Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Luca Ciriani presso i Comitati per la legislazione – 23 gennaio 2025

Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione

Ringrazio innanzitutto i Presidenti e tutti i componenti dei Comitati per la legislazione di Senato e Camera per l'invito, che giunge al termine di una lunga e approfondita indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e sulle proposte per il miglioramento della qualità della legislazione, dalla quale sono emersi numerosi e utili spunti e che costituisce un'occasione per svolgere alcune considerazioni da sottoporre alla vostra attenzione.

Colgo l'occasione per sottolineare preliminarmente - come già hanno fatto numerosi auditi - l'importanza del lavoro che svolgono, e che potranno svolgere in futuro, i due Comitati, quello del Senato introdotto con le riforme regolamentari approvate alla fine della scorsa legislatura, nel mese di luglio 2022, quello della Camera esistente sin dal 1997.

Si tratta di una delle più significative innovazioni contenute in quella riforma, che io stesso, da Capogruppo di opposizione, ho contribuito ad approvare. Sia perché ne riconoscevo e ne riconosco tuttora la bontà sia perché sono convinto che le modifiche alle regole del gioco, cioè ai Regolamenti che disciplinano le nostre attività quotidiane nelle Commissioni e nelle Assemblee parlamentari, debbano essere frutto della più ampia condivisione politica, nella prospettiva di un'ormai fisiologica alternanza di governo.

Sempre nell'ottica di Capogruppo di opposizione, ho salutato con particolare favore l'introduzione del Comitato, trattandosi di un organo che, pur collocato in un contesto squisitamente politico, ha comunque una connotazione tecnica, in ragione sia della composizione e delle modalità di individuazione della Presidenza sia delle funzioni che dal Regolamento gli sono attribuite: i Comitati, infatti, non esprimono un indirizzo politico (ed infatti non votano sui pareri, ma procedono in via consensuale), ma sono chiamati a valutare e quindi a contribuire al miglioramento della qualità della legislazione, della omogeneità, della semplicità, della chiarezza e della proprietà di formulazione dei testi normativi, funzioni esercitate a garanzia di tutti i cittadini. In tal senso, particolare attenzione è dedicata dal Governo alle proposte di modifica ai decreti-legge in conversione elaborate dal Comitato del Senato e presentate di norma come emendamenti a firma del suo Presidente, rispetto ai quali si registra un tasso di approvazione assai elevato.

Vengo ora ai temi specifico oggetto della presente indagine conoscitiva.

1. DECRETI-LEGGE

Come noto, nel corso delle ultime legislature si sono consolidate alcune tendenze nella produzione normativa, tra le quali una delle più rilevanti - o comunque quella di cui, anche nell'ambito della dottrina, si discute di più - è la prevalenza della decretazione d'urgenza rispetto ai disegni o progetti di legge ordinari. Il numero dei decreti-legge convertiti rispetto al totale delle leggi

approvate è infatti passato dal 21,9% della XVII Legislatura al 33% della XVIII Legislatura e al 39,5% in questa legislatura (dati aggiornati al 13 dicembre 2024)[1].

Nella ricerca delle possibili cause di questo fenomeno – che deve essere osservato nella sua complessità, avendo riguardo anche alla crescente frammentazione delle domande che emergono dalla società e alla esigenza di risposte sempre più rapide da parte della politica – non si può prescindere dal suo inquadramento storico e dalla connessione con l'attuale forma di governo.

Come sottolineato nel corso dell'indagine, il passaggio dall'epoca del consociativismo all'attuale democrazia dell'alternanza non è stato contestualmente accompagnato dalle conseguenti riforme costituzionali e regolamentari. In tutti gli Stati di democrazie consolidate è il Governo che ha la guida del procedimento legislativo, la disponibilità dell'ordine del giorno delle Assemblee parlamentari, la possibilità di accelerare le procedure. L'unico strumento previsto, invece, dalla nostra Costituzione che consenta al Governo di dare attuazione in tempi certi al proprio programma o comunque di fornire prontamente le risposte alle situazioni di emergenza o alle istanze che emergono dai vari settori della società - sempre più complessa e articolata - è la decretazione d'urgenza.

