



Qualità della legislazione e normativa italiana in tema

Rodolfo Pagano | *All'incremento delle funzioni dello Stato moderno che ha moltiplicato il numero degli atti normativi non ha corrisposto la dovuta attenzione al coordinamento e alla qualità di tali atti, determinando un allarmante inquinamento del sistema giuridico. A partire dall'ultimo quarto del secolo scorso i diversi Paesi europei hanno via via preso coscienza del fenomeno ed adottato misure per arginarlo. Tuttavia le azioni intraprese a tale scopo sono contrastate da molteplici fattori che ne rendono spesso problematica l'attuazione. Anche in Italia sono stati adottati strumenti e procedure dirette a migliorare la qualità della legislazione sia nella fase di progettazione che in quella dell'esame parlamentare. La previsione nei regolamenti parlamentari di norme che condizionino la ricevibilità o la procedibilità dei progetti di legge e degli emendamenti al rispetto di predeterminati parametri di qualità è una misura che più delle altre consegue un buon grado di effettività ed efficacia.*

Sommario

- 1 Origini del problema
- 2 La qualità della normazione
- 3 La normativa italiana per il miglioramento della qualità delle norme
 - 3.1 Politica della normazione e progettazione legislativa del Governo
 - 3.1.1 Politica della normazione
 - 3.1.2 Dispositivi diretti a migliorare la qualità dei progetti di legge governativi
 - 3.2.1 Il controllo della qualità della normazione a livello dei servizi parlamentari
 - 3.2.2 Il controllo della qualità della normazione a livello degli organi parlamentari
 - 3.2 La qualità della normazione nel Parlamento
- 4 Applicazione ed efficacia delle regole di legistica ovvero un cahier de doléances

1 Origini del problema

C'è un gran parlare di qualità della legislazione. Ne parlano gli Stati che dispongono indagini ed adottano norme ad hoc; ne parlano le organizzazioni internazionali, che elaborano raccomandazioni dirette agli Stati membri; ne parlano ovviamente i giuristi nelle facoltà di diritto e nelle loro associazioni, pubblicando saggi e promuovendo convegni sul tema; se ne fanno carico nei loro programmi anche i partiti politici.

Perché tanta attenzione ad un argomento un tempo del tutto negletto dal politico, appena sfiorato dal legislatore, confinato in un angolo dal giurista? Al mutato atteggiamento hanno concorso diverse cause che hanno inciso sulla quantità e qualità della legislazione. Ne accenno brevemente.



Per lungo tempo, a partire dal capostipite napoleonico, il codice civile, ove adottato, è stato al centro del sistema legislativo dei paesi dell'Europa continentale. Le altre leggi, anche quelle amministrative, per lo più si ponevano (o erano avvertite) in funzione complementare del codice. Il tutto costituiva un sistema legislativo sufficientemente coerente, relativamente stabile nel tempo, non eccessivamente complesso. Inoltre il codice civile si imponeva anche come modello di scrittura delle norme, improntate a sobrietà e concisione.

Ma già nella prima metà del secolo scorso il panorama si presenta mutato. Ce lo testimonia in primis proprio il regredire della primazia del codice civile.

Il codice civile ottocentesco sancendo, ancor prima di statuti o carte costituzionali peraltro flessibili, i diritti individuali, sia di libertà che economici, aveva adempiuto anche ad una funzione costituzionale. Questo ruolo si svuota con l'avvento nel novecento delle costituzioni rigide in cui ampia ed in posizione sopraordinata è la sfera dei diritti individuali. Per quanto riguarda l'Italia è sufficiente un semplice raffronto tra lo Statuto del Regno e la Costituzione della Repubblica (prima parte).

Ma soprattutto è andata progressivamente affievolendosi la centralità della funzione propria del codice civile, cioè di regolatore dei rapporti giuridici interprivati, con l'apparizione di un sempre maggior numero di normazioni extracodicistiche o di leggi speciali non più collegate al codice in posizione di subordinata complementarietà, ma formanti via via autonome discipline (diritto del lavoro, diritto della famiglia, diritto della proprietà intellettuale, diritto delle locazioni, ecc.) rispetto alle quali il codice civile ha finito per assumere la funzione di normazione residua o complementare (v. in tal senso N. Irti, *L'età della decodificazione*).

Il mutamento è da porre in relazione agli eventi politici e sociali di vasta portata che hanno caratterizzato, ma già ancor prima, il secolo scorso: il diffondersi delle dottrine sociali, l'emergere sulla scena politica di nuovi soggetti con l'allargamento del diritto di voto fino al suffragio universale, la formazione di partiti di massa, le lotte sindacali, i moti rivoluzionari e gli sconvolgimenti economici e sociali seguiti alla prima grande guerra. Tutto ciò ha mutato anche il ruolo dello Stato. Dallo Stato liberale, si passa progressivamente ad una forma di Stato interventista e assistenziale (sia in versione democratica che in quella totalitaria) che ha comportato sul piano della normazione un aumento esponenziale delle norme. La norma generale



valevole per tutti si frantuma in tante norme particolari quante ne richiedono le differenti situazioni o condizioni soggettive da tutelare (in attuazione di un principio di eguaglianza sostanziale) o da discriminare (nel senso deteriore di limitazione o negazione di diritti). Prendiamo per esempio una ipotetica norma di questo tipo: «Tutti sono tenuti a pagare un ticket per le prestazioni sanitarie.» La norma è in linea con il principio dell'eguaglianza dinanzi alla legge, proprio degli ordinamenti liberali dell'ottocento. Ma se in nome di un principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale distinguo i casi dell'indigente, del malato cronico, dell'anziano ecc. ed in corrispondenza introduco esenzioni o graduo la misura dell'importo del ticket, ecco che opero una discriminazione di casi che si traduce in una normativa dettagliata, cioè in un aumento del numero delle disposizioni che per la loro particolarità sono anche di breve vigenza, soggette a frequenti variazioni.

Con l'affermarsi del nuovo ruolo dello Stato si verifica anche un cambiamento di finalità nell'uso della legge che da strumento di regolamentazione preventiva dei rapporti sociali assume sempre più il carattere di strumento operativo di trasformazione e di governo della società mediante interventi diretti, particolarmente nel campo economico e sociale, con conseguente produzione di ulteriori norme.

Altri fattori hanno inoltre contribuito fortemente alla moltiplicazione delle norme quali la intensificazione delle relazioni internazionali e la formazione di istituzioni sopranazionali; l'accelerato progresso scientifico e tecnologico che determinando nuove situazioni e nuovi comportamenti sociali hanno richiesto nuove regolamentazioni ed il loro continuo aggiornamento (basti pensare alle legislazioni sulle telecomunicazioni, sull'informatica, sulle biotecnologie, ecc.); non ultimo lo sviluppo delle autonomie territoriali che hanno comportato una diversificazione delle fonti del diritto ed una moltiplicazione dei centri di produzione normativa.

L'aumento del numero delle leggi di per sé non è un fatto negativo, se le leggi sono dettate per far fronte a nuove esigenze. Nessuno può pensare che si possa regolare la società contemporanea, estremamente complessa ed articolata nelle sue componenti, con il metro delle società agricolo-pastorali o preindustriali.¹

Il fatto negativo è che al continuo flusso di leggi nel sistema non corrisponde un adeguato output di norme divenute obsolete o in latente contrasto con le nuove, rendendo così incerta l'individuazione della norma vigente. Pertanto più che di inflazione si dovrebbe piuttosto parlare di inquinamento



del sistema legislativo, intendendo per inquinamento tutti quei difetti che rendono la legislazione oscura, contraddittoria, lacunosa, inapplicabile (antinomie, indeterminazione, abrogazioni innominate, modifiche tacite, norme intruse, ambiguità semantica e sintattica, stratificazione di norme, rinvii a catena, ecc.).

Come appena accennato, la grande massa di norme con il loro intrecciarsi e sovrapporsi è di per se stessa causa di inquinamento ed opera come cassa di risonanza dei difetti propri dei singoli testi legislativi.

Alcuni di questi 'difetti' traggono origine dal sistema ordinamentale nel quale il legislatore (ordinario) opera e dal quale è condizionato. Ad esempio, l'esistenza di fonti normative concorrenti senza una chiara ripartizione delle competenze è causa di incertezze, confusioni e conflitti, soprattutto quando incidono su realtà complesse non frammentabili tra più centri di progettazione e di produzione normativa (basti pensare alla normazione sull'ambiente).

Vi sono poi «difetti», e non da poco, attinenti alla redazione del testo legislativo (mala formulazione degli enunciati ed uso inappropriato degli strumenti di tecnica normativa).

Altri ancora sono «difetti» di efficacia delle leggi dovuti a mancata valutazione della applicabilità delle leggi stesse per cui esse rimangono in tutto o in parte inattuata.

