

22 aprile 2024 – ore 17.30 – audizione di Massimo Carli

*Premessa.* Prima di tutto, un sentito ringraziamento per l'invito a partecipare all'indagine conoscitiva promossa dai due Comitati per la legislazione. Chi mi ha preceduto si è occupato, prevalentemente, dei decreti legge, mentre le mie considerazioni riguarderanno solo la redazione dei testi normativi.

1. Sulla qualità della normazione pesa ancora l'idea sbagliata secondo la quale le regole e i procedimenti necessari per eliminare il troppo diritto e avere buone leggi sono un'indebita invasione di campo della politica. E tale idea è dura a morire perché si fa forte dell'altra idea secondo la quale una società è tanto più democratica quanto più dà potere agli organi rappresentativi del popolo sovrano: con la conseguenza che chi vuole limitare i poteri dei rappresentanti del popolo è nemico della democrazia.

E invece, se le assemblee legislative sono necessarie per qualificare come democratico un regime politico, non sono però sufficienti per determinare la qualità di quel regime, che dipende anche dalla qualità nella formulazione delle regole, nei percorsi cognitivi e valutativi che le sostengono e nella inclusività dei processi decisionali rispetto agli interessati. Gli strumenti e le procedure per legiferare meglio hanno lo scopo di sostenere il processo decisionale politico, non di sostituirlo.

Per decenni le Pubbliche amministrazioni hanno identificato il risultato col rispetto delle procedure, mentre il risultato che conta è realizzare un servizio utile per la collettività.

La politica volta a garantire la qualità del diritto ha bisogno di tempo, di continuità e di una forte volontà, mentre oggi è spesso necessario decidere in tempi molto ristretti, così precludendo o per lo meno rallentando il perseguimento degli obiettivi di qualità della normazione, cui però ci spinge l'Unione Europea.

Non servono nuove norme, ma la loro fedele e continua applicazione.

2. Tratterò 6 argomenti, cercando di non ignorare il contesto. Comincio dal *drafting formale*, cioè dalle regole e suggerimenti su come scrivere gli atti normativi. Abbiamo un (non invidiabile) primato e cioè due diversi "manuali" per la redazione delle leggi: Senato, Camera e Presidenza del Consiglio seguono regole diverse da quelle delle Regioni (e Province autonome). Le prime, quelle di Senato, Camera e Presidenza del Consiglio, sono del 2001; le

seconde del 2007. In Conferenza unificata, il 29 marzo 2007, Governo, Regioni e Autonomie locali si accordarono, fra l'altro, per unificare i due "manuali", ma sono passati 17 anni senza che l'accordo sia stato attuato. Anche l'Unione Europea si è data, nel 2000, delle regole, periodicamente aggiornate, destinate "a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie". Occorre, quindi, mi pare, dar vita a un gruppo tecnico che realizzi, finalmente, quel che fu deciso 17 anni fa, tenendo conto delle previsioni dell'UE.

L'articolo 14 dell'accordo del 29 marzo 2007 prevede che "lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano ad unificare i manuali statali e regionali in materia di testi normativi". Il *drafting formale* non comporta scelte politiche: e allora perché due diversi manuali, che, a quanto mi risulta, solo noi abbiamo?

3. Fino a qualche anno fa il rispetto delle regole del *drafting formale* nella stesura di atti normativi era considerato utile ed opportuno, ma si riteneva che non fosse imposto dalla Costituzione. Oggi, invece, alcune sentenze della Corte costituzionale (107/2017 e 70/2013) hanno considerato in contrasto con i principi di ragionevolezza, certezza del diritto e razionalità normativa le norme che possono dar luogo ad applicazioni "distorte o ambigue" che, in quanto tali, contrastano con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. L'Amministrazione, cioè, non può rispettare il principio del buon andamento se le leggi che deve attuare sono incomprensibili o di dubbio significato.

Sempre secondo la Corte (s. 110/2023), una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost. Una legislazione caotica e di difficile comprensione può determinare possibili ricadute sulla ragionevolezza delle disposizioni se foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta (s. 147/2023).

Ne consegue, che le norme sulla qualità della normazione non sono un attentato al primato della politica, ma sono invece un argine alla loro soppressione da parte della Corte costituzionale.

Segnalo, inoltre, che il PNRR ci dice che l'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche (v. il § semplificazione e razionalizzazione della legislazione).

4. I disegni di legge del Governo, oltre ad essere redatti in articoli e con una relazione illustrativa, devono essere accompagnati dall'ATN (Analisi tecnico normativa) e, qualora comportino spese o minori entrate, da una scheda che quantifichi la nuova spesa e ne preveda la copertura. Inoltre, nei piani semestrali dei Ministeri sui nuovi interventi normativi previsti, sono indicati i disegni di legge che dovranno essere accompagnati anche dall'AIR (Analisi di impatto della regolamentazione). Se manca la scheda sulle nuove spese il disegno di legge si ferma, cioè non viene assegnato ad una Commissione per il suo esame. Se invece manca l'ATN o l'AIR (quando prevista), il procedimento legislativo inizia lo stesso. Perché?

