

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea (C. 1789 Governo, approvato dal Senato) (Parere alla Commissione VI) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	3
Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria (C. 1816 Governo) (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	4
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:	
Sul ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa	6
<i>ALLEGATO (Relazione dell'onorevole Dadone sul ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa)</i>	10

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 8 maggio 2019. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO. — Interviene il relatore per la VI Commissione Giuliadori.

La seduta comincia alle 15.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea (C. 1789 Governo, approvato dal Senato).

(Parere alla Commissione VI).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Carlo SARRO, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1789 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 24 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 31 articoli; in termini di commi si è passati dagli 82 originari a 100; sulla base del preambolo il provvedimento appare riconducibile a tre finalità di ampia portata: regolamentazione dei rapporti giuridici in diversi settori che potrebbero essere interessati dalle conseguenze dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, con particolare ma non esclusivo riferimento ai

settori bancario e finanziario; altre disposizioni relative ai settori bancario e finanziario; rafforzamento del personale del Ministero dell'economia in vista della presidenza italiana del G20 nel 2020; singolarmente il preambolo non dà conto di una quarta finalità, assai significativa; l'aggiornamento, recato dall'articolo 1, della normativa sui poteri speciali con riferimento alla tecnologia 5G;

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che solo 3 dei 100 commi complessivi rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; è prevista in particolare l'adozione di 1 DPCM e 2 decreti ministeriali;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbero approfondite, all'articolo 21, comma 1, lettera a), le ragioni della soppressione del riferimento alla data della cessione come momento di definizione del valore contabile netto dei crediti bancari e finanziari cartolarizzati; a seguito della soppressione non appare infatti chiaro in quale momento debba essere stabilito il valore contabile netto dei crediti;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

alcune disposizioni appaiono caratterizzate da un utilizzo non corretto delle diverse fonti normative; in particolare, il comma 2-*quater* dell'articolo 17 reca una modifica del regolamento di organizzazione del Ministero della salute di cui al DPCM n. 59 del 2014; l'articolo 17-*quater* appare operare una novella, peraltro solo implicita, al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 3 marzo 2000, n. 15; il comma 1-*bis* dell'articolo 19, appare recare una novella solo implicita all'articolo 1, comma 350, lettera c), della legge n. 145 del 2018 (L. di bilancio per il 2019), in contrasto con il paragrafo 3, lettera a) della circolare sulla formula-

zione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001;

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire il contenuto dell'articolo 21, comma 1, lettera a);

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni esposte in premessa, di approfondire la formulazione degli articoli 17, comma 2-*quater*; 17-*quater* e 19, comma 1-*bis*. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria (C. 1816 Governo).

(Parere alla Commissione XII).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alberto STEFANI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 1816 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, composto da 16 articoli e da 56 commi, contiene disposizioni riconducibili a due distinte finalità: da un lato quella di supportare l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale in Calabria; dall'altro lato quella di adottare più generali misure in materia di carenza di personale sanitario, di formazione sanitaria e di carenza di personale sanitario;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 18 aprile 2019, è stato pubblicato in "Gazzetta Ufficiale" a distanza di 14 giorni, il 2 maggio 2019; al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 56 commi 11 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; è prevista in particolare l'adozione di un DPCM, 2 decreti ministeriali, un decreto dirigenziale del Ministero della salute, una convenzione, un protocollo, un piano di rientro, una verifica straordinaria, due atti di nomina, di cui uno d'intesa con la regione interessata, e un accordo con le regioni e le province autonome;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il testo dell'articolo 8 fa riferimento all'"Agenzia per i servizi sanitari regio-

nali"; tale denominazione appare però superata ad opera dell'articolo 2, comma 357, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) che ha adottato per l'organismo la denominazione di "Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali", denominazione peraltro utilizzata dal provvedimento alla rubrica dell'articolo 8 e al comma 2 dell'articolo 14;

