertanto la necessità di raccogliere e ordinare tali molteplici fonti in un testo unico, che possa rendere chiaro ed accessibile il dato normativo in materia, perché solo la diffusione del dato normativo rende possibile il controllo popolare diffuso sul rispetto di tale normativa, essendo il legislatore, per sua natura, portato a discostarsene.

Per quanto concerne in particolare il tema degli emendamenti, ha evidenziato come esso sia particolarmente delicato, innanzitutto perché i regolamenti parlamentari consentono generalmente la presentazione di emendamenti fino all'imminenza della discussione di un certo testo di legge. Se pertanto è vero che l'iniziativa emendativa non può essere compressa oltre ogni limite, ugualmente si potrebbero prevedere forme semplificate di istruttoria previa mediante il rinvio alla valutazione già effettuata. Infatti, l'emendamento relativo ad un provvedimento che è già stato oggetto di valutazione di impatto necessita di una minore documentazione e di una analisi di impatto semplificata, sempre che per emendamenti si intendano proposte aventi limitata portata modificativa e non certo i maxiemendamenti che rappresentano invece un vulnus per il sistema.

Oltre all'analisi di impatto si potrebbe a suo avviso fare leva anche sull'analisi tecnico normativa, dilatandola, perché è una piccola analisi di merito che tiene conto di una serie di parametri, anche se non della qualità del linguaggio legislativo, aspetto che invece sarebbe da considerare decisivo. Al riguardo, dopo aver ricordato che i limiti alla comprensione risiedono nella tradizione interpretativa e nella scienza del diritto, che hanno un peso relevantissimo nelle parole della legge (intendendo per legge qualsiasi atto che abbia una efficacia regolativa), ha avanzato la proposta (dal prof. Palma stesso definita oggettivamente discutibile ma con un proprio nucleo di verità) di favorire la comprensione delle parole della legge mediante una loro traslazione o traduzione nel linguaggio corrente. Consapevole che ogni traduzione, come ricordava Umberto Eco, è una interpretazione, ha precisato il senso della sua proposta: al testo della legge, così come tecnicamente redatto, andrebbe allegata una rubrica in linguaggio corrente. Sarebbe una operazione difficile ma comunque fattibile tecnicamente, previa standardizzazione del linguaggio corrente. A suo parere, in tal modo si introdurrebbe un vero meccanismo di controllo sui processi normativi. Ha concluso ricordando che prima che la scienza giuridica si stabilizzasse le parole della legge erano quelle del linguaggio comune e non v'era nemmeno necessità del linguaggio scritto, in quanto la tradizione orale era sufficiente per comprendere le norme, perché erano scritte nel linguaggio di tutti i giorni.

Nella fase delle domande, la Presidente on. **Dadone** ha preliminarmente ricordato che, per quanto riguarda la questione degli emendamenti, molte problematiche derivano anche dai diversi criteri di ammissibilità seguiti alla Camera e al Senato e dalla mancanza al Senato di un organismo simile al Comitato per la legislazione. Rivolgendosi al prof. Passaglia, ha chiesto chiarimenti per quanto concerne l'istituzionalizzazione dell'attività degli *stakeholders* nel contesto francese, al fine di poter valutare una eventuale riproposizione di quel modello nel contesto nazionale, tenendo però a mente che nel nostro contesto l'attività di consultazione dei portatori d'interesse viene spesso vanificata dall'attività emendativa posta in essere dal Governo nella fase conclusiva dell'esame dei provvedimenti. Ha chiesto inoltre maggiori precisazioni sul cenno fatto dal prof. Passaglia relativo alla possibilità per i Presidenti di Assemblea di richiedere il parere del Consiglio di Stato.

Nel rispondere al primo quesito, il prof. **Passaglia** ha fatto presente che un quadro della situazione si può agevolmente dedurre dalla pagina del sito dell'Assemblea nazionale dedicata agli studi di impatto ed alle consultazioni aperte sui provvedimenti più significativi, le quali sono facilmente accessibili per i cittadini che vogliono partecipare. Ha precisato che il suo riferimento alle lobbies nasceva dalla presupposizione che tali forme di consultazione siano utilizzate soprattutto dalle lobbies. Ha evidenziato anche che l'idea della partecipazione appare radicata nelle istituzioni francese anche in modalità informali. A titolo di esempio, ha ricordato che nella giurisdizione costituzionale non c'è l'istituzionalizzazione della partecipazione dei cittadini, anche se poi di fatto attraverso quelli che vengono definiti "interventi attraverso le porte strette" chiunque può inviare lettere su casi particolarmente significativi, lettere che poi spesso finiscono sul tavolo dei relatori nel Consiglio costituzionale. Si tratta di forme di partecipazione che, sia pur non istituzionalizzate relativamente ai loro effetti, rivestono comunque una certa utilità.

Quanto al secondo quesito, ha fatto presente che, fermo restando che il Consiglio di Stato rimane l'interlocutore privilegiato del Governo, il riconoscimento di una analoga facoltà per alcune iniziative parlamentari risponde alla logica di cercare di riequilibrare il gap conoscitivo esistente tra le due istituzioni. Il Parlamento è così messo in grado di ricorrere alla funzione consultiva del Consiglio di Stato per alcune sue iniziative qualificate. In tale contesto, il filtro operato dai Presidenti d'Assemblea è evidentemente finalizzato ad attivare l'organo consultivo solo in relazione a quelle iniziative che hanno elevate probabilità

di essere approvate.

L'on. Dori, rivolgendosi al prof. Palma, ha chiesto indicazioni su quale possa essere l'organo chiamato ad operare quella traduzione dal linguaggio tecnico al linguaggio corrente alla quale il professore ha fatto riferimento. Ha chiesto anche se una simile traduzione in linguaggio corrente non possa rivelarsi utile ad evitare forzature mediatiche sul contenuto delle norme approvate, nell'ottica di realizzare una forma di democrazia diretta quanto meno sul piano della comprensione delle leggi.

Nel rispondere, il prof. **Palma** ha dichiarato di essere assolutamente d'accordo con quanto affermato dall'on. Dori. Ha esplicitato anche che, a suo avviso, il sistema francese non potrebbe funzionare nel contesto italiano, perché è collegato ad una struttura istituzionale e costituzionale in cui il Parlamento riveste un ruolo assolutamente minore, ad una mentalità collettiva che sacramentalizza il potere e ad una storia dello Stato nazionale molto diversa da quella italiana, tutti aspetti che non sono storicamente ascrivibili al contesto nazionale. Venendo allo specifico delle domande, ha rimarcato che il problema del linguaggio della legge andrebbe a suo avviso affrontato in maniera radicale, affiancando al testo redatto nella lingua tecnica un testo redatto in lingua ordinaria. Si tratta di una operazione complessa ma fattibile, di cui potrebbe essere incaricato un collegio, nominato dalle Camere, di cui facciano parte giuristi ed esperti linguistici. L'operazione implica una necessaria standardizzazione del linguaggio comune, anche a rischio di un qualche appannamento della purezza teorica del linguaggio tecnico. Occorrerebbe inoltre procedere ad un adeguamento periodico dei testi tradotti sulla base delle modificazioni del linguaggio nel tempo intervenute. In tal modo la partecipazione dei cittadini, che trova nel linguaggio tecnico un ostacolo insormontabile (cosa che invece non avviene per le *lobbies*), potrebbe nelle forme e nei canali possibili essere resa effettiva.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

18 dicembre 2018: audizione del prof. Francesco Dal Canto e del prof. Francesco Clementi

Sintesi degli interventi non riviste dagli autori

Il prof. **Dal Canto**, partendo da considerazioni di carattere generale, ha individuato nei seguenti due i tratti tipici della produzione normativa degli ultimi anni: 1) la straordinaria velocità con cui si producono, si sostituiscono e si avvicendano le norme giuridiche, fenomeno che si lega sia a ragioni interne al sistema politico istituzionale sia a fattori esterni connessi ai mutamenti sociali; 2) il policentrismo normativo, che ha prodotto una sorta di accerchiamento del Parlamento da parte dei diversi attori che a livello internazionale, sovranazionale o nazionale alimentano una produzione normativa di matrice non parlamentare. Tali tendenze determinano due tipi di ricadute: la prima incide sulla forma di Governo, producendo l'effetto che il Parlamento non sia più il principale motore della produzione normativa; l'altra ha riflesso sulla qualità della produzione normativa, sia per quanto concerne i suoi aspetti formali sia per gli aspetti sostanziali, intesi come adeguatezza di risposta alle domande che provengono, sia - soprattutto - per quanto concerne il rispetto dei modelli teorici previsti dall'ordinamento relativamente all'esercizio della produzione normativa.

Per quanto riguarda l'impatto sul sistema delle fonti, nel richiamare i dati forniti dall'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati concernenti la produzione normativa dei primi sei mesi della legislatura, ha evidenziato come da essi sia possibile enucleare tendenze, proprie degli ultimi anni, che trovano conferma o addirittura si accentuano, sia pur - se si voglia - per motivi contingenti. Da essi emerge la nettissima prevalenza (82%) delle leggi di conversione rispetto alle altre leggi ordinarie, dato che dimostra come, dopo il tentativo di porre un qualche argine a tale fenomeno esperito dalla Corte costituzionale e dalla Presidenza della Repubblica, si sia fisiologicamente tornati nella patologia.

Per quanto concerne le norme secondarie, anch'egli è del parere che il fenomeno maggiormente evidente degli ultimi anni sia quello noto come "fuga della legge n. 400 del 1988", essendo manifesto come tutti i paletti previsti dall'articolo 17 della medesima legge in materia di esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo vengano - sia pure per motivi comprensibili sul piano politico - sostanzialmente bypassati (si pensi ai decreti di natura non regolamentare, oppure alla ricorrente legificazione di materie già demandate alla fonte secondaria). Comunque, si tratta a suo avviso di fenomeni che pure hanno una qualche giustificazione nell'ottica governativa (basti pensare agli aggravati procedurali imposti dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, oppure alle difficoltà discendenti dall'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in tema di esercizio della potestà regolamentare da parte dello Stato).

Venendo ad altro aspetto, ha segnalato che un ulteriore fenomeno in espansione è dato dall'esercizio della potestà normativa secondaria da parte delle autorità amministrative indipendenti, le quali producono regolamenti incidenti su campi sensibili concernenti la tutela delle persone. Si tratta di fonti che spesso si configurano come veri e propri regolamenti indipendenti, essendo caratterizzate da una copertura legislativa davvero esile.

Quanto alle vie d'uscita, stante questo quadro, è del parere che un approccio volto a correggerlo implichi, da una parte, l'introduzione di alcuni interventi mirati a limitare le patologie contrarie alla Costituzione e, dall'altra, la prospettazione di soluzioni che tengano in qualche modo conto delle forze e degli interessi che agiscono in favore dei cennati fenomeni patologici.

Per quanto riguarda il riordino delle fonti, relativamente a quelle primarie, ritiene che lo strumento migliore, perché giustiziabile, consista in una riforma costituzionale che costituzionalizzi i limiti già previsti a livello legislativo (cioè nella legge n. 400/1988). Ha segnalato anche che una possibile alternativa potrebbe consistere nell'introduzione nell'ordinamento, sia pur sempre attraverso una modifica costituzionale, della categoria delle leggi organiche. In particolare, si tratterebbe di attribuire alla legge n. 400/1988 la natura di legge organica, conferendole il rango di fonte interposta tra la Costituzione e le altre leggi ordinarie. Per il prof. Dal Canto, potrebbe anche rivelarsi utile ed opportuno l'inserimento in Costituzione di un riferimento più forte al concetto di qualità della normazione, essendo il parametro desumibile dall'articolo 97 della

Costituzione, cui talvolta la Consulta ha fatto riferimento, troppo esile, unitamente all'introduzione di un parametro, più saldo di quello rappresentato dall'attuale articolo 72 della Costituzione, sui tempi dell'istruttoria legislativa. Sul piano dei regolamenti parlamentari, ha ipotizzato che una migliore attuazione dell'articolo 72, secondo comma, della Costituzione, in materia di procedimenti abbreviati, mirata a considerare i provvedimenti ritenuti prioritari ed urgenti, potrebbe contribuire a sgravare la pressione della decretazione d'urgenza.

Per quanto riguarda le fonti secondarie, ha evidenziato la necessità di snellire il procedimento lungo, defaticante ed oneroso disciplinato dall'articolo 17 della legge n. 400/1988 al precipuo scopo di arginare il fenomeno della "fuga dal regolamento".

A suo parere, andrebbero altresì implementati maggiormente i raccordi tra amministrazioni indipendenti ed il Parlamento (ad esempio valorizzando le relazioni Air che la legge prevede debbano essere inviate alle Camere), anche al fine di, da un lato, colmare il deficit di legittimazione democratica che caratterizza le autorità indipendenti e, dall'altro, rafforzare il generale potere di controllo del Parlamento sulla produzione normativa.

In tema di istruttoria legislativa, ha espresso l'avviso che essa vada sicuramente rafforzata. Bisogna cioè prestare attenzione all'istruttoria prevedendo tempi certi ma anche tempi veri per la discussione. Inoltre, essendo evidente che attualmente l'istruttoria parlamentare si basa per lo più su elementi informativi provenienti dal Governo, il rafforzamento del ruolo del Parlamento dovrebbe necessariamente passare attraverso la realizzazione di canali conoscitivi autonomi. Si tratta della strada già indicata da L. Elia, allorquando invitava il Parlamento ad instaurare una dialettica con il Governo sulla base di fonti informative indipendenti.

Considerato che il soggetto centrale nel contesto dell'istruttoria posta in essere sul versante dell'amministrazione è il DAGL, ha ricordato anche che esso non può essere considerato un soggetto terzo, come d'altronde ha rilevato anche il Consiglio di Stato, allorquando ha rappresentato l'esigenza che tale organo sia dotato di maggiore autonomia rispetto al decisore politico/Governo. A tal fine, si potrebbe a suo parere guardare anche a quelle esperienze straniere che si connotano per la presenza di un soggetto terzo (una agenzia, un soggetto anche privato) preposto a certificare le relazioni istruttorie predisposte dalle amministrazioni.

Non ha comunque celato che, se è pur vero che occorre perseguire la qualità, al contempo va prestata attenzione all'esigenza di non appesantire ed irrigidire troppo il procedimento legislativo, essendo la buona qualità una questione di regole ma anche di cultura e dovendo le due cose crescere di pari passo. In tale contesto la previsione di obblighi istruttori forti per le iniziative dei parlamentari potrebbe costituire un disincentivo per l'iniziativa parlamentare che già adesso appare recessiva rispetto a quella governativa.

Si è dichiarato inoltre favorevole ad obblighi istruttori per la fase emendativa posta in essere da parte dell'Esecutivo e delle Commissioni, ricordando che nell'ordinamento già esiste una disposizione (contenuta nel DPCM 1° ottobre 2012 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) che reca la previsione di una istruttoria del DAGL su emendamenti sia governativi che parlamentari relativi a provvedimenti legislativi.

Per quanto riguarda, in fine, l'introduzione di eventuali misure più stringenti in materia di elaborazione di testi normativi, ha rilevato che se è pur vero che i criteri vigenti sono prevalentemente contenuti in fonti dotate di scarsa forza vincolante (circolari), è altrettanto vero che quando taluni di tali criteri sono stati elevati al rango legislativo (es. art. 13-bis della legge n. 400/1988, relativo alla chiarezza dei testi normativi) i risultati prodotti non sono stati molto diversi. Ciò implica che se si vuole che i vincoli acquistino efficacia, essi vanno elevati al rango costituzionale. Si offrirebbe così alla Corte costituzionale, che negli ultimi anni è sembrata disponibile a considerare tali aspetti, uno strumento valido ai fini di un controllo efficace su di essi.

L'intervento del prof. Clementi è stato in primo luogo volto a stigmatizzare le principali criticità presentate dal sistema, che a suo parere risiedono innanzitutto nella triade "decreto-legge-maxiemendamento - questione di fiducia", che da alcuni decenni caratterizza il settore della produzione normativa. Al riguardo ha innanzitutto sottolineato l'importanza, qualora si intenda pervenire ad un equilibrio soddisfacente, di un migliore raccordo tra Governo e Parlamento. Inoltre ha evidenziato come lo

scioglimento della triade passi attraverso alcune scelte di fondo. A tal fine, ogni considerazione in merito al sistema delle fonti dovrebbe muovere dall'assunto che il Governo rappresenta il comitato direttivo della maggioranza e che il protagonismo del Governo si colloca ormai dentro un tempo storico. Oramai il decreto-legge si configura come una sorta di "ultimo treno per Yuma", cioè come l'ultimo veicolo possibile che consente al Parlamento di dialogare dialetticamente in una maniera soddisfacente con il Governo. Questo è sbagliato anche dal lato del Governo, perché lo lascia dominus ma in una posizione sbagliata, non riconoscendogli il dominio, nella posizione giusta, che gli competerebbe, cioè quello di rappresentare il comitato direttivo della maggioranza. Prendere atto di tale stato di cose – come già avvenuto in altri ordinamenti – consentirebbe al Parlamento di reagire spostando l'attenzione sul piano del controllo, ridando così dignità alla natura parlamentare del nostro ordinamento. Per fare ciò va, a suo avviso, affrontata l'ipocrisia del ragionamento che vuole che il Governo abbia esercitato a lungo poteri straordinari in luogo di quelli ordinari, che sono ben definiti dal testo costituzionale e dalla legge n. 400 del 1988. In tale ottica decretazione d'urgenza, questione di fiducia e delegazione legislativa, considerata nei suoi rapporti con la funzione consultiva esercitata dal Parlamento, vanno riportate in ordine. Due sono le strade percorribili: o la costituzionalizzazione dei limiti, ora legislativi, alla decretazione d'urgenza, oppure un intervento volto a veicolare quei limiti in una parte dell'ordinamento, rinvigorendone però la forza.

Il contenuto della possibile costituzionalizzazione non può che muovere dai limiti alla decretazione d'urgenza già analiticamente indicati dall'articolo 15 della legge n. 400/1988 ma finora considerati come una sorta di *non liquet*. A ciò si dovrebbe accompagnare uno scambio, che veda il Parlamento accettare la funzione di comitato direttivo della maggioranza esercitata dal Governo, accordandogli una corsia privilegiata per le iniziative che ritiene essenziali per l'attuazione del suo programma. Ciò potrebbe realizzarsi, ad esempio, mediante l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa per tutte le leggi, fatta eccezione per quelle costituzionali e, eventualmente, qualora introdotte, per le leggi organiche. La contropartita che il Governo sarebbe chiamato ad offrire dovrebbe passare attraverso una limitazione del ricorso della questione di fiducia, mediante una rigorosa definizione delle materie su cui la stessa possa essere posta. In proposito ha sottolineato come attualmente il ricorso sistematico alla fiducia di fatto stravolge la forma di governo parlamentare del nostro ordinamento. A suo avviso, la strategia sopra descritta, qualora implementata, dovrebbe rendere residuale il terzo aspetto fenomenologico della triade: la pratica del maxiemendamento. Sempre per quanto concerne la decretazione d'urgenza, è altresì del parere che vada previsto il divieto di introdurre disposizioni aggiuntive ai disegni di legge di conversione.

Per quanto concerne gli ambiti dell'istruttoria normativa, ha dichiarato di condividere l'impostazione seguita dal Consiglio di Stato in sede di esame dello schema di regolamento sull'AIR adottato nel 2017. Ha altresì fatto presente che l'adozione di modello simile a quello dato, in materia di autonome valutazioni economiche e finanziarie, all'Ufficio parlamentare di bilancio (U.P.B.) potrebbe contribuire a diminuire quel predominio conoscitivo di cui gode il Governo, anche per quanto concerne la selezione della tipologia dei dati ritenuti rilevanti. A latere di tutto ciò, ma strettamente connessa alla tematica della decisione parlamentare e quindi dell'istruttoria legislativa, si pone a suo avviso anche l'esigenza di affrontare la tematica della regolamentazione legislativa dei gruppi di interesse e di pressione.

Il prof. Clementi ha altresì segnalato l'esigenza di rafforzare il controllo parlamentare nei confronti delle autorità amministrative indipendenti, tenuto conto che esse, svolgendo nel nostro ordinamento una funzione decisiva di cura di interi ambiti in tutto o in parte non investiti dalla funzione legislativa, sono in qualche modo parte del fenomeno conosciuto come "fuga dalla legge". I tempi a suo parere appaiono infatti maturi per instaurare un dibattito pubblico sulla tematica della produzione normativa posta in essere dalle autorità indipendenti, nella consapevolezza che il controllo parlamentare non può esaurirsi nella mera dinamica dei raccordi (audizioni, relazioni periodiche, etc.).

