

LE STRUTTURE PREPOSTE ALLA VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO NELLE RECENTI NOVITÀ LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

di *Maria Pia Carla Tripaldi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli organi istituiti sul versante governativo: a) il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. – 3. *Segue*: b) il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e l'Osservatorio sulle semplificazioni. – 4. L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nella disciplina legislativa e nel regolamento della Camera dei deputati. – 4.1. I profili problematici inerenti allo svolgimento dell'analisi di fattibilità. – 5. Le procedure e gli organi previsti sul versante parlamentare: a) l'attuazione delle norme sull'istruttoria legislativa inserite nel regolamento della Camera dei deputati con la novella del 1997. – 6. *Segue*: b) l'ampliamento delle competenze del Comitato per la legislazione.

1. *Premessa*

Negli ultimi anni, il tema della complessità del sistema normativo si va imponendo con intensità crescente non solo nell'ordinamento italiano, ma anche in altri ordinamenti europei e nell'ambito comunitario.

Elementi comuni a queste realtà, peraltro differenti tra di loro, sono, da un lato, l'ipertrofia della normazione, dovuta a varie cause, compresa la necessità di adeguamento degli ordinamenti interni alla normativa comunitaria¹, e, dal-

¹ Nel marzo del 1999, il gruppo di lavoro costituito a Helsinki tra i presidenti dei Parlamenti europei sui problemi della legislazione ha elaborato, in vista della conferenza plenaria di Lisbona del maggio 1999, un documento organizzato in due sezioni. La prima di esse è dedicata alle cause che hanno generato la complessità normativa, fra le quali si segnalano, oltre allo sviluppo dell'integrazione europea: l'evoluzione dei mercati, che richiede una regolamentazione tesa ad assicurare una corretta concorrenza; lo sviluppo tecnologico, cui sono connesse forme sempre più sofisticate di regolazione, in continuo adattamento; la maggiore articolazio-

l'altro, la concentrazione a livello degli esecutivi della progettazione legislativa.

Parallelamente, diventa comune l'esigenza di cercare soluzioni adeguate per far fronte a tali problemi. Relativamente al primo punto, si tratta di individuare degli strumenti che consentano di migliorare il livello della produzione legislativa, in modo da ottenere, come risultato ultimo, una maggiore facilità e certezza nell'applicazione del diritto. In questo senso, si rende obiettivamente necessaria una pluralità di interventi, alcuni dei quali rivolti alla redazione dei testi normativi, altri alla semplificazione della complessità della normazione.

La semplificazione richiede a sua volta che siano effettuate delle scelte politiche precise. Può essere così deciso di ridurre al minimo il ricorso alla legislazione, lasciando maggiore spazio all'autonomia dei privati ovvero di migliorare la fase dell'elaborazione legislativa, cercando di assicurare soprattutto la coerenza di ogni singola norma con l'ordinamento complessivo e l'efficacia di essa².

Un'altra via, spesso indicata, è quella dell'abbassamento del grado della fonte preordinata alla disciplina di una certa materia, dando così origine al fenomeno chiamato delegificazione.

Tuttavia, è stato fatto notare come la delegificazione non corrisponda, sempre e comunque, alla semplificazione, in quanto è possibile che passando dalla legge al regolamento si semplifichi, ma non è scontato³.

Al fine della semplificazione e del riordino del sistema normativo, vengono poi presi in considerazione strumenti quali l'abrogazione espressa delle norme non più in vigore, la codificazione, i testi unici⁴.

ne della società e la contemporanea riduzione della capacità di sintesi e di mediazione sociale dei grandi sistemi di partito; l'alternanza di maggioranze diverse, che determina vasti mutamenti periodici nelle politiche legislative.

² Queste soluzioni vengono prospettate anche nella seconda sezione del documento prodotto dal gruppo di lavoro dei presidenti dei Parlamenti europei, di cui sopra.

³ L'osservazione appartiene a M. AINIS, *La codificazione del diritto oggettivo: problemi e prospettive*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1999, 27 ss.

⁴ In sede di Unione europea, al fine della semplificazione della normazione vengono considerate anche: l'applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la rifu-sione, la quale implica l'adozione di un atto nuovo, che integra le modifiche apportate all'atto di base, abrogando quest'ultimo, e la consolidazione, che invece prevede l'integrazione delle modifiche nell'atto di base, senza l'adozione di un atto nuovo e senza che l'operazione abbia rilievo giuridico. Su questi strumenti, cfr. il *Rapporto sullo stato della legislazione (Parte I: dati e tendenze)*, a cura della Camera dei deputati – Servizio Studi, aggiornato al 31 maggio 1999, 27 ss.

Il secondo problema comune da risolvere è quello del rafforzamento delle funzioni consultive e di controllo dei Parlamenti nei confronti degli esecutivi, visto che, come si accennava, questi ultimi e, dal punto di vista tecnico, gli uffici legislativi che operano presso di essi, sono divenuti i veri artefici delle leggi.

In tale ottica, si rende necessario lo svolgimento di un'efficiente istruttoria parlamentare sui disegni di legge e di un esame parlamentare informato, articolato, idoneo a produrre effetti, sugli schemi degli atti normativi del Governo⁵.

Sicuramente, la realizzazione, anche se parziale e graduale, delle misure segnalate, richiede la predisposizione di strutture e mezzi adeguati e l'impiego di ampie risorse economiche. Risulta chiaro, quindi, che nessun risultato può essere raggiunto senza che ci sia, da parte dei governi, un'autentica volontà di perseguire una politica per la legislazione.

Nel nostro ordinamento si è assistito, in particolare dal 1997 ad oggi, all'approvazione di varie norme di diverso tipo, ma egualmente rivolte ad istituire ovvero a rafforzare, se già esistenti, gli strumenti che consentono di valutare la qualità della produzione normativa del Governo⁶. Alcuni di essi sono situati proprio nella sede governativa, in modo da supportare l'esercizio della progettazione normativa, affinché questo avvenga sulla base di determinati parametri.

Altri strumenti sono invece previsti nella sede parlamentare, al fine di fornire al Parlamento gli elementi di conoscenza e di valutazione indispensabili per svolgere un effettivo controllo sull'attività del Governo ed, eventualmente, per formulare delle proposte alternative.

In questo saggio, saranno esaminati gli uni e gli altri, partendo da un approccio problematico più che analitico, anche perché le norme che li prevedono sono state approvate di recente e, quindi, hanno avuto scarsa attuazione ovvero stanno per essere attuate⁷.

⁵ Questa prospettiva, considerata valida, in via di principio, per gli ordinamenti nazionali, non è completamente estendibile all'ordinamento comunitario a causa delle peculiarità che presenta quest'ultimo sotto l'aspetto dei rapporti fra Parlamento ed Esecutivo.

⁶ In alcuni casi si tratta di norme contenute in atti legislativi, in altri di norme di regolamenti parlamentari, in altri ancora di atti subprimari.

⁷ Si vuole segnalare il carattere non esaustivo della rassegna che viene proposta, essendo stato scelto di considerare gli interventi normativi che sembrano riconducibili ad una medesima logica. Sulle novità concernenti, invece, i due organi svolgenti tradizionalmente attività di controllo rispetto agli atti normativi governativi, si rinvia a O. ROSELLI, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, Giappichelli, Torino, 1999, 219 ss. e P. MILAZZO, *Il potere regolamentare del Governo in alcune pronunce della Corte dei conti*, in questo Volume.

2. Gli organi istituiti sul versante governativo: a) il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Con la l. n. 400/1988, che dà attuazione, sia pure parzialmente, alla riserva di legge di cui all'art. 95, u.c., Cost., provvedendo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, compare per la prima volta in una fonte primaria un organismo creato allo scopo di fungere da centro di raccordo della produzione normativa governativa, tradizionalmente policentrica⁸.

È previsto così all'art. 23 l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, da istituire con una procedura piuttosto complessa nell'ambito del Segretariato generale⁹.