L'insieme di questi difetti, che si moltiplicano con l'aumento del numero delle leggi, determinano uno stato di diffusa insicurezza giuridica. Da un mondo di relativa sicurezza giuridica garantita dai codici classici dell'ottocento, cui ben si correlava la massima *ignorantia legis non excusat*, si è gradualmente passato ad un mondo caratterizzato dalla incertezza giuridica. Ne è una spia eloquente proprio l'affievolimento della assolutezza del principio della inescusabilità della ignoranza della legge penale che, già da tempo criticato in dottrina, ha cominciato ad essere intaccato in molti paesi anche sul piano legislativo con la previsione di casi di esclusione o di circostanze attenuanti in relazione ad assoluta incertezza o inconoscibilità del dettato legislativo.²

Non indugio oltre su questi aspetti che sono ben noti. Ne ho fatto cenno soltanto per dire che è con la presa di coscienza dell'ampiezza del fenomeno «inquinamento» e dei pesanti riflessi negativi che esso ha sulla certezza del diritto, sull'equilibrio fra poteri costituzionali, sulla crescita economica, sui costi della giustizia, sull'osservanza della legge che negli ultimi decenni del secolo scorso inizia in Europa da parte delle pubbliche autorità (a livello statale, re-





gionale e cantonale) una attenzione ed una riflessione sui modi di produzione delle norme e sulla loro qualità.

Si possono distinguere, schematicamente, almeno due fasi di questo processo tuttora in corso.

Nella prima fase (anni 70 e 80) l'attenzione è rivolta prevalentemente a stabilire regole idonee ad assicurare una «corretta» scrittura dei testi legislativi. È il periodo in cui compaiono in quasi tutti i paesi europei, a partire dall'Austria (Legistische Richtlinien, 1970), i primi documenti ufficiali della c.d. legistica formale.³

È da notare che su questa tematica il mondo accademico, salvo qualche eccezione (in particolare nella letteratura giuridica di lingua tedesca), si è mosso quasi a rimorchio. Ciò non deve meravigliare se si considera che da secoli lo studio del diritto è stato inteso unicamente come studio dell'interpretazione ed applicazione della legge. Ciò escludeva dal campo di interesse dei giuristi il discorso, ritenuto estraneo al diritto, sulla genesi e la formazione del testo legislativo. Non a caso in Italia le facoltà universitarie di diritto sono ufficialmente denominate facoltà di giurisprudenza. Ciò spiega la mancanza nelle facoltà universitarie di specifici insegnamenti sul procedimento di formazione e sulle tecniche di redazione delle leggi, mancanza alla quale soltanto in questi anni si sta supplendo.⁴

Di fronte alla moltiplicazione delle fonti del diritto e alla pluralità dei centri di progettazione normativa, la raccolta e pubblicazione delle regole di legistica, desunte in gran parte da prassi peraltro non sempre univoche, è stata una operazione proficua in direzione della razionalizzazione della materia e della standardizzazione dei formulari ed ha fornito al tempo stesso uno strumento-guida necessario per l'applicazione uniforme delle tecniche legislative da parte dei diversi uffici ministeriali addetti alla progettazione legislativa.

Nella fase successiva (a partire dagli anni '90) diventa progressivamente evidente che le regole di legistica, emanate per lo più sotto forma di circolari, a poco valgono se non sono accompagnate da più penetranti interventi di natura politico-istituzionale volti ad introdurre nuovi istituti e a prevedere nuove procedure dirette a favorire una migliore qualità dei testi legislativi già a partire dalla fase preparlamentare di elaborazione dei progetti di legge fino alla fase parlamentare di approvazione degli stessi.

Vengono promosse azioni su due fronti:



- a) in relazione alla legislazione vigente si procede, secondo un percorso tradizionale ma programmato, al riordino della legislazione attraverso la formazione di codici o testi unici, sia a legislazione invariata (senza cioè rimettere in discussione il diritto vigente) sia di riordino formale e al tempo stesso di riforma sostanziale. Con la codificazione si tende a realizzare in particolare:
- la creazione di un documento giuridico unico per una determinata materia,
 - l'omogeneizzazione delle norme,
 - l'eliminazione di incoerenze ed incompatibilità,
 - la facilità di accesso alla normativa.
- b) in relazione alla legislazione futura sono attivati strumenti vari (direttive di legistica, checklist, procedure di consultazione, AIR o RIA (analisi d'impatto della regolazione), VIR (verifica dell'impatto della regolazione), leggi sperimentali). Ciascuno di questi strumenti risponde ad un particolare fine ma tutti insieme sono ritenuti concorrenti al fine generale di migliorare la qualità della normazione.

In sostanza si tende a che le leggi rispondano a determinati requisiti formali e siano sottoposte a test di efficienza e di efficacia.

2 La qualità della legislazione

Che cosa s'intende per qualità della normazione? Certamente la risposta «Une réglementation de qualité est une réglementation adaptée aux besoins»⁵ è una risposta troppo sintetica per essere appagante. Molteplici sono gli elementi che concorrono a definire una regolamentazione di qualità.

L'espressione qualità della legislazione (o normazione) è riferibile sia alla qualità di una singola legge (o atto normativo) sia alla qualità del sistema legislativo (normativo). Sono due aspetti distinti anche se interdipendenti.

Chi prende in considerazione i requisiti che dovrebbe avere una legge «ideale» generalmente esprime dei parametri di qualità relativi al testo e precisamente alla sua struttura, alla corretta formulazione degli enunciati, all'idoneo inserimento delle sue norme nel contesto normativo in cui esse entrano a far parte, senza fare alcun riferimento ai valori di contenuto e alla efficacia della legge. Tipica è la seguente definizione di un autore contemporaneo (La Spina): «buona norma è una norma ben scritta, chiara, comprensibile, attentamente coordinata con le norme preesistenti, tale da non ingenerare dubbi interpretativi».



Il Consiglio di Stato francese nel suo Rapport public 2006 sulla sicurezza giuridica individua come requisiti di una legge di qualità: la normatività, la prevedibilità, l'intelligibilità.

Per normatività si vuole significare che la legge è fatta per prescrivere, vietare, sanzionare; come esempio in contrario, di legge che «bavarde», vengono citati nel Rapport enunciati legislativi come «L'architecture est une expression de la culture» o «Le sportif de haut niveau joue un rôle social, culturel et national de première importance» o ancora quando il legislatore assume addirittura la veste di storico.⁶

Per prevedibilità s'intende la possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche delle proprie azioni, il che presuppone una relativa stabilità della vigenza della legge.

La prevedibilità presuppone anche l'accesso, ossia la possibilità di facile reperibilità del testo legislativo, e sua intelligibilità, ossia la comprensibilità del significato degli enunciati del messaggio legislativo.⁶

I requisiti di qualità di un testo normativo sono oggetto di elaborazione da parte della c.d. legistica, la disciplina che sistematizza un insieme di principi, di regole e di prassi tratte principalmente dal mondo del diritto, della linguistica e della logica, e la cui applicazione dovrebbe assicurare un testo formalmente perfetto.

Non è questa la sede per una analisi puntuale di questi principi e regole peraltro a tutti noti perché recepiti ufficialmente nelle varie Legistische Richtlinien. Ma tutti sappiamo che una legge (un testo di legge) formalmente perfetto secondo i canoni della legistica, può anche essere una legge inutile, inapplicabile, non rispondente alle aspettative, addirittura dannosa.

Entrano allora in gioco ulteriori parametri di valutazione della qualità e l'accento è posto, più che sul singolo testo, sul sistema normativo secondo criteri di effettività, di efficacia e di efficienza delle sue norme.⁷

Il Mandelkern Group nel suo Final Report (13 novembre 2001) sulla qualità della regolamentazione elenca 7 principi la cui osservanza caratterizzerebbe una legislazione di qualità: necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità, semplicità. Si può subito notare che non vi è alcun riferimento agli elementi formali del testo di una legge e che si tratta di principi particolarmente ritagliati per la legislazione comunitaria.

Il decalogo della checklist dell'OCSE (OCDE),⁸ che muove da preoccupazioni di ordine economico, enfatizza ancor più i requisiti della efficienza ed utilità delle norme. E il documento *Principes directeurs de l'OCDE pour la qua-*



lité et la performance de la réglementation del 2005 così definisce una normazione di qualità:

Une réglementation de qualité devrait : (i) répondre à des objectifs clairement définis et être efficace pour la réalisation de ces objectifs ; (ii) reposer sur un fondement juridique et empirique rationnel ; (iii) procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu à la fois de la répartition des effets dans l'ensemble de la collectivité et de l'impact économique, environnemental et social; (iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché; (v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs (vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs ; (vii) être cohérente avec les autres réglementations et politiques et (viii) être compatible autant que possible avec les principes qui visent à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement au niveau national et international.

Nel caso dell'OCSE siamo davanti ad un vero e proprio programma di politica legislativa.

3 La normativa italiana per il miglioramento della qualità delle norme

3.1 Politica della normazione e progettazione legislativa del Governo

3.1.1 Politica della normazione

Nell'Italia del dopoguerra la questione di una politica della normazione è stata ufficialmente sollevata dal ministro ed eminente giurista Massimo Severo Giannini nel suo «Rapporto sui principali problemi dello Stato» (1979). In quel Rapporto la produttività e la efficienza della pubblica amministrazione veniva correlata tra l'altro alla qualità della legislazione considerata sotto il profilo della sua attuabilità amministrativa. Al Rapporto faceva seguito (1981) il Rapporto della commissione Barettoni Arleri nominata dallo stesso Giannini con il compito di approfondire i vari aspetti del tema della attuabilità amministrativa delle leggi che era stato appena tratteggiato nel Rapporto del prof. Giannini. La commissione rivolse la sua attenzione anche alle connesse questioni di tecnica legislativa, aprendo la strada allo sviluppo di una tematica che più tardi prenderà il nome di legistica.