Nella fase delle domande, la Presidente on. **Dadone**, ricollegandosi a quanto evidenziato in precedenza a proposito del policentrismo normativo di matrice sovranazionale o internazionale, ha chiesto l'opinione degli auditi riguardo all'esclusione dall'AIR per i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali. Ha chiesto altresì di fornire ulteriori elementi in merito al tema, solo accennato, del parere del Consiglio di Stato nell'ambito del procedimento di adozione del regolamento sull'AIR.

Il prof. **Clementi** ha dichiarato di ritenere sensata l'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR in caso di disegni di legge di ratifica, perché la natura e il rango di tale tipologia di atti travalica gli aspetti della mera fattibilità tecnica.

Il prof. **Dal Canto**, nel ricordare che l'ultimo regolamento in materia rappresenta comunque un passo in avanti rispetto al tema dell'esclusione e dell'esenzione dall'AIR, si è dichiarato d'accordo con il collega Clementi rispetto alla sottrazione dall'AIR dei disegni di legge di ratifica, considerato il peculiare rango che tale tipo di fonte, che si connette ad una precipua copertura costituzionale, riveste nell'ordinamento. Quanto al Consiglio di Stato, ha dichiarato di aver apprezzato il parere dell'organo consultivo, che, senza nascondere specifiche criticità, ha preso atto che il regolamento va nella direzione giusta anche per quanto concerne la presa d'atto della effettiva natura, in base alla prassi, dei decreti-legge, che è tale da giustificare l'assoggettamento dei decreti medesimi all'analisi di impatto, sia pur in forma semplificata.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

19 dicembre 2018: audizione della prof.ssa Marina Pietrangelo

Sintesi dell'intervento non rivista dall'autrice

La **prof.ssa Pietrangelo** ha preliminarmente osservato che le tematiche alla base del ciclo di audizioni del Comitato per la legislazione investono l'intero ciclo della regolazione, articolato nelle sue macro-fasi (l'iniziativa, l'istruttoria, la valutazione etc.), intese come strettamente interconnesse tra loro: pensarle come separate sarebbe del tutto erroneo, in linea d'altronde con la giurisprudenza del Comitato stesso, che vede la decisione legislativa come un segmento di un procedimento complesso. Ha quindi premesso di voler incentrare il proprio intervento non su una specifica fase del ciclo della regolazione ma su un aspetto che trasversalmente interessa l'intero ciclo: la formulazione tecnica dei testi, considerata sotto due profili. Il primo concerne l'organizzazione, la scrittura e la redazione del testo, e quindi evoca la tematica del linguaggio della legge. Il secondo riguarda il possibile contributo dell'informatizzazione nel contesto del ciclo della regolazione.

Partendo dal primo profilo (composizione e scrittura dei testi), ha evidenziato come i testi normativi siano atti tipici, rigidi dal punto di vista della struttura testuale, e per ciò solo una volta approvati, tendenzialmente leggibili dal punto di vista strettamente giuridico. Non si tratta di una considerazione sbagliata, a ben vedere, anche se ad avviso della prof.ssa Pietrangelo, scavando più in profondità, s'intuisce che la qualità testuale della legge, richiesta dai principi di chiarezza, certezza del diritto e sicurezza giuridica, chiama in causa molti fattori. Non a caso, infatti, la Corte costituzionale guarda alla chiarezza ed alla certezza del diritto come a due entità consustanziali. Oggi però alle questioni che ruotano intorno alla qualità dei testi si può pensare non solo in termini di certezza del diritto, ma anche in termini di sicurezza giuridica dell'ordinamento: una fonte normativa chiara e comprensibile consente infatti di prevedere le conseguenze giuridiche di un'azione e, al contempo, garantisce la sicurezza giuridica, nel senso di una interpretazione conforme di tutti i testi giuridici che compongono l'ordinamento.

Nel ricordare che le regole – tuttora molto valide - che presiedono alla composizione e alla scrittura dei testi sono cristallizzate nella circolare approvata in eguale testo dalle Presidenze delle Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la prof.ssa Pietrangelo ha fatto presente che il problema che al loro riguardo si pone appare sempre lo stesso: il loro mancato rispetto, il loro aggiramento, anche se non sempre intenzionalmente voluto, non solo per quanto concerne gli atti di origine governativa ma anche per quanto riguarda gli atti e i testi di iniziativa parlamentare.

Al riguardo, rilevato che spesso si parla anche di perdita di autorevolezza della legge, la prof.ssa Pietrangelo ha inteso evidenziare che tale deficit di autorevolezza discende anche, probabilmente, da un cattivo uso delle parole della legge. Infatti, esiste una tipicità della fonte che si dovrebbe accompagnare anche alla tipicità del suo registro linguistico: dal piano linguistico di un certo atto discendono, infatti, la sua riconoscibilità e la sua autorevolezza. La riconoscibilità è funzionale naturalmente alla comprensibilità del testo e quindi anche all'attuazione successiva. Non è un caso che si parli spesso del registro linguistico della legge come di un piano linguistico che è primario rispetto a quello di atti successivi, che vengono così definiti metalinguaggi, linguaggi secondari, per il semplice fatto che un testo volto ad attuare la legge si può considerare in senso lato come derivato ed è derivato anche dal punto di vista linguistico. Posto quindi che la circolare sulla formulazione dei testi legislativi contiene regole valide sulla terminologia da usare nell'atto legislativo, la prof.ssa Pietrangelo, interrogandosi sulle manchevolezze riscontrabili nella pratica applicazione di tali regole, ha evidenziato che ciò che appare difettare maggiormente nelle fonti primarie è sicuramente l'uso di un lessico preciso, tecnico e specialistico.

In proposito ha ricordato che la fonte primaria è tipica anche dal punto di vista della sua partizione, che è molto rigida. La Costituzione impone infatti che la legge sia costruita articolo per articolo, mentre l'ulteriore diritto positivo prevede anche una sotto partizione dell'articolo in commi,

al fine di favorire una organizzazione testuale caratterizzata da periodi brevi. Però, anche se le indicazioni dal punto di vista morfosintattico non mancano, spesso si dimentica il lessico, cioè quali devono essere le parole della legge. Il lessico della legge, della fonte primaria, deve essere anzitutto un lessico preciso, tecnico-giuridico. Ovviamente, anche se ogni atto contiene dei termini che sono propri della materia regolata, non bisogna in alcun caso rinunciare al lessico tecnico-giuridico. Citando uno degli ultimi lavori di N. Irti (*Un diritto incalcolabile*), la prof.ssa Pietrangelo ha fatto presente che, contrariamente a quanto spesso si è soliti ritenere, il lessico tecnico-giuridico non va visto come un avamposto dell'anti-democraticità, ma rappresenta, anche nella visione di Irti, esattamente l'opposto, poiché la precisione linguistica, il rigore della parola, il linguaggio tecnico-giuridico costituiscono un presidio per la tutela dei diritti della collettività e dei singoli. Quanto più preciso è il testo, quanto più preciso è il linguaggio, quanto più tecnico è quello di una fonte primaria più saranno garantiti i diritti, perché il testo sarà comunque più chiaro, non porterà con sé quell'ambiguità che rende spesso il testo stesso inapplicabile e quindi anche una successiva oscurità a cascata perché, se una legge è oscura e ambigua, lo saranno probabilmente anche i successivi atti applicativi.

Per la prof.ssa Pietrangelo, la tendenza ad abbandonare il lessico tecnico-giuridico in favore di un lessico tratto dal linguaggio comune è da imputare in parte anche alle grandi battaglie che vengono condotte congiuntamente da giuristi e linguisti contro il burocratese. Si tratta in questo caso di un tema diverso, che riguarda soprattutto i provvedimenti amministrativi oppure il linguaggio della comunicazione pubblica, della comunicazione istituzionale (si pensi al caso delle amministrazioni che parlano sui canali social utilizzando un linguaggio incomprensibile, in qualche modo riproponendo gli stereotipi del burocratese). Nel caso della legge invece il tema è assolutamente diverso, perché per una fonte primaria il linguaggio giuridico rappresenta un presidio irrinunciabile. Eppure spesso la ratio politica, muovendo dall'esigenza di far comprendere meglio un testo, opta per l'accantonamento del linguaggio tecnico-giuridico, scegliendo un lessico di base, il cosiddetto linguaggio comune, corrente.

Secondo la prof.ssa Pietrangelo, a questa prima tendenza negativa si associa spesso anche l'abbandono della pratica definitoria: si usano sempre meno le definizioni. Eppure le circolari, i manuali e le guide a tutti i livelli (regionale, nazionale, interistituzionale nell'ambito dell'Unione europea, di stati esteri) raccomandano la pratica definitoria, cioè prevedono che, quando una fonte primaria introduce una regolazione relativa ad un nuovo istituto giuridico o descrive un nuovo fenomeno che l'ordinamento non conosceva prima, il legislatore lo debba identificare definendolo.

Nel ribadire che l'abbandono del linguaggio tecnico-giuridico in favore del linguaggio comune e l'assenza di ricorso alla tecnica definitoria producono ambiguità ed oscurità, la prof.ssa Pietrangelo ha fornito alcuni esempi concernenti l'affermarsi di tale fenomeno. Il primo trae spunto dal recente disegno di legge sulla concretezza nella pubblica amministrazione. Al riguardo ha rilevato che se da un lato si intuisce la ratio politica alla base del ricorso alla parola "concretezza", cionondimeno non si può negare che la stessa parola rischia di produrre ambiguità nel contesto dell'ordinamento, posto che l'articolo 97 della Costituzione sul buon andamento è stato tradizionalmente declinato in termini giuridici con un lessico specialistico molto diverso. Sarebbe quindi stato opportuno specificare meglio in termini giuridici all'interno della fonte normativa la parola, presa a prestito dal linguaggio comune, "concretezza". Il secondo esempio citato dalla prof.ssa Pietrangelo ha riguardato la recente legge sulla cittadinanza digitale, una legge relativa alla riforma dell'amministrazione pubblica che nel suo primo articolo contiene una norma di delega che ha dato origine a due decreti delegati di modifica del codice dell'amministrazione digitale. Orbene, tale articolo è rubricato "carta della cittadinanza digitale", senza però aver chiarito cosa sia la cittadinanza digitale e soprattutto se sia qualcosa di diverso rispetto alla cittadinanza tout court.

Per arginare il fenomeno testé descritto, occorre quindi, ad avviso della prof.ssa Pietrangelo, recuperare la pratica definitoria e tenere distinti registri e piani linguistici. Si può quindi parlare di "cittadinanza digitale", espressione in prosa sicuramente efficace dal punto di vista della comune comprensione, ma l'uso del termine andrebbe limitato alla sola relazione di accompagnamento della fonte primaria, evitando l'osmosi tra i due tipi di testo. Altrettanto potrebbe dirsi a proposito dei

criteri e principi direttivi contenuti nelle deleghe legislative, spesso eccessivamente prolissi e, soprattutto, caratterizzati da una prosa molto descrittiva e decorativa che è solita fare ricorso a quelle disposizioni che abbiamo imparato a conoscere come disposizioni “manifesto”.

Ad avviso della prof.ssa Pietrangelo, alla cattiva qualità testuale e lessicale, come sopra descritta, si potrebbe sopperire anche facendo un maggiore e migliore ricorso alle note di commento a margine, previste da tempo nel nostro ordinamento, cioè a partire dalla data di entrata in vigore del d.P.R. n. 1092/1985. Considerato che oggi i canali di comunicazione su internet sono utilizzati anche dalle istituzioni, tale pratica potrebbe essere rafforzata in modo da far sì che il testo mantenga la sua tipicità dal punto di vista del lessico tecnico-giuridico, venendo però in parallelo accompagnato da note esplicative formulate prevalentemente in linguaggio comune. Si potrebbe così evitare che la vaghezza semantica del linguaggio corrente pervada il testo.

Passando al secondo profilo, concernente il possibile contributo dell'informatica o dell'informatizzazione per il miglioramento della qualità della regolazione, la prof.ssa Pietrangelo ha fatto presente che tale contributo potrebbe riguardare essenzialmente due aspetti. Il primo, da tempo esplorato, è quello concernente l'organizzazione testuale mediante applicazioni informatiche (c.d. legimatica), che in qualche misura può essere di ausilio ai fini della predisposizione dei testi. Al riguardo la prof.ssa Pietrangelo ha ricordato anche l'esistenza di strumenti informatici che consentono di misurare la leggibilità dei testi, non specificatamente tarati sui testi normativi ma comunque usati dai linguisti e dagli informatici. Il secondo aspetto richiamato dalla prof.ssa Pietrangelo, quello che probabilmente ha visto i maggiori risultati in direzione di un miglioramento della qualità della regolazione, è stato quello dell'uso dell'informatica per la raccolta, la gestione e la conoscibilità dell'enorme quantità di dati contenuti negli archivi normativi. Al riguardo ha ricordato la piattaforma Normattiva, frutto del progetto Norme in rete, nell'ambito del quale l'Istituto per la documentazione giuridica del CNR svolse un ruolo particolarmente significativo. La prof.ssa Pietrangelo ha inoltre segnalato che un tema su cui si potrebbe insistere e che potrebbe essere valorizzato ulteriormente grazie all'apporto dell'informatica è rappresentato proprio dalla valutazione dell'impatto della regolamentazione, sia a priori che a posteriori, soprattutto per quanto concerne la fase delle consultazioni che, essendo disciplinata dal diritto positivo anche nella forma della consultazione on-line, potrebbe avvalersi del supporto dell'informatica ai fini dell'organizzazione di piattaforme che rispettino i criteri e le misure previste dalla legge.

La prof.ssa Pietrangelo ha voluto riservare le sue ultime considerazioni alle questioni concernenti gli obblighi istruttori, considerati anche sotto il profilo degli aspetti sanzionatori. Relativamente ai progetti di legge di iniziativa parlamentare, ha dichiarato di non ritenere opportuna l'introduzione di veri e propri obblighi istruttori, ferma ovviamente l'applicazione anche a tali iniziative della circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi normativi. Si potrebbe però a suo parere ipotizzare di indurre – eventualmente in via di prassi – i deputati ed i gruppi parlamentari a predisporre una relazione illustrativa dell'articolato che rechi al suo interno se non proprio l'ATN - come avviene per i disegni di legge governativi - qualcosa di simile, quanto meno al fine di favorire la consapevolezza della novità della proposta rispetto all'esistente ordinamento giuridico. A suo parere si tratta di una misura fattibile, essendo consapevole che anche presso i gruppi parlamentari esiste personale tecnico molto qualificato in grado di predisporre un progetto di legge nella forma di articolato accompagnandolo con una relazione che contenga insieme alla descrizione della ratio politica anche una verifica abbastanza approfondita riguardo alla compatibilità del progetto con l'ordinamento giuridico. A suo parere è invece impensabile che possano imporsi per le proposte parlamentari obblighi istruttori circa la valutazione di impatto preventiva della regolamentazione, anche perché si tratta di una attività davvero onerosa. Quanto alla possibilità di sganciare dall'apparato governativo l'effettuazione della valutazione preventiva e successiva per i disegni di legge dell'Esecutivo, ha dichiarato che trattasi di una evenienza da considerare opportuna quanto meno sul piano teorico, conoscendo anche tutti i limiti che questa attività ha dimostrato nel tempo, come appare anche dalla giurisprudenza del Comitato per la legislazione. Relativamente alla possibilità di introdurre sanzioni per violazione degli obblighi istruttori, ha dichiarato di essere piuttosto scettica, atteso che la sanzione non potrebbe che essere di tipo procedurale e considerato

che già la precedente normativa sanzionatoria sull'AIR per i disegni di legge governativi si era dimostrata inefficace. Infatti, pur prevedendosi che le iniziative prive della relazione sull'AIR, chiamata a dare conto anche delle consultazioni, dovessero essere considerate improcedibili e dunque non ammissibili né nel pre-Consiglio né nel Consiglio dei ministri, tale sanzione si è dimostrata del tutto inefficace. A suo parere, più che agli obblighi e alle sanzioni occorrerebbe pensare ad una attività di ordine culturale volta alla sensibilizzazione ed alla persuasione e a tale riguardo il Comitato potrebbe svolgere un ruolo illuminante. In tale ottica potrebbe anche pensarsi, se si desse l'opportunità politica, ad un aggiornamento delle circolari del 2001 che, benché tuttora valide, potrebbero essere ulteriormente sviluppate e arricchite, eventualmente unificandole in un testo unico, sull'esempio della Guida interistituzionale europea. In tal modo si potrebbe dare nuova visibilità a un tema che ha a vedere con la chiarezza e la certezza del diritto e quindi, tutto sommato, con l'effettività dei diritti dei consociati.

Al riguardo **la presidente on. Dadone** ha ricordato che il senso dell'attività del Comitato sta anche nel riuscire a dare centralità a tematiche come quelle concernenti l'istruttoria, la valutazione o l'analisi di impatto, grazie anche al fatto che, non attribuendo il Regolamento carattere vincolante ai pareri del Comitato, l'organo riesce a mantenere un atteggiamento molto più tecnico piuttosto che politico, proprio per sua natura. La Presidente ha quindi rilevato che, data la natura delle problematiche affrontate, non appare semplice, neanche per gli esperti, fornire soluzioni univoche o meglio definitive.

La **prof.ssa Pietrangelo** ha ribadito che, insieme a soluzioni parziali relative a profili specifici, occorre approcciare il problema anche in termini più generali. Su tale versante il ruolo del Comitato le sembra prezioso perché, proprio per la sua peculiare natura di ibrido tra tecnico e politico, le appare comunque in grado di insistere su questi temi. Tornando alla questione degli obblighi istruttori per i progetti di iniziativa parlamentare, ha aggiunto che si potrebbe anche pensare di forzare un po' le prerogative parlamentari, prevedendo anche per tali progetti alcuni obblighi. Trattasi di una operazione che, a suo parere, potrebbe venire avviata anche con una lettera circolare recante l'invito a rafforzare le relazioni che accompagnano i progetti di legge con un'attenzione specifica al quadro normativo, finalizzata alla valorizzazione delle proposte di iniziativa parlamentare. In fondo ciò che maggiormente rileva è pur sempre un'opera lenta di convincimento di ordine culturale. In tale ottica le pare che il coinvolgimento - la consapevolezza del valore del testo che si propone - potrebbe produrre risultati maggiori di quelli discendenti dai soli eventuali meri obblighi e sanzioni.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

22 gennaio 2019: audizione in videoconferenza del prof. Georges Bergougnous e del prof. Olivier Rozenberg

Sintesi degli interventi non riviste dagli autori

Preliminarmente, la Presidente on. **Dadone** ha ricordato che il ciclo di audizioni svolto dal Comitato si propone di approfondire tre aspetti principali: 1) gli sviluppi del sistema delle fonti (crescente precarietà nelle relazioni tra fonte legislativa e fonte secondaria; sviluppo di fonti “atipiche” o comunque prive di una chiara definizione normativa quali linee guida e DPCM; decretazione di urgenza che mantiene consistenti profili problematici, quali la confluenza nei testi dei provvedimenti d’urgenza di un numero elevato di questioni; possibilità di incentivare l’utilizzo dei testi unici legislativi); 2) approfondimento dei risultati conseguiti dall’utilizzo degli strumenti per l’istruttoria legislativa, con particolare riferimento alle analisi di impatto della regolamentazione, alle valutazioni di impatto della regolamentazione e alle consultazioni; 3) approfondimento sulle modalità di redazione tecnica dei testi normativi, che appaiono spesso discostarsi dalle indicazioni delle circolari dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio in materia.

In questo contesto, ha evidenziato come un confronto con la realtà francese risulti, come peraltro suggerito da precedenti audizioni, di grande interesse, sia con riferimento a problemi e temi di approfondimento che appaiono comuni ai due sistemi sia a partire dalle differenze tra essi.

Con riferimento al primo aspetto, ha chiesto agli auditi di fornire elementi utili a chiarire in quale modo e in che misura il Parlamento francese riesce a mantenere spazi di indipendenza sulle decisioni legislative; quali strumenti sono utilizzati per garantire il rispetto del sistema delle fonti; quali sono gli obblighi istruttori cui Governo e parlamentari devono sottostare per la presentazione dei progetti di legge e per la presentazione degli emendamenti; qual è il ruolo delle valutazioni di impatto e che peso hanno all’interno del processo di valutazione, le analisi di soggetti indipendenti dalle strutture governative; a quale strumento normativo è affidata la definizione delle regole di *drafting*.

Con riferimento invece alle differenze tra i due sistemi, ha invitato gli auditi a fornire la propria valutazione sui risultati ottenuti dalla riforma costituzionale del 2008 che, tra le altre cose, ha attribuito al Parlamento il compito di valutare le politiche pubbliche, e conseguentemente, sull’operato del Comitato parlamentare per la valutazione delle politiche pubbliche; al contempo, ha chiesto un approfondimento sul ruolo del Consiglio di Stato francese nell’elaborazione dei testi legislativi e su quello del *Conseil Constitutionnel* che, a differenza della Corte costituzionale italiana, può sindacare anche il rispetto dell’ordinato procedimento legislativo.