Fermo restando che il Governo di cui faccio parte ha deliberato - escludendo le ratifiche - un numero di disegni di legge sostanzialmente equiparabile a quello dei decreti-legge (*70 disegni di legge rispetto a 83 decreti-legge*) è, tuttavia, sufficiente qualche dato statistico relativo ai tempi di approvazione dei disegni di legge ordinari per comprendere come qualsiasi Governo, indipendentemente dalla sua composizione politica, a Costituzione invariata, non possa prescindere nella sua azione dalla decretazione d'urgenza: il tempo medio per giungere alla approvazione definitiva dei disegni di legge in questa legislatura è stato infatti di oltre 180 giorni (quindi il triplo rispetto ai tempi massimi previsti dalla Costituzione per la conversione dei decreti-legge), con picchi che superano anche l'anno, come nel caso del disegno di legge in materia di lavoro. Al contrario, si registrano, seppur con qualche eccezione, tempi sempre inferiori ai sei mesi per i disegni di legge per i quali è stata dichiarata l'urgenza ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento della Camera (due mesi per l'approvazione del disegno di legge di ratifica recante il protocollo tra Italia e Albania, tre mesi effettivi per l'approvazione del disegno di legge in materia di contrasto alla violenza sulle donne, quattro mesi effettivi per l'approvazione della legge annuale per la concorrenza per il 2023).

Del resto dalla comparazione tra decreti-legge e disegni di legge di iniziativa governativa emerge non solo che sono notevolmente più estesi i tempi di esame e di approvazione, ma anche una notevole differenza, a monte, relativamente al lasso temporale che trascorre tra la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri e la presentazione alle Camere del testo bollinato dalla Ragioneria generale dello Stato e firmato dal Capo dello Stato; per fare un esempio, il già citato disegno di legge in materia di lavoro è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 1° maggio del 2023 e presentato alla Camera circa sei mesi dopo.

---

[1] Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 13 dicembre 2024: https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatura.html

Sempre collegata al fattore dei tempi necessari per l'approvazione, non si può omettere la considerazione, anch'essa emersa nel corso dell'indagine, che i decreti-legge costituiscono anche per i parlamentari, unitamente alla legge di bilancio, il veicolo normativo che meglio garantisce la possibilità di vedere discusse e in numerosi casi approvate in tempi molto rapidi, a seguito del parere favorevole espresso dai Ministeri di volta in volta competenti per materia e dal Mef, le proposte emendative di loro iniziativa. Si registra infatti un alto tasso di modifica dei decreti-legge nel corso dell'*iter* di conversione: come risulta dal *dossier* sulla produzione normativa pubblicato dal Servizio studi della Camera, i testi dei decreti-legge nella corrente legislatura hanno registrato un aumento medio, rispetto al testo base, di 33 commi e di oltre 4000 parole; in termini percentuali i testi sono "cresciuti" in media di oltre il 58% con riferimento al numero di commi e di oltre il 63% con riferimento al numero di parole. Detto incidentalmente, tale "vantaggio" per i parlamentari ha anche un "costo" in termini di tempi di istruttoria endogovernativa che, a sua volta, ha come conseguenza l'affermarsi del fenomeno del bicameralismo alternato, su cui avrò modo di soffermarmi successivamente.

Venendo ai rimedi che riducano un ricorso, unanimemente considerato eccessivo, alla decretazione di urgenza, non si può prescindere da interventi di sistema volti a rafforzare l'Esecutivo sotto il profilo della garanzia di un orizzonte certo e predeterminato in ordine ai tempi della decisione parlamentare.

Con riferimento a tale ultimo profilo, è condivisibile la proposta, avanzata da quasi tutti gli auditi, dell'introduzione, seppur limitata a specifici casi ovvero escludendo determinate materie che potrebbero essere individuate dai regolamenti parlamentari, del voto a data certa. Si potrebbe anche pensare, in tal senso, ad una estensione del meccanismo previsto dall'articolo 123-*bis* del Regolamento della Camera che, limitatamente ai disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, consente al Governo di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo una data per l'approvazione del provvedimento da parte dell'Assemblea e ad introdurre nel Regolamento della Camera una disposizione analoga a quella di cui all'articolo 44, comma 2, del Regolamento del Senato che, sostanzialmente, consente al Presidente di derogare al termine dei due mesi per l'esame in sede referente. Attualmente alla Camera l'analogo termine di due mesi può essere ridotto soltanto con il consenso unanime dei gruppi, ovvero attraverso la deliberazione dell'urgenza, con la limitazione di cinque dichiarazioni di urgenza per trimestre.