Altro aspetto importante degli anni immediatamente successivi sono i tentativi di attuare un riordino di alcuni settori della legislazione e di migliorare gli strumenti per la sua conoscenza. Le azioni rivolte a quest'ultimo fine sfoceranno nella legge 11 dicembre 1984 n. 839, sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale»





Per quanto concerne il riordino della legislazione il Governo pro tempore (Craxi), dando principio di attuazione ad un punto specifico del suo programma, istituiva due Commissioni di studio, di cui una con il compito di delineare l'ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, e l'altra sulla modernizzazione delle istituzioni presieduta dal prof. Giannini (non più ministro), articolata in tre Sottocommissioni, tra cui la Sottocommissione per la delegificazione, presieduta dal prof. Cassese i cui compiti erano così definiti:

- individuare complessi normativi o settori nei quali vi sia bisogno di abrogazione, delegificazione o coordinamento di norme;
- determinare principi e criteri generali, secondo i quali operare, per ogni complesso normativo o settore;
- redigere, per singoli complessi normativi o settori o gruppi di questi, norme di delega al Governo per il riordino;
- coordinare e, ove necessario, approntare direttamente la redazione di testi unici.

La Sottocommissione Cassese attivò una serie di lavori di acquisizione di documentazione e di individuazione di complessi normativi bisognevoli di urgente modernizzazione. Ma non andò oltre, tant'è che vide luce solo una relazione provvisoria (*Relazione sulla razionalizzazione legislativa*) a cui non fece seguito un documento definitivo. Ci si rese conto che ostavano principalmente due condizioni: la mancanza di una adeguata disciplina (integrativa degli articoli 76 e 77 della Costituzione) dell'esercizio della potestà normativa del Governo e l'estesa delega che il programma di riordino sostanziale comportava, delega che il Parlamento di allora era poco propenso a concedere.⁹

È nel corso degli anni novanta che prende l'avvio una concreta politica di riordino e di qualità della normazione in un mutato quadro del sistema normativo caratterizzato da una netta tendenza da parte del parlamento a conferire al governo rilevanti potestà normative in numerosi settori materiali dell'ordinamento, attraverso gli strumenti della delega legislativa e della delegificazione. Obiettivi di questa politica :

- migliorare il funzionamento del sistema normativo in termini di coerenza e efficacia delle decisioni e di effettività delle norme;
- semplificare le procedure amministrative;
- agevolare la conoscenza delle norme da parte dei loro destinatari (cittadini, loro organizzazioni e, in generale, operatori del diritto);
- garantire la trasparenza dei processi decisionali e delle relative responsabilità.



Strumenti di questa politica sono, essenzialmente, le modifiche apportate al regolamento della Camera dei deputati nel settembre del 1997 e nel luglio del 1999 sulla istruttoria legislativa, (di cui appresso), e le leggi di iniziativa governativa (le c.d. «leggi Bassanini») che si sono susseguite a partire dalla legge «madre» n. 59 del 1997, ma con un percorso piuttosto accidentato, come testimoniano le leggi annuali di semplificazione (leggi di delega e di delegificazione), caratterizzate da incertezze e ripensamenti, sia sulla metodologia ed i criteri direttivi da seguire in materia di semplificazione e di riordino normativo, sia sul piano organizzativo ove è un mutar continuo di programmi e di organi di indirizzo e di decisione, quasi un procedere *by trail and error*. Da ultimo, una disposizione di questo anno (2006)¹⁰ modifica gli assetti disposti dalle pur recenti leggi n. 229 del 2003 e n. 346 del 2005, attribuendo il governo (indirizzo e guida) delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ad un Comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato. Il Comitato è tenuto a predisporre, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato ha anche il compito di verificare, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi. Inoltre al Comitato sono attribuite funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nella attività di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione.

Il Comitato si avvale del supporto tecnico fornito dalla Commissione di cui all'articolo 3, comma 6 duodecies, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, denominata: «Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione». Al momento si tratta soltanto di previsioni legislative.

3.1.2 *Dispositivi diretti a migliorare la qualità dei progetti di legge governativi*

Non mi soffermo a descrivere il procedimento di formazione di un progetto di legge governativo né i limiti e vincoli costituzionali cui è soggetta una legge ordinaria; mi limito soltanto ad illustrare quegli strumenti che sono stati introdotti nell'ordinamento italiano allo specifico scopo di migliorare la qualità dei progetti di legge, in particolare





- 1) la c.d. Relazione tecnica,
- 2) l'analisi tecnico-normativa (ATN),
- 3) l'analisi d'impatto della regolazione (AIR),
- 4) la verifica dell'impatto della regolazione (VIR),
- 5) la previsione di forme stabili di consultazione.

1) *La Relazione tecnica*

La «Relazione tecnica», originariamente prevista dalla legge finanziaria 1988 (art. 2 della legge 11 marzo 1988 n. 67) è ora disciplinata dall'articolo 11 ter della legge 5 agosto 1978 n. 468, introdotto dalla legge 23 agosto 1988 n. 362. In base a tale articolo il Governo è tenuto ad allegare a tutti gli schemi di provvedimenti (disegni di legge, decreti legislativi e decreti legge) che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate (per sgravi o agevolazioni fiscali di qualsiasi natura) a carico del bilancio dello Stato, a cura dei ministri proponenti, una relazione in cui sono esposti i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari.

Nella prassi il procedimento di quantificazione si è progressivamente esteso anche a progetti di legge che comportano maggiori entrate o riduzione della spesa.

Per la redazione della Relazione tecnica le amministrazioni interessate si attengono ai criteri indicati nella circolare della Presidenza del Consiglio del 29 aprile 1988.¹¹ Acquisiti i necessari concerti con le altre amministrazioni interessate, la Relazione tecnica è inviata, insieme con lo schema del disegno di legge, alla Ragioneria generale dello Stato per la prescritta verifica, le cui favorevoli conclusioni costituiscono condizione per la richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

Qualora la Ragioneria generale dello Stato constati l'incompletezza dei dati o incongruenza delle valutazioni o carenza di copertura finanziaria e l'amministrazione proponente non si conformi alle indicazioni prospettate dalla Ragioneria, la questione è sottoposta alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le suddette disposizioni sono completate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 1993 (Regolamento interno del Consiglio dei ministri) che dispone in via generale che gli schemi di disegni di legge comportanti oneri finanziari non possono essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri se privi della Relazione tecnica. La osservanza della norma è inoltre rafforzata dall'articolo 76 bis del Regolamento del Senato (che non ha riscontro nel Regolamento della Camera), il quale stabilisce che non possono essere assegnati alle competenti commissioni par-



lamentari disegni di legge aventi impatto finanziario se non sono corredati della Relazione tecnica.¹²

L'attendibilità della Relazione tecnica, che è presentata in allegato al relativo disegno di legge, è verificata dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato in sede di espressione del parere sulle conseguenze finanziarie del progetto di legge relativo. A tal fine esse si avvalgono dell'istruttoria che viene compiuta da apposito ufficio (Servizio bilancio) istituito presso ciascuna Camera a supporto delle stesse Commissioni. Questi Servizi predispongono un documento in cui sono analizzate non soltanto le quantificazioni degli oneri ma anche i metodi adottati per le quantificazioni stesse fino a prospettare in certi casi metodologie e stime alternative a quelle formulate dal Governo.

2) *L'analisi tecnico-normativa (ATN)*

L'analisi tecnico-normativa è un adempimento previsto dalla direttiva (decreto) del 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei ministri finalizzato a verifiche del testo sotto il profilo sia giuridico che linguistico, secondo una preordinata griglia di argomenti¹³ (tratti dalle regole di legistica emanate nel 1986 ed ora nella nuova versione del 2001). Delle verifiche effettuate deve essere dato conto in una scheda, che accompagna il relativo disegno di legge. In sostanza la direttiva del presidente del Consiglio dei ministri rende obbligatoria la compilazione della scheda la cui mancanza tuttavia non è sanzionata come nel caso della Relazione tecnica.

3) *L'analisi di impatto della regolazione (AIR)*

Dopo una prima regolamentazione in via sperimentale (autorizzata da una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000, in attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999 n. 50¹⁴) l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è oggi disciplinata per sommi capi dall'articolo 14, commi da 1 a 11, della legge 28 novembre 2005 n.246, che definita l'AIR come «valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sulla organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative»:

- dispone che gli schemi degli atti normativi del Governo siano sottoposti nel corso della loro elaborazione all'AIR, salvo i casi di esclusione o di esenzione;





- stabilisce che l'AIR è effettuata dall'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa, la quale poi ne comunica le risultanze al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, al quale è attribuito il potere di coordinamento ed anche di eventuale esenzione dall'AIR quando l'amministrazione interessata ne faccia richiesta motivata.

La parte sostanziale della regolamentazione è però demandata a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400, pertanto equiparati ai regolamenti ministeriali che sono adottati con decreto previo parere del Consiglio di Stato.

Tali decreti dovranno definire:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento.

Inoltre con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri sono adottati i metodi di analisi e i modelli di AIR che saranno sottoposti a revisione con cadenza non superiore ad un triennio.

Una relazione sullo stato di applicazione dell'AIR è presentata al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei ministri entro il 30 aprile di ogni anno sulla base dei dati che le amministrazioni trasmettono entro il 31 marzo al DAGL.