Il prof. **Bergougnous** ha premesso che la revisione costituzionale intervenuta dieci anni addietro mirava, in un’ottica di riequilibrio tra le istituzioni, a dare nuovo valore al Parlamento, storicamente apparso più volte come il parente povero tra le istituzioni. Perciò nell’articolo 24 della Costituzione sono state riaffermate le missioni del Parlamento: votare la legge, controllare l’azione del Governo e valutare le politiche pubbliche. Parallelamente sono state anche riconosciuti un ruolo e spazi per l’opposizione, termine che in precedenza rappresentava un concetto soltanto politico ma non giuridico o comunque costituzionale. Al fine di reindirizzare la funzione del Parlamento e accentuare il ruolo dell’opposizione, sono stati introdotti diversi strumenti: una migliore condivisione dei tempi tra il Governo ed il Parlamento, con la possibilità per il Parlamento di disporre di una parte dell’ordine del giorno, cosa che invece prima non era possibile; una migliore condivisione dei tempi tra la maggioranza ed i gruppi di opposizione minoritari, ai quali è stato riconosciuto una giornata di lavori al mese; anche una migliore condivisione tra le Commissioni e l’Aula, con la consacrazione del lavoro della Commissione, perché la discussione viene ora incardinata sul testo della Commissione (precedentemente aveva ad oggetto sempre il progetto di legge presentato dal Governo).

Per quanto concerne le funzioni di controllo, v’è stata la consacrazione delle commissioni di inchiesta, in passato già esistenti ma che solo con la revisione costituzionale del 2008 hanno trovato un

ancoraggio nella Costituzione, insieme al riconoscimento dei gruppi di opposizione e minoritari. L'unione delle due cose ha reso possibile per ogni gruppo di opposizione o un gruppo minoritario di costituire una commissione di inchiesta per ciascuna sessione ordinaria. Tutti questi elementi di novità sono declinati in testi specifici: nelle leggi organiche nonché nei regolamenti delle Camere. Al riguardo ha ricordato che nel sistema costituzionale francese sia le leggi organiche sia i regolamenti delle Camere devono avere la "benedizione" del Consiglio costituzionale, poiché devono essere sottoposti al controllo di tale organo per poter entrare in vigore.

Leggi organiche sono poi intervenute a precisare il contenuto degli studi di impatto. In proposito il prof. Bergougnous ha ricordato anche che il Regolamento dell'Assemblea nazionale ha istituito il Comitato parlamentare per la valutazione ed il controllo delle politiche pubbliche. Dopo aver dato conto degli elementi salienti della riforma, ha evidenziato anche che, volendo trarne un bilancio, esso si presenta abbastanza sfumato, considerato anche che è in discussione un ulteriore progetto di revisione costituzionale, la cui discussione è iniziata prima dell'estate ed è stata poi interrotta per ragioni esogene.

Venendo alla domanda posta, relativa al margine di manovra del Parlamento francese rispetto all'Esecutivo, ha ricordato preliminarmente che nel regime della V Repubblica il margine di autonomia di cui usufruiva il Parlamento era veramente molto limitato, in conseguenza delle regole del parlamentarismo razionalizzato nonché per effetto del fenomeno, non evidente nel 1958, del parlamentarismo maggioritario. La combinazione di questi due elementi - le regole rigide imposte al Parlamento e la maggioranza di cui disponeva il potere esecutivo - aveva quindi portato ad un indebolimento del ruolo delle Camere. Se è pur vero che il Parlamento dispone naturalmente dell'iniziativa legislativa, al pari del Governo, nonché del diritto di emendamento, è altrettanto noto che - e questo è un fenomeno piuttosto generale nelle democrazie occidentali - la stragrande maggioranza delle leggi è di origine governativa, mentre gli emendamenti parlamentari, ai quali il Governo si oppone sempre con fermezza, molto raramente vengono approvati. Tra i fattori di debolezza, ha richiamato anche i mezzi conoscitivi e di valutazione piuttosto limitati - per ragioni concrete ed obiettive - di cui dispone il Parlamento, che dipende necessariamente dalle informazioni messe a disposizione dall'Esecutivo, informazioni di cui l'amministrazione parlamentare, nonostante i suoi lodevoli sforzi, non può disporre, non possedendo certo i mezzi dei dipartimenti centrali. Quindi, sul piano delle informazioni, deputati e senatori dipendono fortemente dal Governo.

Il prof. **Rozenberg**, venendo al tema della qualità della legge, ha voluto richiamare innanzitutto il ruolo svolto dal Consiglio di Stato in Francia. Si tratta di un ruolo chiave, per ragioni di ordine storico ma anche per ragioni connesse alla sociologia delle *élites*, in quanto i consiglieri di Stato sono posti a capo dell'Amministrazione francese, hanno una visione condivisa del mondo giuridico e sono quindi in grado di determinare la tabella di marcia del sistema. Al fine di combattere l'inflazione legislativa e la cattiva qualità della legge, i consiglieri di Stato possono agire in diversi contesti procedurali, in particolare nella fase del controllo e dell'esame sistematico dei progetti di legge, ora accompagnati dallo studio d'impatto, uno strumento affermatosi come essenziale da tre anni a questa parte. In tale contesto, il parere del Consiglio di Stato è attualmente reso pubblico, mentre in precedenza era segreto. In aggiunta agli strumenti procedurali, esistono anche strumenti di ordine normativo. Ha ricordato in proposito che il Consiglio di Stato, insieme al segretariato generale del Governo, che è l'organo amministrativo del primo ministro, redige dal 2005 una guida per la redazione dei testi legislativi, ora giunta alla quarta edizione, di cui si avvalgono tutti gli alti funzionari governativi preposti alla preparazione delle leggi nonché quelli delle Assemblée. Essa contiene un insieme regole molto dettagliate, anche di carattere grammaticale e linguistico, da osservare.

In aggiunta all'attività del Consiglio di Stato, ha richiamato la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, sempre più ambiziosa rispetto alla qualità della legge, che si è spinta a censurare leggi non chiare, non accessibili e prive di normatività, perché non imponevano vincoli giuridici ma si limitavano all'illustrazione di meri buoni principi. Si tratta di una giurisprudenza che opera non tanto a protezione dei diritti del Parlamento ma piuttosto in difesa di una concezione del diritto inteso in termini di comprensibilità.

Il terzo strumento a presidio della qualità della legge risiede negli studi di impatto, che sono obbligatori dal 2008. Essi sono oggetto di una valutazione negativa da parte dei giuristi, anche se personalmente trova invece che trattasi di un giudizio troppo severo, perché questi studi costringono gli

uffici del Governo a giustificare il loro punto di vista nel merito. Quindi gli studi di impatto non rappresentano più valutazioni neutrali sul fondamento di una certa legislazione ma un'evoluzione dello strumento, perché intendono obbligare un ministro a giustificare nel merito, indicando cifre, perizie e un cronoprogramma per l'attuazione del testo. Il prof. Rozenberg ritiene perciò che possa trattarsi di uno strumento utile.

Volendo tracciare un bilancio degli strumenti introdotti per migliorare la qualità della legge, è sua opinione che esso sia un po' deludente. A riprova cita il fenomeno dei *Gilets Jaunes*, che sembra costituire un buon esempio del fatto che è difficile "mettere il diritto in una scatola". Infatti, tre settimane dopo l'inizio della crisi dei *Gilet Jaunes*, il Presidente Macron ha dovuto, rendendosi conto della gravità della crisi, annunciare delle proposte, poi adottate solo due settimane dopo dall'Assemblea. Si è trattato quindi di una legislazione di urgenza che contraddiceva la legislazione precedente, confermando così che gli strumenti per garantire la qualità della legge hanno poco potere di fronte alla realtà della politica, soprattutto di fronte ad una certa evoluzione delle democrazie, portate a subire forti pressioni, ad esempio a seguito dell'affermarsi di un qualche movimento sociale.

Per quanto riguarda il controllo delle politiche pubbliche, ha fatto presente che nell'esperienza del Parlamento francese l'anno di nascita risale proprio al 2008, allorquando è stata affidata al Parlamento la missione costituzionale di valutare tali politiche. Esiste un Comitato, che elabora 4-5 pareri l'anno, svolge molte audizioni; i parlamentari fanno circa 12 missioni all'anno. Quindi il bilancio di tali attività è da un certo punto di vista piuttosto positivo: il Comitato di valutazione e di controllo svolge un'attività importante, pubblica dei rapporti profondi, pressanti ed esaurienti. Tuttavia il giudizio che come osservatori esterni è possibile esprimere sul suo operato rimane, a suo avviso, piuttosto negativo, perché, nonostante questi sforzi meritori, il Parlamento francese e ciascuna sua Camera tendono a collocarsi in un mondo isolato, che non ama fare ricorso ad esperti esterni. Ciò è proprio della storia dell'Assemblea nazionale da due secoli. Data la costante difesa della propria autonomia, delle proprie norme e del proprio sistema di sicurezza, è difficile far riferimento a perizie o a esperti esterni. Eppure oggi, per poter svolgere una buona valutazione, bisognerebbe sì disporre di ottimi consiglieri parlamentari, ma anche di esperti di sociologia, di politologia, di statistica. Cercando di non essere troppo negativo, ha ricordato comunque che sono stati fatti degli sforzi, in particolare alla luce del bilancio interno di previsione 2019, votato a ottobre-novembre 2018. L'Assemblea nazionale ed il Senato potranno così ricorrere ad appalti per collaborazioni con *workshop* francesi e ad esperti esterni. Non mancano quindi dei tentativi di apertura, ma resta ancora difficile per le Camere svolgere una valutazione di qualità.

L'altra difficoltà per la valutazione risiede nel ruolo del Consiglio di Stato: potendo lo Stato francese ricorrere a funzionari di altissimo livello, preferisce svolgere la valutazione al proprio interno. Corte dei conti, Consiglio di Stato, nuovi organi creati più recentemente, quindi gli alti funzionari francesi, nutrono l'idea di poter fornire da soli questa perizia, di essere sufficienti. Il Parlamento francese deve quindi ancora trovare un proprio ruolo compiuto nel contesto di un ampio sistema della valutazione. Sotto tale profilo un elemento abbastanza positivo è rappresentato dall'ottima collaborazione instaurata tra l'Assemblea e la Corte dei conti.

La Presidente on. **Dadone** ha ricordato che l'obiettivo alla base del ciclo di attività conoscitive poste in essere dal Comitato per la legislazione, è quello di avanzare una proposta al Presidente della Camera – da estendere eventualmente anche al Presidente del Senato – finalizzata a rendere più pregnanti ed incisive le valutazioni e le analisi tecniche svolte dal Comitato sulla produzione normativa – *in primis* quella del Governo – considerato che i suoi pareri, non avendo carattere obbligatorio, vengono costantemente disattesi. In tale ottica, si è pensato di estendere il ciclo di audizioni anche ai modelli esteri, per provare a capire se effettivamente le pratiche poste in essere nei Parlamenti diversi dal nostro riescano a dare maggiore funzionalità a quelle istituzioni. In tale contesto, da una precedente audizione, quella del prof. Passaglia, era emerso il suggerimento di provare a prendere come riferimento il modello del Parlamento francese.

Atteso tuttavia che le valutazioni espresse oggi non sembrano apparire del tutto positive, si è chiesta se possa avere un senso inserire anche nella nostra Costituzione un richiamo, attualmente non

esistente, all'istruttoria legislativa. Ciò al fine di rendere maggiormente cogente l'obbligo di svolgere una valutazione di impatto che sia effettiva e terza, piuttosto che demandarla - come avviene oggi - al DAGL, atteso che tale organo spesso fornisce al Parlamento dei dati solo parziali, in quanto non tutti gli strumenti valutativi utilizzabili vengono attivati, oppure perché le valutazioni non sono di ampio raggio, come invece ci si aspetterebbe. Ciò porta a pensare che sarebbe preferibile fare riferimento - come sembra essere emerso nel corso degli interventi precedenti - non solo ad organi interni ma anche ad organi terzi. Rimane comunque la difficoltà di valutare quale sia poi l'impatto effettivo del quadro normativo esistente in un certo Paese.

Al fine di meglio comprendere l'esperienza francese, la presidente Dadone ha pertanto riproposto agli ospiti alcune delle domande già illustrate nello *speech* introduttivo. In particolare, ha chiesto di chiarire quali siano gli obblighi istruttori previsti per la presentazione di progetti di legge da parte del Governo da un lato e per gli emendamenti parlamentari dall'altro, atteso che, ipotizzando che il Governo abbia svolto un'ottima analisi d'impatto e abbia fornito al Parlamento delle relazioni molto ben strutturate, sussiste comunque pur sempre il rischio che nel corso dell'iter un singolo parlamentare, nell'esercizio delle proprie prerogative, presenti emendamenti che potenzialmente potrebbero stravolgere il testo. Sulla base di tale assunto, sembrerebbe quindi logico ipotizzare che anche gli emendamenti debbano essere corredati di valutazioni a monte per poter essere presentati. Ha chiesto perciò agli auditi di specificare se in Francia esista una regolamentazione o una proposta di regolamentazione al riguardo.

L'on. **Corneli**, relativamente al ruolo del *Conseil Constitutionnel*, ha chiesto di fornire chiarimenti sul tipo di intervento preventivo praticato nel sistema francese da tale organo e, in particolare, se esso operi solo un vaglio tecnico o se invece agisca, e in che misura, sul piano politico.

Il prof. **Bergougnous** ha confermato che esistono effettivamente alcuni obblighi istruttori molto precisi per i progetti di legge e per gli emendamenti. Nella fase istruttoria il Consiglio costituzionale non può intervenire o per lo meno può soltanto farlo intervenendo quando esamina in maniera preventiva tutte le leggi organiche e le modifiche ai regolamenti delle Camere. In tale sede può censurare alcune regole imposte dalle Assemblee o può correggerne altre.

Per quanto riguarda le regole da osservare per la presentazione di progetti o di proposte di legge, ha fatto presente che per i progetti di legge esiste l'obbligo di presentazione - prima della deliberazione da parte del Consiglio dei ministri - del progetto al Consiglio di Stato, il cui parere è da tre anni pubblico. Qualsiasi nuova questione che possa riguardare un progetto di legge va sottoposta al Consiglio di Stato, alla luce di una decisione del Consiglio costituzionale del 2003, che ha censurato una disposizione modificata nella fase di passaggio tra Consiglio di Stato e la deliberazione in seno al Consiglio dei ministri. Al riguardo, il Consiglio costituzionale ha ritenuto che tale disposizione fosse incostituzionale.

Il Governo è inoltre tenuto a motivare i suoi progetti di legge. Esisteva una prassi già prima della riforma del 2008, ma con la legge organica del 2009 sull'applicazione della riforma costituzionale, è stato imposto l'obbligo di motivazione a premessa del dispositivo del progetto di legge. Sempre previsto dalla legge del 2009, vi è poi l'obbligo di effettuare lo studio di impatto, la cui osservanza viene assicurata dai servizi del Governo. In ciò risiede la ragione per cui gli studi di impatto sono a volte contestati, in quanto il Parlamento è tenuto a prendere in considerazione gli elementi che gli vengono forniti dal Governo, ma non è materialmente in grado di rifare un contro-studio di impatto. La Costituzione ha però previsto che se la Conferenza dei presidenti - presieduta dal Presidente della Camera ed alla quale partecipano anche i presidenti dei gruppi politici ed i presidenti delle Commissioni permanenti - ritiene che lo studio di impatto non sia soddisfacente, può rifiutarlo insieme al progetto di legge. In questo caso si prospettano due soluzioni: o il Governo riconosce che lo studio di impatto non è soddisfacente - trattasi di una evenienza mai verificatasi finora - oppure, in caso di mancato accordo tra Governo e Parlamento, è il Consiglio costituzionale ad essere investito della questione. Il Consiglio costituzionale non è però mai intervenuto nel vero merito della questione, limitandosi ad effettuare un controllo solo formale, riscontrando se i diversi campi che uno studio di impatto deve contenere fossero stati compilati o meno. Tale approccio non è stato comunque esente da critiche. Per le proposte di legge di origine parlamentare, le regole sono molto

diverse. Per esse non è previsto alcun obbligo di corredarle con uno studio di impatto, né d'altronde sarebbe possibile farlo.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del Consiglio di Stato, esso fino al 2008 non era previsto. Dal 2008 ciò è possibile, ma la consultazione del Consiglio di Stato non avviene in maniera sistematica, anche in ragione del numero eccessivo delle proposte di legge presentate. Alcune di esse possono tuttavia essere sottoposte al parere al Consiglio di Stato, che esprime un parere sugli aspetti legistici, sulla qualità tecnica della proposta. Ciò avviene su richiesta dell'autore della proposta di legge e del Presidente della Camera coinvolta. Esiste quindi un filtro. Il coinvolgimento del Consiglio di Stato avviene solo per le proposte di legge che hanno una effettiva possibilità di essere iscritte all'ordine del giorno. Trattasi di una evenienza rara: dal 2008 ad oggi solo una quindicina di proposte di legge è stata sottoposta al parere del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda gli emendamenti, esiste un controllo di ammissibilità finanziaria che riguarda le iniziative parlamentari. Quindi gli emendamenti di origine parlamentare, non quelli del Governo, sono sottoposti ad un vaglio tecnico - interno alle Camere - di ammissibilità finanziaria, che è molto severo e la cui origine risale alla V Repubblica. È previsto infatti che gli emendamenti parlamentari non possano diminuire le risorse pubbliche o aumentare gli oneri pubblici. Chi esercita tale controllo è di fatto il presidente della Commissione finanze, che esprime un parere tecnico che viene fatto proprio dal Presidente della Camera. Al riguardo ha ricordato che la presidenza della Commissione finanze viene sempre attribuita a un membro dell'opposizione, quindi di fatto è un membro dell'opposizione ad esercitare il controllo di ammissibilità finanziaria.

Sia gli emendamenti parlamentari sia quelli del Governo sono sottoposti ad un altro tipo di controllo, che si sta evolvendo in un senso piuttosto rigido e che ha a che fare con la tematica del miglioramento della qualità della legislazione. Siccome da qualche decennio il diritto di emendamento si è espanso in maniera eccessiva, il numero degli emendamenti può far sì che il dibattito su un testo risulti poco chiaro o scarsamente finalizzato alla discussione, poiché non sempre gli emendamenti hanno realmente relazione con il testo in discussione. Per tale ragione il controllo di ammissibilità degli emendamenti viene effettuato oggi in maniera molto più rigorosa - soprattutto all'Assemblea nazionale - basandosi su una certa giurisprudenza del Consiglio costituzionale. Il Consiglio costituzionale negli ultimi tempi ha infatti, traendo spunto da alcune leggi che gli sono state sottoposte, dimostrato maggior rigore rispetto agli emendamenti non aventi attinenza con il tema in discussione. Lo ha fatto agendo anche d'ufficio, cioè investendosi da solo del vaglio di costituzionalità di alcuni articoli, pur se questi non avevano attinenza con la questione principale all'esame (ad esempio, lo ha fatto recentemente su un testo in materia di agricoltura, annullando ben ventitré articoli che erano stati introdotti nel testo di legge). Ciò naturalmente porta i Presidenti di Assemblea e quelli delle Commissioni ad essere più attenti al controllo di ammissibilità degli emendamenti con riferimento al contenuto del testo in discussione.

Il prof. **Rozenberg** ha ricordato che la presentazione degli emendamenti è assoggettata ad alcuni obblighi formali: l'emendamento proposto da un parlamentare deve essere motivato, deve cioè contenere, in aggiunta al dispositivo, una spiegazione, racchiusa in un testo breve - da una a cinque frasi - redatta in un francese non troppo giuridico. Ha sottolineato inoltre come il fatto che un progetto di legge di origine parlamentare possa essere oggetto di analisi e di contributo migliorativo da parte del Consiglio di Stato rappresenti una piccola rivoluzione, perché il Consiglio di Stato è sempre stato la casa del Governo e non del Parlamento, considerata la separazione dei poteri.

Relativamente agli studi di impatto, si è espresso in maniera più diretta rispetto al collega Bergougous: il rigetto di uno studio di impatto è poco probabile all'Assemblea nazionale, perché la maggioranza controlla l'Ufficio dei presidenti. Questo filtro, questa garanzia procedurale può funzionare invece al Senato - e così è stato - perché quella Camera può avere una maggioranza diversa - come succede oggi - di quella esistente all'Assemblea. Qualora l'Assemblea nazionale facesse degli accordi stabili con soggetti esterni - le università, per esempio - sarebbe invece possibile in situazioni di emergenza chiedere dei controlli e degli studi di impatto, anche a breve termine. Si tratta di una possibilità che gli sembra promettente e preferibile rispetto all'opzione di spingere il Governo a migliorare la qualità degli studi di impatto, perché il Governo resta sempre il Governo ed è portato sempre a giustificare le proprie proposte. È convincimento di alcuni che sia indispensabile poter disporre di una agenzia indipendente, che possa

autonomamente realizzare in proprio gli studi di impatto. A suo avviso, invece, al fine di evitare soluzioni aventi un carattere abbastanza burocratico, che possono complicare il funzionamento legislativo, sarebbe preferibile la strada che passa per l'instaurazione di accordi.