In base alla legge ed al decreto istitutivo¹⁰, sono ad esso attribuite le seguenti, principali competenze: predisporre schemi di disegni di legge e di altri atti normativi di iniziativa del Presidente del Consiglio, accertarne la conformità ai requisiti richiesti dalla Costituzione e dalla legge, coordinare le attività svolte dagli uffici legislativi presso i singoli ministeri, determinare regole tecniche per la redazione dei testi normativi, provvedere al riordino del sistema normativo segnalando, per ciascun atto da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, le disposizioni abrogate o modificate nonché l'esigenza di pro-

⁸ Sulla questione risalente del coordinamento dell'attività normativa del Governo, cfr., per tutti, E. ROTELLI, *La presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972.

Sui tentativi effettuati nel senso di razionalizzare l'attività normativa del Governo, nel periodo antecedente all'approvazione della legge n. 400, si rinvia a G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Cedam, Padova, 1986, 312 ss.; S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quad. cost.*, 1982, 7 ss.; F. CURCUTO, *Il ruolo dell'ufficio legislativo del ministero di grazia e giustizia*, in *Foro it.*, 1985, V, 255 ss.

Un'analisi delle proposte tese all'istituzione in via legislativa di un apposito ufficio di coordinamento legislativo è sviluppata da A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione. Realtà e prospettive*, in *Le Regioni*, 1985, 308 ss.; L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione: i lavori della sottocommissione Cassese*, in *Foro it.*, 1985, V, 248 ss.

⁹ La procedura istitutiva prevedeva la proposta del Presidente del Consiglio ed il decreto del Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. G. RIZZONI, *La presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero sui generis*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Bari, 1997, 376, evidenza come attraverso l'aggravamento della procedura si miri a sottolineare l'importanza dell'Ufficio, ma anche a limitare, in questo settore, l'autonomia organizzativa del Presidente del Consiglio.

¹⁰ L'Ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo viene di fatto istituito con il d.p.r. 19 luglio 1989, n. 366. Precedentemente, il d.p.c.m. 27 dicembre 1988, afferente all'organizzazione di uffici e dipartimenti del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, lo aveva già ricompreso nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, senza però istituirlo.

cedere alla codificazione della disciplina di intere materie o alla redazione di testi unici e quella di rimuovere eventuali antinomie o incongruenze fra disposizioni¹¹.

Indubbiamente, l'organo in questione viene investito di un compito delicato ed importante, non solo sotto il profilo del miglioramento della qualità legislativa, ma anche nel senso di rafforzare la collegialità dell'azione di Governo, al fine di favorire l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo del Governo in Parlamento¹².

Peraltro, si deve rilevare come nella realtà non sia stata data attuazione a questo modello. Pochissime sono le notizie disponibili circa l'attività dell'Ufficio, che si avvale in larga misura del lavoro di consiglieri di Stato e della Corte dei conti¹³. Al vertice della struttura è posto il capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, il quale attualmente proviene dal Consiglio di Stato.

Certamente, l'Ufficio non ha svolto compiutamente le funzioni assegnategli e non ha acquisito una posizione di un qualche rilievo nell'ordinamento statale¹⁴. Pare che il compito svolto in misura preponderante sia quello della revisione delle proposte di atti normativi formulate dai singoli ministeri, prima della loro iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri¹⁵.

L'art. 6 del recente d.lgs. n. 303/1999, sull'ordinamento della Presidenza

¹¹ L'art. 23, l. n. 400/1988, specifica che l'Ufficio provvede agli adempimenti di cui all'art. 19, lett. c) e d) della stessa legge, che individuano alcuni dei compiti del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, consistenti nel: predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative; provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle medesime.

Sulle funzioni attribuite all'Ufficio in oggetto, cfr. S. LABRIOLA, *Il governo della repubblica, organi e poteri. Commento alla l. 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1988, 214 ss.

¹² F. COCOZZA, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le «procedure di governo» e «il governo in Parlamento»*, in *Foro it.*, V, 1989, 366, ritiene che l'Ufficio sia una struttura inadeguata allo scopo di perseguire tali ambiziosi obiettivi.

¹³ Cfr. G. D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 706.

¹⁴ A conferma di questa conclusione, si rinvia a G.U. RESCIGNO, *Le tecniche legislative oggi in Italia*, in G. VISENTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Cedam, Padova, 1995, 742 ed a G. D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, cit., 705 ss.; A. MANZELLA, *Le strutture funzionali della presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Rass. parl.*, 1991, 38 ss.

¹⁵ Occorrerebbe sapere come viene effettuata concretamente quest'attività di coordinamento, se vengono applicati dei parametri di carattere tecnico ovvero se si tratta di un'opera di mediazione di tipo politico.

del Consiglio dei Ministri, ha ridefinito le competenze del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi¹⁶.

Rivelatrice dell'attenzione mostrata verso tale organismo è la circostanza per cui esso viene previsto direttamente dalla fonte primaria e non dai decreti del Presidente del Consiglio, cui è rimessa, in generale, l'individuazione e la regolamentazione delle articolazioni interne della Presidenza¹⁷.

Coerentemente con lo spirito del decreto e della relativa legge delega, il DAGL viene configurato come la struttura finalizzata a coadiuvare il Presidente del Consiglio nell'esercizio della funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo, assegnatagli dall'art. 95 Cost¹⁸. In questa prospettiva, il DAGL è chiamato a garantire *la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari*¹⁹. Spetta sempre al DAGL, in collaborazione con un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio, il compito di assistere il Presidente nelle fasi di formazione e di attuazione della normativa comunitaria²⁰.

¹⁶ In attesa dell'emanazione di un d.lgs. diretto al riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base alla delega contenuta nella l. n. 59/1997, il d.p.c.m. 6 agosto 1998 ha disciplinato in via transitoria le strutture del Segretariato generale della Presidenza. Una delle strutture previste è il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (art. 13), costituito dall'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, a sua volta articolato in sette servizi, che svolge i compiti indicati nel d.p.r. istitutivo, e dall'Ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica.

¹⁷ Il d.lgs. n. 303/1999 riconosce ampia autonomia organizzativa, contabile e, quindi, normativa, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sui decreti del Presidente del Consiglio disciplinati dal d.lgs. n. 303 come fonte atipica del diritto, si rinvia al lavoro di O. ROSELLI, in questo *Volume*.

¹⁸ Sulla base dei principi e criteri direttivi contenuti nella l. n. 59/1997 (art. 12, c. 1°, lett. a), in relazione alla delega di cui al precedente art. 11, c. 1°, lett. a), e dell'art. 2, d.lgs. n. 303/1999, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'organismo teso a supportare il Presidente per l'esercizio delle funzioni politico-istituzionali e, in particolare, per assicurare l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 Cost. Di conseguenza, si procede alla razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza, attraverso il trasferimento ad altre amministrazioni delle aree funzionali non riconducibili alle funzioni di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente (art. 10, d.lgs. n. 303).

¹⁹ L'art. 6, d.lgs. n. 303, si richiama espressamente all'art. 19, c. 1°, lett. c) e d), l. n. 400/1988, norma posta a fondamento dei compiti attribuiti all'Ufficio per il coordinamento dell'attività normativa del Governo, dall'art. 23, l. n. 400.

²⁰ Si tratta di una norma coerente con il disegno complessivo, dal momento che il d.lgs. n. 303 individua nel Presidente del Consiglio il soggetto responsabile per l'adempimento degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea (art. 3, c. 2°).

L'analisi d'impatto della regolazione e la semplificazione dei procedimenti costituiscono due parametri nuovi rispetto a quelli posti dalla disciplina precedente al fine di verificare la correttezza degli atti normativi prodotti dagli organi del Governo.

È sicuramente intuibile la portata di tale novità: ciascuna norma, ciascun disegno di legge governativo verrebbe sottoposto ad un controllo preventivo, interno, che riguarderebbe non solo la redazione dell'atto, la sua compatibilità con l'ordinamento costituzionale, con le competenze regionali e con la normativa comunitaria, la sua copertura finanziaria, ma anche l'adeguatezza dei mezzi predisposti dal legislatore per il raggiungimento di determinati obiettivi, l'efficacia dell'atto stesso al fine della semplificazione dei procedimenti.