4) *La verifica dell'impatto della regolazione (VIR)*

La verifica dell'impatto della regolazione (VIR), regolata dal citato art. 14 (comma 4) della legge n. 246, consiste nella verifica degli effetti prodotti dalla attuazione dell'atto legislativo, in particolare la verifica del raggiungimento delle finalità del provvedimento e la valutazione del rapporto costi / benefici.

È stabilito che la VIR si effettui, per la prima volta, trascorso il primo biennio dalla data di entrata in vigore dell'atto normativo oggetto della valutazione e successivamente «periodicamente a scadenze biennali».

Come per l'AIR, i criteri generali e le procedure nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR sono stabiliti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi del ricordato articolo 17, comma 3, della legge 400/1988.



5) *La consultazione di soggetti non istituzionali*

Le consultazioni, nella fase di formazione di un progetto di legge, di soggetti esterni all'apparato pubblico, esponenti di categorie interessate dal provvedimento in fieri, hanno una duplice finalità: da un canto permettere alla amministrazione pubblica di acquisire la conoscenza di elementi di fatto dai diretti interessati per meglio calibrare le misure e dall'altro favorirne l'accettabilità da parte dei destinatari delle norme.

Consultazioni sono sempre avvenute, quando sono avvenute, in via informale e talora hanno assunto nella sostanza la forma di una vera e propria 'negoziazione' con le parti sociali.

Frequente è in determinate materie la 'concertazione' con i sindacati e le associazioni imprenditoriali. Queste procedure di fatto (audizioni, consultazioni, concerti, «incontri triangolari»), variano nel tempo secondo le contingenze o il «clima» politico, proprio per il fatto di non essere istituzionalizzate e neppure istituzionalizzabili senza che si pongano problemi di carattere costituzionale. Invero le uniche forme di negoziazione legislativa previste dalla nostra Costituzione sono quella dell'articolo 8, comma terzo, secondo cui i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diversa dalla cattolica «sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» e quella concernente la legge di cui all'articolo 116, comma 3, Cost. che «è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Tuttavia, per le forme partecipative più deboli, come le consultazioni, si assiste ad una certa apertura alla loro istituzionalizzazione. La legge 8 marzo 1999 n. 50 (legge di semplificazione 1998) prevede (art.1, comma 2) che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano individuate «forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione».

La norma è confermata, in un contesto più ampio, dall' art. 1, comma 10, legge 29 luglio 2003, n. 229,¹⁵ ma si deve presumere una scarsa propensione o quantomeno qualche difficoltà ad emanare il decreto di attuazione.

3.2 La qualità della normazione in Parlamento

3.2.1 Il controllo della qualità della normazione a livello dei servizi parlamentari

L'attenzione agli aspetti tecnico-giuridici dei testi legislativi è stata da sempre una preoccupazione dei servizi interni delle due Camere.





Questa attenzione incomincia all'atto della presentazione dei progetti di legge. Il primo intervento si situa tra la presentazione e la stampa del progetto e riguarda una serie di verifiche. In primo luogo la verifica di ricevibilità: in particolare, che il progetto governativo sia stato autorizzato alla presentazione con il decreto del Presidente della Repubblica; che le proposte di iniziativa popolare portino il prescritto numero di firme degli elettori; che le proposte d'iniziativa regionale siano state deliberate dai rispettivi consigli regionali, analogamente quelle del CNEL.¹⁶

Seguono le verifiche di drafting : presenza ed adeguatezza del titolo, esattezza delle citazioni e dei rinvii, correttezza grammaticale e sintattica del testo, terminologia giuridica, ecc. fino ad interventi che richiedono necessariamente un «dialogo» con il proponente per questioni più delicate (coerenza delle norme, palese incostituzionalità, ecc.).

Questo compito è oggi svolto da apposite strutture di drafting istituite in questi ultimi anni sia alla Camera dei deputati (Ufficio per la redazione tecnica dei testi normativi) sia al Senato (Servizio per la redazione e la revisione dei testi legislativi e dei documenti).

La vigilanza sul rispetto delle regole e raccomandazioni di drafting contenute nelle circolari presidenziali del 20 aprile 2001 vale per tutti gli uffici della Camera e del Senato. Il controllo formale dei testi infatti non è esclusivo delle suddette strutture, poiché viene svolto dai funzionari parlamentari in tutte le sedi e fasi di esame attraverso cui passa un progetto di legge fino alla sua approvazione finale ed anche dopo, come accennerò.

3.2.2 *Il controllo della qualità della normazione a livello degli organi parlamentari*

L'attenzione alla qualità della normazione da parte degli organi parlamentari è richiesta espressamente dalle nuove norme sull'istruttoria legislativa introdotte nel Regolamento interno della Camera dei deputati e precisamente negli articoli 16 bis, 79 (nuovo testo), 96-bis e 96-ter.

a) Il Comitato per la legislazione

La novità più interessante è la istituzione di un organo parlamentare espressamente deputato ad esprimere pareri sulla qualità dei progetti di legge in corso di esame presso la Camera dei deputati. Il Senato non ha istituito un organo analogo né mi risulta che esistano organi simili presso altri Parlamenti.



Si tratta del Comitato per la legislazione istituito nel 1997 con l'articolo 16 bis del Regolamento interno della Camera.

Il Comitato è composto di 10 deputati (inizialmente di 8) scelti dal Presidente della Camera, di cui 5 in rappresentanza della maggioranza e 5 in rappresentanza delle opposizioni, e con presidenza a rotazione ogni 10 mesi (inizialmente ogni sei mesi).

Trattandosi di un organo politico con una composizione sui generis in cui maggioranza e opposizione sono rappresentate paritariamente, ciò tende a garantire che i pareri non possano essere adottati in base agli indirizzi politici dello schieramento di appartenenza, altrimenti l'organo andrebbe incontro a sicura paralisi. E rarissimi sono i casi di espressione di opinioni dissenzienti essendo le decisioni quasi sempre assunte all'unanimità.

La vitalità dell'organo inoltre dipende dalla qualità e dalla stretta attenzione dei suoi pareri ai parametri di riferimento assegnati, con astensione (per quanto possibile) da giudizi di merito che sarebbero considerati invasioni di campo da parte delle commissioni permanenti che si guarderebbero in futuro dall'adire il Comitato, specialmente nel caso di progetti di legge assegnati in sede legislativa. Ciò tanto più che con il nuovo testo dell'articolo 79 Reg. alle commissioni permanenti sono conferiti nuovi incisivi compiti proprio in tema di qualità della legge.

Il Comitato è chiamato ad esprimere pareri alle commissioni di merito «sulla qualità dei testi con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.»¹⁷

Il parere del Comitato è obbligatorio:

- Su tutti i progetti di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96 bis, comma 1, Reg.)¹⁸ (rappresentano circa il 30% della produzione legislativa nella legislatura);
- su tutti i progetti di legge di delegazione e su quelli di autorizzazione alla delegificazione (art. 16 bis, comma 6 bis, Reg.).

Il parere è invece reso su richiesta di almeno un quinto dei componenti la competente commissione nel caso di:

- Progetti di legge ordinaria ed altri tipi di legge (art. 16 bis, comma 4, Reg.);
- schemi di atti normativi del Governo, per i quali è previsto il parere delle commissioni parlamentari (art. 96 ter, comma 3, Reg.).





La struttura del parere adottato dal Comitato si discosta da quella usuale delle Commissioni. Il parere tipico del Comitato comprende:

- un preambolo o premessa dove si dà conto della struttura e dello stato dell'iter del provvedimento; del suo impatto normativo; della presenza o meno della analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione; del rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Talora, prendendo spunto dall'analisi dello specifico provvedimento in esame, sono anche formulate valutazioni generali o prospettazioni di indirizzi di politica della normazione nel suo complesso;
- osservazioni e raccomandazioni specifiche su singole norme in relazione ai parametri di qualità (di cui appresso) sulle quali la Commissione di merito viene richiamata ad una riflessione;
- eventuali condizioni, ossia proposte di modifica, in base ai parametri di qualità, al cui accoglimento è subordinato il parere favorevole del Comitato (v. nell'allegato esempio di parere tipico).

Parametri di riferimento dei pareri: in base all'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 16 bis del Regolamento il parere del Comitato è espresso «sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie, e dal Regolamento».¹⁹ Ma gran parte dei pareri hanno esplicitamente come parametro di riferimento le regole di legistica di cui alla circolare (*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*) emanata dal Presidente della Camera il 20 aprile 2001 (contestualmente ad identiche circolari del Presidente del Senato e del Presidente del Consiglio dei ministri) che ricomprende anche le sporadiche direttive di legistica sparse e talora non omogenee nelle leggi annuali di semplificazione.

Dai rapporti sull'attività del Comitato risulta che i richiami più frequenti a detta circolare sono quelli diretti a:

- rispettare l'omogeneità dell'atto normativo, con particolare riguardo ai decreti-legge (punto 2, lettera a) della circolare;
- privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3, lettera a), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare;
- disporre l'abrogazione espressa delle norme, evitando abrogazioni implicite o clausole di abrogazione innominata (punto 3, lettera g) e raccomandazioni);
- osservare le modalità per una corretta redazione delle norme di interpretazione autentica (punto 3, lettera l); di delegificazione (punti 2, lettera e) e 3), e raccomandazione; di delega (punto 2, lettera d);



- verificare la presenza delle rubriche negli articoli e la corrispondenza tra tali rubriche e il testo dei rispettivi dispositivi (punto 5, lettera b);
- evitare l'indebita individuazione dell'organo parlamentare competente (punto 2, lettera g) qualora venga prevista una pronuncia parlamentare (parere) su atti o schemi di atti del Governo.²⁰

Esiti procedurali dei pareri. I pareri del Comitato determinano effetti diversi a seconda della sede di esame in cui opera la Commissione a cui i pareri stessi sono rivolti.