Conclusivamente il prof. Rozenberg ha fatto cenno alla iniziativa definita "Primavera della valutazione". Essa è consistita in una serie di riunioni e audizioni realizzate sotto il controllo della Commissione Finanze in merito all'esecuzione del bilancio. L'idea alla base è che, se il Parlamento ha un ruolo abbastanza limitato per quanto riguarda la definizione delle spese, può avere un ruolo molto più importante nella verifica delle stesse. L'Assemblea nazionale si è mobilitata nel mese di maggio 2018 in maniera considerevole, organizzando circa una dozzina di riunioni con i Ministri su temi ben precisi: la realizzazione del bilancio in un certo ambito, su un certo problema fiscale, sulla base di rapporti predisposti (in particolar modo, rapporti della Corte dei Conti). Al termine delle audizioni, si è tenuta una riunione nell'emiciclo dell'Aula, con l'intervento del presidente della Corte dei conti. Ciò a dimostrazione della volontà di voler indagare sull'esecuzione di bilancio, cosa nuova che ha un rapporto con la sociologia dei nuovi parlamentari di *En Marche*, il partito di Emmanuel Macron, che provenendo a volte dal mondo dell'*audit* sono portati ad occuparsi di questo nuovo tipo di valutazione, che è simile a quanto il controllo qualità rappresenta in un'azienda privata.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

27 febbraio 2019: audizione in videoconferenza di Stephen Laws, già *First Parliamentary Counsel* del Governo del Regno Unito

Sintesi degli interventi non riviste dagli autori

Preliminarmente, la Presidente on. **Dadone** ha ricordato che, come *First Parliamentary Counsel*, Stephen Laws ha diretto, dal 2006 al 2012, l'ufficio del governo britannico - il *Parliamentary Counsel* appunto - incaricato di supportare i ministeri nella predisposizione dei disegni di legge da presentare in Parlamento. Si tratta quindi della persona più adatta per approfondire temi quali i rapporti tra Governo e Parlamento nel procedimento legislativo britannico; i tempi di esame dei progetti di legge; gli strumenti di *drafting* dei progetti di legge; le modalità di controllo della qualità della legislazione.

L'on. Dadone ha poi aggiunto che, tra le diverse peculiarità del sistema britannico, rientra la procedura di *pre-legislative scrutiny*, introdotta nel 2003, in base alla quale per un ristretto numero di provvedimenti, considerati di notevole rilevanza, le proposte formulate dall'Esecutivo arrivano al Parlamento come *draft* aperti a un processo di approfondimento, anche con il contributo di esperti e la valutazione di *stakeholder*. Dopo questa fase, la proposta torna all'Esecutivo, che la riesamina ed eventualmente la riformula. Quando torna per la seconda volta al Parlamento, la proposta segue la strada del tradizionale esame legislativo. Si tratta di un procedimento con una articolazione in tre letture molto diversa da quella propria del procedimento legislativo italiano. Esso determina una maggiore stabilità del contenuto delle proposte legislative, impedendo che vengano stravolte durante l'iter parlamentare. Ciò contribuisce, insieme ad altri fattori (come ad esempio la tendenziale stabilità del programma di governo con riguardo alla presentazione dei disegni di legge nell'arco della sessione annuale; l'attenzione dedicata alla fase istruttoria dei progetti di legge; la necessità di far convergere anche la *House of Lords* sulle proposte governative) a rendere numericamente più contenute, conoscibili e ponderate le leggi approvate dal Parlamento di Westminster.

Ha rammentato infine il grande sviluppo in Gran Bretagna, fin dagli anni Ottanta, delle procedure di analisi di impatto della regolamentazione. In relazione a tali procedure è stato inoltre istituito, nel 2012, un *regulatory policy committee* indipendente, composto da esperti provenienti dal mondo accademico, dell'economia e del lavoro, con il compito di effettuare analisi indipendenti sulle analisi di impatto della regolamentazione prodotte dai ministeri.

Il prof. **Laws** ha innanzitutto fatto presente di aver trascorso la maggior parte della sua carriera professionale come un pubblico impiegato, responsabile per la legislazione, essendo stato per trent'anni funzionario dell'Ufficio legislativo del Governo, che fa parte dell'Ufficio del Governo (il *Cabinet Office*), che eroga servizi di *drafting* ai ministeri in relazione alla preparazione dei disegni di legge governativi e ne segue poi l'intero iter. In particolare, dal 2006 fino al 2012 è stato capo dell'Ufficio legislativo del Governo (*Office of Parliamentary Counsel OPC*), occupandosi anche dei contatti con le figure responsabili del programma di governo in Parlamento, quindi il capogruppo di maggioranza - il *leader of the House* - una figura latamente paragonabile al Ministro per i rapporti con il Parlamento. Il prof. Laws ha poi fornito una precisazione di contesto, evidenziando che i contenuti della sua esposizione non sono applicabili o vanno applicati in maniera diversa al procedimento relativo alla Brexit.

Ha quindi richiamato il principio che sottende la costituzione britannica, quello della sovranità parlamentare, in base al quale non esistono limiti alla potestà legislativa del Parlamento: quindi una legge successiva prevale sempre sulle leggi precedenti. Ha fatto però presente che questo principio deve in qualche maniera armonizzarsi con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, per il momento, con il diritto unionale. La spiegazione teorica di queste eccezioni è che implicitamente il Parlamento riadotta le convenzioni del diritto europeo ogni volta che legifera. Nel caso della CEDU i tribunali non dispongono del potere di disapplicare la legislazione primaria, ma possono soltanto richiamare l'attenzione su eventuali incompatibilità. I tribunali non possono disapplicare le leggi, neanche in caso di carenze tecniche o

manca di chiarezza. In tal caso occorre instaurare un contenzioso in tribunale per capire quale sia il reale significato. Nel sistema costituzionale britannico il Governo – che deve ovviamente disporre della fiducia della Camera dei Comuni - ha l’iniziativa legislativa e controlla anche l’agenda di tale Camera. Invece il ruolo della Camera dei Lord – che non è elettiva – consiste piuttosto nel mettere un po’ in questione le proposte del Governo, anche se generalmente prevale la posizione dei Comuni. Quindi nella realtà tutta l’attività legislativa delle due Camere consiste in pratica delle proposte di legge del Governo, dei disegni di legge. È questa la ragione per cui l’OPC, che redige tutta la legislazione destinata a diventare effettivamente norma di legge, fa parte dell’apparato del Governo e si colloca nel contesto del pubblico impiego. Pertanto, anche nel caso in cui il Governo accetti un emendamento dell’opposizione o dei deputati della maggioranza, il provvedimento viene comunque emendato dai responsabili del *drafting*. L’opposizione di per sé non emenda mai i provvedimenti del Governo e alla fine si tratta sempre di emendamenti governativi.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, ha ricordato che i provvedimenti legislativi primari vanno approvati da entrambe le Camere, secondo un iter abbastanza articolato. Dopo la presentazione, segue un dibattito sulle linee generali ed una seconda lettura. Segue la fase dell’esame, articolo per articolo, in Commissione. Tale esame dura diverse giornate e nel corso dello stesso possono essere presentati emendamenti o eventuali emendamenti integrativi. Alla Camera dei Comuni in genere questa fase si svolge in Commissione e a volte è preceduta da alcune audizioni o da una breve fase di indagine conoscitiva. Alla Camera dei Lord generalmente la fase di esame di articolo per articolo ha luogo quasi sempre in Aula e tutti i membri dei Lord possono parteciparvi. Perciò presso i Lord questa fase è più lunga. Segue la fase referente, nel corso della quale il provvedimento può essere ulteriormente emendato in Aula. Vi è poi la fase della terza lettura, finalizzata ad approvare il provvedimento emendato. Alla Camera dei Comuni di solito questa fase si svolge nello stesso giorno della fase referente. Mentre presso i Lord nel corso di tale fase possono essere presentati altri emendamenti tecnici, ciò non avviene mai alla Camera dei Comuni. Può esservi altresì una coda dell’*iter*, in ragione della necessità di risolvere eventuali discrepanze tra le due Camere (c.d. ping pong).

Il prof. Laws ha fatto poi cenno all’esistenza di procedure formalizzate per il controllo della legislazione primaria, alle quali si affiancano procedure meno formali, che si svolgono, ad esempio, secondo le varie competenze, nella Commissione sui diritti umani, nella Commissione sulla legislazione delegata o nella Commissione affari costituzionali. Ha ricordato anche che i provvedimenti del Governo possono essere presentati in entrambe le Camere, ma in genere le norme di spesa e le norme finanziarie vengono presentate alla Camera dei Comuni, come d’altra parte anche i provvedimenti più controversi. In genere i Lord non si occupano di provvedimenti di spesa.

Ha ricordato poi che i lavori parlamentari sono organizzati su base annuale, da maggio ad aprile, e che il Governo adotta il proprio programma legislativo su questa base. La programmazione non può tuttavia prescindere da due vincoli oggettivi: il tempo disponibile in Parlamento e la capacità del sistema politico di assorbire una certa quantità di provvedimenti controversi. Inoltre, va considerata anche la concorrenza che fisiologicamente si instaura tra i diversi ministeri per occupare una quota del tempo del Parlamento. Perciò è il Gabinetto che determina quale parte del programma legislativo verrà poi presentato in Parlamento. Una volta prese, un certo numero di mesi prima dell’inizio della sessione, le decisioni sulla programmazione, seguono le istruzioni per preparare i provvedimenti. I provvedimenti più importanti abbracciati dal programma sono ovviamente quelli finalizzati al mantenimento delle promesse elettorali. Il programma legislativo infatti si fonda sull’assunto che la funzione della legislazione rappresenta uno strumento volto a facilitare l’attuazione del programma politico del Governo, quindi non una funzione indipendente dall’azione dell’Esecutivo né uno strumento di controllo parlamentare sul Governo.

Ha ricordato altresì che il Governo può autorizzare la preparazione di proposte di provvedimento che vengono sottoposte a consultazione pubblica e eventualmente trasmesse a una Commissione parlamentare per una preliminare fase istruttoria prima di essere presentati formalmente alla sessione parlamentare successiva. Ovviamente tale procedura comporta per il ministero competente uno svantaggio, perché la fase di consultazione e quella di esame parlamentare allungano di un anno i tempi necessari. Al contempo, essa accresce le probabilità che il provvedimento possa essere inserito nel calendario della sessione successiva. Pertanto la tempistica è la seguente: un anno per trovare un posto nel

programma - due anni in caso di proposte di disegni di legge -, un altro anno per l'approvazione in Parlamento e poi almeno qualche mese per la fase attuativa. Ovviamente la procedura standard può essere accelerata in casi eccezionali, come quello della Brexit. Una volta approvato il programma legislativo, vengono date istruzioni scritte all'OPC per la preparazione delle norme della legislazione. Tali istruzioni illustrano le norme vigenti, gli esiti che ci si propone di conseguire, eventuali suggerimenti di sostanza ma non di *drafting*. Alla scadenza programmata il Governo approva la presentazione del provvedimento, se è persuaso della sua qualità.

Circa i fattori che concorrono alla qualità o meno delle norme di legge, il prof. Laws ha espresso la convinzione che non esistano degli standard convenzionali, anche perché la legislazione opera a tanti e diversi livelli ed ha destinatari spesso differenziati: prima la politica, poi i giuristi, poi l'opinione pubblica, le professioni non giuridiche, i vari portatori di interesse. Posto che la maggior parte delle leggi serve ad attuare il programma di governo, l'efficacia della legge risiede quindi nel grado di efficacia rispetto all'attuazione del programma stesso, fattore che rappresenta un incentivo ad approvare leggi funzionali. Vanno comunque tenuti sempre distinti il livello tecnico e il livello politico. Il livello tecnico svolge comunque un ruolo importante per quanto riguarda la qualità della legge. Nel caso del Regno Unito tale ruolo spetta all'OPC, nel cui ambito opera un gruppo di giuristi specializzati in *drafting*, con esperienza collettiva ed una coerenza interna che si basa anche sui precedenti, sull'esperienza dei suoi membri, i quali possono interloquire con le persone responsabili dei lavori parlamentari. Il prof. Laws ha quindi sottolineato come, ai fini della qualità, sia importantissimo poter disporre di *drafter* di carriera, perché i comuni avvocati e giuristi hanno una *forma mentis* totalmente diversa. I *drafter* debbono acquisire la consapevolezza che una legge non rappresenta un punto fisso nell'universo e devono essere consapevoli che la legge va osservata nel contesto generale in cui è collocata, rispetto al quale essa opera in modo dinamico.

Ha aggiunto quindi che, per quanto riguarda gli standard interni sulle tecniche di *drafting*, essi sono pubblicati su internet. Il *Cabinet Office* pubblica una guida per legiferare, che si occupa anche della gestione dei provvedimenti nel contesto delle diverse fasi dei procedimenti parlamentari. Al riguardo ha fatto presente che generalmente la Camera dei comuni si occupa delle questioni salienti dal punto di vista eminentemente politico, fermo restando che a volte punti strettamente tecnici rivestono importanza anche dal punto di vista politico. La Camera dei lord, che in qualche maniera è tenuta ad adeguarsi alla posizione dei Comuni, si occupa invece maggiormente di questioni giuridiche, quindi questioni legate agli aspetti di legalità, al rispetto dello stato di diritto o ad implicazioni costituzionali.

Passando alle domande, la Presidente on. **Dadone** ha chiesto se l'articolato e ben scandito sistema della programmazione legislativa descritto dal prof. Laws porti ad evitare il problema dell'ipertrofia legislativa, che affligge invece il sistema italiano, caratterizzato da una amplissima quantità di leggi, per lo più di origine governativa. Ha fatto altresì presente che nel contesto italiano si pone anche la problematica - alla base del ciclo di audizioni - relativa all'analisi di impatto ed alle altre relazioni istruttorie che accompagnano i provvedimenti governativi, problematica da valutare anche alla luce del contesto parlamentare, che consente la possibilità di presentare innumerevoli emendamenti, non corredati di relazioni, che possono portare a stravolgere il contenuto originario delle proposte del Governo. In relazione a ciò, ha chiesto chiarimenti su quali siano i fattori che nel sistema del Regno Unito portano a non indebolire la forza delle proposte del Governo, pur nel contesto di una articolata dialettica parlamentare. Ha chiesto inoltre informazioni relativamente all'esistenza di procedure fondate sull'urgenza ed ai poteri che residuano al Parlamento nel contesto di tali procedure.

Il prof. **Laws**, relativamente alla possibilità per il Parlamento di cambiare completamente un provvedimento, ha evidenziato che anche nel sistema britannico due fattori fondamentali portano a limitare un siffatto potere. Il primo fattore si connette alle previsioni regolamentari parlamentari che disciplinano l'ammissibilità degli emendamenti. Al riguardo, il Regolamento della Camera dei comuni opera in maniera più rigida, perché è attuato direttamente dal Presidente. Il Regolamento della Camera dei lord è invece più "rilassato", perché alla *House of Lords* viene esercitato un controllo diverso. Quel che rileva è la portata degli emendamenti: nessuno può presentare un emendamento che non sia pertinente agli articoli del provvedimento. Qualora i provvedimenti siano di ampio respiro, anche gli emendamenti possono esserlo. Il secondo fattore si connette al controllo esercitato dal Governo sulla Camera dei comuni, ove il

Governo può utilizzare la propria maggioranza e disporre del controllo del calendario dei tempi dei lavori parlamentari per guidare la presentazione degli emendamenti. Quindi è il Governo che può decidere i tempi di approvazione degli emendamenti ed eventualmente decidere poi di ritirare un provvedimento.

Quanto alle questioni connesse all'urgenza, ha fatto presente che qualsiasi provvedimento può essere presentato in date circostanze come un atto urgente (si pensi a situazioni di crisi costituzionale o ad altre situazioni eccezionali). In tali casi il Governo cerca ovviamente di accelerare le procedure, ma per il modo in cui il Parlamento è organizzato una accelerazione delle procedure diviene difficile senza una accettazione delle procedure di accelerazione da parte dei parlamentari, il che generalmente avviene mediante la concessione che il provvedimento sia esaminato entro una certa data, decorsa la quale può procedersi, previa accettazione delle risultanze del dibattito da parte del Governo, all'approvazione finale del provvedimento. Per evitare tali compromessi, il Governo a volte evita di fare affidamento sulla legislazione primaria, ma incarica i ministri di procedere con legislazione delegata, cioè procede all'adozione di regolamenti. In un anno a volte vengono definiti trenta o quaranta provvedimenti recanti circa 2000 pagine di legislazione primaria, a fronte di circa 10 mila pagine contenute in provvedimenti di legislazione secondaria. In caso di questioni politiche molto controverse - per esempio il ritiro dall'Unione europea - da affrontare anche sotto il profilo del tipo di legislazione da adottare, è il Parlamento che deve decidere in che modo conferire poteri ai ministri per legiferare. In condizioni normali è comunque inconsueto che il Parlamento adotti un provvedimento senza essere convinto di essere stato correttamente consultato.

La Presidente on. **Dadone** ha infine chiesto al prof. Laws precisazioni circa gli obblighi istruttori concernenti la presentazione dei progetti di legge e degli emendamenti, in particolare se essi debbano eventualmente essere corredati di relazioni di accompagnamento e dell'analisi d'impatto.

Al riguardo, il prof. **Laws** ha fatto presente che non tutti i provvedimenti attraversano una fase pre-legislativa di istruttoria, ovvero non vengono sottoposti a consultazione pubblica prima della presentazione in Parlamento. Però più o meno tutti i provvedimenti sono preceduti da annunci politici dell'Esecutivo e eventualmente da un libro bianco, cioè da un documento formale del Governo che illustra le sue proposte, in merito ai quali può svilupparsi una discussione. Quando viene poi pubblicato un provvedimento per l'istruttoria preliminare, esso deve essere accompagnato da una valutazione di impatto preparata dal ministero competente. Prima di presentare un provvedimento e prima di pubblicare una proposta di provvedimento (*draft bill*) il ministero è tenuto ad approntare una articolata documentazione, nell'ambito della quale vi è sempre una valutazione di impatto e una valutazione per quanto riguarda l'impatto su altri particolari aspetti (la privacy, i diritti umani). Quando viene pubblicato, il provvedimento reca anche una relazione illustrativa, che ne illustra il contesto e reca una spiegazione del suo contenuto, articolo per articolo, rivolta ai non addetti ai lavori. A suo giudizio, a volte tali relazioni esplicative appaiono molto valide; altre volte - soprattutto quando il provvedimento è molto corposo - consistono di mere parafrasi dell'articolato.

Ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa

27 marzo 2019: audizione del Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi

Sintesi dell'intervento non rivisto dall'autore

Il Presidente **Patroni Griffi** ha preliminarmente evidenziato lo stretto rapporto intercorrente tra qualità delle leggi e gli aspetti che concorrono a definire la qualità della democrazia. Nell'ambito di tali aspetti rientra innanzitutto l'attuazione dell'indirizzo politico. La legge - e in genere l'attività normativa del Governo - è infatti espressione delle scelte del legislatore e quindi come tale esprime l'indirizzo politico della maggioranza. Spesso anzi è il frutto della mediazione tra maggioranza e minoranza, soprattutto quando tocca scelte che riguardano grandi temi. Conseguentemente, alla qualità e quantità delle norme è legato il problema della loro attuazione, cioè la realizzazione dell'indirizzo politico alla loro base. Così leggi poco chiare o ambigue, leggi che lasciano aperte più soluzioni, leggi che sono tante, delineano un quadro, complesso e articolato, difficile da mettere in pratica.

Il secondo aspetto è quello che viene comunemente ricondotto sotto la locuzione della "certezza del diritto" o, nella sua versione contemporanea, diritto alla sicurezza giuridica. Al riguardo - pur ricordando che questa - come ammoniva Bobbio - può anche essere considerata un mito - appare comunque indubitabile che la società vive di regole, cui i privati e le amministrazioni cercano di conformare i propri comportamenti. Quindi un quadro chiaro e univoco di regole consente a ciascuno di agire con un certo grado di prevedibilità riguardo alle conseguenze delle proprie azioni e di quelle altrui. Invece un quadro confuso e sovrabbondante determina incertezza dei comportamenti e, tutto sommato, sminuisce anche la valenza stessa delle regole.