Sotto l'aspetto organizzativo, l'art. 6, d.lgs. n. 303 dispone che del Dipartimento facciano parte sia i settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza che la segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, di cui all'art. 3, l. n. 50/1999.

Inoltre, è rimessa alla discrezionalità del Presidente del Consiglio l'assegnazione al DAGL di una componente di esperti, in numero non superiore a sette, da reclutare fra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili o gli avvocati dello Stato. Essi sarebbero collocati fuori ruolo nelle amministrazioni di appartenenza e verrebbero così ad aggiungersi al capo ed al vice capo del Dipartimento stesso.

Emerge, quindi, l'intenzione di rafforzare l'apparato dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio, cui sono affidate le funzioni concernenti il coordinamento dell'attività normativa del Governo.

Per pronunciarsi compiutamente sul merito di quest'operazione, è necessario attendere le scelte che saranno effettuate dal Presidente del Consiglio, vista anche l'ampia autonomia organizzativa che viene riconosciuta alla Presidenza²¹.

Vi sono, invece, elementi sufficienti per svolgere qualche considerazione sulla disposizione in esame.

Si osserva, dunque, come nell'art. 6 manchi qualsiasi riferimento all'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo.

²¹ Con l'emanazione dei decreti presidenziali sarà definito l'assetto del DAGL, avendo questi il potere di disporre circa l'articolazione e le attribuzioni degli uffici interni al Dipartimento. A quel punto, si potrà vedere se il Presidente intenda perpetrare o meno nella consuetudine di chiamare presso la Presidenza consiglieri di Stato e della Corte dei conti, anche sulla base dell'ulteriore possibilità prospettata dall'art. 6, ultimo periodo, d.lgs. n. 303/1999.

L'unico dato certo è l'abrogazione dell'articolata procedura già prevista per l'istituzione del suddetto Ufficio²², mentre sopravvive la disciplina inerente alle sue funzioni, almeno fino all'entrata in vigore dei decreti presidenziali, avendo questi ultimi la forza di abrogare le norme preesistenti, anche se primarie²³.

3. Segue: b) *il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e l'Osservatorio sulle semplificazioni*

Se al DAGL spetta il compito generale di assicurare la correttezza e l'efficacia dell'attività normativa nel suo complesso, un altro organismo, costituito *ex novo* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dovrebbe occuparsi specificamente di assistere gli uffici legislativi della Presidenza nell'attuazione dei processi di delegificazione, semplificazione e riordino del sistema normativo²⁴. Si tratta del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure²⁵, introdotto dall'art. 3, l. n. 50/1999,

²² L'art. 12, c. 4°, d.lgs. n. 303/1999, abroga espressamente l'art. 23, c. 1°, l. n. 400/1988. Dal momento che il d.lgs. n. 303/1999 attribuisce al potere normativo del Presidente del Consiglio l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici nei quali si articola il segretariato generale, avrebbe poco senso la previsione dell'istituzione di un ufficio attraverso una procedura tanto complessa, che culmina con un atto del Capo dello Stato.

²³ L'art. 12, c. 6°, d.lgs. n. 303, dispone che sia fatto salvo, relativamente all'art. 23, l. n. 400/1988, quanto previsto dall'art. 11, c. 3°, d.lgs. n. 303, secondo cui, al momento dell'entrata in vigore dei decreti di riorganizzazione della Presidenza, sono abrogate tutte le disposizioni relative all'organizzazione degli uffici e dei dipartimenti della Presidenza, emanate ai sensi dell'art. 21, l. n. 400.

²⁴ Nella *Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* (art. 7, c. 1°, legge 8 marzo 1999, n. 50 «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998»), in *Giorn. dir. amm.*, 1999, n. 9, 903 ss., l'istituzione di un'apposita struttura viene motivata in base alla considerazione per cui *gli uffici legislativi dei vari ministeri non possono essere primariamente interessati alla revisione del sistema normativo e alla sua semplificazione, perché impegnati nel dar corpo alle politiche di settore delle rispettive amministrazioni*.

Comunque, viene specificato che la nuova struttura lavorerà in maniera coordinata con gli altri apparati già operanti nel settore della produzione normativa del Governo, vale a dire gli uffici legislativi dei singoli Ministeri di settore ed il DAGL. Inoltre, viene richiamata l'esigenza di un raccordo con altri organismi aventi competenza nello stesso settore, in particolare il Consiglio di Stato.

²⁵ Il Nucleo può essere qualificato come una struttura «di missione», a differenza del DAGL, che è una struttura permanente.

approvata nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione²⁶.

Il Nucleo è costituito da un comitato di venticinque esperti ed è assistito da una segreteria tecnica, composta da un personale di quaranta unità, oltre ad un dirigente generale²⁷.

Gli esperti vengono nominati per un periodo non superiore a tre anni, non immediatamente rinnovabile; si richiede espressamente che si tratti di soggetti dotati di elevata professionalità nei seguenti settori: redazione di testi normativi, analisi economica, valutazione di impatto delle norme, analisi costi-benefici, diritto comunitario, diritto pubblico comparato, linguistica, scienza e tecniche dell'organizzazione, analisi organizzativa, analisi delle politiche pubbliche. Sulla base di quest'elenco, parrebbe che si voglia creare una classe di professionisti nell'applicazione delle tecniche legislative²⁸, marginalizzando quindi i giuristi i quali, tradizionalmente, detengono un ruolo primario nella valutazione della produzione normativa del Governo²⁹.

Relativamente allo *status*, gli esperti possono o meno appartenere all'amministrazione; nel primo caso, essi sono collocati fuori ruolo o in aspettativa retribuita³⁰.

Per quanto riguarda i membri della segreteria tecnica, invece, non vengono indicate le categorie fra le quali questi devono essere tratti.

Il Nucleo si presenta, quindi, come un organismo agile, flessibile, cui è assegnato un compito preciso e circoscritto. La flessibilità della struttura è

²⁶ Si tratta della prima legge annuale di semplificazione, in attuazione di quanto previsto all'art. 20, c. 1°, l. n. 59 del 1997.

²⁷ Al momento attuale, il Nucleo non è ancora stato costituito per intero soprattutto a causa di problemi di ordine pratico, quale l'individuazione di una sede adeguata. Comunque, sono stati individuati il coordinatore del Nucleo, nella persona di Patroni Griffi, già consigliere di Stato, oltre a più di quindici esperti ed a circa metà dei membri della segreteria tecnica. I componenti dell'organo dovrebbero ripartirsi nei seguenti gruppi di lavoro: affari istituzionali ed internazionali; affari ambientali e paesaggistici; affari socio-culturali; affari socio-economici.

²⁸ G. GIACHI, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, E.s.i., Napoli, 1997, 17 ss., riferisce l'espressione «tecniche legislative» all'analisi di fattibilità delle leggi, all'analisi di implementazione, al *drafting* legislativo ed a *quant'altro, strutturabile metodologicamente, possa portare alla migliore redazione delle norme sotto il profilo della chiarezza, della sinteticità, della non contraddittorietà, della applicabilità, della verificabilità*.

²⁹ Non si comprende, comunque, la ragione per cui, nella categoria generale dei giuristi, i soli esperti nel settore del diritto comunitario o del diritto comparato siano ritenuti idonei a far parte del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

³⁰ Ai sensi dell'art. 3, c. 1°, l. n. 50/1999, gli esperti fuori ruolo non possono comunque superare il limite di dodici unità. Qualora gli esperti appartengano ai ruoli degli organi costituzionali, si provvede secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

confermata dalla possibilità, espressamente prevista dall'art. 4 della legge, di sopprimere, con la relazione annuale di semplificazione³¹, gli strumenti già previsti all'uopo ma rivelatisi inefficaci, ivi compreso lo stesso Nucleo³².

Dal punto di vista funzionale, trattasi di un apparato strumentale alla realizzazione dei processi di delegificazione, semplificazione e riordino, affidata alla competenza del Governo e, in particolare, della Presidenza del Consiglio, in qualità di organo teso a coordinare l'attività degli uffici legislativi dei singoli Ministeri³³.