Connesso al problema dei tempi di approvazione dei provvedimenti, segnatamente in Assemblea, è anche quello, non specificamente oggetto di indagine ma affrontato negli interventi di numerosi auditi, della questione di fiducia, che, fin dagli anni '80, ha assunto nella gran parte dei casi la connotazione di "fiducia tecnica". Si tratta di uno strumento introdotto in via di prassi e non espressamente previsto dalla Costituzione, originariamente finalizzato a verificare la sussistenza del rapporto fiduciario tra l'Esecutivo e la maggioranza che lo sostiene in relazione alla approvazione di provvedimenti qualificanti per l'attuazione del programma di governo, poi trasformatosi, nel corso del tempo, in un *escamotage* tecnico volto a "saltare" la fase di esame degli emendamenti (al Senato anche quella degli ordini del giorno, delle dichiarazioni di voto finale e della votazione finale), al fine di accelerare i tempi del procedimento parlamentare. In proposito rilevo che l'attuale Governo

si è avvalso di tale strumento alla Camera 12 volte in più rispetto al Senato. Ciò non costituisce una mera casualità ma è la conseguenza anche di alcune profonde differenze regolamentari che tuttora permangono tra i due rami del Parlamento. Faccio riferimento, in particolare, alla questione del contingentamento dei tempi d'esame dei decreti-legge, che si applica in via ordinaria al Senato, ma non alla Camera, in virtù del "congelamento" di una norma che, originariamente, aveva soltanto natura transitoria, con ricadute sulla certezza dei tempi di conversione tanto più gravi quanto più ci si avvicina alla data di decadenza del provvedimento.

Ferma restando l'autonomia di ciascuna Camera nell'adottare le decisioni che riguardano il proprio funzionamento, mi permetto di formulare in questa sede l'auspicio che si possa intervenire, con la più ampia condivisione dei gruppi parlamentari, oltre che sulla disciplina regolamentare relativa al contingentamento dei tempi dei decreti-legge, anche su quella della questione di fiducia sia sotto il profilo del decorso delle 24 ore sia sotto quello della doppia deliberazione (voto sulla questione di fiducia e votazione finale) che, di fatto, costituisce un *bis in idem*.

Segnalo, inoltre, che in diverse audizioni è stata criticata la prassi di porre la questione di fiducia sui c.d. maxiemendamenti. A tal proposito colgo l'occasione per evidenziare che il Governo non ricorre più all'utilizzo di tale strumento alla Camera sin dalla XVI legislatura, mentre al Senato, nel corso della corrente legislatura, non sono stati presentati maxiemendamenti.

Quanto agli emendamenti alla legge di bilancio volti ad accorpare in un solo articolo tutti gli articoli della I Sezione, faccio presente in primo luogo che, mentre al Senato si tratta effettivamente di un emendamento di iniziativa governativa, alla Camera tale accorpamento si configura come un'operazione di coordinamento effettuata dalla Commissione. In ogni caso l'emendamento del Governo presentato in Commissione al Senato da un lato non ha alcuna portata innovativa, limitandosi a recepire le modifiche già approvate in sede referente, e dall'altro, dal punto di vista formale, la questione di fiducia viene posta sul testo della Commissione e non sul testo di un maxiemendamento.

Le ragioni del venir meno dei maxiemendamenti sono le seguenti: alla Camera si sono susseguite una serie di pronunce della Presidenza che ne hanno progressivamente ridotto la portata innovativa, fino a limitarla alle sole condizioni formulate ai sensi dell'articolo 81 dalla Commissione Bilancio e che, unitamente ai richiami del capo dello Stato, hanno avuto come effetto un progressivo e definitivo abbandono dell'istituto; risulta, infatti, ormai consolidata la prassi in base alla quale, anche nei casi in cui si è posta l'esigenza di dover modificare il testo del provvedimento dopo la conclusione dell'esame in sede referente e prima della posizione della questione di fiducia, l'Assemblea delibera un breve e delimitato rinvio in Commissione, senza che sia quindi necessario ricorrere alla presentazione di un emendamento governativo.