il comma 1 dell'articolo 11 prevede, all'ultimo periodo, che dal 2021 l'incremento della spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale di ciascuna regione e provincia autonoma sia subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale; non sono tuttavia fornite indicazioni sulla procedura e sulla tipologia di provvedimento con le quali tale metodologia sarà stabilita;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

l'articolo 3 prevede un procedimento di nomina del Commissario straordinario (nomina da parte del Commissario *ad acta* previa intesa con la Regione o, in assenza d'intesa, nomina con decreto del Ministero della salute, previa delibera del Consiglio dei ministri a cui è invitato a partecipare il presidente della giunta regionale calabrese) che appare derogare, peraltro in modo solo implicito, al modello di carattere generale indicato dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 (nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri); ciò in un contesto normativo – quello delle procedure di rientro dalle situazioni di disavanzo sanitario – già caratterizzato da significative deroghe a tale modello (lo stesso commissario *ad acta* di cui all'articolo 2 è stato nominato con DPCM); con riferimento alla procedura che prevede in caso di mancata intesa con la Regione, la nomina con decreto del Ministro della salute previa delibera del

Consiglio dei ministri si ravvisa anche una deroga, solo implicita, alla legge n. 13 del 1991 che prevede che tutti gli atti per i quali sia intervenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri siano adottati con decreto del Presidente della Repubblica;

il provvedimento non risulta corredata né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- sostituire, nel testo dell'articolo 8, la denominazione "Agenzia per i servizi sanitari regionali" e l'acronimo "AGENAS" con la denominazione: "Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali";

- approfondire la formulazione dell'articolo 11, comma 1, ultimo periodo.

Il Comitato formula altresì la seguente raccomandazione:

abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che ormai sovente si allontanano dal modello generale previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

La seduta inizia alle 15.10.

Sul ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa.

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che l'on. Dadone svolgerà una relazione sul ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa che si è svolto durante il suo turno di presidenza. Esprime soddisfazione per il fatto che questa relazione si svolga nella prima seduta del suo turno di presidenza a testimonianza della continuità istituzionale che deve caratterizzare il lavoro del Comitato, un lavoro che auspica continui ad essere proficuo e condiviso. Auspica poi che la relazione possa costituire una base di discussione, in questa e nelle prossime sedute, per individuare come mettere a frutto gli elementi acquisiti nel corso delle audizioni.

Fabiana DADONE ringrazia innanzitutto il presidente Russo per la disponibilità a tenere questa seduta di comunicazioni. Avverte di aver predisposto, a conclusione del ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa, una relazione per sintetizzare gli elementi emersi e avanzare alcune proposte sul seguito che il ciclo potrebbe avere. Segnala che la relazione è stata anticipata ai colleghi nella giornata di ieri ed è in distribuzione (*vedi allegato*) e che ne esporrà ora solo un sunto. Includerà poi nel consueto rapporto sul mio turno di presidenza, che sto predisponendo, tutto il materiale depositato nel corso delle audizioni e un'ampia sintesi di tutti gli interventi svolti.

Ciò premesso, sottolinea preliminarmente come le ragioni che hanno spinto il Comitato a promuovere il ciclo di audizioni siano state ben sintetizzate nel corso dell'ultima audizione del ciclo, quella del presidente del Consiglio di Stato. Il presidente Patroni Griffi ci ha infatti ricordato come la qualità della legislazione abbia « un forte impatto su aspetti che

concorrono a definire la qualità della democrazia ».

In questo quadro, dalle audizioni sembra emergere in primo luogo la consapevolezza che la soluzione dei problemi che affliggono la legislazione italiana richiede una svolta anzi tutto culturale da parte della burocrazia e un più convinto impegno da parte delle forze politiche. In tal senso quello del Comitato per la legislazione è un modello prezioso. Occorre per questo tutelare la sua attuale composizione paritetica con presidenza a rotazione, al fine di mantenere una sede di riflessione condivisa sui problemi della legislazione.

Dato che l'assetto complessivo della produzione normativa necessita di essere migliorato, ritiene che proprio i componenti del Comitato potrebbero lavorare all'elaborazione di una proposta di riforma del Regolamento diretta ad introdurre misure per migliorare la qualità della legislazione.