Conseguentemente, venendo al terzo aspetto, il Presidente Patroni Griffi ha ricordato come un quadro normativo confuso leda, insieme con la certezza delle regole, il principio di uguaglianza, inteso come parità di trattamento dinanzi alla legge. Tale profilo poi si accentua, se si rapporta la produzione normativa alla funzione giurisdizionale. Infatti la qualità della normazione influenza direttamente la prevedibilità delle decisioni dei giudici e quindi l'autorevolezza della funzione giurisdizionale. Al riguardo, guardando al tema, di recente frequentemente evocato, del cosiddetto diritto giurisprudenziale, della supplenza dei giudici e dello sconfinamento dei giudici in settori in cui la decisione spetta alla legge e quindi al Parlamento, ha richiamato le ragioni fisiologiche alla base del fenomeno, che è comune a tutti gli ordinamenti simili al nostro, ma anche ad alcuni ordinamenti di *common law*. Esse sono essenzialmente da rinvenire, secondo la definizione di Aharon Barak, nella discrezionalità giudiziaria connessa all'esercizio della funzione giurisdizionale, soprattutto quando questa viene espletata con riferimenti a modelli normativi aperti che rimettono volutamente al giudice una integrazione della norma posta dalla legge. Esistono però anche ambiti patologici all'origine dell'esercizio della funzione di supplenza dei giudici, tra i quali il più rilevante appare il fenomeno per cui una norma si configura come confusa o ambigua non per una sua scarsa qualità tecnica ma quale conseguenza di una scelta politica che non è riuscita a trovare il punto di mediazione o di sintesi tra le diverse visioni politiche, tanto che la norma che viene approvata appare come una sorta di non scelta di fondo, fatto che inevitabilmente riemerge in sede di applicazione della legge e quindi anche in sede giurisdizionale.

Ad avviso del presidente Patroni Griffi, per ricondurre a fisiologia il sistema occorre che:

il Parlamento eserciti quanto più possibile le sue prerogative, disciplinando soprattutto quei settori conflittuali della vita della comunità (si pensi al recente monito della Corte Costituzionale, che ha sospeso per un anno il giudizio in materia di cosiddetto suicidio assistito per dar modo al Parlamento di intervenire in tale lasso di tempo);

le leggi siano scritte in modo tale da far risultare chiara la scelta che ne è alla base, che sia chiaro il quadro normativo di riferimento complessivo (per esempio: le norme abrogate, le norme vigenti, gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione di una norma), quindi in definitiva che il nostro ordinamento sia un po' più ordinato di quanto non appaia attualmente. Trattasi di una esigenza di chiarezza più volte richiamata anche dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato l'importanza della comprensibilità delle leggi affinché i soggetti possano prevedere le conseguenze delle proprie azioni. Al contempo, è anche coerente con i più

recenti orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in cui si assiste all'evoluzione del principio di certezza del diritto: da semplice corollario del principio di legalità a principio di certezza oggettiva e quindi a principio di prevedibilità soggettiva delle conseguenze dei comportamenti umani, ambito nel quale viene ricompreso anche la tutela dell'affidamento.

Il tema della qualità della legge si lega necessariamente a quello dell'istruttoria normativa. Essa può interessare sia il versante parlamentare che quello governativo nel caso di leggi, decreti-legge e legislazione delegata, oppure solo il versante governativo - senza escludere del tutto possibili "incursioni parlamentari" in sede di pareri resi dalle Commissioni parlamentari - per gli atti di normazione secondaria, essenzialmente per i regolamenti.

Il Presidente Patroni Griffi ha successivamente provato a sintetizzare schematicamente i punti che a suo avviso appaiono di maggiore rilievo in relazione alle tematiche oggetto dell'audizione. Al riguardo ha premesso che la sua esperienza istituzionale, interna ed esterna al Consiglio di Stato, e l'ambito della sua conoscenza riguardano prevalentemente il versante governativo della produzione normativa, che però, a suo avviso, andrebbe ricordato fortemente in un'ottica di collaborazione interistituzionale con le Commissioni e con gli uffici parlamentari e, *in primis*, con il Comitato per la legislazione.

Nel convenire sulla centralità della questione dell'istruttoria legislativa, ha fatto però presente di nutrire qualche perplessità a prefigurare un intervento normativo volto a modificare o integrare la legge n. 400 del 1988. Ciò per due motivi concorrenti: in primo luogo, perché la legge già esiste - e gli sembra fatta bene - mentre il problema vero è quello della sua elusione da parte di altre disposizioni di rango secondario o forse anche "terziario", quali regolamenti e circolari della Presidenza del Consiglio in materia di attività di produzione normativa; in secondo luogo, perché si ripeterebbe quella che è una criticità di fondo, in qualche modo ineliminabile, di qualsivoglia norma sulla normazione contenuta in una legge ordinaria, che come tale pone regole e principi che possono essere derogati di volta in volta da una legge ordinaria successiva. Inoltre, anche volendo evocare il modello della legge organica, che la dottrina ha cercato in qualche modo di ricostruire, ha evidenziato che tale figura, pur essendo di ausilio, resta pur sempre una legge di rango ordinario, quindi non una legge di livello costituzionale.

Per tali ragioni, concentrando l'attenzione solo su alcune questioni che possono essere affrontate a legislazione vigente, la prima a venire in rilievo è rappresentata dalla necessità di un'agenda del Governo e di un efficiente funzionamento del pre-Consiglio. Posto che alcuni strumenti tecnici di istruttoria, quale l'AIR, già esistono da tempo nell'ordinamento, la prima necessità sta quindi nel metterli in pratica compiutamente. Occorre altresì affrontare in maniera chiara e consequenziale alcuni temi pratici che si ripropongono ormai da decenni continuamente, tra cui quello della bollinatura dei provvedimenti, che dovrebbe assicurare al tempo stesso la copertura reale ed effettiva dei provvedimenti di spesa ma anche il rispetto delle scelte politiche del legislatore, evitando che la bollinatura si sostituisca di fatto alla scelta politica che sta alla base del provvedimento. Quanto all'agenda, essa consente di scandire i tempi dell'azione di governo e quindi di organizzare l'attività di produzione normativa. Per quanto riguarda il c.d. pre-Consiglio, esso consente un confronto tecnico tra gli uffici legislativi di tutti i ministeri, sotto il coordinamento del sottosegretario alla Presidenza (che, sedendo in Consiglio dei ministri, può fare da *trait d'union*) e dal DAGL, propedeutico all'assunzione di una decisione politica informata e consapevole delle sue conseguenze. Ha richiamato poi la possibilità di non addivenire ad alcuna norma, soprattutto di rango primario (c.d. opzione zero), che specie in alcuni settori andrebbe con più favore privilegiata.

Posto che gli strumenti della qualità della regolazione incidono senza dubbio sull'*an* e sul *quomodo* dell'iniziativa normativa, essi richiedono un confronto tra le varie posizioni già a livello di Governo; confronto che poi si trasferisce in Parlamento. Perciò potrebbero essere opportune forme stabili di collaborazione, soprattutto tra quegli organismi che non rappresentano interessi settoriali, ma che sono espressione di un interesse trasversale della qualità della normazione e che sono presenti sia in Parlamento (Comitato per la legislazione, Ufficio di bilancio), sia a livello governativo, prevalentemente in funzione di coordinamento tecnico (ad es.: il DAGL).

Soprattutto emerge un tema ricorrente, quello del rapporto tra i tecnici delle strutture parlamentari e governative e la politica. Valutandolo dal punto di vista funzionale ai temi dell'audizione, il Presidente Patroni Griffi ha dichiarato di non credere molto in un organismo "terzo" che valuti i profili istruttori delle

iniziative normative, ma di credere piuttosto che servano uffici attrezzati interni al Governo e al Parlamento a supporto delle scelte politiche, funzionali a consentire la realizzazione delle scelte al meglio sotto il profilo qualitativo. Si tratta quindi di migliorare e rendere effettivo questo tipo di circuito virtuoso del processo di formazione della decisione legislativa.

Quanto ai documenti economici e all'impatto economico della regolazione, occorrerebbe a suo avviso rendere più incisiva l'analisi dell'Ufficio di bilancio e dare luogo al confronto - forse anche disciplinabile in sede di regolamenti parlamentari- tra tale Ufficio ed il Governo (DAGL, Ragioneria, Ministro proponente). Si tratterebbe in realtà di elaborare una condivisione dell'istruttoria tecnica della proposta legislativa tra i due organi costituzionali, cosa che può condurre a due risultati opposti: il primo consisterebbe nella individuazione di valutazioni condivise sul piano tecnico e sugli impatti socioeconomici e finanziari, su cui il Parlamento interverrà liberamente; il secondo sarebbe rappresentato dalla permanenza di un contrasto, che sarà risolta politicamente in sede parlamentare. Quanto invece ai documenti tecnici e giuridici e all'analisi della regolazione, vista sotto il profilo dell'impatto sull'ordinamento nel suo complesso, rivestono centralità sul versante governativo le funzioni di coordinamento del DAGL e sul piano interistituzionale quelle degli organismi parlamentari deputati alla salvaguardia della qualità della normazione.

Relativamente alla possibilità di imporre un'istruttoria alle iniziative di singoli parlamentari, ha rilevato che un'ipotesi del genere oggettivamente potrebbe limitare l'autonomia del parlamentare nell'espletamento del mandato, tenuto anche conto di quanto siano scarse le possibilità che l'iniziativa del singolo parlamentare giunga a buon fine. Probabilmente di tali esigenze si dovrebbero fare carico gli uffici dei gruppi o delle Camere.

Quanto ai decreti legge, che sono spesso usati al di fuori di reali presupposti di necessità di urgenza o quantomeno recano norme "intruse", ha ricordato che la Corte costituzionale ha sviluppato una giurisprudenza in qualche modo "contenitiva" di tale problema, a partire dal profilo della reiterazione dei decreti-legge fino al tema dell'estraneità di materia. Su questi presupposti occorrerebbe vigilare maggiormente.

Vi sarebbe poi, a suo avviso, un spazio di intervento per i regolamenti parlamentari al fine di evitare che possa essere posta la questione di fiducia sul testo accorpato di una intera legge, fenomeno ricorrente con effetti deleteri sulla qualità della normazione.

Ulteriori vantaggi per la qualità della normazione potrebbero derivare dall'uso dell'informatica in sede di istruttoria legislativa. Facendo specifico riferimento allo strumento informatico costituito da *XLeges*, progetto elaborato presso il DAGL, ha ricordato che esso si sostanzia nella creazione di un unico *file* certificato nel quale si riversano nell'iter tutte le proposte di modifica, le osservazioni e gli eventuali emendamenti in modo di conservare una tracciabilità dell'iter istruttorio di un provvedimento. Il suo valore aggiunto è dato dal fatto che con un sistema proprio di riferimenti e di *link* è possibile valutare immediatamente l'impatto del provvedimento sull'ordinamento esistente, consentendo di scoprire, ad esempio, che la norma proposta già esiste oppure che esiste una norma in contrasto con essa.

Ha ricordato poi un recente disegno di legge approvato dal Governo in materia di codificazione e semplificazione. Al riguardo ha evidenziato che un punto veramente critico (dato dalla combinazione di codificazione e semplificazione o, per meglio dire, dalla codificazione e dalle modifiche delle leggi) che si viene a creare è rappresentato dal termine di delega, ovviamente necessario ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, che è anche relativamente ristretto, a fronte di una enorme mole dei settori da codificare. A suo avviso, si potrebbe tentare di combinare, secondo il modello francese, una delega *in progress* o, per meglio dire, estensibile a settori ulteriori - partendo da due, tre, quattro settori iniziali - con una codificazione a diritto vigente, in modo tale che le ulteriori modifiche possano innestarsi su un sistema di regole già codificato, senza variazioni, quindi a diritto vigente.

Ha infine fatto riferimento al ruolo che il Consiglio di Stato esercita nei processi volti alla qualità della normazione. Al riguardo ha sottolineato che già la Costituzione, nel delineare la funzione consultiva e nell'attribuirla allo stesso organo che pacificamente già all'epoca esercitava anche una funzione definita giurisdizionale, ha configurato l'attività consultiva del Consiglio di Stato come una funzione neutra. Essa poi, negli ulteriori sviluppi, è andata delineandosi come funzione di garanzia svolta nella medesima posizione di indipendenza e terzietà in cui il Consiglio di Stato svolge le sue attribuzioni giurisdizionali. Questa neutralità

si è accentuata sul piano oggettivo, a partire dalla fine degli anni Novanta con la cosiddetta riforma Bassanini che ha concentrato la consulenza del Consiglio di Stato proprio sull'attività di normazione, oltre che sulla decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, funzione quest'ultima che però ormai sia la Corte europea che la Corte costituzionale definiscono "paragiurisdizionale". Sul piano soggettivo significativo appare il fatto che non più solo il Governo ma anche Parlamento, Regioni, Autorità indipendenti richiedono il parere del Consiglio di Stato su questioni di massima, confermando quindi la posizione consultiva del Consiglio come organo ausiliario non solo del Governo ma dello Stato ordinamento nella sua complessità

Ha quindi ricordato che l'attività consultiva sulla normazione è oggi prevista obbligatoriamente dalla legge n. 400 del 1988 su tutta la normazione secondaria, anche se ogni tanto si registra qualche "fuga" - come l'ha definita la dottrina - da questo sistema di garanzia: per esempio, talvolta la legge qualifica non regolamentari i decreti attuativi di leggi (tentativo peraltro in qualche modo emulativo, perché la qualificazione giuridica dell'atto spetta comunque al giudice, che addirittura può annullare l'atto se, ritenendolo regolamentare, non sia stato sottoposto al procedimento previsto per i regolamenti); altre volte si è assistito ad interventi specifici che sottraggono singoli regolamenti alla procedura prevista dalla legge n. 400/1988 (come è avvenuto per alcuni regolamenti di organizzazione ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 86 del 2018).

Alla luce di tale contesto, ha evidenziato che si potrebbe valutare la seguente gamma di possibili interventi:

possibilità che una Camera possa richiedere il parere al Consiglio di Stato su un disegno di legge o su parte di esso, cioè su una questione specifica interna al disegno di legge;

conferma ed estensione della tendenza, già manifestata in alcune leggi in vigore, di prevedere il parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreti legislativi prima che lo schema sia sottoposto alle Commissioni parlamentari, al fine di fornire un supporto tecnico alla Commissione parlamentare competente, quantomeno sotto due profili: primo quello della legittimità, specialmente costituzionale e comunitaria, del decreto legislativo; inoltre e soprattutto, relativamente al profilo della conformità sul piano tecnico dello schema di decreto rispetto all'oggetto, ai criteri e ai limiti della legge di delega.

Ha sottolineato al riguardo che nella recente prassi della funzione consultiva il Consiglio di Stato ha utilizzato gli strumenti tipici della qualità della regolazione, sia direttamente (per esempio, procedendo all'audizione delle amministrazioni interessate e svolgendo audizioni dei cosiddetti portatori di interessi coinvolti, i c.d. *stakeholders*), sia indirettamente, stimolando il Governo a procedere a una corretta analisi di impatto economico ed ordinamentale o a prevedere misure volte ad assicurare l'attuazione delle disposizioni, il monitoraggio nella fase di realizzazione (per esempio, nel caso dei pareri relativi all'attuazione della c.d. "legge Madia" oppure nel caso del codice dei contratti, allorché ha sottolineato l'esigenza che il Governo predisponesse degli strumenti per seguire l'andamento della legge anche dopo la sua attuazione).

Passano alle considerazioni conclusive, il Presidente Patroni Griffi ha sottolineato che la qualità della normazione è un fatto, prima che di diritto positivo, di ordine culturale. La riprova di ciò è data dal fatto che esistono così tante disposizioni, ma molte di esse sono disapplicate. Si deve essere consapevoli che la qualità della normazione rallenta il processo decisionale di Governo e Parlamento. Ma dovrebbero essere altrettanto chiari gli effetti negativi, per non dire perversi, di una legislazione di scarsa qualità. Già l'applicazione della normativa esistente sarebbe un gran bel passo avanti. Tale consapevolezza trova riscontro, per quanto concerne l'attività del Governo, nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009. Sul versante governativo occorre quindi accentuare la posizione e il ruolo di coordinamento del DAGL. Al riguardo, se è pur vero che tale organismo non è un soggetto terzo e indipendente, neppure avrebbe senso che lo fosse, visto che esso rappresenta l'ufficio cui è demandata l'attuazione della politica del Governo e non di una qualsivoglia politica.

Sempre in tema di disciplina degli strumenti di regolazione, ha ricordato che il Consiglio di Stato nel parere sul DPCM 169/2017 (disciplina dell'AIR), dopo aver sottolineato che le criticità mostrate fino ad oggi dall'AIR non erano da ricercare nell'impostazione teorica della disciplina, ma nelle carenze della sua attuazione pratica, ha evidenziato che l'intensità dell'intervento del DAGL andrebbe incrementata

quantitativamente e qualitativamente, nel senso che il DAGL dovrebbe agire in autonomia rispetto alle amministrazioni di settore, e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata, secondo le migliori pratiche internazionali. Occorre soprattutto che il problema della qualità della normazione sia affrontato nel momento in cui un testo normativo - sia esso parlamentare o governativo - viene ideato e non a metà del suo iter se non addirittura alla fine al solo scopo di trovare una sorta di giustificazione *ex post* dell'intervento ormai realizzato. All'incremento delle funzioni di coordinamento del Governo, occorrerebbe accompagnare un rafforzamento dei legami di cooperazione sul piano pratico tra sedi governative e parlamentari, perché la produzione di una legge o di un regolamento resta un fatto demandato all'autorità politica, che però deve essere pienamente consapevole delle scelte che si accinge a compiere.

Nella fase delle domande, l'on. **Sarro**, facendo riferimento al passaggio della relazione del Presidente Patroni Griffi contenente una sorta di esortazione a rafforzare i legami di cooperazione tra Esecutivo e Parlamento nonché a quanto da egli detto circa la natura della funzione consultiva esercitata dal Consiglio di Stato, ha chiesto ulteriori dettagli riguardo all'ipotesi di realizzare un rafforzamento di tale funzione nel contesto dell'attività legislativa del Parlamento e del Governo, con particolare riguardo agli interventi legislativi che investono questioni particolarmente importanti o interessi diffusi, quale, ad esempio, la proposta di legge in materia di regolamentazione dell'acqua, che la Camera si accinge a breve ad esaminare, misurandosi così con la tematica dei beni comuni. In particolare, ha chiesto se nel contesto di un rafforzamento della cooperazione tra Governo e Parlamento un ampliamento della funzione consultiva del Consiglio di Stato non possa rappresentare una sorta di canale di congiunzione tra le due istituzioni.

Nel rispondere, il presidente **Patroni Griffi** ha fatto presente che il senso della sua esortazione non era da intendersi riferito al piano più generalizzato toccato dalla domanda, questione rispetto alla quale non ha nascosto che occorrerebbe svolgere una ulteriore e più approfondita riflessione. Il senso della propria proposta era invece riferito essenzialmente all'attività concernente i decreti legislativi, perché è su tali atti che il Consiglio di Stato potrebbe agire mantenendo una idonea collocazione istituzionale, qualora il Parlamento lo ritenesse utile e necessario. Infatti nel caso dell'attività legislativa delegata viene in rilievo una potestà normativa ripartita tra Parlamento e Governo, nel contesto della quale potrebbe valutarsi l'inserimento della funzione consultiva del Consiglio di Stato nel momento della formulazione del decreto legislativo da parte del Governo e prima della sottoposizione di quel decreto ai pareri delle Camere, pareri ormai di fatto sempre previsti dalle leggi di delega. È in tal senso che il Consiglio di Stato potrebbe fungere da elemento di congiunzione tra Parlamento e Governo, operando come elemento terzo in funzione di garanzia e di terzietà. Il Consiglio di Stato potrebbe così, operando secondo lo schema anzidetto e fornendo le proprie riflessioni sia tecnico-giuridiche sia riferite al più generale sistema ordinamentale, essere di ausilio vero per il legislatore. Quanto alla possibilità di coinvolgere il Consiglio di Stato sui singoli disegni di legge, anche per specifiche problematiche, ha fatto presente che trattasi di una valutazione da rimettere all'esclusiva competenza del Parlamento. Sulla problematica ha comunque invitato, Mario Torsello, presidente della I Sezione consultiva del Consiglio di Stato, ad integrare le considerazioni da lui svolte.

Il presidente **Mario Torsello** ha fatto presente che andrebbe operata una distinzione fra progetti di legge parlamentari e disegni di legge governativi. Infatti, a suo avviso, non sussistono particolari problematiche per quanto concerne la possibilità che il Consiglio di Stato possa esprimere in via generalizzata un parere preventivo sui disegni di legge governativi nonché sugli schemi di decreti-legislativi, alla stessa stregua di quanto avviene nel *Conseil d'Etat*, date le affinità relative allo svolgimento della funzione consultiva esistenti tra Consiglio di Stato e l'omologo organo francese. Per quanto riguarda invece la possibilità di estendere la funzione consultiva anche ai disegni di legge parlamentari, è sua opinione che trattasi di una ipotesi non rientrante nella prospettiva istituzionale dell'organo consultivo.