Poiché il Nucleo non ha potere di iniziativa, non può agire autonomamente, esso fornirà effettivamente il proprio supporto, di natura tecnica, agli uffici legislativi del Governo, se e nella misura in cui gli verrà richiesto di farlo³⁴.

Comunque, al momento attuale sembra che la delegificazione, la semplificazione e la revisione delle norme legislative e regolamentari, la semplificazione dei procedimenti, rientrino a pieno titolo fra i capisaldi del programma di Governo³⁵.

³¹ A norma dell'art. 20, c. 1°, l. n. 59/1997, il Presidente del Consiglio deve presentare entro il 31 gennaio di ogni anno, in allegato al disegno di legge per la delegificazione, una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi.

³² P. MARCONI-C. LACAVA, *La legge di semplificazione 1998*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 5, 410, rilevano l'introduzione nella l. n. 50 di un principio poco conosciuto nel nostro ordinamento, che tende a legare la permanenza di una certa struttura alla possibilità di conseguire i risultati per i quali essa è stata istituita.

³³ Nella previsione del Nucleo, il legislatore ha in parte seguito l'esperienza di organi analoghi istituiti in alcuni ordinamenti europei, in particolare la *délégation interministerielle à la réforme de l'Etat* in Francia e le *deregulation unit* nel Regno Unito, in ordine ai quali si rinvia a F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 3, 674. Per un'analisi comparativa delle soluzioni adottate relativamente alla semplificazione ed al riordino della normativa, si segnalano A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi*, e R. PAGANO, *Il consolidamento della legislazione nell'esperienza di alcuni paesi europei*, entrambi in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, cit., 77 ss. e 87 ss. Relativamente all'attività svolta nel Regno Unito dalle *Law Commissions* fin dal 1965, avente ad oggetto, da un lato, la «semplificazione e modernizzazione della legge» (mediante la «eliminazione delle anomalie», la *revision* delle parti delle leggi *obsolete and unnecessary*, la riduzione del numero delle leggi) e, dall'altro, la *codification* in alcune materie, cfr. P. CARROZZA, «*Legislative process*» e *problemi di «tecnica legislativa»: cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni (U.S.A. e Inghilterra)*, in *Foro it.*, 1985, V, 293 ss.

³⁴ L'art. 3, c. 2°, l. n. 50/1999, prevede che ai lavori del Nucleo possa prender parte un rappresentante dell'amministrazione direttamente interessata dal provvedimento in esame.

³⁵ Vale la pena di ricordare come la semplificazione normativa si sia di recente imposta quale priorità non solo nel sistema italiano ed in altri ordinamenti stranieri, ma anche a livello di normazione comunitaria. In tale contesto, si inseriscono il Protocollo sull'applicazione dei prin-

Ovviamente, non è questa la sede adatta per rilevare lo stato di attuazione dei suddetti procedimenti. Tuttavia, se si considerano, anche solo in maniera approssimativa, il numero dei procedimenti da semplificare³⁶, i testi unici da approvare in ben otto materie, fra l'altro molto ampie³⁷, i regolamenti governativi e ministeriali da emanare nelle materie delegificate³⁸, ci si può rendere conto della quantità di lavoro da cui il Nucleo dovrebbe essere investito.

In riferimento a talune delle sue competenze, in particolar modo quelle inerenti al riordino della legislazione, il Nucleo parrebbe assimilabile all'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo. Se così fosse, si rischierebbe di assistere ad una sovrapposizione di strutture istituite presso la Presidenza del Consiglio cui sono affidate funzioni analoghe, con tutte le spiacevoli conseguenze che ne deriverebbero, sia in termini di confusione che di dispendio di mezzi e di personale.

Effettivamente, la ragione principale per la quale tale rischio non ha alcuna probabilità di tradursi in fatto è del tutto contingente, essendo legata all'inconsistenza del ruolo che l'Ufficio ha assunto nella realtà. Tuttavia, nel silenzio dell'art. 3, l. n. 50, dovrebbe essere il Presidente del Consiglio, attraverso i propri decreti, a differenziare nettamente la posizione dell'Ufficio da quella del Nucleo, riordinando i compiti del primo in modo da farne l'organismo preposto al coordinamento "ordinario" della produzione normativa del Governo³⁹. Così facendo, si rafforzerebbe la peculiarità del ruolo del Nucleo in materia di delegificazione, semplificazione e riordino⁴⁰.

cipi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, l'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, avente ad oggetto la codificazione, l'avvio di diversi programmi concernenti la soppressione delle disposizioni obsolete, superflue o troppo dettagliate.

³⁶ Allo stato attuale, si contano oltre duecento procedimenti da semplificare.

³⁷ Le materie oggetto di riordino sono indicate nell'all. 3, l. n. 50/1999. Nell'ordine dei lavori, pare che si intenda dare priorità ai testi unici in materia di urbanistica e di documentazione amministrativa. Sul riordino da effettuare mediante l'emanazione di testi unici, si rinvia ai lavori di N. LUPO e di M. MALO, in questo *Volume*.

³⁸ L'art. 1, l. n. 50/1999, prevede, in attuazione dell'art. 20, c. 1°, l. n. 59/1997, la delegificazione delle norme concernenti i procedimenti amministrativi da semplificare, di cui agli allegati 1 e 2 della stessa legge.

³⁹ In sostanza, l'Ufficio potrebbe mantenere le proprie funzioni, eccezion fatta per alcune di quelle attinenti al riordino del sistema normativo (es., ricognizione delle disposizioni in vigore, redazione di testi coordinati, di testi unici, ecc.).

Tuttavia, si ricordi che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 12, c. 6° e 11, c. 3°, d.lgs. n. 303/1999, con i d.p.c.m. si potrebbe anche optare per l'eliminazione dell'Ufficio insieme alle sue attribuzioni.

⁴⁰ O. FORLENZA, *Complicazioni normative con le ore contate: messa a punto l'arma dei testi*

Di tutt'altra natura, rispetto al Nucleo, è l'Osservatorio sulle semplificazioni, istituito presso la Presidenza del Consiglio con d.p.c.m. del 6 aprile 1999⁴¹. Tale organismo trae la propria origine dal Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione⁴² e dall'art. 1, c. 2°, l. n. 50/1999, che pone l'esigenza di creare forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di regolazione e semplificazione.

La previsione dell'Osservatorio si giustifica, quindi, con l'opportunità di verificare l'efficacia dell'opera di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di coinvolgere nell'elaborazione della nuova regolamentazione le parti sociali, le autonomie territoriali e gli altri soggetti interessati⁴³.

Se si parte dal presupposto per cui quella della semplificazione è una scelta di carattere politico, e non tecnico, si può comprendere la ragione dell'istituzione di un organismo che si presenta come una sede di mediazione, di composizione di interessi diversi fra loro, in certi casi anche contrastanti, alla ricerca del consenso dei soggetti verso i quali si produrranno gli effetti dei regolamenti.

La struttura dell'Osservatorio è conforme a questo disegno; infatti, esso è coordinato dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ed è composto dai delegati di ciascun ministero, dai rappresentanti delle parti sociali firmatarie del Patto e da dieci rappresentanti designati dalla Conferenza unificata. Non è previsto un apparato organizzativo del quale l'Osservatorio possa servirsi in via esclusiva; l'unico supporto è dato da una segreteria tecnica costituita da personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio, in misura pari a non più di dieci unità.

Come è ovvio, si prevede che l'Osservatorio operi in stretto contatto con il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure; non altrettanto ovvio, invece, è il significato della norma per la quale l'organo deve redigere al termine di ogni anno una relazione sull'attività svolta⁴⁴. In particolare, non si comprende quale sia il soggetto destinatario di tale relazione,

unici, in *Guida al diritto*, 1999, 11, 45, rileva il fatto che il legislatore ha optato per la creazione di una struttura *ad hoc*, sottraendo una parte delle competenze proprie dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio, piuttosto che scegliere di rafforzare quest'ultimo.

⁴¹ Si evidenzia la mancata pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del decreto che istituisce l'Osservatorio sulle semplificazioni.