Esprime al riguardo la convinzione maturata nel corso della sua esperienza da parlamentare e, da ultimo, nello svolgimento del mio mandato da presidente del Comitato ed a seguito delle audizioni svolte, è che molti dei problemi di scarsa qualità della legislazione discendano in realtà da carenze nelle prassi parlamentari in materia di formazione delle leggi. Ciò in primo luogo con riferimento allo svolgimento della fase istruttoria e, in secondo luogo, con riferimento alle modalità di applicazione della regola costituzionale che prevede l'approvazione articolo per articolo, oltre che con votazione finale, dei testi normativi. Nel rinviare alla relazione scritta per una completa descrizione, indica quindi qui alcune possibili soluzioni che si potrebbero ipotizzare per arginare alcune prassi distorsive e migliorare il livello della qualità della legislazione.

Con riferimento all'istruttoria legislativa, si potrebbe in particolare pensare a un netto rafforzamento delle disposizioni del regolamento che prevedono tempi minimi di esame per le Commissioni, abban-

donando definitivamente il ricorso alla calendarizzazione in Assemblea con la clausola ove concluso in Commissione e garantendo in generale il rispetto – non aggirabile né derogabile, se non all'unanimità – di congrui termini minimi per l'esame, istruttorio e complessivo, delle proposte di legge; a questo proposito andrebbero anche distinti i tempi previsti per la fase istruttoria (audizioni e indagini conoscitive) e quelli per l'esame vero e proprio, in modo da consentire che l'istruttoria non si svolga « solo » secondo « tempi certi », ma anche secondo « tempi veri ». Insieme le audizioni andrebbero impostate secondo tempistiche più congrue e logiche maggiormente dialogiche. Andrebbero poi approfonditi, nell'ambito dell'istruttoria, degli aspetti relativi alla copertura finanziaria, anche coinvolgendo l'Ufficio parlamentare di bilancio. Andrebbe anche formalizzata nel regolamento la possibilità di richiedere, nell'ambito dell'istruttoria, la predisposizione dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione, anche ad esperti della materia e a centri di ricerca indipendenti, da parte delle Commissioni competenti in sede referente, ma anche (seppur entro certi limiti) dei singoli Gruppi. Altra possibile modifica consisterebbe nel consentire la richiesta da parte delle Commissioni (ma anche eventualmente, sempre entro certi limiti, dai Gruppi), del 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 potrebbe infine rendere obbligatorio 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.

Nell'ambito dell'istruttoria emerge anche il tema del potenziamento del ruolo del Comitato. Potrebbe per questo 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. Inoltre, si potrebbe pensare a formalizzare la possibilità per il Comitato di esprimere nei suoi pareri condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 76 sulla delegazione legislativa e dell'articolo 77 sulla decretazione d'urgenza (per come questo articolo è poi « declinato » dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988); la presenza di tali condizioni potrebbero, se non accolte, costituire parametro di valutazione da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e, successivamente, da parte della Corte costituzionale, in analogia a quanto avviene per le condizioni della Commissione bilancio volte a garantire il rispetto dell'articolo 81. Ribadisce, però, a questo proposito, la sua convinzione di non abbandonare la composizione paritaria dell'organismo. Il Comitato dovrebbe inoltre essere chiamato ad esprimere il proprio parere su tutti i provvedimenti all'esame delle commissioni, come avviene per le « commissioni filtro ». Inoltre il Comitato dovrebbe avere il potere di richiedere alle Commissioni di merito la predisposizione di analisi tecnico-normative, analisi di impatto della regolamentazione o di pareri del Consiglio di Stato.