L'on. **Russo** ha quindi chiesto ulteriori elementi in merito a due aspetti toccati dal Presidente Patroni Griffi nella sua relazione. Relativamente all'accenno fatto alla c.d bollinatura, istituto attualmente spesso utilizzato in buona sostanza in chiave limitativa dell'azione legislativa piuttosto che come strumento di mera verifica della copertura economica, ha chiesto di fornire suggerimenti per individuare una soluzione alla problematica. Ha chiesto inoltre maggiori chiarimenti in merito alla possibilità di porre la questione di fiducia su una legge nella sua interezza, al fine di arginare la pratica dell'apposizione della fiducia su un unico articolo contenente centinaia e talvolta migliaia di commi.

Relativamente a quest'ultima questione, il Presidente **Patroni Griffi** ha chiarito che il senso della sua proposta era volto ad indagare se nelle pieghe del Regolamento parlamentare, eventualmente modificandolo, possa individuarsi un meccanismo volto a fluidificare la possibilità di apporre una plurima questione di fiducia riferita ai vari articoli del progetto di legge, ferma ovviamente restando la previsione dell'articolo 72 della Costituzione, ai sensi del quale ogni disegno di legge viene votato articolo per articolo e con votazione finale.

Quanto alla problematica della c.d. bollinatura, il Presidente Patroni Griffi ha fatto presente che essa esula dal campo di propria competenza e d'altronde di non disporre comunque di una soluzione specifica al riguardo. La problematica infatti riguarda strettamente in primo luogo i rapporti interni al Governo e in qualche misura poi i rapporti tra Governo e Parlamento. Però, dato che le problematiche tipiche della cosiddetta bollinatura sono ricorrenti nella sede parlamentare della Commissione bilancio, soprattutto sugli emendamenti, appare opportuno individuare soluzioni atte a far sì che la bollinatura resti un fatto limitato al solo piano tecnico della copertura delle leggi di spesa mentre, per quanto concerne le ulteriori situazioni di conflitto che possono determinarsi, esse sono tali da richiedere evidentemente l'assunzione di una responsabilità politica sia a livello governativo sia a livello parlamentare.

La Presidente on. **Dadone**, con riferimento al fenomeno noto come "fuga dal regolamento", costantemente censurato dal Comitato per la legislazione nei propri pareri, ha chiesto al Presidente Patroni Griffi di confermare che le sue affermazioni erano nel senso di escludere la necessità di una modifica della legge n. 400 del 1988.

Il presidente **Patroni Griffi** ha al riguardo fatto presente che, alla luce della giurisprudenza sia consultiva sia giurisdizionale del Consiglio di Stato, è da ritenere che un atto non sia regolamentare solo in presenza di certe caratteristiche procedurali e formali, in quanto esiste una sostanziale e intrinseca normatività di un atto anche sulla base di certi ulteriori indici che, proprio in applicazione della legge n. 400/1988, sono stati individuati dal Consiglio di Stato (e normalmente anche correttamente applicati, *in primis* dal Governo). Ciò non esclude che talvolta, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che non ammette regolamenti del Governo in materia regionale, non ci siano stati tentativi nel senso di aggirare tale divieto affermando la natura non regolamentare di un certo atto oppure al solo fine di sottrarre l'atto al parere del Consiglio di Stato (ma non al controllo della Corte dei conti). Si tratta di pratiche elusive ed espedienti spesso inutili, perché qualora in sede giurisdizionale quell'atto venga impugnato sotto il profilo della violazione della procedura, il giudice amministrativo può sempre ritenere che quell'atto, formalmente non regolamentare, abbia comunque natura di regolamento e quindi annullarlo.

Nella sua ultima domanda la Presidente on. **Dadone** ha chiesto agli auditi di soffermarsi ulteriormente sulla tematica dei testi unici compilativi.

Su tale questione è preliminarmente intervenuto **Claudio Zucchelli**, Presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi, competente a rilasciare i pareri sui regolamenti e sui decreti legislativi, che ha rilevato come la domanda posta si intersechi anche con l'argomento, al quale il Presidente Patroni Griffi aveva già fatto cenno, dell'uso dell'informatica nella istruttoria legislativa.

Al riguardo ha ricordato che nel 1999, grazie a un finanziamento contenuto nella legge di bilancio, venne lanciato il progetto *Normattiva*. Tale progetto, di cui egli è stato artefice a partire dal 2000 quale capo *pro tempore* del DAGL, non è consistito solo nella messa in rete delle norme, ma ha consentito di creare un portale, basato su una architettura molto intelligente, nel quale le norme non sono inserite - a differenza dell'omologo francese - esclusivamente ai fini della loro mera lettura. In particolare, grazie a programmi molto sofisticati, le norme sono poste in relazione tra di loro e quindi si rende sostanzialmente possibile navigare completamente all'interno dell'ordinamento giuridico. Se in passato ciò avveniva sulla base di parametri di ricerca mirati (numero della legge, partizioni del testo) di cui bisognava avere già conoscenza, è ora invece possibile navigare nel sistema secondo un sistema concettuale molto più aperto, che è sostanzialmente simile a quello alla base dei comuni motori di ricerca.

Ha aggiunto di essere stato incaricato di coordinare dall'esterno anche il progetto *XLeges*, mirato alla messa a punto di un altro tipo di portale ad uso esclusivo del Governo e del Parlamento. Al riguardo l'ambizione che muove tale progetto consiste nel voler costruire il *data base* del flusso unico riguardante l'iter di un disegno di legge governativo o parlamentare, dalla sua nascita fino alla pubblicazione in Gazzetta

Ufficiale. Tale *data base* può permettere non soltanto di assicurare maggiore omogeneità nell'iter legislativo ma soprattutto di risolvere le problematiche del coordinamento (quale quella ricordata della bollinatura) tra gli organismi istituzionali nella istruttoria legislativa. Il sistema concettuale alla base di *Normattiva* e l'implementazione del flusso informatico di *XLeges* possono infatti consentire la verifica sullo stesso *file* iniziale di come l'ordinamento giuridico, visto come rete neurale indagabile sulla base di definiti algoritmi, viene interessato dalla norma proposta. Tale tipo di controllo può consentire anche di evitare il c.d. effetto paradosso, cioè che la ripercussione di un certo nodo sugli ulteriori più impensabili nodi possa determinare l'eterogenesi dei fini, quindi che una norma possa creare nella realtà effetti talvolta diametralmente opposti, o comunque diversi, rispetto a quelli voluti. Il sistema favorisce inoltre lo scambio interattivo immediato fra i vari soggetti istituzionali.

Riacciandosi a quanto in precedenza detto a proposito del disegno di legge governativo in materia di codificazione e semplificazione, il Presidente **Patroni Griffi** ha infine nuovamente evidenziato che il conferimento di un numero ampio di deleghe legislative diventa difficilmente compatibile con il rispetto del termine limitato ex articolo 76 della Costituzione entro il quale le deleghe stesse sono esercitabili. Perciò appare preferibile partire subito solo con un numero limitato di deleghe riferito ad alcuni settori e poi procedere, sulla base di un programma di codificazione a diritto costante di altri settori, emanando annualmente una nuova legge di delega. Facendo tesoro dell'esperienza francese, appare quindi preferibile procedere preliminarmente alla redazione di un testo unico meramente compilativo della disciplina di un certo settore e successivamente intervenire su di essa in maniera molto più puntuale sulla base delle deleghe legislative che definiranno i criteri per la modifica di quel settore. Trattasi di una operazione, non di breve periodo ma pluriennale, che a suo parere potrebbe portare ad un effettivo riordino ed alla semplificazione del nostro ordinamento.

Sul ciclo di audizioni relative alle attuali tendenze della produzione normativa e sulla possibile presentazione di una proposta condivisa di riforma del Regolamento.

Comunicazioni dell'on. Fabiana Dadone

(dal resoconto sommario della seduta del Comitato per la legislazione dell'8 maggio 2019)

Nel tirare le fila, al termine del mio turno di Presidenza, di quanto emerso nello svolgimento dell'attività conoscitiva portata avanti negli ultimi mesi da parte del Comitato per la legislazione, desidero innanzitutto fare mia una considerazione di fondo dalla quale ha preso le mosse il ragionamento effettuato dal Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi, sentito dal Comitato lo scorso 27 marzo proprio a conclusione del ciclo di incontri con gli esperti avviato a ottobre dell'anno scorso. Il Presidente Patroni Griffi ha in particolare giustamente sottolineato, in apertura del suo intervento, come la qualità delle leggi abbia "un forte impatto su aspetti che concorrono a definire la qualità della democrazia".

In effetti, è proprio partendo da questa condivisa convinzione che i membri del Comitato hanno convenuto, sin dal momento del suo insediamento, sull'opportunità di svolgere un ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa, nel solco dell'importante attività istruttoria già svolta dallo stesso Comitato nelle scorse legislature.

L'attività conoscitiva da ultimo condotta si è concentrata essenzialmente su tre tematiche.

- 1) La prima riguardava gli sviluppi del sistema delle fonti, in riferimento, in particolare: al sempre più problematico ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei requisiti costituzionalmente previsti facendo confluire nei testi dei decreti-legge la disciplina di un numero elevato di questioni disomogenee e aventi spesso natura ordinamentale; alla crescente precarietà delle relazioni tra fonte legislativa e fonte secondaria, come testimoniato dai pareri del Comitato per la legislazione che sovente lamentano l'utilizzo della fonte primaria per la modifica frammentaria di atti di natura secondaria; al proliferare dell'utilizzo di fonti "atipiche", o comunque prive di una chiara definizione normativa, quali linee guida e DPCM.
- 2) La seconda si incentrava sugli strumenti dell'istruttoria legislativa, in riferimento ai risultati conseguiti dal loro utilizzo e alla loro possibile implementazione in vista di un innalzamento della qualità legislativa, con particolare riferimento alla portata delle analisi di impatto della regolamentazione, delle valutazioni di impatto della regolamentazione e delle consultazioni.
- 3) La terza concerneva un approfondimento delle modalità di redazione tecnica dei testi normativi, che appaiono costantemente discostarsi dalle indicazioni delle circolari dei Presidenti delle Camere e della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia.

Il ventaglio di opinioni raccolto dal Comitato su queste tematiche è stato ampio e diversificato, in linea con lo spirito pluralista che deve sempre caratterizzare l'attività parlamentare. Proprio per poter dare la giusta attenzione ai diversi contributi offerti, l'attività conoscitiva è stata inoltre portata avanti secondo modalità atte a consentire un fruttuoso scambio dialogico tra gli esperti auditi e i membri del Comitato, sia dando adeguato spazio alla durata degli interventi, sia evitando lo svolgimento di troppe audizioni contestualmente.

Nello specifico, nell'ambito del ciclo la Commissione ha proceduto all'audizione, oltre che del già citato Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi, e del vice-capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, avvocato Stefano Varone, dei Professori Francesco Clementi, Francesco Dal Canto, Tommaso Edoardo Frosini, Eduardo Gianfrancesco, Nicola Lupo, Antonio Palma, Paolo Passaglia, Marina Pietrangelo, Guido Rivoecchi e Roberto Zaccaria. Il Comitato ha inoltre proceduto, in videoconferenza, all'audizione di esperti stranieri, per acquisire uno sguardo comparato sulla materia. In particolare, sono stati auditi i Professori Olivier Rozenberg e Georges Bergougnous, con riferimento alla realtà francese, e il Professor Stephen Laws, con riferimento alla realtà britannica.

Dal ciclo sono emerse una serie di utili considerazioni, largamente condivise, sui problemi che affliggono il sistema delle fonti e la produzione normativa del nostro Paese, che in parte convergono anche

nell'individuazione delle cause che li determinano. Gli esperti auditi, a seconda dei casi, hanno proposto delle possibili soluzioni alle denunciate problematiche oppure hanno indicato l'opportunità di attuare taluni interventi tesi, se non a risolvere, quanto meno a migliorare le criticità della situazione esistente, essendo quest'ultima per certi versi ormai "cronicizzata", fino al punto da essere, secondo alcuni, solo parzialmente rimediabile senza che ci si possa illudere di poter effettivamente invertire la rotta e ripristinare un corretto uso delle fonti.

In linea generale, è stato in effetti osservato come, con riferimento al rispetto delle regole sulla produzione normativa, la sanzione giuridica risulti difficilmente attivabile e che, come evidenziato dai più, essa in ogni caso da sola non sia sufficiente ad evitare il perpetrarsi delle cattive prassi invalse denunciate. Questa considerazione suggerisce che la soluzione dei problemi che affliggono la legislazione italiana richiede una svolta anzi tutto culturale da parte delle burocrazie e un più convinto impegno da parte delle forze politiche.

In questo senso, è importante sottolineare che l'attività svolta dal Comitato per la legislazione, organismo paritetico le cui deliberazioni sono assunte per consenso, ha rappresentato e continua a rappresentare un punto di riferimento importante che, grazie all'autorevolezza e imparzialità – in particolare – dei pareri espressi, contribuisce a implementare e diffondere la "cultura" della qualità della legislazione. Proprio per tale ragione, è opportuno rimarcare che, se da un lato vanno senz'altro viste di buon occhio le diverse iniziative volte all'eventuale rafforzamento del ruolo e delle competenze del Comitato (proponendo dunque di intervenire sull'articolo 16-*bis* del Regolamento), dall'altro occorre ponderare accuratamente ogni prospettiva di modifica della sua composizione e delle sue funzioni al fine di non alterare quel fragile equilibrio attuale che consente a quest'organo di operare e di essere riconosciuto quale soggetto squisitamente tecnico e *super partes*. Piuttosto, in una diversa prospettiva, credo che il Comitato, avvalendosi delle competenze di cui già attualmente dispone e sulla scorta della propria esperienza nonché dei risultati delle attività conoscitive svolte (anche nelle legislature precedenti), possa proficuamente lavorare alla presentazione di alcune proposte condivise di modifica del Regolamento dirette ad introdurre misure volte a migliorare la qualità della legislazione, eventualmente da sottoporre poi alla Giunta per il Regolamento, anche cercando di sfruttare la possibilità di una convocazione congiunta dei due organi da parte del Presidente della Camera, ai sensi del comma 7 dell'articolo 16-*bis* del Regolamento.

Si tratterebbe, credo, di un'iniziativa utile per ribadire e meglio "fissare", anzi tutto proprio sul un piano culturale, punti fermi spesso disattesi nella prassi, nonché per provare comunque, contestualmente, ad affrontare pragmaticamente il nodo dell'effettività delle regole sulla produzione normativa, intervenendo dunque anche sul piano giuridico alla ricerca di soluzioni concrete senza abbandonarsi alla strisciante e per certi versi diffusa forma di rassegnazione sopra descritta sullo stato della legislazione del nostro Paese.

Da quest'ultimo punto di vista, bisogna in effetti osservare che, benché – come è stato evidenziato in particolare dal Professor Passaglia e dal Professor Dal Canto – una riforma di rango costituzionale potrebbe costituire la via preferibile per inserire nuove e più stringenti regole procedurali cui sia assicurato – tramite il (così) possibile intervento della Corte costituzionale – un sufficiente grado di effettività, un'azione a livello di disciplina regolamentare non deve certo per questo essere ritenuta inutile, specie alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale. Se infatti una riforma "meramente" regolamentare rischierebbe di produrre solo pochi effetti "interni" alla Camera che potrebbero proprio per questo venire disattesi, la fissazione di nuovi principi e regole procedurali nel Regolamento non costituirebbe affatto un'operazione del tutto "neutra". Un simile sforzo, oltre a costituire come detto un importante segnale, potrebbe risultare determinante in chiave interpretativa, contribuendo a "fare sistema", come del resto è accaduto, da ultimo, in occasione della recente ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, con la quale la Consulta ha rimarcato l'importanza del "segno" delle riforme dei regolamenti parlamentari come elemento utile per la valutazione circa la legittimità costituzionale di determinati accadimenti occorsi durante l'*iter legis*. Occorre inoltre tener presente che proprio con questa pronuncia la Consulta ha sostanzialmente aperto la via al ricorso per conflitto di attribuzioni da parte del singolo parlamentare a difesa delle prerogative che la Costituzione riconosce a ciascun componente delle Camere nel corso del procedimento legislativo. Si è affermato dunque un nuovo strumento di salvaguardia della legittimità formale delle leggi in grado di rendere più probabile in futuro la sanzione da parte del giudice costituzionale delle più vistose violazioni

delle regole essenziali sulla formazione delle leggi. D'altra parte, bisogna anche considerare che, come è stato rimarcato in particolare dal Professor Frosini, l'assenza di attenzione da parte del legislatore sugli aspetti più rilevanti della qualità della legislazione potrebbe di per sé condurre in futuro a una pronuncia della Corte costituzionale che dichiari incostituzionali disposizioni normative oscure e non suscettibili di essere chiarite nemmeno alla luce dei (carenti) lavori parlamentari che le abbiano precedute e che avrebbero dovuto spiegarne (e giustificarne) il significato.

Fra gli adempimenti costituzionalmente richiesti per lo svolgimento del procedimento di formazione delle leggi vengono a tal proposito in rilievo, in particolare, l'esame istruttorio dei progetti di legge compiuto dalle Commissioni parlamentari e la approvazione articolo per articolo, oltre che con votazione finale, dei testi normativi. In effetti, su entrambi questi fronti le regole e – soprattutto – le prassi parlamentari appaiono oggi gravemente carenti; non a caso proprio da questi passaggi originano le principali problematiche, segnalate anche dagli esperti, della nostra produzione normativa. È dunque su questi due fronti che vorrei sollecitare il Comitato a farsi promotore di proposte di riforma del Regolamento che, dando corpo alle citate norme costituzionali, siano dirette ad arginare gli aspetti più problematici delle distorsioni procedurali registrate nella prassi, così da indurre comportamenti maggiormente conformi al dettato costituzionale da parte degli attori politici e da agevolare l'eventuale intervento sanzionatorio da parte degli organi di garanzia, a partire dai Presidenti delle Camere e delle Commissioni, oltre che, dall'esterno, da parte del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

I) L'esame istruttorio.

Per quanto riguarda la fase istruttoria, in particolare, è stato concordemente segnalato dagli esperti come il primo, principale e imprescindibile fattore da prendere in considerazione sia quello del "tempo". Il rispetto di tempistiche – almeno – sufficienti costituisce infatti la condizione necessaria per dare un significato sostanziale agli approfondimenti istruttori necessari (sia di quelli che competono al Governo nella fase della progettazione normativa, sia di quelli svolti nel corso dell'esame parlamentare) richiesti dalle regole esistenti (e che, se applicate, risulterebbero nel complesso già adeguate) sulla qualità della normazione.

Da questo punto di vista risulta particolarmente interessante quanto emerso dall'audizione del Professor Stephen Laws, il quale ha evidenziato come nel sistema britannico per far passare riforme importanti, comprese le "riforme manifesto", il Governo deve tener conto di due vincoli decisivi: uno, ordinamentale, che consiste nella necessità di concludere il procedimento legislativo entro la fine della annuale sessione parlamentare, e uno politico, dato dal fatto che il Parlamento può "assorbire" solo una certa quantità di provvedimenti controversi, i quali in genere consumano più tempo rispetto a quelli meramente tecnici. Questi elementi generano comportamenti virtuosi quanto all'approfondimento dei temi in discussione e ai rapporti fra gli attori della forma di governo (dalla necessità di programmare con largo anticipo le proposte legislative, al ricorso al *pre-legislative scrutiny*, all'incentivo al dialogo e alla mediazione fra le parti politiche all'interno dell'arena parlamentare).

Anche i dati di comparazione elaborati dall'Osservatorio sulla legislazione evidenziano, del resto, come gli ordinamenti più efficienti non siano quelli che producono più norme in poco tempo ma quelli che, al contrario, concentrano i loro sforzi su un numero ridotto di riforme spesso lungamente elaborate prima della loro definitiva approvazione parlamentare, ma poi destinate ad essere più facilmente attuate in fase esecutiva e a durare tendenzialmente a lungo negli anni.

Da questi elementi, dunque, non mi pare si possa prescindere se davvero si vuole rendere anche il nostro sistema delle fonti più equilibrato e razionale.

D'altra parte, la diretta proporzionalità esistente fra il tempo dedicato all'assunzione della decisione normativa e la qualità della legislazione è stata rimarcata anche dal Presidente Patroni Griffi, il quale, nell'ammettere come sia inevitabile che le qualità della normazione rallenti il processo decisionale sia del Governo sia del Parlamento, ha tenuto a rimarcare come non possano essere trascurati gli "effetti negativi,

se non perversi” di una legislazione di scarsa qualità; il che dovrebbe far propendere gli attori istituzionali per l’assunzione della decisione normativa in tempi congrui e non irrazionalmente celeri.