Nel caso di progetto assegnato in sede referente, qualora la Commissione competente non intenda adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Il testo del parere è sempre stampato ed è allegato alla relazione stessa.

Nel caso di esame in sede legislativa, se la competente Commissione non intende aderire al parere del Comitato e questo insiste, allora il progetto di legge è rimesso all'Assemblea; la Commissione perde la sede legislativa, cioè la facoltà di approvare il testo in luogo dell'Assemblea.

Nel caso specifico di parere alla Commissione di merito in sede redigente, qualora la predetta Commissione nel redigere il testo non si sia uniformata al parere del Comitato, quando si passa alla discussione del progetto in Assemblea, il presidente del Comitato per la legislazione illustra, dopo l'intervento del relatore del progetto di legge, il testo del parere reso dal Comitato e può presentare un apposito ordine del giorno che, se approvato dall'Assemblea, obbliga la Commissione di merito a riesaminare il testo degli articoli per uniformarli alle condizioni del predetto parere del Comitato.

Per giudicare sulla utilità ed efficacia dell'attività svolta dal Comitato occorre valutare il tasso di accoglimento dei pareri espressi dallo stesso.

Dall'analisi dell'attività svolta nella passata legislatura (XIV) il tasso di recepimento delle condizioni è attestato intorno al 32,5% e quello delle osservazioni e raccomandazioni intorno al 18%. Occorre, tuttavia, tener presente che sul limitato tasso di recepimento dei pareri incidono negativamente i progetti di legge di conversione dei decreti-legge che iniziano il loro iter al Senato. Poiché la conversione deve avvenire entro 60 giorni dalla emanazione del decreto-legge pena la decadenza, quando i testi approvati dal Senato giungono alla Camera i tempi del loro esame sono spesso talmente ristretti che non consentono di effettuare modifiche, anche quelle suggerite dal Comitato per la legislazione, perché un ritorno al Senato avverrebbe a tempo scaduto.








Sulla istituzione e l'attività del Comitato sono stati manifestati giudizi contrastanti.²¹ Secondo alcuni la istituzione del Comitato costituisce la via più promettente per un effettivo miglioramento della qualità della legislazione; per altri l'esperienza del Comitato è positiva, ma fortemente limitata negli effetti perché risulta elevato il tasso di disattenzione dei suoi pareri sui provvedimenti trasmessi in via obbligatoria, mentre quasi nulle sono le richieste di attivazione del Comitato da parte delle commissioni di merito per il parere sui progetti di legge ordinaria.

Su di un punto si nota, tuttavia, una convergenza di giudizi: il Comitato, indipendentemente dagli esiti della sua attività consultiva (accoglimento o meno delle sue 'condizioni' ed 'osservazioni' che in caso di non accoglimento richiedono però una motivazione da parte della commissione di merito), costituisce con i suoi richiami un importante strumento di stimolo, di attenzione e di riflessione sulla qualità della legislazione, contribuendo con ciò alla formazione e diffusione di quella cultura del drafting legislativo nell'ambito parlamentare, necessaria ai fini di una effettiva applicazione delle sue regole. Contribuiscono a tale effetto pedagogico anche le iniziative assunte dal Comitato al di fuori dell'attività consultiva quali la redazione, ad opera del presidente di turno del Comitato, di un Rapporto sull'attività svolta, e la promozione dei Rapporti annuali sullo stato della legislazione, che sono elaborati dall'Osservatorio sulla legislazione²² (ufficio incardinato nel Servizio studi della Camera), in collaborazione con gli uffici dei Consigli regionali, con l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e delle autonomie «Massimo Severo Giannini» del CNR, con l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze. Un altro tipo di pubblicazione promossa dal Comitato ed elaborata dall'Osservatorio sulla legislazione sono *Gli appunti del Comitato* una serie di fascicoli di volta in volta dedicati ciascuno all'approfondimento di specifiche tematiche emerse nel corso dell'attività consultiva del Comitato.²³

b) *L'istruttoria legislativa nelle commissioni permanenti*

Rispetto al precedente testo, il nuovo articolo 79 del Regolamento specifica una serie di obiettivi e criteri per l'istruttoria dei progetti di legge da parte delle commissioni parlamentari finalizzati al miglioramento della qualità della legislazione. A tal fine vengono indicati i parametri da prendere in considerazione:

- 1) la necessità dell'intervento, valutando anche la possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti o strumenti diversi dalla legge;

- 
- 
- 
- 2) la conformità alla Costituzione della disciplina proposta, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali;
 - 3) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese;
 - 4) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

Le commissioni devono dar conto nelle relazioni per l'Assemblea delle risultanze dell'istruttoria svolta con riguardo agli aspetti di cui alle precedenti lettere.

Per l'acquisizione degli elementi informativi la Commissione può richiedere dati ed elementi informativi al Governo. Può inoltre avvalersi delle procedure di indagine, informazione e controllo previste dal capo XXXIII del Regolamento e richiedere pareri al CNEL (art 146) e documenti alla Corte dei conti (art 148). Lo stesso parere del Comitato per la legislazione è uno strumento a sua disposizione.

Un giudizio complessivo, che si condivide, sull'applicazione data alle nuove disposizioni sulla istruttoria legislativa è stato a suo tempo espresso da un organo interno della Camera, la Giunta per il regolamento.²⁴ Il giudizio ci sembra tuttora pertinente.

c) Il coordinamento finale dei testi legislativi

Momento particolarmente rilevante ed espressamente previsto dai regolamenti parlamentari è il cosiddetto coordinamento finale dei testi approvati, generalmente operato nei riguardi di testi fittamente emendati.

Detto schematicamente, sono previste, con qualche diversa modalità tra Camera e Senato, due ipotesi di coordinamento:

- il coordinamento prima della votazione finale del testo nel suo complesso, che può investire anche aspetti sostanziali;
- il coordinamento formale dopo la votazione finale, devoluto al Presidente su espressa autorizzazione della stessa Assemblea.

Indipendentemente dalle ipotesi di coordinamento operato dalla Assemblea stessa o su mandato della medesima, un controllo formale dei testi finali viene sempre effettuato dalle strutture della Camera²⁵, sotto l'autorità del



Presidente, per casi di tutta evidenza, come la correzione di errori di stampa, le modifiche di riferimenti numerici interni al testo rese necessarie da una nuova numerazione assunta da articoli o commi per effetto di emendamenti soppressivi o aggiuntivi, la rettifica di errate o incomplete citazioni di leggi ecc. La legittimità di questo tipo di coordinamento (purché strettamente formale) è stata più volte riconosciuta dalla Corte costituzionale.²⁶

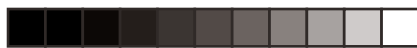
4 Applicazione ed efficacia delle regole di legistica

Questo ultimo paragrafo è purtroppo un cahier de doléances. Dalla statuzione di regole o direttive di tecnica legislativa non sembra che siano finora derivati consistenti miglioramenti nella qualità delle leggi.

Vari fattori operano contro una efficace applicazione delle regole di legistica. Sono ostacoli di natura ordinamentale, di opportunità politica e, non ultimi, di mentalità. Ne indico alcuni:

- a) innanzitutto il basso livello di vincolatività della fonte delle regole di legistica;
- b) la concorrenza di più normatori sullo stesso oggetto senza una chiara e precisa delimitazione delle competenze, il che è causa di frequenti ricorsi giurisdizionali;
- c) il tipo di rapporto esistente tra parlamento e governo in fatto di normazione;
- d) l'urgenza della redazione del progetto o della sua approvazione²⁷;
- e) l'inadeguatezza numerica o la insufficiente formazione al drafting legislativo del personale addetto alla progettazione;
- f) le resistenze burocratiche a lasciare prassi inveterate o ad assumere nuove incombenze;
- g) l'interferenza di motivazioni politiche contingenti,²⁸
- h) le norme dei regolamenti parlamentari relative alla ammissibilità e ai tempi di presentazione degli emendamenti;
- i) l'interferenza della posizione della questione di fiducia nel procedimento legislativo;
- j) il ricorso a formule di compromesso (per il gioco dei rapporti tra maggioranza e minoranza parlamentare o dei rapporti interni ai Governi di coalizione), che finiscono per rendere ambigui o incoerenti gli enunciati normativi.

Circa il livello della fonte è da rilevare che, salvo qualche eccezione, le regole di legistica esistenti sono prevalentemente emanazione del potere esecutivo ed hanno la forma di circolari del Primo ministro (Belgio, Francia, Italia,²⁹



Olanda) o di deliberazione del Consiglio dei ministri od organo corrispondente (Austria, Spagna, Portogallo, Svizzera). Nel caso della Germania il Regolamento generale dei ministeri federali nella sua parte speciale (GG.OO. II) nel disciplinare la procedura di formazione dei progetti di legge governativi detta anche alcune regole per la redazione dei progetti (regole che pertanto assumono un maggior valore cogente rispetto a quelle contenute nelle circolari) e attribuisce al Ministero della giustizia la facoltà di chiarirle o integrarle.