Con riferimento alle modalità di applicazione della regola costituzionale che prevede l'approvazione articolo per articolo, oltre che con votazione finale, dei testi normativi, appare evidente la necessità di abbandonare il possibile ricorso alla triade « decreto-legge – maxiemendamento (o comunque testo compatto in un solo articolo) – fiducia ». A tale riguardo si potrebbe pensare 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. In

quest'ottica si potrebbe pensare a richiedere il necessario accompagnamento anche per le proposte emendative (e subemendative), sia governative che parlamentari, di un adeguato supporto istruttorio; richiedere che anche le iniziative legislative parlamentari siano corredate di un supporto istruttorio in forma di AIR e di ATN semplificata; « preservare » il testo normativo da inserimenti emendativi dell'ultim'ora, cercando di ristabilire la parità tra i soggetti del procedimento legislativo e introducendo 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; far precedere gli articolati legislativi da una serie di considerando che giustifichino le ragioni dell'intervento normativo e ne spieghino il contenuto; ripristinare la regola (spesso disattesa nella prassi) 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; 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.

Su un diverso versante, per andare al cuore del problema che affligge la nostra legislazione, si dovrebbe intervenire sulla disciplina della questione di fiducia per impedire l'effetto di « voto bloccato » derivante dalla posizione della fiducia su maxiemendamenti – cosa che ormai avviene al Senato – o su testi compatto in un solo articolo, 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 tale proposito si potrebbe ipotizzare di 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; introdurre l'aggravio procedurale di un obbligo di lettura in Aula del testo su cui è posta la questione di fiducia; rendere vincolante la regola di drafting secondo la quale un singolo articolo può contenere al massimo di dieci commi (come previsto dalla Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri n. 1 del 2 maggio 2001), accompagnata dalla previsione di un numero massimo di caratteri per ciascun comma; precludere la possibilità di richiedere la fiducia sui progetti di legge recanti deleghe legislative; valutare l'opportunità di consentire il contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge, ma solo alla luce di un effettivo ridimensionamento dell'utilizzo di questo strumento, che dovrebbe essere riportato entro i canoni della piena legalità costituzionale (infatti, l'assunzione di una simile misura lasciando immutata la disciplina regolamentare e l'attuale prassi applicativa sarebbe viceversa certamente da evitare).

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 peraltro 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».

Osserva che 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. Esprime l'auspicio che queste riflessioni possano essere un valido punto di par-

tenza 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.

Stefano CECCANTI ringrazia la collega Dadone per il prezioso lavoro svolto durante il suo turno di presidenza. Segnala, pur nella consapevolezza che si tratta allo stato di un tema conflittuale, come dimostrato dalla discussione in corso in Assemblea, un ulteriore profilo problematico: quello dei criteri di ammissibilità degli emendamenti e del rapporto, sul punto, tra presidenza di Commissione e dell'Assemblea, da un lato, e decisioni della maggioranza sul perimetro della discussione, dall'altro lato. Si riserva poi di approfondire il contenuto della relazione della collega Dadone.

Fabiana DADONE concorda sul fatto che anche il punto segnalato dal collega Ceccanti sia meritevole di essere affrontato nell'ottica di un miglioramento della qualità della legislazione.

Andrea GIORGIS rivolge gli auguri di buon lavoro al nuovo presidente e ringrazia la collega Dadone per l'ottimo lavoro svolto. Esprime poi massima disponibilità ad approfondire gli elementi contenuti nella relazione nell'ottica di un lavoro da proseguire sui temi affrontati.

Paolo RUSSO, *presidente*, si associa ai ringraziamenti all'onorevole Dadone per l'autorevole lavoro svolto nel suo turno di presidenza e ribadisce che lo svolgimento della relazione nella prima seduta del nuovo turno di presidenza rappresenta il miglior viatico per proseguire nel lavoro di approfondimento delle tematiche affrontate nel ciclo di audizioni.

La seduta termina alle 15.20.

ALLEGATO

**Relazione dell'on. Dadone sul ciclo di audizioni
sulle attuali tendenze della produzione normativa.**

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 dove 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 Rivosecchi 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 istruttorio.

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 « proceduralizzate », 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'i-

potesi 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 rappresentare 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 istruttoria 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 abbinate (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 prece-

dere 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 legisla-

tiva 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 Iotti, 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 Law, 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 quanto meno 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.