Il “fattore tempo” è in effetti decisivo anzi tutto per consentire lo svolgimento di analisi di impatto da parte delle amministrazioni pubbliche coinvolte nella progettazione legislativa dell’Esecutivo. Invece, la necessità politica di procedere rapidamente all’approntamento di nuove riforme, che servano sostanzialmente solo a dimostrare il dinamismo e l’efficienza dei Governi agli occhi dell’opinione pubblica, insieme ad un certo costume radicato nelle burocrazie ministeriali di considerare le analisi di impatto come meri adempimenti formali, si traduce nell’elaborazione frettolosa e – inevitabilmente – superficiale di numerosi provvedimenti da inserire nell’ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Tale modo di procedere pregiudica così la bontà e la completezza delle verifiche istruttorie già sul versante governativo di elaborazione delle proposte, così che esse, pur quando non siano omesse, si riducono spesso a mere giustificazioni *ex post* di scelte politiche già assunte senza che vi sia reale consapevolezza delle premesse ordinamentali e delle conseguenze di sistema delle riforme in programma, come sottolineato ancora una volta dal Presidente Patroni Griffi, ma in qualche misura anche dallo stesso vice-capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, Stefano Varone. Tanto più ciò accade in relazione ai decreti-legge, i quali, sebbene non siano di fatto quasi mai necessitati da straordinarie situazioni di necessità ed urgenza, si prestano ad essere utilizzati anche proprio al fine di aggirare le regole sugli approfondimenti istruttori normalmente richiesti. In questo senso, è stata giustamente sottolineata la contraddittorietà (già messa in luce nel parere del Consiglio di Stato sul DPCM n. 169 del 2017) di richiedere l’AIR anche per i decreti-legge e, in ogni caso, la difficoltà far valere effettivamente tale requisito rispetto a questa fonte.

Più in generale, il vice-capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio ha evidenziato come, nonostante lo sforzo compiuto per migliorare il ciclo della regolamentazione attraverso la nuova disciplina dell’AIR e della VIR contenuta nel DPCM n. 169 del 2017, resti il problema dei tempi di svolgimento dell’AIR da parte dei competenti soggetti istituzionali, che continuano ad essere inadeguati, e le relative relazioni sono ancora prodotte troppo a ridosso dei pre-Consigli dei Ministri, così che ne risulta intaccata di fatto in molti casi l’utilità.

Sul versante parlamentare, il “fattore tempo” condiziona in maniera ancor più determinante lo svolgimento della necessaria attività all’istruttoria. Infatti, come è stato messo in evidenza nel corso delle audizioni, se si tiene conto della asimmetria informativa esistente tra Governo e Parlamento, si capisce come lo svolgimento della fase istruttoria parlamentare debba necessariamente passare dalla collaborazione con i soggetti istituzionali in grado di fornire i dati necessari (a partire da quelli richiesti dall’articolo 79, comma 4, del Regolamento) all’elaborazione di una legislazione di qualità. Per formulare le richieste istruttorie, per avere risposte complete ed esaustive, per poterle prendere in considerazione, ci vuole, indubbiamente, tempo. Ed invece, è proprio l’esiguità del tempo concretamente messo a disposizione per lo svolgimento dell’istruttoria parlamentare a livello di prassi che rende quasi sempre impossibile attivare un effettivo controllo democratico sulle proposte di riforma esaminate, specie quelle elaborate in sede governativa.

Alla luce delle considerazioni svolte dagli esperti, credo dunque che la formulazione di proposte di riforma del Regolamento della Camera dei deputati volte a riportare a livelli accettabili la qualità della normazione italiana dovrebbero anzitutto occuparsi della **tempistica del procedimento legislativo**, dilatandone (e meglio definendone) le diverse fasi.

- a. Un primo intervento dovrebbe puntare innanzitutto a porre rimedio al costante aggiramento dei termini minimi di svolgimento della fase referente (anche abbandonando definitivamente l’utilizzo della clausola “ove concluso l’esame in Commissione”), quali sarebbero attualmente già ricavabili da una corretta interpretazione dal combinato disposto degli articoli 23, comma 5, e 81 del Regolamento. Proprio per questo si potrebbe pensare di fissare più chiaramente nella disciplina regolamentare il principio che vuole il necessario rispetto di termini minimi nello svolgimento della fase referente, procedendo al contempo al loro “irrigidimento”, consentendo

così alla Commissioni di avere a disposizione un congruo (minimo) lasso di tempo garantito per il compimento della loro imprescindibile attività istruttoria. Si risponderebbe così all'esigenza, evidenziata in particolare dal Professor Rivosecchi, di avere il tempo di acquisire nel corso dell'esame referente gli elementi documentali e informativi necessari. Una modifica regolamentare volta a imporre il rispetto di tempistiche (minime) adeguate sarebbe dunque la prima via da seguire, come sottolineato dallo stesso Professor Rivosecchi, per poter consentire un ordinato procedimento legislativo sin dal suo avvio. A tal fine, si potrebbe nello specifico intervenire sul disposto dell'articolo 81 del Regolamento, rimarcando che il termine di due mesi per lo svolgimento dell'esame referente va considerato come termine minimo fisso, derogabile solo tramite voto unanime della Commissione stessa. Traendo spunto dall'esperienza francese e britannica, si potrebbe poi prevedere un termine dilatorio tra l'annuncio dei progetti di legge e la loro presa in considerazione da parte delle Commissioni di merito, così come si potrebbe fissare anche un termine ordinario minimo per l'esame complessivo di un progetto di legge.

- b. Nel tentativo di valorizzare i lavori delle Commissioni, si potrebbe, in secondo luogo, ripensare la loro organizzazione attraverso delle proposte di modifica all'articolo 79 del Regolamento, i cui contenuti normativi potrebbero essere riformulati e rimodulati al fine di garantire che l'istruttoria non si svolga "solo" secondo "tempi certi", ma – seguendo l'impostazione assunta dal Professor Dal Canto nella sua audizione – anche secondo "tempi veri". Infatti, solo assicurando "tempi reali" dedicati allo svolgimento dell'attività istruttoria si evita che il tempo trascorra inutilmente e che dunque la fissazione di termini minimi si risolva in una mera dilazione del procedimento. Da queste considerazioni potrebbe discendere la proposta di differenziare lo svolgimento della fase istruttoria in senso stretto dallo svolgimento della fase referente di esame dei testi (oggi indistinte), prevedendo che un certo numero di giorni e/o di sedute sia dedicato esclusivamente alla prima. Inoltre, al fine di dare rilevanza sostanziale a quanto emerso dall'attività istruttoria, si potrebbe inserire un termine dilatorio inderogabile fra la fine dello svolgimento di quest'ultima e la data di scadenza per il deposito degli emendamenti, nonché un ulteriore termine dilatorio tra il deposito degli emendamenti e il loro esame. Con riferimento all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge occorrerebbe stabilire degli adattamenti che seguano però questa medesima direttrice di fondo, consentendo perciò alle Commissioni, anche nell'ambito di questo procedimento caratterizzato da tempi stretti e rigidi, di svolgere comunque un minimo sufficiente approfondimento istruttoria.

Un ulteriore indirizzo di riforma dovrebbe intervenire sul **contenuto degli adempimenti istruttori** attualmente previsti, razionalizzando ed integrando la disciplina vigente.

- a. In questa prospettiva, le stesse modalità, di cui si è detto in apertura, con cui si è cercato di svolgere il ciclo di audizioni sulla qualità della legislazione da parte del Comitato potrebbero rappresentare un primo punto di partenza nell'ottica di un rilancio dello strumento delle audizioni di esperti sui testi in esame: le indagini conoscitive potrebbero infatti essere utilmente "procedimentalizzate", per evitare che esse si risolvano in un inutile mero rituale stancamente ripetuto nel quale in poco tempo vengono contestualmente ascoltati numerosi punti di vista senza una reale possibilità di "scambio" con i parlamentari; impostare le audizioni secondo tempistiche più congrue e logiche maggiormente dialogiche sarebbe infatti indispensabile per mettere i parlamentari nelle condizioni di parteciparvi attivamente e con cognizione di causa, in modo da trarre le informazioni necessarie per giungere all'elaborazione di testi normativi di maggiore qualità.
- b. Essendo il tema delle "coperture" un aspetto centrale, di rilevanza costituzionale, troppo spesso disatteso nell'elaborazione dei testi normativi, si potrebbero inserire nelle regole sull'istruttoria legislativa delle misure atte a rendere obbligatoria la chiarificazione circa equilibrio tra entrate e uscite dei testi esaminati, nonché a permettere la verifica della qualità e dell'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva sarebbe utile pensare ad un possibile

maggior coinvolgimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, azionabile non solo dalle Commissioni competenti in materia economico-finanziaria, ma anche su impulso dei singoli Gruppi.

- c. Per dare organicità alla riforma, si dovrebbe intervenire anche sull'articolo 79, comma 5, del Regolamento, in modo da esplicitare espressamente che le Commissioni possono richiedere anche autonomamente al Governo la predisposizione di un'analisi tecnico-normativa o di un'analisi di impatto della regolamentazione, al fine di incentivare l'utilizzo di tale possibilità e di pervenire alla sistematica predisposizione di questi fondamentali documenti istruttori. Inoltre, recependo un altro elemento di riflessione apportato dalle audizioni, alle Commissioni dovrebbe essere riconosciuta la possibilità di richiedere – anche in questo caso autonomamente o su raccomandazione del Comitato – lo svolgimento di una valutazione indipendente sull'analisi di impatto della regolamentazione ad esperti della materia e centri di ricerca indipendenti, secondo un'ipotesi di riforma attualmente allo studio anche in Francia. L'opportunità di poter "esternalizzare", seppur entro certi limiti, il compimento di alcuni adempimenti istruttori è stata sottolineata in particolare dal Professor Rivosecchi, ma anche il vice-capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio Varone ha convenuto sull'opportunità di prevedere delle verifiche esterne sulle analisi tecniche svolte dai ministeri; in effetti questa possibilità costituirebbe di per sé un incentivo ad un miglior svolgimento dei prescritti adempimenti da parte degli uffici governativi. Come notato dal Professor Rivosecchi, in questa prospettiva si potrebbe "attingere" dall'importante esperienza maturata dalle "Agenzie", strutture ricche di professionalità che potrebbero essere utilmente valorizzate per attività di supporto dell'attività legislativa, naturalmente assicurando l'indipendenza degli organismi coinvolti. Nell'ottica di stabilire utilmente il coinvolgimento di organismi esterni nello svolgimento dell'istruttoria legislativa – su suggerimento dei professori Bergougnous e Rozenberg – si dovrebbe altresì opportunamente permettere ai singoli Gruppi di richiedere una sorta di contro-analisi tecnica commissionata ad organismi esterni indipendenti e dotati della necessaria professionalità, coi quali la Camera dovrebbe, a tal fine, stipulare apposite convenzioni. Per evitare l'abuso di questo strumento si potrebbe stabilire un numero massimo di richieste in tal senso avanzabili da ciascun Gruppo (ad esempio una o due all'anno). Il coinvolgimento di specifiche professionalità esperte nel merito dei settori coinvolti dagli interventi normativi potrebbe inoltre essere preso in considerazione anche "a monte" per valorizzazione le burocrazie parlamentari e ministeriali, cercando di dotarle di professionalità ed *expertise* ulteriori.
- d. Ancora con riguardo al possibile coinvolgimento di organi esterni nell'istruttoria legislativa, dovrebbe rendersi possibile richiedere da parte delle Commissioni (ma anche eventualmente, sempre entro certi limiti, dai Gruppi), il parere del Consiglio di Stato su un progetto di legge, rendendo eventualmente vincolante una simile richiesta avanzata da una minoranza qualificata o su raccomandazione del Comitato. Si tratterebbe di una riforma da approntare sulla scorta ancora una volta del modello francese, nel quale gli orientamenti del *Conseil d'État* sulla qualità della legislazione assumono un grande rilievo. Anche in questo caso si dovrebbe inserire una norma apposita nel Regolamento (magari modellata su quanto già previsto dall'articolo 145 per i rapporti con l'ISTAT, implementato con un esplicito riferimento laddove si disciplina l'esame istruttorio in Commissione). Proprio con riguardo al ruolo del Consiglio di Stato, il Presidente Patroni Griffi si è in effetti dimostrato favorevole alla possibilità che una Camera richieda il parere del Consiglio di Stato su un disegno di legge, sull'intero testo o su parte di esso.
- e. Potrebbe utilmente essere presa in considerazione la proposta avanzata dal portavoce dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, Enrico Giovannini, audito il 2 aprile scorso presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, in relazione al possibile inserimento dell'obbligo di prendere in considerazione gli indicatori di benessere equo e sostenibile (Bes), ma anche i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals, SDGs* nell'acronimo inglese) nella predisposizione dell'AIR e nella redazione delle VIR, specie con riferimento alle manovre di bilancio.

f. Per quanto concerne invece nello specifico il ruolo del Comitato per la legislazione, potrebbe innanzitutto rendersi maggiormente vincolante l'obbligo della sua consultazione in fase istruttoria qualora ne sia fatta richiesta da una minoranza qualificata o, entro certi limiti, dai Gruppi, sopprimendo formalmente la possibilità di non dare seguito alla richiesta in ragione dei tempi di calendarizzazione del provvedimento in Assemblea. Sviluppando fino in fondo questa prospettiva, potrebbe stabilirsi l'intervento d'ufficio del Comitato su tutti i progetti di legge all'esame delle Commissioni e non più solamente sui decreti-legge e sui progetti di legge contenenti deleghe e delegificazioni. In questo modo, il suo ruolo verrebbe parificato, con riferimento ai profili della qualità della legislazione, a quello delle altre Commissioni "filtro" come la Commissione Affari costituzionali e la Commissione bilancio. Pur richiamando le avvertenze già espresse circa la necessità di preservare sempre e comunque il carattere tecnico che connota il Comitato, stante la maggiore mole di lavoro che conseguirebbe all'accoglimento di una simile proposta, si potrebbe pensare di incrementare leggermente il numero dei componenti di quest'organo: si potrebbe ad esempio ipotizzare un aumento dei componenti a 14, mantenendo la composizione paritetica tra maggioranza e opposizione e, al contempo, garantendo la presenza nel Comitato di un componente di ciascuna delle Commissioni permanenti. In questo modo si potrebbe ottenere un maggiore "raccordo" tra Comitato e Commissioni permanenti, data l'applicazione discontinua della norma regolamentare (articolo 16-bis, comma 3) che prevede la partecipazione ai lavori del Comitato del relatore presso la Commissione di merito. Contestualmente all'aumento del numero di componenti si potrebbe pensare di aumentare ad un anno della durata del mandato del presidente: in occasione della riforma regolamentare del '97, la previsione di un mandato di sei mesi fu infatti pensata per consentire a tutti i componenti, nel caso in cui la Legislatura giungesse al suo termine naturale di 5 anni, di assumere la presidenza. Si tratta di un'ipotesi già ora non più attuabile, in considerazione dell'aumento in via sperimentale della durata del mandato, con il parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001, a 10 mesi. Né vi sarebbe modo di soddisfarla con un numero di componenti elevato a 14, se non prevedendo una durata del mandato del presidente eccessivamente breve. Di contro, un incremento della durata del mandato a 12 mesi potrebbe garantire una maggiore continuità nell'azione della presidenza. Con l'occasione potrebbero inoltre essere "codificati" i criteri di successione alla presidenza contenuti nel medesimo parere della Giunta per il Regolamento (in particolare l'alternanza tra maggioranza e opposizione).

L'individuazione di modalità idonee a rafforzare l'effetto procedurale dei pareri resi dal Comitato può invece risultare complessa. Al riguardo, anche dalle audizioni non è emerso un orientamento univoco. L'ipotesi di attribuire ai pareri del Comitato un carattere vincolante o sostanzialmente tale, come avviene per le condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione contenute nei pareri della Commissione bilancio le quali, se riproposte in occasione dell'esame in Assemblea, si trasformano automaticamente in emendamenti, presenta secondo alcuni la necessità dell'abbandono della composizione paritetica del Comitato. Quest'ultima non rappresenterebbe certo una soluzione auspicabile, poiché la politicizzazione dell'organo lo esporrebbe al rischio di intaccarne il prestigio, oltre che di condizionare impropriamente l'oggettività dei pareri resi.

Volendo ricercare soluzioni alternative, si potrebbe ad esempio ipotizzare un ampliamento del ventaglio di strumenti a disposizione del Comitato da utilizzare nel dispositivo dei pareri. In particolare, oltre alle condizioni, alle osservazioni e alle raccomandazioni, il Comitato dovrebbe poter esprimere condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 76, per i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa, e dell'articolo 77 della Costituzione, come declinato dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, con riferimento alle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto, per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Ciò al fine di segnalare macroscopici profili problematici in ordine alla formulazione dei criteri di delega e alle procedure di delega ovvero al rispetto del requisito dell'omogeneità di contenuto e dell'immediata applicabilità dei decreti-legge. A differenza delle condizioni formulate ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione nei pareri della Commissione bilancio, queste condizioni, relative agli articoli 76 e 77 della Costituzione, non si trasformerebbero automaticamente in

emendamenti. Esse tuttavia potrebbero rappresenterebbero un monito comunque dotato di una sua forza perché – in questo caso come le condizioni che fanno riferimento all'articolo 81 – potrebbero costituire un parametro di valutazione per il Presidente della Repubblica al momento della promulgazione e, successivamente, anche per la Corte costituzionale qualora venisse adita sul punto.

Si potrebbe poi ampliare la possibilità per il Comitato di rivolgere raccomandazioni alle Commissioni di merito. In primo luogo, il Comitato dovrebbe poter raccomandare alla Commissione di merito di richiedere al Governo la predisposizione di un'analisi tecnico-normativa o di un'analisi di impatto della regolamentazione, sul modello di quanto avviene con la richiesta di predisposizione di una relazione tecnica sui profili finanziari. In questo modo, troverebbe soddisfazione un'altra esigenza emersa nel corso del ciclo di audizioni, vale a dire quella di potenziare gli strumenti di valutazione della qualità dei testi e delle politiche pubbliche.

II) L'approvazione articolo per articolo e con votazione finale delle leggi

L'altro punto nodale del procedimento legislativo si rintraccia nel disposto del primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, che stabilisce l'approvazione articolo per articolo e con deliberazione finale dei disegni di legge. Esso pone una regola procedurale invero assai precisa e che sottende alcuni principi fondamentali che dovrebbero guidare l'esercizio della funzione legislativa.

Infatti, questa regola è fissata dalla Costituzione perché è in grado di orientare correttamente l'assunzione della decisione normativa su due versanti: essa è innanzitutto una essenziale regola di funzionamento interna al Parlamento in grado di incidere sul concreto dipanarsi della forma di governo parlamentare e, prima ancora, della forma di Stato democratica; essa costituisce inoltre un'indispensabile regola di scrittura delle leggi direttamente collegata al principio della certezza del diritto e – come ha chiaramente sottolineato il Presidente Patroni Griffi nel corso della sua audizione – al connesso principio di uguaglianza.

Si tratta insomma di una regola che, contestualmente, incide sulla legge nel suo farsi e ne condiziona poi la successiva attuazione.

Quanto al primo profilo, la Costituzione richiede lo svolgimento di una deliberazione consapevole e specifica (oltre che eventualmente aperta al formarsi di maggioranze "variabili" su uno stesso testo di legge) su ciascun singolo aspetto (ossia su ciascuna "unità logica", fino ad arrivare a ciascuna singola disposizione) da parte di ciascun parlamentare presente e votante, il cui apporto è necessario per raggiungere i quorum partecipativi e deliberativi fissati del terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione. Ogni parlamentare deve quindi poter conoscere il contenuto delle proposizioni normative sottoposte a votazione e deve potersi esprimere su ognuna di esse, nonché sulle eventuali proposte di modifica, in modo distinto, informato, consapevole e chiaro. Solo così la deliberazione legislativa assume la forma e la sostanza di decisione che scaturisce dalla volontà della (almeno) maggioranza parlamentare, e acquista quella legittimazione ordinamentale che la colloca in una posizione primaria nel contesto delle fonti nazionali, in quanto atto espressivo della rappresentanza democratica. Sempre con riguardo agli effetti sul funzionamento delle istituzioni democratiche, la regola procedurale fissata dal primo comma dell'articolo 72 dalla Costituzione consente inoltre di imputare con chiarezza (fatta salva la marginale ipotesi del voto segreto) la responsabilità politica delle decisioni normative di volta in volta assunte, quanto meno con riguardo all'identificazione da parte degli elettori di quali degli eletti l'abbiano infine sostenuta, ovvero avversata, o si siano altrimenti astenuti al momento del voto.

Quanto al secondo profilo, la suddivisione delle leggi in singole proposizioni normative che si susseguono secondo una sequenza logica (derivante dalla votazione articolo per articolo) e che contribuiscono nel loro insieme a realizzare un indirizzo politico complessivo (da approvare con distinto voto finale) appare senz'altro essere una, sia pur minimale, regola (anche) di *drafting* normativo connessa (anche) alla successiva fase applicativa. La correttezza della procedura parlamentare si riverbera infatti direttamente sulla comprensibilità delle leggi, sull'inequivocabilità delle intenzioni del legislatore, e in ultimo, sulla forza

stessa della legge come fonte-quadro di successivi interventi normativi o direttamente regolativa di rapporti e produttiva di situazioni giuridiche soggettive.