⁴² Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione è stato concordato il 22 dicembre 1998, approvato dal Senato e dalla Camera nelle sedute rispettivamente del 13 e 14 gennaio 1999 e sottoscritto definitivamente il 1° gennaio 1999.

⁴³ Il ruolo dell'Osservatorio sulle semplificazioni viene riconosciuto nella *Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, cit., 910.

⁴⁴ Si tratta dell'art. 3 del d.p.c.m.

considerato anche che l'attività dell'Osservatorio è funzionale esclusivamente all'interesse degli stessi soggetti che sono in esso rappresentati.

Allo stesso modo, risulta poco chiara la norma relativa alle forme che assumono le consultazioni⁴⁵, nella parte in cui prevede che queste siano assicurate dalla Presidenza del Consiglio per il tramite del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dell'Osservatorio sulle semplificazioni. Poiché dall'analisi della disciplina complessiva risulta una netta distinzione fra i due organi, relativamente alla loro natura e, quindi, ai rispettivi ruoli, nonostante i punti d'incontro dovuti al fatto di operare nella medesima materia, difficilmente si spiega l'aver individuato nel Nucleo un'ulteriore sede per lo svolgimento delle consultazioni.

4. *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nella disciplina legislativa e nel regolamento della Camera dei deputati*

L'art. 5, c. 1°, l. n. 50/1999, dispone che *sugli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali venga effettuata l'analisi dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese*. Inoltre, il già citato art. 6, d.lgs. n. 303/1999, inserisce *la valutazione d'impatto della regolazione* fra i criteri da utilizzare per verificare la qualità e l'adequatezza della normativa emanata dal Governo.

Ecco che la cosiddetta analisi di fattibilità, già sperimentata in alcune esperienze regionali⁴⁶ e prevista nel regolamento della Camera dei deputati⁴⁷, fa la sua comparsa in una legge statale.

Nell'ordinamento italiano, comincia così a consolidarsi l'idea secondo cui

⁴⁵ L'art. 4 del d.p.c.m. si riferisce alle consultazioni, oltre che con le organizzazioni produttive e le categorie, anche con le associazioni nazionali riconosciute per la tutela dei consumatori, tramite il Consiglio nazionale dei consumatori, e con le associazioni per la protezione ambientale riconosciute dal ministro dell'ambiente. Circa le modalità della consultazione, vengono indicate tre vie: a) la partecipazione a gruppi di lavoro dei rappresentanti delle parti sociali e delle associazioni interessate; b) riunioni periodiche sugli aspetti generali dei processi di regolazione e semplificazione nonché su problematiche concernenti aree omogenee di materie interessate dai processi medesimi; c) l'eventuale acquisizione di proposte o pareri su schemi di atti.

⁴⁶ Sullo svolgimento dell'analisi di fattibilità a livello regionale, cfr. A. CUSMANO, *Tecnica legislativa: esperienze nazionali e regionali*, in *Le Regioni*, 1985, 256 ss.; G. GIACHI, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, cit.

⁴⁷ Si fa riferimento, in particolare, all'art. 79 reg. della Camera dei deputati, come riformato nel 1997, sul cui contenuto si dirà tra poco.

la correttezza delle leggi è legata non solo al rispetto di determinate regole attinenti al linguaggio e, più in generale, alla redazione dei testi⁴⁸, ma anche all'attitudine da parte di ciascuna norma a produrre gli effetti in vista dei quali essa è stata posta in essere. Occorre, quindi, che vi sia un organo competente ad accertare, in via preventiva, gli effetti che ogni atto normativo è in grado di determinare sul piano economico, sociale, l'onere di tipo finanziario che esso comporta, la capacità della pubblica amministrazione di fare fronte alla sua attuazione mediante strutture e personale già esistenti ovvero da costituire.

La l. n. 50 non individua direttamente l'organo competente a svolgere questo tipo di analisi, rinviando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui devono essere definiti anche, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge e *a titolo sperimentale*⁴⁹, tempi e modalità di effettuazione. Allo stato attuale, questo decreto non è ancora stato emanato⁵⁰.

Dal momento che l'art. 6, d.lgs. n. 303/1999, affida al DAGL il compito di garantire, fra l'altro, l'analisi di fattibilità degli atti normativi del Governo, è ipotizzabile che la funzione di svolgimento di tale analisi venga attribuita ad un organismo appartenente allo stesso Dipartimento, in via esclusiva ovvero aggiuntiva rispetto a quella da effettuarsi presso i singoli dicasteri⁵¹. Né va dimenticato che l'art. 3, l. n. 50/1999, nell'elencare le categorie all'interno delle quali devono essere tratti i venticinque esperti del Nucleo, fa riferimento ai settori della valutazione di impatto delle norme, dell'analisi economica, dell'analisi costi-benefici, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa. Questo lascia presumere la volontà di riconoscere al Nucleo un ruolo di primo piano nell'ambito dell'AIR⁵².

⁴⁸ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, app. n. 2, 303 ss., compie una rassegna esauriente dei vari documenti elaborati per la redazione dei testi normativi.

⁴⁹ La l. n. 50/1999 utilizza questa tecnica della sperimentazione degli strumenti ivi previsti, come si è già visto a proposito del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

⁵⁰ Si dà notizia dell'intervento, successivo alla conclusione del presente lavoro, di una direttiva emanata dal Ministro per la Funzione pubblica, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale direttiva, inviata alla Coorte dei conti per la registrazione, ha per oggetto, la disciplina dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

⁵¹ A rigore, l'analisi di fattibilità dovrebbe essere effettuata in prima battuta a livello dei singoli ministeri e, successivamente, presso la presidenza del Consiglio, prima dell'iscrizione degli schemi di atti normativi all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

⁵² È possibile che al DAGL ed al Nucleo venga affidato il compito di controllare l'AIR effettuata dai singoli Ministeri, per le iniziative legislative e gli schemi di atti normativi. In ogni caso, il Nucleo sarebbe tenuto al compimento dell'AIR per i regolamenti di delegificazione di propria competenza.

Comunque, la risposta al quesito sarà data attraverso l'adozione del decreto da parte del Presidente del Consiglio che, in assenza di indicazioni nella legge, dovrà farsi carico anche di disciplinare per intero il procedimento di esecuzione dell'AIR⁵³.

È significativo il contenuto del c. 2° dell'art. 5, l. n. 50/1999, il quale prevede che le Commissioni parlamentari competenti *possono* richiedere una relazione contenente l'AIR per *schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame*, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Tale norma si ricollega strettamente all'art. 79 del regolamento della Camera dei deputati, per cui le Commissioni permanenti, nel corso dell'istruttoria legislativa, sono chiamate a verificare *la qualità e l'efficacia* dei progetti di legge sottoposti al loro esame, anche attraverso la richiesta di dati ed informazioni al Governo⁵⁴.

Fra i profili che devono essere presi in considerazione per il compimento di questa verifica, previsti direttamente dall'art. 79, emergono la necessità dell'intervento legislativo, in riferimento alla possibilità di conseguire gli stessi risultati tramite il ricorso a fonti secondarie, la congruità dei mezzi predisposti per il conseguimento dei risultati, gli oneri derivanti dall'attuazione della disciplina per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. Inoltre, costituiscono oggetto di valutazione la conformità delle disposizioni alla Costituzione, la compatibilità con la normativa comunitaria e con l'ordinamento delle autonomie locali, la chiarezza e l'univocità del significato delle disposizioni proposte⁵⁵.

Come si può vedere, sono stati introdotti degli strumenti finalizzati non solo al miglioramento della qualità della legislazione, ma anche alla semplificazione ed al riordino del sistema normativo⁵⁶.

⁵³ Va detto che il Comitato per la legislazione, nell'esprimere il proprio parere sulla l. n. 50, ha formulato un'osservazione con cui sollevava l'opportunità di stabilire direttamente con legge i criteri generali ed i parametri minimi cui il Governo dovrà attenersi nella predisposizione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. Tale osservazione, evidentemente, non è stata accolta nel corso del proseguimento dei lavori parlamentari. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 12 gennaio 1999, 3 ss.