Le circolari governative vincolano alla loro osservanza i funzionari statali o federali, nel caso specifico gli addetti alla progettazione legislativa. Certamente non vincolano il legislatore. Anche le circolari dei presidenti di Assemblea che contengono, come nel caso italiano, le stesse regole di legistica delle circolari governative più che vincolo costituiscono raccomandazioni o direttive. Si pone dunque il problema del livello della fonte più idonea ad assicurare il rispetto delle regole da parte del legislatore. A riguardo neppure la legge (ordinaria) sembra essere una fonte idonea, come l'esperienza ci insegna.

Esemplifico. In questi ultimi anni nelle leggi italiane si incontrano spesso formule di questo genere: «Le norme della presente legge non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo espresso.» Norme di questo tipo possono imporsi ai proponenti dell'iniziativa legislativa, ma non al legislatore, in base al noto principio *Parliament may not bind its successors*. Tali enunciati possono essere considerati raccomandazioni che il legislatore rivolge a se stesso. Non garantiscono contro una deroga tacita al divieto di abrogazione o di modifica tacita. Emblematico è il caso di una legge ordinaria di indubbia rilevanza costituzionale, quale è la citata legge n. 400 del 23 agosto 1988, che disciplina nel capo III l'esercizio della potestà normativa, primaria e secondaria, dell'esecutivo, ossia le modalità di emanazione dei decreti legislativi, dei decreti-legge e dei regolamenti da parte del Governo. Orbene, proprio la non corrispondenza tra forma (legge ordinaria) e contenuto materialmente costituzionale genera contrasti circa il rispetto della sua applicazione e fa sì che le prescrizioni di questa legge (in particolare gli articoli 14 (decreti legislativi), 15 (decreti-legge) e 17, comma 2 (delegificazione) possano essere (e lo sono state più di una volta) derogate da leggi successive; pur essendo state assunte dal Comitato per la legislazione, a norma del Regolamento della Camera (art. 96.bis, comma 1) come parametri per la espressione dei suoi pareri sulla qualità dei testi legislativi.³⁰

Proprio di recente (luglio-agosto 2006) si sono verificati due episodi significativi destinati a ripetersi.





Il primo riguarda un revirement di rotta in direzione del rispetto dell'articolo 15 della citata legge 400. Al comma 2 di questo articolo sono elencati una serie di atti che il Governo non può compiere con un decreto-legge, tra cui «non conferire deleghe legislative».

Ora in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 173, il Governo presentava al Senato un c.d. maxiemendamento che sostituendo il testo dell'articolo unico del decreto legge nonché quello dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, introduceva tra l'altro norme di delega legislativa. Sul testo poneva poi la fiducia per la sua approvazione. Il provvedimento, trasmesso dal Senato alla Camera nel testo dell'emendamento governativo, è stato oggetto di critica da parte del Comitato per la legislazione nonché dell'opposizione e motivo di imbarazzo nella maggioranza per tre ordini di motivi:

- L'introduzione di deleghe, contro il divieto del citato articolo 15, comma 2, della legge n.400 /1988;
- l'emendabilità dei decreti legge e dei disegni di leggi di conversione che è materia diversamente disciplinata dai regolamenti di Camera e Senato;³¹
- la diversa condizione della maggioranza nei due rami del Parlamento a seguito delle ultime elezioni generali per cui i provvedimenti che provengono dal Senato difficilmente sono modificati dalla Camera in quanto dovrebbero tornare al Senato dove lo scarto di seggi tra maggioranza ed opposizione è così ridotto da costringere il Governo al rischio di porre continuamente la questione di fiducia.

In definitiva per superare l'impasse e rispettare la regola dell'articolo 15, comma 2, l'escamotage è stato questo: la Camera non ha modificato il testo, nel quale pertanto sono rimaste le norme di delega, ma al tempo stesso il Governo ha accolto un ordine del giorno che lo impegna a non dare attuazione alle deleghe stesse.

Nel caso successivo, essendo stato rilevato da un deputato della maggioranza una serie di insufficienze in un provvedimento anche esso proveniente dal Senato (legge di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006 n.233) l'Assemblea della Camera dei deputati non ha introdotto modifiche al testo per le stesse ragioni sopra indicate. Ecco come una legge può nascere imperfetta.

Non la legge, ma altre vie sono dunque da seguire per far valere il rispetto di regole di legistica da parte del legislatore. Essenziale è la formazione di una cultura del drafting normativo. Questa cultura può essere durevolmente



acquisita dai componenti l'organo legislativo se è immanente al sistema di regole (i regolamenti parlamentari) cui i parlamentari soggiacciono in sede di formazione della legge. Infatti, a parte le norme di rango costituzionale, il regolamento parlamentare, più che la legge, appare idoneo a dettare norme vincolanti in procedendo, ad esempio, fissando come condizione di ricevibilità o di procedibilità dei progetti di legge il rispetto di predeterminate condizioni o requisiti formali nella formazione del testo.

A livello regionale costituisce un dato interessante l'inserimento nei nuovi statuti regionali, emanati o in corso di emanazione a seguito della legge costituzionale 2 novembre 1999 n. 1, di alcune disposizioni in materia di qualità della normazione che vincolano il legislatore regionale ordinario.

In Francia il problema dell'adeguatezza della fonte è stato sollevato dal Consiglio di Stato nel suo Rapport public del 2006, ove per superare il carattere insufficientemente vincolante delle regole di legistica si propone che sia una legge organica a porre alcuni vincoli procedurali in tema di formazione e presentazione dei progetti di legge nonché a prevedere qualche modifica al procedimento legislativo.³²

Tornando in Italia, qualche modesto risultato si è ottenuto in applicazione della circolare del 2001 in materia di legistica formale.³³ Ad esempio non appaiono più titoli muti, i commi sono sempre numerati; è osservata la gerarchia delle partizioni superiori all'articolo; le formule di citazione sono omogenee. Ma non tutto in questo campo va bene, anzi la situazione è peggiorata per quanto riguarda il numero e la struttura interna degli articoli. Siamo ben lontani dalla regola di non più di tre commi per articolo adottata da Huber nel Codice civile svizzero. Dal record della legge del 1996 n. 662, composta di soli tre articoli comprendenti rispettivamente 267, 224 e 217 commi, in un crescendo impressionante, si è giunti con la legge finanziaria 2005 (legge 30 dic. 2004 n.311) ad un articolo composto di ben 572 commi, con la finanziaria 2006 (legge 23 dic. 2005 n. 266) a 612 commi, e, da ultimo, con la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 dell'27 dicembre 2006) al «mostruoso» articolo unico composto di ben 1364 commi. In questo mare magnum in cui c'è di tutto si perde la bussola per ricercare quello che interessa (i commi non hanno rubrica).³⁴ Questi eccessi sono dovuti ad una prassi, non so quanto costituzionale di ammissibilità del cosiddetto maxiemendamento governativo accompagnato dalla posizione della questione di fiducia

Ancora insoddisfacente è anche il rispetto delle raccomandazioni volte ad evitare modifiche non testuali (tacite) ed abrogazioni implicite. Tuttavia



è dato registrare qualche apertura. Nella XIII legislatura (1999-2001) in cui sono state promulgate 906 leggi, 164 leggi contengono disposizioni di abrogazione espressa e 27 ancora la clausola della c.d. abrogazione innominata; dei 378 decreti legislativi, 199 contengono disposizioni di abrogazione espressa e 55 la formula della abrogazione innominata. Nell'ultima legislatura le leggi recanti abrogazione espressa di singole disposizioni sono state 164 e quelle con la formula dell'abrogazione innominata 27 mentre nei decreti legislativi (182) le disposizioni abrogative espresse sono state 96 e quelle innominate 11.³⁵

Anche il tipo di rapporto («amichevole») o meno tra le istituzioni (Parlamento, Governo, Giudici) influisce sul tipo e qualità della normazione, privilegiando la chiarezza sulla certezza o viceversa.

Esemplare è a riguardo il caso inglese. Allorché fu presentato (7 maggio 1975), al Parlamento inglese) il Renton Report sulla preparazione delle leggi, esso fu oggetto di ampia discussione sia alla Camera dei Comuni (3 nov. 1975) sia alla Camera dei Lords (10 dic. 1975).

L'attenzione dei parlamentari si incentrò sui punti del Report che implicavano maggiori risvolti politici ed in particolare laddove era scritto: «L'adozione del metodo di drafting delle nostre leggi per general principles condurrebbe ad una maggiore semplicità e chiarezza. Ci piacerebbe pertanto vederlo adottare ogniqualvolta sia possibile».