Per quanto riguarda il Senato il maxiemendamento era, da ultimo, diventato lo strumento tecnico attraverso il quale consentire al Governo di porre la questione di fiducia sul testo dei decreti-legge comprensivo delle modifiche approvate in sede referente, dal momento che, ai sensi del comma 6 dell'articolo 78, oggetto dell'esame da parte dell'Assemblea era il decreto nel testo del Governo, privo degli emendamenti fatti propri dalla Commissione che, pertanto, dovevano essere

ripresentati e nuovamente approvati dall'Aula; a seguito delle modifiche regolamentari del 2022 tra le quali, tra l'altro, l'abrogazione di tale disposizione, anche per i decreti-legge viene redatto il c.d. testo-A, venendo conseguentemente meno l'esigenza del ricorso al maxiemendamento.

Allo stesso modo non è riscontrabile in questa legislatura l'intreccio fra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere e, in particolare, la modifica esplicita da parte di un decreto-legge del testo di un precedente decreto, anch'esso ancora in corso di conversione.

Desidero, infine, far riferimento alla attività, che possiamo definire di *moral suasion*, da me svolta sia per incentivare il ricorso ai disegni di legge ordinari in luogo dei decreti-legge sia per diluire nel tempo l'approvazione in Consiglio dei ministri di alcuni provvedimenti di urgenza, soprattutto nelle fasi particolarmente congestionate dei lavori parlamentari. È mia intenzione intensificare tale attività e rafforzare il raccordo tra il Ministro per i rapporti con il Parlamento, chiamato a seguire direttamente *l'iter* parlamentare di approvazione dei provvedimenti governativi, i Ministri proponenti e la Presidenza del Consiglio, al fine giungere ad una più ordinata programmazione dei decreti-legge da presentare alle Camere.

2. OMOGENEITA' DEI DECRETI-LEGGE

Venendo al tema dell'omogeneità prevista dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 e oggetto di numerose pronunce della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, molto è stato detto nel corso di questa indagine, anche con riferimento alla limitazione del potere emendativo dei parlamentari, questione sulla quale il Governo non può che rimettersi alle eventuali modifiche regolamentari che le Camere nella loro autonomia dovessero adottare. Posso, tuttavia, esprimermi favorevolmente sulla opportunità di introdurre anche al Senato, come già previsto nel Regolamento della Camera, l'istituto delle segnalazioni e di renderlo cogente in entrambi i rami del Parlamento, analogamente a quanto avviene per l'esame in Assemblea dei provvedimenti, ai sensi dall'articolo 85-bis del regolamento della Camera.

Ciò non deve essere interpretato come volontà di limitare le prerogative parlamentari, bensì in senso opposto, in quanto, come ho avuto modo di rappresentare più volte in occasione dell'esame dei decreti-legge, un numero più limitato di emendamenti su cui concentrare l'attenzione del Governo è garanzia di un'istruttoria (che, stanti i tempi imposti dalla Costituzione per la conversione, deve svolgersi in un lasso di tempo che normalmente non supera i dieci, dodici giorni) più approfondita e completa, anche con riferimento ai profili finanziari e, quindi, di un più probabile esito in senso favorevole della stessa.

Intendo, inoltre, brevemente soffermarmi sul lavoro che costantemente svolgo nella mia qualità di Ministro, volto a garantire la maggiore omogeneità possibile dei testi, fermo restando il prezioso ruolo svolto dalle Presidenze delle Commissioni in sede di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti: al fine di evitare successive pronunce di incostituzionalità, rilievi del Capo dello Stato, ovvero la mancata promulgazione della legge di conversione e il rinvio alle Camere che, nella maggior parte dei casi, comporterebbe la decadenza del provvedimento, non di rado il Governo ha espresso pareri contrari o ha invitato i presentatori al ritiro di proposte emendative parlamentari considerate non omogenee sotto il profilo della materia trattata, a prescindere dalle valutazioni di

merito dei Ministeri competenti o dalla idoneità della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria evidenziata dal Mef. Per le stesse ragioni non è stata autorizzata la presentazione di emendamenti governativi o si è intervenuti presso i relatori al fine di evitare il deposito di proposte emendative non in linea con i contenuti del provvedimento a cui si riferivano.

3. MONOCAMERALISMO ALTERNATO

Altro tema oggetto della presente indagine conoscitiva è stato il c.d. "monocameralismo alternato", ovvero la prassi, invalsa già nelle precedenti legislature, secondo la quale i decreti-legge verrebbero modificati soltanto dalla Camera di prima assegnazione, mentre l'altro Ramo si limiterebbe a ratificare quanto già deciso.