⁵⁴ L'art. 79, reg. Camera, è stato riformato con l'approvazione del doc. II, n. 26 («Riorganizzazione del procedimento legislativo e strumenti per migliorare la qualità delle leggi»), avvenuta il 24 settembre 1997. La riforma è entrata in vigore il 1° gennaio 1998. Fra i commenti alle novità concernenti l'istruttoria legislativa si segnalano: S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti* 1997, Giappichelli, Torino, 1998, 169 ss.; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 1999, 123 ss.; A. MORRONE, *Quale modello di governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, 463 ss.

⁵⁵ Cfr. l'art. 79, c. 4°, reg. Camera.

⁵⁶ In questo contesto, vorrei richiamare anche la norma del comma 11° dell'art. 79, che pre-

Dal punto di vista procedurale, l'attivazione degli strumenti necessari all'istruttoria legislativa tramite richiesta al Governo delle informazioni occorrenti viene riconosciuta, oltre che al presidente della Commissione ed al relatore per il progetto di legge, anche alle minoranze, in misura pari ad almeno quattro componenti della Commissione⁵⁷. Quest'attenzione verso i diritti delle minoranze è controbilanciata dall'esigenza di garantire l'efficienza del procedimento legislativo, evitando possibili occasioni di ostruzionismo. Tale sembra il significato della norma che attribuisce all'ufficio di Presidenza il potere di bloccare la richiesta qualora il suo oggetto sia giudicato non essenziale per il compimento dell'istruttoria⁵⁸.

In seguito all'approvazione dell'art. 5, c. 2°, l. n. 50/1999, è stata avanzata la proposta di integrare la disciplina del regolamento della Camera concernente l'istruttoria legislativa, conferendo ad un quinto dei membri di ciascuna Commissione la facoltà di promuovere la richiesta dell'AIR al Governo, indipendentemente dal vaglio dell'ufficio di Presidenza⁵⁹.

Tale proposta non ha avuto seguito per diverse ragioni. In primo luogo, si è sottolineata l'opportunità di evitare la situazione in cui il Governo sia eccessivamente invaso dalle richieste, già nella fase iniziale e sperimentale dell'analisi di impatto della regolazione⁶⁰.

Inoltre, è stata fatta notare la discrasia che si verrebbe a creare fra la norma proposta ed il resto della disciplina regolamentare inerente ai poteri delle Commissioni in sede di istruttoria legislativa⁶¹; in questo caso, sarebbe più congruo rivedere completamente i cc. 5° e 6° dell'art. 79 del regolamento.

vede la c.d. clausola di coordinamento legislativo, per cui le Commissioni devono provvedere al fatto che ciascun atto normativo indichi espressamente le norme abrogate, in seguito all'entrata in vigore della disciplina da esso recata.

⁵⁷ Cfr. l'art. 79, cc. 3°, 5° e 6°, reg. Camera.

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 79, c. 6°, reg. Camera, la richiesta fatta dalle minoranze può essere bloccata dall'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, la cui consistenza numerica sia pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera oppure, in mancanza di tale maggioranza, dal presidente della Commissione.

⁵⁹ La proposta è stata formulata dal deputato Calderisi nella seduta della Giunta per il regolamento del 30 giugno, svoltasi in occasione delle ultime modifiche apportate al regolamento della Camera. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 giugno 1999, 6.

⁶⁰ Così il presidente Violante; cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 luglio 1999, 4. Probabilmente, l'obiezione mossa alla proposta del deputato Calderisi è volta anche ad evitare che le richieste afferenti all'AIR si traducano in momenti di ostruzionismo o, comunque, di rallentamento del procedimento legislativo.

⁶¹ La seconda ragione viene sostenuta dal deputato Liotta, relatore per il doc. II, n. 41, contenente la proposta di modificazione degli artt. 16-bis e 143 e di aggiunta dell'art. 96-ter reg.

Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 luglio 1999, 4.

In definitiva, il filtro dell'ufficio di Presidenza trova applicazione anche rispetto all'ipotesi contemplata dall'art. 5, c. 2°, l. n. 50/1999.

Va detto che spetta sempre all'ufficio di Presidenza la fissazione del termine entro il quale il Governo è tenuto ad adempiere alla richiesta rivoltagli. Qualora il Governo ritenga di non poterla soddisfare, deve esplicitarne i motivi.

È importante notare come un atteggiamento di inerzia da parte del Governo sia controproducente per i suoi stessi interessi. Infatti, la mancata, ed immotivata, presentazione di dati ed informazioni richiesti dalla Commissione determina una dilatazione dei tempi del procedimento legislativo⁶².

In sostanza, la disciplina dell'istruttoria legislativa sembra essere costruita in modo da responsabilizzare il Governo, da indurlo a collaborare con le Commissioni, al fine di ottenere una più rapida approvazione dei disegni di legge presentati in Parlamento.

Ne trarrebbero beneficio la continuità e la solidità del rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare, nel senso della realizzazione del programma di Governo, da un lato, la qualità delle leggi, ampiamente intesa, dall'altro.

4.1. *I profili problematici inerenti allo svolgimento dell'analisi di fattibilità*

Attraverso l'esecuzione dell'AIR, come risulta disciplinata dall'art. 5, c. 2°, l. n. 50/1999 e dall'art. 79, c. 4°, reg. Camera, ciascuna Commissione parlamentare assegnataria di un disegno di legge ovvero di un atto normativo, primario o secondario, del Governo, verrebbe messa nelle condizioni di procedere all'esame del medesimo conoscendo il tipo di conseguenze che la sua approvazione è in grado di provocare.

Dall'analisi della suddetta normativa emerge una serie di interrogativi, per le ragioni che si cercherà di spiegare.

Da un lato, se si tiene conto delle trasformazioni che una proposta di legge può subire durante l'*iter* parlamentare, a partire dalla fase istruttoria, passando attraverso la votazione degli emendamenti, fino all'approvazione finale, si diventa consapevoli di quanto si renda necessario, in determinati casi, un rinnovamento della valutazione d'impatto della regolazione, essendo divenuta inadeguata quella iniziale⁶³.

⁶² Precisamente, *la Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo sino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo* (art. 79, c. 6°, ultimo periodo).

⁶³ Il discorso è estendibile, per analogia, ai decreti-legge, dato che il Governo presenta al Parlamento un disegno di legge avente per oggetto la conversione in legge del decreto licenzia-

La questione si presenta in termini differenti per quanto concerne gli schemi di decreti legislativi e di regolamenti, essendo questi ultimi atti normativi propri del Governo. Accade però che quasi sempre oramai i testi elaborati dagli uffici legislativi dell'Esecutivo vengano assegnati all'esame delle Commissioni parlamentari per l'espressione del relativo parere, che di fatto incide sul contenuto finale degli atti, pur non essendo vincolante⁶⁴.

Se, quindi, si ritiene che sia corretto garantire l'intervento del Governo nel corso del procedimento legislativo al fine di ripetere l'AIR in relazione ai mutamenti intervenuti, dall'altro lato non si può trascurare il punto di vista parlamentare.

In quest'ottica, si rileva l'opportunità di istituire delle strutture deputate allo svolgimento dell'analisi di fattibilità anche presso il Parlamento, in modo da mettere a disposizione dei rappresentanti del popolo i mezzi e gli strumenti idonei a verificare la correttezza e la veridicità delle valutazioni compiute dal Governo⁶⁵.

to dal Consiglio dei ministri. Anche in questo caso, possono essere apportati degli emendamenti al testo originale, durante il procedimento di conversione del decreto-legge.

⁶⁴ Nella realtà, pare che nell'ambito della funzione consultiva si apra una fase di confronto con il Parlamento, che provoca spesso un mutamento dello schema di decreto legislativo presentato dal Governo. I presidenti di Camera e Senato hanno voluto sancire la forza del parere parlamentare attraverso due lettere, emanate il 12 febbraio e il 3 novembre 1998, in cui si prevede che il testo del decreto legislativo non possa essere modificato successivamente dal governo, se non per quelle parti espressamente considerate nel parere parlamentare. Sembra che nei fatti questa previsione venga sostanzialmente rispettata.