La mancanza della scheda finanziaria è in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione secondo il quale "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte", mentre la mancanza dell'ATN o dell'AIR (quando prevista) violano solo una fonte primaria, che però si propone di migliorare la nostra legislazione e cioè di raggiungere un obiettivo importante per la nostra democrazia.

Conclusione: non vedo perché le Camere debbano incoraggiare il Governo a non applicare le leggi che le Camere stesse hanno approvato. Quando i decreti legge, non approvati nei 60 giorni, venivano reiterati, se ne riconosceva la non conformità alla Costituzione, ma si riteneva che i Governi non potessero farne a meno: e invece la Corte dichiarò incostituzionale la reiterazione e il Governo si è adeguato.

Nel nostro caso, sono diversi anni che è previsto l'obbligo dell'ATN e, in certi casi, dell'AIR, e il Governo ha fatto passi avanti, come risulta dalle relazioni annuali al Parlamento, ma ancora l'obbligo non è sempre rispettato. E allora, il mancato inizio del procedimento legislativo per mancanza delle relazioni ATN e, in certi casi, anche dell'AIR, potrebbe aiutare lo stesso Governo a superare le resistenze che fino ad ora hanno avuto la meglio.

5. E' già stata sottolineata in questa indagine conoscitiva la necessità di codici di settore e testi unici (novativi) per il riordino della normativa in vigore, in grado cioè di:

- abrogare la normativa in vigore sopravvissuta alle mancate abrogazioni espresse e le disposizioni che hanno cessato di produrre i loro effetti;
- risolvere i problemi interpretativi;
- prevedere la necessità di abrogazione espressa per modificare il codice di settore o il testo unico, per non perdere la chiarezza raggiunta.

Ci vuole una legge delega, evidentemente, ma poi il decreto delegato deve coinvolgere, a mio avviso, oltre ai Ministeri, anche le Commissioni parlamentari (e le Regioni nelle materie di loro competenza). Mi limito a ricordare che l'art. 13 bis della legge 400/1988 prevede l'aggiornamento dei codici e dei testi unici almeno ogni sette anni.

6. Le statistiche ci dicono che non tutte le leggi pubblicate sulla Gazzetta ufficiale sono di iniziativa dell'esecutivo. In molte Regioni, gli uffici legislativi dei Consigli regionali hanno anche il compito di redigere progetti di legge richiesti dai consiglieri regionali o di iniziativa popolare, curandone il *drafting formale* e, se in grado di farlo, anche quello sostanziale. Non so quale sia la prassi per i progetti non governativi di legge statale, ma mi pare evidente l'opportunità di dotarli degli stessi strumenti dei progetti del Governo.

7. Concludo dando notizia di una grossa novità relativa alle leggi regionali, che è già stata presentata l'11 marzo scorso e sarà definitivamente approvata dopo l'estate. Si tratta di questo.

La Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ha presentato l'aggiornamento del suo manuale del 2007 cui hanno lavorato non solo personale regionale, dei Consigli e delle Giunte, ma anche l'Accademia della crusca, il Senato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Conferenza dei presidenti regionali, la LUISS e il CNR.

Quel che colpisce in questa nuova edizione del manuale, è la sua estensione ad argomenti nuovi rispetto al testo originario, aggiunti con la denominazione di "appendici". Cinque appendici dedicate: alla valutazione degli impatti delle leggi regionali, alle consultazioni pubbliche, all'impiego di strumenti informatici per migliorare la qualità del testo normativo, alla comunicazione pubblica e alle clausole formative.

Il manuale regionale, quindi, non si occuperà solo del *drafting formale*, ma richiederà anche di valutare, tramite l'AIR e adeguate consultazioni dei soggetti interessati, l'impatto della nuova normativa proposta e, successivamente, di controllarne l'attuazione e i risultati.

Gli strumenti informatici consentono già oggi di migliorare la qualità linguistica degli atti normativi, evidenziando, per esempio, gli errori con strumenti automatici di controllo, garantendo la brevità delle frasi e segnalando parole inutili.

Inoltre, andrà promossa e facilitata la comprensione del testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale mediante una descrizione concisa e semplificata, ma rigorosa, del testo.

E con le clausole informative si potranno prevedere corsi di formazione rivolti al personale pubblico che avrà il compito di dare attuazione alla nuova normativa: e soltanto dopo, la nuova normativa entrerà in vigore.

I Consigli regionali, oggi, non hanno uffici e personale in grado di fare tutto questo. Se invece Senato e Camera vorranno così integrare il loro manuale, non dipenderebbero più dall'esecutivo per il miglioramento della qualità della normazione.