A tal proposito, come è noto, esistono già, nei regolamenti parlamentari (art. 96-*bis*, c. 4, R.C. e art. 78, c. 5, R.S.), norme che consentirebbero un'organizzazione dei tempi in prima lettura compatibili con un effettivo esame anche da pare dell'altro ramo del Parlamento; si tratta, tuttavia, di disposizioni che prevedono termini ordinatori e che, pertanto, nella prassi risultano disapplicate. A Costituzione e regolamenti invariati, ritengo, quindi, che i principali rimedi a tale distorsione siano i seguenti, alcuni dei quali già in atto:

a) fermi restando i poteri di programmazione in capo ai Presidenti di Assemblea e alle Conferenze dei Presidenti di gruppo le cui decisioni in materia di calendarizzazione dei decreti-legge vanno, di norma, nel senso di lasciare alla seconda Camera un congruo lasso di tempo di esame (non sempre, tuttavia, sufficiente anche per una terza lettura), dal lato del Governo, anche per quanto di mia competenza, credo che si possa tentare di accelerare ulteriormente l'istruttoria sugli emendamenti parlamentari, al fine di garantire il rispetto delle calendarizzazioni stabilite, anche tramite l'informatizzazione della raccolta, elaborazione e coordinamento dei pareri delle singole amministrazioni;
b) promuovere intese ed accordi politici informali tra gruppi parlamentari finalizzati a veicolare le proposte provenienti dalla Camera che non esamina il provvedimento presso quella a cui lo stesso è stato presentato dal Governo;
c) appare condivisibile – sebbene rimessa alle valutazioni delle Camere, anche in ordine alla necessaria disciplina delle modalità attuative - la proposta avanzata da numerosi auditi di un'istruttoria congiunta da parte delle Commissioni di entrambe i Rami del Parlamento, quantomeno nella fase dell'attività conoscitiva, come già avviene per il disegno di legge di bilancio;
d) a parte il caso di alternanza tra i due rami del Parlamento che si applica, per prassi, alla presentazione di alcuni provvedimenti aventi cadenza annuale (quali ad esempio il decreto-legge c.d. milleproroghe), è stata e continuerà ad essere mia cura garantire un accurato bilanciamento, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, tra Camera e Senato nella presentazione dei decreti-legge e dei disegni di legge di iniziativa governativa; a titolo esemplificativo ricordo il recente caso della legge di bilancio per il 2025 e del decreto fiscale n. 155 del 2024: dal momento che la legge di bilancio è stata presentata in prima lettura alla Camera, ho deciso di presentare il decreto-legge fiscale al Senato, al fine di consentire ad entrambi i rami del Parlamento di partecipare alla approvazione dei principali

provvedimenti in materia di finanza pubblica. Faccio presente, infine, che dall'inizio della legislatura a fine anno 2024 risulta, dal punto di vista quantitativo, una differenza di soltanto due decreti-legge in favore del Senato rispetto alla Camera, mentre ritengo che, dal punto di vista della rilevanza politica, si sia raggiunta una situazione di sostanziale equilibrio.

4. CONFLUENZA

Quanto al fenomeno della confluenza di un decreto-legge in altro successivo in corso di conversione, osservo come tale prassi, rinvenibile anche nelle scorse legislature, si colloca nel contesto già illustrato in apertura del mio intervento.

Il Governo ha fatto ricorso alla confluenza di un decreto-legge tramite la presentazione di un emendamento ad altro provvedimento d'urgenza già all'esame del Parlamento in alcune limitate circostanze - 10 decreti-legge su un totale di 83 - rispettando comunque il criterio dell'omogeneità di materia (nella gran parte dei casi la Commissione di merito di assegnazione era la medesima) e soltanto in casi in cui ciò sia stato attentamente ponderato e valutato come necessario al fine di consentire la conversione di tutti i decreti pendenti, nonché lo svolgimento di altre attività legislative, di indirizzo e controllo previste nei calendari dei lavori.

Nel corso della presente indagine è stato rilevato come la prassi in questione, riducendo il tempo a disposizione delle Camere per la conversione, costituisca un aggiramento del termine costituzionale di sessanta giorni ed integri, quindi, una violazione dell'articolo 77 della Costituzione. Al riguardo mi limito a rilevare che il suddetto termine costituisce l'intervallo temporale massimo a disposizione delle Camere per la conversione in legge, ben potendo i decreti essere approvati in via definitiva in tempi più ridotti (ed infatti la durata media di esame nella presente legislatura è pari finora a 43 giorni[2]).