Queste considerazioni preliminari risultano necessarie, sulla scorta degli spunti emersi negli interventi degli esperti, per chiarire una volta di più la portata macroscopica e a più livelli del problema che si concreta nel ricorso – per usare le parole del Professor Francesco Clementi – alla triade “decreto-legge – maxiemendamento – fiducia”. La combinazione degli istituti della “triade” (che si riscontra soprattutto nel caso della legge di bilancio), di fatto annulla la regola procedurale della approvazione articolo per articolo e con votazione finale delle leggi. Da questo punto di vista, bisogna notare che, se è vero che formalmente alla Camera dal 2010 non sono più approvati maxiemendamenti, rimane il fatto che per le leggi di bilancio la Commissione bilancio fa sistematicamente ricorso alla possibilità di compattare, al termine dell’esame in sede referente, il testo in un unico articolo per consentire di mettervi la fiducia. Il che non è invece necessario per i decreti-legge dove la questione di fiducia è posta sull’articolo unico del disegno di legge di conversione (mentre i singoli articoli del decreto legge non sono oggetto di votazione).

Benché si debba necessariamente prendere coscienza del fatto che, per “sciogliere la triade” della quale ogni Governo ha abusato e rispetto alla quale nessuna maggioranza parlamentare ha saputo finora opporre resistenza, ben poco si può fare sul piano delle sole regole procedurali se queste (come detto) non vengono accompagnate – ed anzi precedute – da una svolta innanzitutto culturale degli attori istituzionali, nondimeno credo che la strada delle riforme regolamentari possa essere comunque utilmente percorsa anche su questo versante. Credo infatti una volta di più che anche su questo terreno il Comitato possa far valere la propria esperienza e la sua caratura tecnica per cercare innanzitutto di lasciare un “segno” indicando la direzione da seguire nel necessario cambio di rotta da intraprendere per riportare l’esercizio della funzione legislativa sui binari della piena legalità costituzionale.

Dunque, anche sulla scorta dei contributi offerti dagli esperti nel ciclo di audizioni svolto, risulta possibile suggerire alcuni possibili interventi che, più o meno direttamente, potrebbero servire a frenare le descritte cattive prassi invalse.

In primo luogo, il Comitato potrebbe avanzare una serie di proposte che mirino a **salvaguardare nel corso del procedimento il lavoro istruttorio** (governativo e parlamentare) svolto a monte, nonché ad **aumentare la comprensibilità dei testi** sottoposti all’esame del Parlamento e a **chiarire** (ad uso “interno” ed “esterno”) **il significato delle singole disposizioni normative**.

- a. In questo senso, molti degli esperti hanno convenuto sull’opportunità di richiedere il necessario accompagnamento anche per le proposte emendative di un adeguato supporto istruttorio, ad esempio recependo anche nelle disposizioni regolamentari quel riferimento che, come ricordato dal Professor Dal Canto, è già contenuto nell’articolo 28 del DPCM 1 ottobre 2012 sull’ordinamento della PCM e stabilisce che il DAGL provvede all’analisi istruttorio degli emendamenti, governativi e parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi.
- b. Inoltre, anche i parlamentari potrebbero essere obbligati a redigere una “nota esplicativa” degli emendamenti (e dei subemendamenti) che presentano, al fine di rendere più facilmente intellegibile la ratio delle singole proposte di modifica avanzate. Nella stessa logica è emersa la necessità di pensare alla possibilità di richiedere che anche le iniziative legislative parlamentari siano corredate di un supporto istruttorio in forma di AIR e di ATN semplificata. Si tratterebbe insomma di imporre un contenuto minimo di carattere tecnico per la relazione illustrativa delle proposte di legge di iniziativa parlamentare; la relazione illustrativa dovrebbe in particolare contenere alcune delle indicazioni che, in base alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 2008, devono appunto rientrare all’interno dell’analisi tecnico-normativa. Queste ultime ipotesi di riforma, necessarie anche ad evitare che si possano aggirare le regole sugli adempimenti istruttori del Governo attraverso la presentazione “ad arte” di proposte governative “mascherate” da proposte parlamentari, nonché utili nell’ottica di una razionalizzazione dei lavori parlamentari, inciderebbero dunque sulle prerogative parlamentari dell’iniziativa legislativa e del potere di emendamento. Rispetto a questa possibilità alcuni degli

esperti si sono in effetti espressi in senso contrario, ritenendo inopportuno “colpire” la già fragile posizione del parlamentare, andando ad onerare i deboli poteri del singolo deputato di ulteriori vincoli finora non previsti. Tuttavia, vale la pena di considerare che, da un lato, la proliferazione di proposte d’iniziativa parlamentare non è di per sé un’attività realmente utile ad arricchire il discorso democratico in quanto, come noto, esse sono destinate per lo più a non venire mai prese in considerazione nel corso della legislatura, o semmai solo a venire abbinata (esaurendo in ciò il loro effetto) ad altre iniziative aventi un oggetto comune ma spesso di tenore affatto differente; viceversa, dall’altro lato, le regole sugli adempimenti istruttori di accompagnamento dovrebbero indurre i parlamentari a concentrare i loro sforzi progettuali su poche iniziative considerate realmente prioritarie, curandone al meglio la preparazione e la elaborazione, così da renderle anche più efficaci, in quanto meno facilmente ignorabili. Quanto alle proposte emendative, benché vada riconosciuto che la possibilità di presentare emendamenti senza particolari formalità costituisce in effetti uno degli ultimi strumenti utilizzabili dalle opposizioni in chiave ostruzionistica, bisogna considerare che questo avviene in un contesto procedurale nel quale complessivamente, senza neppure dover ricorrere a forzature e grazie all’utilizzo delle ordinarie possibilità di contingentamento dei tempi dei lavori della Commissione e dell’Aula previste dal Regolamento, è sostanzialmente vanificata ogni effettiva possibilità, per le minoranze, di impedire e persino di rallentare significativamente il processo decisionale. Quindi, in definitiva, alla agevole redazione e presentazione di un elevato numero di emendamenti da parte dei parlamentari e dei Gruppi, non consegue oggi di fatto alcun effetto reale sul procedimento, nemmeno di tipo ostruzionistico, fatta solo salva la possibilità per le minoranze di dare una minima visibilità, attraverso gli organi di stampa, alla volontà di opporsi ad un certo provvedimento.

- c. Durante il ciclo di audizioni si è inoltre considerato il problema dell’incidenza degli emendamenti “fuori sacco” rispetto al testo di legge sottoposto alle analisi di impatto del Governo e successivamente sottoposto all’esame parlamentare. Si avverte in effetti la necessità di “preservare” il testo normativo da inserimenti emendativi dell’ultim’ora che ne ampliano e ne stravolgano il contenuto vanificando l’utilità degli approfondimenti precedentemente condotti. In questa logica si potrebbe intervenire sull’articolo 86, comma 5, del Regolamento, laddove si consente al Governo e alla Commissione di presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell’articolo o dell’emendamento cui si riferiscono, cercando di ristabilire la parità tra i soggetti del procedimento legislativo. In particolare, occorrerebbe prevedere in tali casi la riapertura dei termini per emendare in Assemblea anche per i deputati qualora il Governo o la Commissione referente di turno decidano di emendare il testo in corso di seduta. Una simile previsione avrebbe il pregio di indurre il Governo e le Commissioni a riflettere sull’opportunità di avvalersi del potere emendativo “dell’ultim’ora”, poiché in quel caso si avrebbe la contestuale riapertura dei termini per emendare anche in favore dei Gruppi. Il Governo e la maggioranza rischierebbero così di veder allungati i tempi del procedimento per aver deciso di intervenire con nuove proposte di modifica su un testo già “maturo” per la decisione. Per un esempio offerto dal panorama comparato che sembra andare in questa direzione è possibile rimandare all’articolo 99 del Regolamento dell’Assemblea nazionale francese, ove al quarto comma si prevede in particolare la non applicazione dei termini ordinari stabiliti per la presentazione degli emendamenti, oltre che ai subemendamenti, alle proposte di modifica che vertono su articoli riguardo ai quali il Governo o la Commissione competente per il merito presenti uno o più emendamenti dopo lo scadere di tali termini, nonché a quelle suscettibili di essere poste in discussione congiunta con articoli aggiuntivi presentati dal Governo o dalla Commissione competente per il merito dopo lo scadere di tali termini.
- d. Nella logica di aumentare la consapevolezza dei parlamentari in sede di votazione delle leggi e la comprensibilità dei testi da parte dei destinatari delle norme, si potrebbe percorrere la strada, suggerita nel corso delle audizioni in particolare dal Professor Lupo, di far precedere gli articolati legislativi da una serie di considerando che giustifichino le ragioni dell’intervento normativo e ne spieghino il contenuto (con le accortezze linguistiche suggerite dalla Prof.ssa Pietrangelo), sull’esempio del diritto europeo. Inoltre, i rimandi e i riferimenti ai testi di altre leggi contenuti

nelle proposte di legge, specie laddove si utilizza la tecnica della “novella” o del “rinvio”, dovrebbero essere accompagnati, per la loro consapevole approvazione da parte dei parlamentari, da note esplicative che, su modello di quelle già predisposte su alcune piattaforme informatiche ad uso dei destinatari delle norme una volta che le leggi siano state pubblicate, riportino per esteso i testi cui si fa riferimento.

- g. Al fine di consentire una migliore conoscibilità degli esiti dell’esame istruttorio e referente dei provvedimenti, potrebbe ripristinarsi la regola (spesso disattesa nella prassi, in quanto sostituita dall’autorizzazione a riferire oralmente all’Assemblea) della presentazione di una relazione scritta all’Aula che fornisca in anticipo a tutti i parlamentari i dettagli degli approfondimenti e dei dibattiti svolti in Commissione. Nell’ottica inoltre di valorizzare le competenze e, dunque, la capacità di interlocuzione col Governo dei relatori dei progetti di legge, si potrebbe accogliere la proposta avanzata dal Professor Zaccaria – che però richiederebbe una riforma legislativa – volta a coinvolgere i parlamentari relatori dei provvedimenti anche nella fase successiva alla loro approvazione, ad esempio controllando la loro esecuzione nella fase attuativa e prendendo parte al processo di elaborazione della VIR.
- e. Allo scopo di aumentare la chiarezza degli interventi normativi che toccano specificamente l’ambito, particolarmente conflittuale, dei rapporti Stato-Regioni, si potrebbe, raccogliendo i suggerimenti del Professor Gianfrancesco, imporre al legislatore statale l’onere di “autoqualificare” la normativa quadro nella quale sono inseriti, di volta in volta, i principi delle materie di potestà legislativa concorrente e, eventualmente, anche di evidenziare le disposizioni normative che si ritiene possano avere un impatto “trasversale” sulle competenze regionali. Tali specificazioni – è stato ben spiegato – non sarebbero certamente sottratte alla verifica da parte della Corte costituzionale sul rispetto del riparto verticale delle competenze, ma potrebbero piuttosto assumere così una veste formale che ne faciliti l’individuazione e dunque anche il controllo, a partire da quello svolto nella stessa sede parlamentare.

Su un diverso versante, e per andare al cuore del problema che affligge la nostra legislazione, si dovrebbe intervenire, come suggerito in particolare dal Professor Clementi, sulla **disciplina della questione di fiducia** per impedire l’effetto di “voto bloccato” derivante dalla posizione della fiducia su maxiemendamenti, oppure sull’articolo unico del disegno di legge di conversione col quale si approva il testo allegato del decreto-legge con gli emendamenti indicati dal Governo.

- a. In particolare, per contenere il fenomeno occorrerebbe anzi tutto ripristinare, ed anzi forse allargare, l’operatività della regola ormai caduta in desuetudine di cui al comma 2 dell’articolo 116, che mantiene fermo l’obbligo di illustrare tutti gli emendamenti all’articolo sul quale il Governo pone la fiducia. Essa è stata, come noto, superata dal c.d. lodo Lotti, in un contesto ordinamentale, però, ancora fortemente condizionato dall’impianto – in realtà solo per alcuni versi – “consociativo” del Regolamento del 1971, ormai certamente largamente superato – ed anzi, per certi versi completamente stravolto – in virtù delle numerose riforme regolamentari che si sono succedute.
- b. Si dovrebbe inoltre ripristinare la prassi che accompagnò la posizione delle prime questioni di fiducia, finché si mantennero “fisiologicamente” su interventi normativi dalla portata singolarmente individuabile, di richiedere al Governo, al momento dell’annuncio del ricorso alla fiducia, di esporre i contenuti, dandone lettura, del testo legislativo di cui richiede l’approvazione quale condizione per la propria permanenza in carica. In questo modo si otterrebbe l’effetto di evitare la presentazione di fiducie “al buio”, magari a trattative ancora in corso, ed il così più facile inserimento, in questa fase convulsa, di disposizioni ignote ai più. Si eviterebbe insomma di poter porre la questione di fiducia su testi non ancora disponibili o, peggio, di cambiare in corso d’opera il testo la cui approvazione sarebbe ritenuta dirimente in relazione alla permanenza del vincolo fiduciario. Si costringerebbe, inoltre, il Governo ad assumersi pubblicamente e solennemente la responsabilità del testo di cui viene data lettura, con un possibile effetto di deterrenza verso la

formulazione di articolati interminabili e, appunto, “illeggibili”. L’effetto dilatorio prodotto dalla lettura del testo renderebbe peraltro meno conveniente l’utilizzo dello strumento fiduciario a meri scopi procedurali di strozzamento del dibattito parlamentare, già peraltro sufficientemente “razionalizzato” dal quadro regolamentare, nonché dalla prassi, vigente.

- c. Un intervento ancora più incisivo potrebbe essere proposto per contrastare il fenomeno dei maxiemendamenti, ma anche per rendere più in generale maggiormente intellegibile il contenuto dei testi normativi, ossia rendere vincolante la regola di *drafting*, che come è stato notato dagli esperti auditi viene costantemente disattesa, che prevede che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi, secondo quanto indicato nella Circolare dei Presidenti delle Camere del 20 aprile 2001 e per come specificato nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1 del 2 maggio 2001, nella quale si individua orientativamente in dieci il numero massimo di commi che dovrebbe avere ciascun articolo. Se infatti, in generale, tutte le regole contenute in queste circolari sono, come evidenziato dalla Prof.ssa Pietrangelo, di buon livello e dunque meritevoli di essere implementate nella loro effettività ai fini dell’innalzamento della qualità legislativa, rendere vincolante in particolare la regola dei dieci commi per articolo potrebbe condurre a risultati immediati piuttosto efficaci. Questa regola potrebbe infatti essere combinata con l’inserimento della “sanzione” regolamentare di impedire, eventualmente, al Governo di porre la fiducia su testi di articoli o su emendamenti che non rispondano a tali regole redazionali. Nel caso del decreto-legge, si dovrebbe introdurre l’obbligo di porre la fiducia non sull’articolo unico che converte il decreto, ma solo sui singoli articoli del decreto (il che implicherebbe più in generale l’introduzione dell’obbligo di votare, a differenza di quanto avviene attualmente i singoli articoli) nel testo originario o eventualmente emendato, conformemente ai suddetti criteri redazionali. Anche per evitare il possibile aggiramento sul piano sostanziale di tale regola, si dovrebbe peraltro parallelamente prevedere l’obbligo di contenere, seppur con qualche elasticità, il contenuto di ciascun singolo articolo entro un congruo numero di caratteri.
- d. Dovrebbe, inoltre, essere precluso l’utilizzo della fiducia per la concessione di deleghe legislative al Governo da parte del Parlamento, la cui dubbia compatibilità costituzionale è stata da tempo sottolineata da una parte della dottrina costituzionalistica, poiché la messa in campo del rapporto fiduciario appare, in questa circostanza, quantomeno impropria.
- e. L’inserimento di regole volte a restringere il possibile ricorso alla posizione della questione di fiducia, secondo alcuni degli esperti auditi, dovrebbe essere accompagnato dalla concessione di una corsia preferenziale in favore del Governo, riconoscendo a quest’ultimo il ruolo di “comitato direttivo” della “propria” maggioranza. Rispetto a questo punto, tuttavia, bisogna notare come le attuali regole parlamentari già consentano all’Esecutivo di realizzare i propri indirizzi di politica legislativa in tempi certi e relativamente rapidi, del tutto in linea con quanto accade nelle altre democrazie parlamentari, dove peraltro il Governo non necessariamente gode, come da noi, dell’appoggio politico di entrambe le Camere. Alla luce di ciò non pare in effetti necessario dotare l’Esecutivo di ulteriori strumenti di accelerazione del procedimento legislativo, che anzi rischiano di rendere quest’ultimo ancor più frenetico di quanto già non avvenga oggi, con un conseguente ulteriore abbassamento della qualità legislativa. D’altronde, prendendo l’esempio della Gran Bretagna, secondo quanto ha avuto modo di precisare il Professor Laws, nel Regno Unito solo in situazioni eccezionali il Governo accelera le procedure e, quando lo fa, deve necessariamente “dare qualcosa in cambio”; il modo in cui il Parlamento è organizzato rende cioè difficile che si possa accelerare l’*iter legis* senza che siano accolte le procedure di accelerazione da parte dei parlamentari che, in contropartita, strappano delle “concessioni” all’Esecutivo sul merito dei provvedimenti.

Alla luce di ciò si potrebbe forse valutare l’opportunità di consentire il contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge (transitoriamente congelato dal nostro Regolamento che non consentirebbe di ghigliottinare – a dispetto di un unico precedente, occorso come noto la scorsa legislatura – questo dibattito se non con il ricorso alla fiducia), ma solo alla luce di un effettivo ridimensionamento dell’utilizzo di questo strumento, che dovrebbe

essere riportato entro i canoni della piena legalità costituzionale, nell'ottica di un non più aggirabile riequilibrio dei ruoli di Parlamento e Governo nell'esercizio della funzione legislativa, oltre che di un più corretto e ordinato svolgimento dell'*iter legis*. L'assunzione di simili misure lasciando immutate la disciplina regolamentare e l'attuale prassi applicativa sarebbe viceversa certamente da evitare.

Mi pare infine utile sottolineare che l'entrata a regime delle soluzioni proposte, tanto con riguardo all'implementazione dell'istruttoria legislativa quanto rispetto alle misure per evitare il ricorso alla triade decreto-legge, maxiemendamento, questione di fiducia, dovrebbe dimostrarsi in grado di incidere positivamente anche su un'altra patologia che affligge il sistema di assunzione della decisione normativa che è stata oggetto di analisi nel corso del ciclo di audizioni, ossia il fenomeno della c.d. "**fuga del regolamento**". Come è stato efficacemente rimarcato da molti degli esperti auditi, il frequente mancato ricorso da parte del Governo alla fonte regolamentare in favore dell'utilizzo di fonti atipiche, da un lato, e della decretazione d'urgenza, dall'altro, è legato in particolare alla volontà di bypassare i passaggi procedurali di adozione delle fonti governative secondarie disciplinati dalla legge n. 400/del 1988, ma anche al tentativo di trattenere, ai fini della gestione di certe materie, la potestà regolamentare allo Stato, laddove, ai sensi all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, essa sarebbe di competenza regionale (come ricordato in particolare dal Professor Zaccaria). Si capisce infatti come rendere meno "appetibile" il ricorso alla decretazione d'urgenza sanerebbe il paradosso attuale per cui risulta proceduralmente più agevole per il Governo adottare un decreto-legge piuttosto che un regolamento, mentre un'assunzione più ponderata delle scelte che confluiscono nella legislazione primaria dovrebbe quantomeno contrastare il "vizio originario", evidenziato in particolare dal Professor Gianfrancesco, per cui l'autorizzazione alla decretazione non regolamentare risiede di norma direttamente nella legge; d'altra parte, come sottolineato dal Professor Palma, il Consiglio di Stato ha avuto modo di sancire il principio per cui sono le fonti primarie a legittimare le fonti secondarie aventi natura non regolamentare. A sua volta, la previsione dell'espressione del parere del Consiglio di Stato anche sui progetti di legge, nei termini di cui si è detto, potrebbe aiutare una più corretta gestione delle fonti secondarie da parte del legislatore. Più in generale, può senz'altro dirsi che un'assunzione della decisione legislativa più ponderata potrebbe avere effetti positivi anche sul successivo versante applicativo a livello di normazione secondaria.

Quello descritto è dunque il "segno" che, alla luce delle risultanze emerse dal ciclo di audizioni, dovrebbe assumere a mio giudizio un possibile percorso di riforma volto a migliorare il livello qualitativo della legislazione. Mi auguro davvero che queste riflessioni possano essere un valido punto di partenza per l'apertura di un dibattito che coinvolga tutti i membri del Comitato e che possa poi sfociare nella definizione di una proposta di riforma del Regolamento il più possibile efficace e condivisa.