Sul punto le opinioni furono contrastanti ed il rappresentante del Governo osservò: «Se questa pratica fosse ampiamente adottata ciò avrebbe rilevanti effetti sulla procedura parlamentare e sull'organizzazione dei nostri lavori». A nessuno sfuggiva che l'adozione di una legislazione di tipo continentale, come veniva chiamata, presuppone un diverso rapporto tra i poteri. «Se questa è l'intenzione e la Camera accetta che la legislazione dovrà in futuro essere breve e di principio (in principle), noi dobbiamo raggiungere un giusto equilibrio tra certezza e chiarezza. Altrimenti se sacrifichiamo la certezza, noi daremmo un ampio potere di interpretazione al giudice o un più grande potere di *subordinate legislation* ai ministri.»³⁶ Ma la preoccupazione più profonda era relativa alla discrezionalità del giudice, che un legiferare per principi comportava, tant'è che il Lord Cancelliere rispondeva in senso negativo alle interrogazioni parlamentari che sollecitavano l'attuazione da parte del Governo della raccomandazione n. 13 del *Renton Report* rivolta ad introdurre nella legislazione inglese il metodo del legiferare per principi.³⁷

È dunque insufficiente spiegare la cattiva qualità della produzione normativa con l'inosservanza di buone regole di tecnica legislativa. Occorre risalire a cause più profonde che condizionano l'applicazione delle regole

stesse. E come dimostra il caso inglese appena citato, l'adozione di una determinata tecnica di normazione è condizionata da elementi strutturali del sistema politico-costituzionale o da specifiche scelte politiche.

Una più incisiva applicazione delle regole di legistica, formale e sostanziale, richiede la predisposizione di adeguati strumenti e procedure che ne assicurino l'osservanza. Soltanto un approccio pragmatico, che tenga conto del contesto politico e costituzionale può suggerire gli strumenti più congrui, paese per paese.

A questo riguardo è da notare che nei paesi in cui l'iniziativa legislativa governativa è pressoché l'unica a diventare legge e scarso è l'emendamento parlamentare, il controllo di qualità della legge dovrà essere assicurato soprattutto nella fase di formazione del progetto di legge. Invece nei paesi come l'Italia, in cui l'iniziativa parlamentare è più vivace ed il diritto di emendamento è ampiamente esercitato, il controllo di qualità dovrebbe essere assicurato anche e soprattutto nella fase parlamentare. In questa fase la via più efficace sembra essere quella dell'inserimento nei regolamenti parlamentari di poche ma essenziali regole la cui osservanza costituisca, nelle varie sedi o fasi parlamentari, condizione di procedibilità dei progetti di legge o quantomeno che prevedano un filtro per una pausa di riflessione. In questa direzione va nella Camera dei deputati italiana l'originale istituzione del Comitato per la legislazione.

Note

- 1 Ai fautori della semplicitas delle dodici tavole il Portalis rispondeva nel suo *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*. «Les diverses espèces de biens, les divers genres d'industries, les diverses situations de la vie humaine demandent des règles différentes. La sollicitude du législateur est obligée de se proportionner à la multiplicité et à l'importance des objets sur lesquels il faut statuer.... nous n'avons donc pas cru devoir simplifier les lois.»
- 2 StGB tedesco, art. 17; StGB austriaco, § 9, al. 2; c.p. greco, art. 31; cp svizzero, art. 20; c.p. norvegese, art. 57; cod.pen.danese art. 84. Il principio dell'ignoranza della legge, presente nell'ordinamento italiano con riferimento alle norme penali (art. 5 c.p.) è stato *corretto* dalla Corte costituzionale (sent. n. 364 del 23 marzo 1988) la quale ha dichiarato illegittimo tale articolo nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale le ipotesi di ignoranza inevitabile e, quindi, non colpevole. E' interessante rilevare come, nella sentenza citata, la Corte abbia affermato che dal principio di legalità, sancito espressamente dal secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione in riferimento alla materia penale, e da quello della previa pubblicazione delle leggi stabilito dal terzo comma dell'articolo 73 della Costituzione, sia desumibile un dovere «costituzionale» dello Stato, e dunque dei soggetti costituzionalmente dotati di potestà normativa, relativamente alla corretta formulazione e strutturazione delle norme e alla chiarezza dei contenuti normativi, al fine di garantire la loro comprensibilità da parte di tutti i cittadini.
- 3 Il primo testo, a carattere non ufficiale, in cui compare il termine *légistique* (ora tradotto ed adottato nelle altre lingue europee del continente) è la brochure redatta dal Bureau de coordination del Consiglio di Stato belga nel 1960. Di carattere ufficioso è anche il *Green Book-Guidelines for statute writing*, 1969 della Svezia.



- 4 Attualmente in Italia presso alcune cattedre universitarie delle facoltà di giurisprudenza si tengono seminari o cicli di conferenze sulle tecniche legislative e sul drafting; una apposita cattedra è stata istituita presso l'università di Perugia. Inoltre un decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 16 dicembre 1996 ha inserito nell'elenco delle lauree e dei diplomi (di cui al regio decreto 30 settembre 1938 n.1652) il «diploma di specializzazione in metodi e tecniche per la formazione e l'attuazione delle leggi».
- 5 Risposta data da Mandelkern nella Conférence/débat de la Gouvernance del 4 giugno 2002.
- 6 (Loi n.2005-158 du 23 février 2005).
- 7 Il criterio dell'*effettività* consiste nel comparare i comportamenti o le situazioni reali con il modello normativo per stabilire il tasso di osservanza o di inosservanza della legge. La valutazione della *effettività* riguarda in linea di principio tutti i tipi di norme legislative, ma il problema non si pone allo stesso modo per tutti i tipi di norme. Gli studi sulla *effettività* prendono in considerazione soprattutto il comportamento dei singoli o di gruppi in relazione a norme imperative (ingiunzioni e proibizioni). Il *criterio dell'efficacia* consiste nella comparazione tra il risultato realmente raggiunto ed il risultato voluto o l'obiettivo perseguito. Un punto critico preliminare di questa analisi è la individuazione dell'obiettivo che non sempre risulta chiaro dal testo normativo. Il *criterio dell'efficacia* solleva inoltre la questione della adeguatezza degli strumenti di regolazione, cioè se non sia più appropriato a risolvere un certo problema uno strumento diverso dalla legge. Il *criterio dell'efficienza* consiste nel confrontare i risultati dell'intervento legislativo con le risorse impiegate. L'intervento legislativo è considerato efficiente se un determinato risultato è ottenuto con un minimo di mezzi oppure se dati certi mezzi è conseguito il massimo livello di risultati. L'analisi costi-benefici è lo strumento per determinare il saldo attivo o passivo. Ciò presuppone la possibilità di quantificare, possibilmente in termini monetari, i vantaggi e gli svantaggi di un intervento legislativo. Ma l'utilizzo di questo metodo mentre costituisce una prassi corrente nel settore privato (conto profitti e perdite), presenta difficoltà notevoli di applicazione alle decisioni legislative. I costi di una decisione legislativa come anche i benefici possono avere incidenza diretta non soltanto sul bilancio statale ma anche sulla collettività nel suo insieme o parte di essa. Inoltre certi tipi di costi e di benefici, specie quelli di beni immateriali, sfuggono ad ogni tentativo di misurazione o di quantificazione.
- 8 Allegato alla Raccomandazione del 1995 del Consiglio dell'OCDE.
- 9 Alcune indicazioni contenute negli schemi normativi predisposti dalla Sottocommissione saranno, tuttavia, recepiti qualche anno dopo nella legge 23 agosto 1988 n. 400 sulla attività normativa del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, tuttora in vigore.
- 10 Art. 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, convertito con modificazioni con legge 9 marzo 2006 n. 80.
- 11 La circolare è stata richiamata ed integrata dalla circolare del 21 novembre 1989) sul coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare (G. U. del 12 maggio 1988, suppl. ord.).
- 12 Con una ulteriore disposizione (art. 33 della legge 13 maggio 1999 n. 133) si stabilisce che la relazione tecnica deve essere allegata anche agli schemi di decreti legislativi sui quali debbano esprimere il parere le competenti commissioni parlamentari.
- 13 Per l'analisi tecnico-normativa è preordinata la seguente griglia di argomenti:
 1. *Aspetti tecnico-normativi in senso stretto*
 - a) necessità dell'intervento normativo;
 - b) analisi del quadro normativo;
 - c) incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;
 - d) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
 - e) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;
 - f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali;
 - g) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione;
 2. *Elementi di drafting e linguaggio normativo*
 - a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;
 - b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;