In media, tra la pubblicazione del decreto confluito e quella del decreto "ospitante" sono trascorsi 18 giorni: ciò significa che, risultando il procedimento di conversione dei decreti "ospitanti" più lungo mediamente di 10 giorni rispetto ai 43 appena ricordati, di fatto il ricorso alla confluenza da parte di questo Governo ha comportato una potenziale lieve riduzione dei tempi di esame parlamentare, pari a poco più di una settimana.

Mi risulta comunque che, in ogni caso di confluenza tramite emendamenti del Governo, le Presidenze delle Commissioni abbiano sempre fissato congrui termini per la presentazione dei subemendamenti, certamente più ampi di quelli di volta in volta individuati per le ordinarie proposte emendative di iniziativa governativa. Naturalmente, laddove tali ultime proposte abbiano una portata particolarmente ampia, anche dal punto di vista dello sviluppo testuale, il Governo non vede con disfavore, ferma restando l'esigenza del rispetto delle tempistiche di approvazione stabilite, la fissazione di termini più estesi per la presentazione di subemendamenti.

Non si registrano casi, almeno in questa legislatura, di confluenza di un decreto-legge già all'esame delle Camere in un decreto pubblicato successivamente; ciò in quanto attraverso tale operazione

[2] Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit.

si garantirebbe al primo decreto un termine di conversione più lungo rispetto a quello consentito dalla Costituzione, potendosi quindi configurare un'ipotesi di ultrattività ovvero di reiterazione che, come noto, è stata censurata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 360 del 1996.

5. QUALITA' DELLA REGOLAZIONE

Venendo ai temi più specifici della qualità della regolazione, il Governo è già impegnato nella individuazione di soluzioni alle criticità individuate nel corso della presente indagine: illustrerò quindi, sinteticamente, le principali linee di intervento.

a) Programmazione normativa: le esigenze di una normazione di qualità implicano la disponibilità di tempi tecnici di istruttoria adeguati a livello sia governativo sia parlamentare. Lo strumento vigente più appropriato per facilitare tale esigenza è quello della programmazione dell'attività normativa del Governo, introdotta dal DPCM 15 settembre 2017, n. 169. Cogliendo l'importanza di questo tema, evidenziata dalla maggior parte degli auditi, nel corso del 2024 l'attività programmatoria del Governo ha conosciuto un decisivo impulso, anche grazie agli sforzi compiuti dalla Presidenza del Consiglio, che allo scopo ha realizzato un'apposita piattaforma informatica alla quale accedono i Ministeri per indicare i provvedimenti normativi che essi intendono adottare o sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri nel corso del semestre successivo. Tali dati confluiscono nel programma normativo del Governo che è pubblicato sul sito *internet* e dà conto di quella che sarà, per i successivi sei mesi, l'agenda normativa del Governo.
b) Regole di redazione dei testi normativi (*drafting*): come evidenziato da molti degli esperti auditi, sul piano della tecnica legislativa, sussiste l'esigenza di aggiornare le indicazioni di *drafting* contenute nelle circolari del 2001. In particolare, occorrerebbe adeguare i loro contenuti alle novità che negli ultimi vent'anni hanno interessato il procedimento normativo e l'ordinamento nel suo complesso, apportando le dovute modifiche e integrazioni alle attuali regole, che l'esperienza ha dimostrato essere in parte obsolete o lacunose. Al riguardo, la Presidenza del Consiglio ha avviato da alcuni mesi un'attività di studio e approfondimento finalizzata proprio all'elaborazione di una proposta di revisione e aggiornamento della Guida alla redazione dei testi normativi. A tale proposito la revisione della circolare congiunta tra Camera, Senato e Presidenza del Consiglio del 20 aprile 2001 sul *drafting* normativo potrebbe costituire un'importante opportunità di lavoro comune utile a rafforzare la collaborazione istituzionale e amministrativa tra Parlamento e Governo in merito ai problemi della qualità della legislazione.
c) Superamento dei molteplici regimi speciali e derogatori: il contesto emergenziale, da ultimo aggravato dalla pandemia, ha determinato il ricorso a discipline transitorie derogatorie della legislazione vigente che sono state costantemente prorogate più volte negli ultimi anni. Per modificare tale prassi normativa che destava più di una perplessità, in occasione dell'istruttoria svolta in relazione alla predisposizione del recente decreto-legge n. 202 del 2024 (proroga di termini), lo scrutinio sulla necessità di prorogare ulteriormente le misure speciali o derogatorie è stato particolarmente stringente e volto non solo a limitare la loro

reiterazione a casi eccezionali (come appunto vuole la natura dello stesso decreto d'urgenza) ma anche a stabilizzare alcune delle discipline transitorie, che sono state così portate a regime, con un apprezzabile beneficio per la certezza del diritto.