Nell'ottica di un ulteriore rafforzamento del raccordo istituzionale nel procedimento di legislazione delegata, il presidente della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della l. 15 marzo 1997, n. 59, ha inviato il 26 novembre 1999 una lettera al Presidente della Camera (Prot. n. 635/PI1903/PA), nella quale si rileva l'opportunità di generalizzare la procedura prevista all'art. 14, l. n. 400/1988, per le sole deleghe ultrabiennali e di prevedere l'obbligo della comunicazione da parte del Governo al Parlamento del testo definitivo da emanare. L'introduzione di queste misure consentirebbe al Parlamento di verificare se gli indirizzi da esso formulati sono stati effettivamente accolti dal governo ovvero se quest'ultimo se ne è discostato, nella stesura finale del decreto legislativo.

⁶⁵ L'effettuazione dell'AIR nelle due sedi, governativa e parlamentare, non equivarrebbe affatto ad una moltiplicazione superflua di organismi e di funzioni, in quanto comporterebbe una diversità di approccio e di metodo, inserendosi in un contesto di tipo progettuale nel primo caso, di verifica, di controllo della qualità delle norme predisposte dal governo nel secondo. In tal senso, cfr. G. GIACHI, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, cit., 20 ss.; G.U. RESCIGNO, *Problemi politico-costituzionali di una disciplina delle tecniche di redazione e del controllo di fattibilità delle leggi*, in *Le Regioni*, 1985, 279 ss.

La medesima soluzione viene auspicata da A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e poche luci)*, in *Rass. parl.*, 1999, 1, 200 ss., pur adducendo l'autore argomentazioni diverse, legate al ruolo che l'istituzione parlamentare dovrebbe avere nell'esercizio della funzione di predisposizione normativa, che costituzionalmente le appartiene.

Qualora l'AIR fosse inserita anche nella sede parlamentare, assumerebbe così un significato in parte diverso da quello prospettato rispetto all'esecutivo, divenendo strumentale soprattutto alle esigenze dell'opposizione e, in senso più generale, al rafforzamento di un confronto consapevole con il Governo⁶⁶.

Inoltre, nonostante sia pacifico che il Governo sia il centro della progettazione normativa, ricorrono altresì delle circostanze in cui questa viene effettuata in Parlamento. Ad esempio, si pensi alla fase della presentazione degli emendamenti ovvero alle proposte di legge formulate da singoli parlamentari o da gruppi. In questi casi, può sorgere anche in Parlamento la necessità di predefinire il tipo di impatto di una norma che si vuole immettere nell'ordinamento.

Si renderebbe altresì necessario, in tale ipotesi, stabilire quali soggetti debbano essere legittimati a richiedere l'analisi di fattibilità e, in particolare, se nell'elenco vada incluso anche il singolo parlamentare⁶⁷.

Fra gli altri aspetti problematici connessi alla previsione dell'AIR, si segnala ancora la mancata corrispondenza, ad un'analisi *ex ante*, di un'analisi *ex post*, o di implementazione. Quest'ultima consiste nel verificare, dopo un certo periodo di vigenza di una norma, se ed in quale misura essa abbia raggiunto gli obiettivi per i quali era stata predisposta. Secondo un'autorevole dottrina, i due tipi di analisi sono praticamente inscindibili, in quanto avrebbe poco senso la valutazione in via preventiva degli effetti che una certa normativa è in grado di produrre, se poi non si accerta quanto è effettivamente accaduto, allo scopo di apportare eventuali aggiornamenti, modifiche, correzioni⁶⁸.

Il ragionamento è convincente anche se non si può prescindere dalle difficoltà contro le quali si scontra l'attuazione delle tecniche per la legislazione. Sotto questo profilo, è rilevante il fatto che l'analisi di implementazione

⁶⁶ G.U. RESCIGNO, in G. VISENTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, cit., 745 ss., fa riferimento all'avvenuta istituzione da parte di entrambe le Camere di specifici uffici, preordinati allo scopo di accertare l'attendibilità delle previsioni di entrata e di spesa sui progetti di legge governativi, come esperienza emblematica nella direzione dell'apertura di una dialettica, a volte anche conflittuale, tra Governo e Parlamento.

⁶⁷ V. DI CIOLO, *Le fonti della progettazione legislativa in Italia. Appunti per uno studio*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, n. 3-4, 59, solleva questa problematica, facendo presente che, nel progetto della Commissione Barettoni-Arleri, l'accesso agli organismi preposti alla fattibilità all'interno dell'istituzione parlamentare era consentito solo ai presidenti delle Camere, delle Commissioni permanenti e dei gruppi parlamentari.

⁶⁸ Cfr., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Relazione al Seminario di studio «Formazione per le tecniche legislative»*, Torino, 17-18 giugno 1999 (gli atti del Seminario sono tuttora in fase di pubblicazione sulla Rivista *Iter legis*).

richieda metodologie, dotazioni e, quindi, competenze differenti da quelle occorrenti per l'analisi di fattibilità⁶⁹.

È forse opportuno, dunque, attendere di vedere come le istituzioni risponderanno concretamente all'introduzione dell'AIR, prima di proporre l'ulteriore novità del monitoraggio sulla legislazione, con tutte le conseguenze che la sua realizzazione comporta.

Infine, c'è un'ulteriore questione che vorrei segnalare, concernente l'ipotesi in cui l'organo competente rilevi l'inadeguatezza di una certa norma rispetto al conseguimento di determinati risultati. Realisticamente, non si può pensare che l'esito negativo della valutazione compiuta da un organismo tecnico possa impedire all'organo politico di agire secondo la propria volontà, ma è auspicabile che questa ne risulti condizionata.

Il grado di rilevanza che l'analisi di fattibilità può acquisire sembra dipendere sostanzialmente dal fatto che le strutture preposte allo svolgimento dell'AIR vengano ad assumere un ruolo di consulenza, ausiliario all'esercizio del potere normativo, piuttosto che di controllo⁷⁰.

Le conoscenze specifiche dei componenti di tali strutture dovrebbero poter essere utilizzate dai politici, in un rapporto di collaborazione, con una distinzione dei ruoli degli uni e degli altri⁷¹. In questo senso, credo che si debba formare una vera e propria categoria di esperti nel valutare la fattibilità delle leggi anziché procedere attingendo a consulenze esterne che, pur essendo altamente qualificate, non possiedano la specializzazione richiesta.

⁶⁹ L. LANZALACO, *Relazione al Seminario di studio «Formazione per le tecniche legislative»*, cit., mette in evidenza tutte le caratteristiche relativamente alle quali *analisi ex ante* ed *analisi ex post* differiscono. L'autore specifica che queste non possono considerarsi come altrettanti momenti cronologicamente distinti nell'ambito di un unico procedimento, in quanto esiste fra di esse una profonda differenza qualitativa. Di conseguenza, si rende necessaria una diversità di organi per lo svolgimento dell'una e dell'altra.

⁷⁰ Secondo L. BOBBIO, *Relazione al Seminario di studio «Formazione per le tecniche legislative»*, cit., la l. n. 50/1999 ha configurato le strutture destinate alla valutazione delle leggi più in termini di filtro o di controllo che non come servizi finalizzati a coadiuvare l'attività legislativa del Governo e del Parlamento. Tale considerazione non mi trova d'accordo, per le ragioni già addotte.

⁷¹ In pratica, si ha in mente qualcosa di simile all'ausilio tecnico-giuridico che i consiglieri parlamentari prestano nei confronti dei membri del Parlamento.

5. *Le procedure e gli organi previsti sul versante parlamentare: a) l'attuazione delle norme sull'istruttoria legislativa inserite nel regolamento della Camera dei deputati con la novella del 1997*

La rilevanza dei principi introdotti nel regolamento della Camera in materia di istruttoria legislativa⁷² è stata riconosciuta anche in sede governativa, come testimonia una circolare emessa dal Governo Prodi, avente ad oggetto l'attività dell'Esecutivo in vista dell'attuazione dei medesimi⁷³. In questa prospettiva, la circolare pone la necessità di corredare i disegni di legge governativi di una relazione articolata in tre sezioni.