- c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;
- d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.
3. *Ulteriori elementi da allegare alla relazione*
- a) indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto;
- b) verifica della esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.
- 14 Una successiva direttiva del 21 settembre 2001 indicava i criteri in base ai quali redigere la relazione e le procedure per adottarla. Una «Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione,» predisposta dal cessato «Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure,» ed emanata con circolare n. 1 del 16 gennaio 2001 (in G.U. n. 55/2001, suppl. ord.) della Presidenza del Consiglio dei ministri, analizzava le diverse possibili opzioni per l'effettuazione dell'analisi.
- 15 Comma 10 «Gli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva individuano forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione»
- 16 Si ricorda che in base ad una norma di ampia portata, non limitata cioè ai soli testi legislativi (art. 8 del regolamento del Senato), il presidente del Senato «giudica della ricevibilità dei testi».
- 17 Art. 16 bis, comma 4, Reg.
- 18 Dispone il Regolamento (art. 96 bis, comma 1, terzo periodo): «I disegni di legge di cui al presente articolo (disegni di legge di conversione decreti legge) sono altresì assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, che nel termine di cinque giorni esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previste dalla vigente legislazione»
- 19 È l'art.16 bis, comma 4, primo periodo, Regol. mentre le principali norme legislative genericamente richiamate sono, con riguardo alle norme costituzionali, quelle degli articoli 76 e 77 Cost.; con riferimento alle leggi ordinarie, la legge n. 400 del 1988, in particolare gli articoli 14 (decreti legislativi), 15 (decreti legge) e 17 (regolamenti di delegificazione); le leggi annuali di semplificazione e comunitaria; lo statuto dei diritti del contribuente (in particolare gli articoli da 1 a 4 della legge).
- 20 L'individuazione è di competenza del presidente dell'Assemblea che vi provvede in sede di assegnazione.
- 21 Per un ventaglio di opinioni sul punto v. il forum 'la tecnica legislativa' in Riv. di dir. cost, 2001, n
- 22 L'Osservatorio cura le relazioni interistituzionali sulle problematiche inerenti la qualità della legislazione e la tecnica normativa, lavorando a stretto contatto, in particolare, con le Regioni, anche promuovendo l'organizzazione di convegni e seminari sulla materia.
- 23 I fascicoli pubblicati : n.1 (*I decreti-legge nella XIV legislatura*), n.2 (*Le deleghe legislative nella XIV legislatura*), n. 3 (*Le leggi nella XIV legislatura*), n.4 (*La produzione normativa nella XIV legislatura*).
- 24 La Giunta per il regolamento nella relazione del 4 ottobre 2000 sull'attuazione delle modificazioni al Regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo (Doc. II-ter n.1) così dichiarava: «Le disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa hanno ricevuto un'applicazione diseguale: al positivo, anche se limitato, funzionamento della principale novità istituzionale recata dalla riforma, ossia del Comitato per la legislazione, non ha corrisposto infatti un significativo impiego degli strumenti procedurali introdotti con la nuova formulazione dell'articolo 79 del regolamento» (pag. 7) e più oltre (pag. 8) «Nel complesso l'applicazione delle disposizioni sull'istruttoria legislativa appare insoddisfacente.» Occorre però precisare che il giudizio è poi temperato dalla osservazione di una giustificabile gradualità nell'applicazione della riforma a causa di «resistenze inerziali e difficoltà di ricezione.»
- 25 Il Regolamento degli uffici della Camera del 30 luglio 1996 stabilisce che l'Ufficio per la redazione tecnica dei testi normativi cura : «la revisione formale dei testi dei progetti di legge all'atto della presentazione, dei testi approvati dalle Commissioni in sede referente e dei messaggi relativi ai progetti di legge approvati dall'Assemblea e dalle Commissioni in sede legislativa».
- 26 V. sentenze: 9 marzo 1959 n.9; 15 luglio 1969 n.134 ; v. anche sent. 18 dic. 1984 n. 292.
- 27 Per una esemplificazione si riporta un brano dell'intervento, risultato decisivo, del Ministro per la funzione pubblica nella seduta





del 31 luglio 1990 della commissione affari costituzionali del Senato. «...dobbiamo anche considerare la mole di lavoro della Camera dei deputati per cui il rinvio (alla Camera) del provvedimento significherebbe attendere per la sua approvazione la fine dell'anno. È una legge in discussione ormai da molto tempo ma che, sia pure con tutti i difetti, comporterà dei risultati positivi per il cittadino. Quindi è opportuno sacrificare l'esigenza di rifiniture tecniche ad alto livello (sic) a vantaggio del cittadino che finalmente con questa legge vedrà in parte agevolato il suo rapporto con le pubbliche amministrazioni.»

- 28 Eclatante è il caso della approvazione della legge di modifica degli articoli 11, 12 e 52 del testo unico 1933 n.1611, sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato. Nella seduta del 14 marzo 1958 della Commissione giustizia della Camera dei deputati l'allora Sottosegretario Scalfaro sollecitando «per ragioni politiche» l'approvazione della legge, ammetteva che essa conteneva delle «norme assurde»; ed il relatore Tesauro dichiarava che la nuova legge è «un atto che certamente non ci onora».
- 29 Il testo governativo italiano è di contenuto identico a quello emanato con le circolari dei presidenti delle Camere.
- 30 Il Comitato esprime il parere sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto legge che contrastino con le regole sulla specificità ed omogeneità e

sui limiti di contenuto, previsti dalla vigente legislazione».

- 31 Alla Camera «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge» art. 96 bis, comma 7, Reg. ; al Senato vige la più blanda norma di carattere generale per cui sono «improponibili» emendamenti «che siano estranei all'oggetto della discussione,» art. 97 Reg.
- 32 Rapport public 2006, pag. 313.
- 33 Circolare del presidente del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001 recante «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica di testi normativi».
- 34 Per rimediare all'inconveniente (grave per l'utente), con una norma di legge (art. 17, comma 29, legge 15 maggio 1997 n.127) è stato stabilito che in questi casi si debba procedere alla ripubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del testo premettendo ad esso un indice per materia dei commi, indice che non è altro che la raccolta delle rubriche originarie degli articoli declassati a commi dal maxiemendamento.
- 35 I dati disponibili relativi alla XIV legislatura sono parziali. Si riferiscono ai primi 4 anni; mancano quelli relativi all'ultimo anno.
- 36 House of Lords, Deb. Statute Law, vol. 889, col.173.
- 37 House of Lords, Debates vol. 412, seduta del 7 agosto 1980.

Allegato

Comitato per la legislazione

XIV legislatura

Parere ex art. 96-bis, comma 1, del regolamento

«Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 5463 e rilevato che:

- esso dispone un intervento normativo a carattere prettamente ordinamentale volto a definire «un quadro normativo minimo» per garantire l'effettiva coesistenza tra le diverse forme di colture attualmente praticabili in agricoltura;
- la pubblicazione del decreto-legge in Gazzetta Ufficiale, intervenuta a distanza di 18 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri e di 7 giorni dalla sua emanazione, suscita perplessità circa la correttezza dell'impiego dello strumento del decreto-legge, con particolare riguardo all'osservanza della disposizione di cui all'art. 15, comma 4, della legge n. 400 del 1988, che stabilisce che «il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione»;
- non reca clausole espresse di coordinamento con la normativa vigente in materia di organismi geneticamente modificati, rappresentata principalmente dal decreto legislativo n. 212 del 2001 e dal decreto legislativo n. 224 del 2003; tale circostanza appare suscettibile di ingenerare dubbi interpretativi nel rapporto tra le discipline recate dai diversi atti legislativi, che riguardano soprattutto l'eventuale superamento - che sembrerebbe desumersi dalla disposizione di cui all'art. 5, comma 3 - del precedente regime autorizzatorio, nonché la coesistenza del Comitato di cui all'art. 7 con altri organismi collegiali chiamati ad un'attività consultiva in materia di organismi geneticamente modificati e previsti dai predetti decreti legislativi (art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 212 del 2001 e art. 6 del decreto legislativo n. 224 del 2003);
- sono presenti una pluralità di espressioni che in rapporto al contesto normativo nel quale sono inserite non appaiono sufficientemente specificate e sono quindi anch'esse suscettibili di ingenerare dubbi interpretativi (ad es.: la «determinazione» di cui all'art. 2, comma 1, «ogni forma di presenza occasionale» di cui al comma 2 del medesimo articolo, le «aree omogenee» di cui all'art. 3, comma 2);



- ulteriori incertezze circa l'ambito di applicazione sembrano insorgere da discrasie esistenti tra il contenuto della relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione e la formulazione testuale delle norme (ad es. con riferimento all'art. 4 la relazione prevede che «all'interno delle aree omogenee, le regioni e le province autonome promuovano il raggiungimento, su base volontaria, di accordi tra imprenditori agricoli, finalizzati ad assicurare la coesistenza tra colture transgeniche e non transgeniche», mentre dalla lettera dell'articolo 4 non sembra potersi dedurre che tali accordi debbano essere raggiunti nell'ambito delle aree omogenee);
- non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);
- non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

Il Comitato osserva quanto segue: ⁽¹⁾

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

- *agli articoli 3 e 7 andrebbe valutata l'opportunità di verificare la coerenza con il vigente sistema delle fonti del combinato disposto dei commi 1 e 3 di tali articoli, che demanda ad un decreto ministeriale emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sulla base delle linee guida predisposte dal Comitato di cui allo stesso art. 7, la definizione di norme quadro per la successiva attività regionale di cui all'articolo 4; all' art. 7, comma 2, appare opportuno chiarire la natura giuridica del decreto ministeriale ivi previsto*
- al quale si demanda la definizione dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento del Comitato istituito, ai sensi del comma 1, presso il Ministero delle politiche agricole e forestali - specificando in particolare se si tratti di decreto ministeriale da emanarsi ai sensi del comma 4-bis dell' art. 17 della legge n. 400 del 1988;

1 Sono riportate sottolineate le condizioni e le osservazioni non recepite dalla Commissione di merito; in corsivo grassetto le condizioni e le osservazioni recepite dall'Assemblea; in rondo le condizioni e le osservazioni recepite dalla Commissione.



sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

- all' art. 3, comma 1, e all'art. 7, comma 2, si segnala l'opportunità di indicare un termine per l'adozione dei decreti ministeriali ivi previsti;
- all'articolo 5, commi 1 e 2, andrebbe valutata l'opportunità di una riformulazione delle disposizioni idonea ad assicurare una più puntuale definizione dell'ambito soggettivo ed oggettivo delle disposizioni in materia di responsabilità ivi previste, in particolare meglio specificando l'ambito e la portata della prevista responsabilità per danni, nonché le modalità applicative dell'inversione dell'onere probatorio, nel loro rapporto con le norme generali sulla responsabilità aquiliana di cui agli art. 2043 e ss. del codice civile».