d) Chiarezza dei testi normativi e c.d. "novelle parlanti": con riferimento al tema complesso della "legge oscura", di grande attualità soprattutto a seguito della sentenza n. 110 del 2023 della Corte costituzionale, oltre a quanto detto relativamente alla necessità di rivedere (possibilmente con un metodo, come auspicato, interistituzionale) le circolari sul *drafting* normativo, occorre ulteriormente diffondere e incentivare la prassi di evitare la previsione di modifiche "mute" ai testi di legge vigenti – *"mute" in quanto vengono utilizzate espressioni generiche o soltanto il semplice riferimento normativo per data e numero di promulgazione o emanazione dell'atto modificato* – in favore delle c.d. "modifiche parlanti", che specifichino l'oggetto principale delle disposizioni su cui interviene la nuova norma. Questo consentirebbe di avere immediata conoscenza dell'ambito nel quale le norme introducono elementi innovativi.

e) Valutazione d'impatto dei provvedimenti normativi*:* che il tema della valutazione d'impatto sia strettamente legato a quello della qualità della regolazione è ormai una certezza riconosciuta a livello non solo scientifico ma anche istituzionale. Per promuovere la cultura della valutazione occorre aumentare l'attenzione che le Amministrazioni proponenti attualmente pongono nello svolgimento dell'analisi di impatto dei provvedimenti normativi, che può rivestire un ruolo rilevante di supporto informativo e tecnico al decisore politico. In tal senso, la Presidenza del Consiglio è impegnata a stimolare le Amministrazioni ad avviare le analisi di impatto (AIR) tempestivamente, sfruttando maggiormente il potenziale della già ricordata attività di programmazione normativa. Tale attività di coordinamento della Presidenza ha già dato i suoi frutti: come mostrano i *report* periodici degli Uffici del Senato, la percentuale dei disegni di legge che giungono in Parlamento accompagnati dalla relazione recante l'analisi di impatto si attesta stabilmente intorno all'80% (era il 62% alla fine della precedente legislatura). Per quanto riguarda i decreti-legge, rispetto ai quali il lasso temporale intercorrente tra l'approvazione del testo definitivo in Consiglio dei Ministri e la presentazione alle Camere è molto più ridotto, il contestuale deposito delle relazioni AIR risulta più complesso: i competenti Uffici della Presidenza del Consiglio hanno, tuttavia, introdotto la prassi di trasmettere alle Commissioni la documentazione disponibile nei termini di volta in volta più brevi possibili, anche senza attendere che la relazione sia completa; per ridurre ulteriormente tali tempi sono state concordate con le Amministrazioni modalità più rapide ed efficaci di interlocuzione con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio (*nel dettaglio, la relazione AIR è predisposta dalla Amministrazione proponente ma successivamente verificata dal DAGL sotto i profili della completezza e adeguatezza, potendo essere richieste integrazioni e chiarimenti*: *mentre in passato si arrivava fino a sette passaggi della bozza di documento tra Amministrazioni e DAGL, ora tali passaggi sono stati ridotti al massimo a due).* Inoltre, il DAGL ha svolto un'intensa attività di coordinamento fra le Amministrazioni per fare in modo che la legislazione esistente venisse sottoposta ad una valutazione dell'efficacia in relazione ai reali risultati prodotti a seguito della sua concreta applicazione, anche al fine di valutare possibili

interventi integrativi o correttivi: anche di questo lavoro iniziano a vedersi i risultati, come attesta anche il recente rapporto biennale dell'OCSE sulla *better regulation*, che vede l'Italia posizionarsi come prima fra i Paesi membri dell'UE per quanto riguarda il tema della valutazione *ex post* sulla normativa vigente (VIR).

f) Manutenzione e semplificazione del *corpus* normativo: nel corso dell'analisi conoscitiva è comprensibilmente emersa anche l'esigenza di intraprendere una costante azione di semplificazione e sistematizzazione dell'attuale *corpus* normativo, ricorrendo ad un'opera di graduale codificazione del diritto esistente. Con il disegno di legge recante "*Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*" (AS 1192), presentato al Senato lo scorso luglio su proposta del Ministro per le riforme istituzionali, il Governo si è mosso proprio in questa direzione, istituendo un nuovo strumento di manutenzione normativa (la legge annuale di semplificazione normativa) e prevedendo contestualmente alcune disposizioni di delega per procedere alla codificazione di diversi settori dell'ordinamento. Nell'ambito dell'attività di "manutenzione normativa" si colloca anche il disegno di legge recante abrogazione di atti normativi prerepubblicani relativi al periodo dal 1861 al 1946, già approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (AS 1314), che abroga complessivamente 30.000 norme risalenti all'epoca prerepubblicana. Si segnalano, infine, i Protocolli di intenti sulla semplificazione normativa con alcune Regioni (Veneto, Basilicata, Abruzzo, Piemonte e Calabria), sottoscritti dal Ministro per le riforme istituzionali.

Un altro rilevante elemento problematico emerso nel corso delle audizioni svolte è stato quello delle norme di legge che prevedono l'adozione di uno o più provvedimenti attuativi. È evidente come anche tale tecnica di produzione normativa possa incidere sulla chiarezza ed efficacia delle disposizioni di rango primario, laddove queste demandino a successivi interventi la definizione di dettagli, procedure, profili tecnici che incidono sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Nella consapevolezza di tale problematica, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto opportuno modificare, con il DPCM 30 ottobre 2024, la direttiva del Presidente del Consiglio del 10 settembre 2008, che disciplina l'Analisi tecnico-normativa (ATN), con l'intento di limitare il più possibile il rinvio negli atti normativi a provvedimenti secondari e di favorire il ricorso a disposizioni auto-applicative, in modo da rendere immediatamente efficaci le disposizioni introdotte dalle norme stesse. In base a tale modifica, qualora sia necessario per l'implementazione di una disciplina di rango primario, ricorrere all' adozione di atti successivi attuativi, occorrerà dare evidenza dei motivi per i quali non sia possibile esaurire la disciplina con la normativa primaria stessa.

Con la circolare del DAGL del 14 novembre scorso, sono state fornite indicazioni su taluni criteri da seguire nella redazione degli atti normativi di rango primario, e in particolare:

- prioritariamente, introdurre norme immediatamente precettive e tendenzialmente auto-applicative, evitando il ricorso a disposizioni di principio o programmatiche prive di reale efficacia innovativa dell'ordinamento;

- valutare il ricorso - specialmente laddove la normativa attuativa abbia contenuto prevalentemente tecnico - agli allegati all'atto normativo, preservando così la chiarezza del testo normativo e rimandando agli allegati le disposizioni attuative e di dettaglio;
- evitare il rinvio ad atti secondari per l'attuazione delle norme primarie, qualora essa possa essere affidata ad atti amministrativi generali di indirizzo;
- escludere, in particolar modo, il rinvio ad atti attuativi all'interno di disposizioni inserite in un decreto-legge, potendo questa previsione in concreto risultare indice sintomatico della carenza dei presupposti di necessità e urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione;
- infine, laddove sia ritenuto necessario procedere comunque al rinvio ad atti secondari, tale rinvio deve essere operato definendo con congruità ambito, criteri, tempistiche e con precisione lo specifico procedimento e gli organi competenti per l'adozione dell'atto secondario.

Ad ulteriore integrazione di quanto sopra, con nota del 3 dicembre scorso, i miei Uffici, anche su impulso del Dipartimento per il programma di Governo, hanno rappresentato agli Uffici legislativi di tutti i Ministeri la necessità che gli stessi criteri di Analisi tecnico-normativa di cui alla citata circolare del DAGL siano adottati nell'istruttoria sulle proposte emendative governative e sugli emendamenti parlamentari, nonché sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare. Il conseguente parere di competenza potrà quindi essere orientato anche in base all'effettiva necessità di rinvio a disposizioni attuative. In tal modo, quindi, la verifica dell'effettiva indispensabilità del ricorso a norme sub-primarie accompagnerà l'intero *iter* della produzione normativa.