Con le prime due, s'intende dare un ordine sistematico a quanto le relazioni contengono già oggi⁷⁴; la terza sezione, invece, è volta a recepire le novità di cui all'art. 79, reg. Camera, in particolare per quanto riguarda l'analisi di fattibilità, gli effetti abrogativi della proposta normativa, il suo impatto sulla legislazione previgente.

Vorrei porre l'accento sul fatto che al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi viene espressamente attribuito il compito di accertare l'esaudività della relazione di accompagnamento, condizione preliminare per l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Tradotto nella pratica, questo comporta il riconoscimento al DAGL di un notevole potere d'interdizione nei confronti dell'attività normativa ministeriale.

La circolare insiste poi sulla necessità di una presenza costante del rappresentante del Governo, sia ai lavori della Commissione di riferimento che alle riunioni degli uffici di Presidenza delle Commissioni, nell'ambito delle quali si discutono le richieste.

La partecipazione del rappresentante del Governo è considerata funzionale, in generale, ad assicurare il raccordo fra Legislativo ed Esecutivo e, in particolare, al fine di richiamare l'attenzione dell'ufficio di Presidenza sulle

⁷² Nel Parlamento italiano, la Camera dei deputati ha mostrato negli ultimi anni una notevole apertura verso il tema della costruzione di una politica istituzionale della legislazione. A tal fine, si segnalano soprattutto due capitoli della novella regolamentare del 1997: la riforma dell'istruttoria legislativa e l'istituzione del Comitato per la legislazione.

⁷³ La circolare in questione è stata emanata dal Presidente Prodi il 15 aprile 1998 (Prot. 221/P/GAB/RP). L'art. 79, insieme ad altre nuove disposizioni del regolamento della Camera, è entrato in vigore il 1° gennaio 1998.

⁷⁴ La prima sezione dovrebbe indicare le motivazioni del provvedimento, le sue finalità, i contenuti normativi delle disposizioni proposte; la seconda sezione conterrebbe invece una relazione tecnica sugli oneri finanziari recati dal provvedimento e sulla relativa copertura.

proposte che appaiono pretestuose, in quanto mosse da intenti ostruzionistici e dilatori, e comunque non essenziali per il compimento dell'istruttoria legislativa.

Complessivamente, viene espresso nella circolare un giudizio positivo sugli obblighi previsti per il Governo, in quanto costituiscono *un importante strumento di garanzia per l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo nel lavoro delle Commissioni e dell'Assemblea*; inoltre, si ritiene che una compiuta attività di informazione possa attestare *la validità delle priorità e delle scelte di merito proposte dal Governo*⁷⁵.

Nonostante la previsione regolamentare e le successive proclamazioni di intenti da parte dell'Esecutivo, pare che nella realtà le norme sull'istruttoria legislativa non trovino ancora piena applicazione⁷⁶.

Così, a circa un anno di distanza dall'emanazione della circolare Prodi, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto opportuno ritrasmettere tale circolare a tutti gli organi del Governo, allegando una scheda predisposta per la stesura della relazione tecnico-normativa⁷⁷. L'adozione di quest'atto è dichiaratamente rivolta a sollecitare un maggiore rispetto degli adempimenti previsti dalla circolare, tenuto conto anche dell'art. 5, l. n. 50/1999, nel frattempo intervenuto, per cui è necessario che le iniziative legislative pervengano al DAGL corredate degli elementi propri della relazione tecnico-normativa e, in particolare, degli elementi sulla valutazione dell'impatto amministrativo⁷⁸.

Tuttavia, si mettono in evidenza alcuni risultati che sarebbero stati comunque raggiunti⁷⁹. Ad esempio, nella prima parte del 1999 sono aumenta-

⁷⁵ L'intenzione manifestata è quella di *innestare un circolo virtuoso che consenta al Consiglio dei Ministri l'approvazione di disegni di legge motivati e corredati da relazioni tecnico-normative tali da costituire un'esauriente istruttoria per la successiva fase di esame parlamentare*.

⁷⁶ Nel *Rapporto sullo stato della legislazione (Parte I: dati e tendenze)*, cit., 47, questo ritardo viene imputato alla mancanza di adeguati strumenti di interazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

⁷⁷ L'atto che viene richiamato è stato inviato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio il 20 marzo 1999 (DAGL/1.1.26/1088/9.79), in considerazione dell'inadempimento degli obblighi, da parte dell'Esecutivo, circa la predisposizione della relazione tecnico-normativa di accompagnamento alle iniziative legislative del Governo. Per consentire una corretta stesura della relazione tecnico-normativa, viene predefinita una scheda di lavoro, sulla quale si rinvia all'apposito allegato, alla fine di questo lavoro.

⁷⁸ Qualora le iniziative legislative dovessero rivelarsi prive di tali requisiti, esse dovranno essere restituite dal DAGL ai rispettivi uffici legislativi di origine per le opportune integrazioni, al fine del successivo inserimento nell'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

⁷⁹ In tal senso, cfr. il *Rapporto sullo stato della legislazione (Parte I: dati e tendenze)*, cit., 48 ss.

te, rispetto al 1997 ed al 1998, le leggi contenenti abrogazioni espresse; il dato appare ancora più significativo se si considerano i decreti legislativi.

È da notare la scomparsa, nel 1998, di leggi contenenti formule di abrogazione innominata, ma al tempo stesso si deve registrare l'aumento di queste ultime nei decreti legislativi.

6. Segue: *b) l'ampliamento delle competenze del Comitato per la legislazione*⁸⁰

Nel Rapporto del Comitato per la legislazione sul terzo semestre di attività, si parla di una crescita costante e di una stabilizzazione che hanno consentito al Comitato, *in assenza di un uso efficace delle nuove norme sull'istruttoria legislativa in Commissione, di assumere un ruolo generale di giurisprudenza istituzionale*⁸¹.

Lo sviluppo di orientamenti del Comitato in ordine ai diversi tipi di atti legislativi è stato reso possibile dal sempre maggior ricorso al suo parere da parte delle Commissioni competenti per i progetti di legge ordinari, divenuto sostanzialmente automatico per le disposizioni contenenti deleghe legislative⁸².

Va segnalata la prassi per cui l'assegnazione di un progetto di legge al Comitato viene spesso richiesta non da una minoranza bensì da tutti i gruppi presenti all'interno della Commissione.

Fra le principali tendenze emerse dalle pronunce dell'organo in questione, si rileva il costante richiamo all'utilizzo della clausola di coordinamento legislativo, di cui all'art. 79, c. 11°, reg. Camera, all'adeguatezza dell'intervento normativo, alle esigenze inerenti alla semplificazione ed al riordinamento della legislazione. Minori sono stati, invece, gli interventi tesi ad evidenziare problemi più strettamente attinenti al *drafting* legislativo⁸³.

⁸⁰ Sulla natura, le attribuzioni e la concreta attività svolta da tale organo nel primo anno successivo alla sua istituzione, si consenta il rinvio a M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, cit., 85 ss.

⁸¹ Si tratta del *Rapporto del Comitato per la legislazione, terzo semestre di attività (1° gennaio-30 giugno 1999)* (Presidente A. P. Lembo), in *Allegato al Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 giugno 1999, 16 ss.

⁸² Nell'autunno del 1998, il Presidente della Camera aveva inviato una lettera ai presidenti delle Commissioni permanenti, nella quale veniva segnalata l'opportunità di sottoporre al parere del Comitato tutti i progetti di legge contenenti disposizioni di delegazione legislativa.

⁸³ Si è ridotto, quindi, il numero dei rilievi concernenti la *semplicità, chiarezza e proprietà*

È interessante il fatto che, pur non comparando l'adeguatezza fra i criteri previsti dall'art. 16-*bis*, reg. Camera, per la valutazione delle disposizioni, i rilievi del Comitato si sono concentrati anche sulla congruità della formulazione delle norme rispetto all'obiettivo prefissato⁸⁴.

Inoltre, il Comitato ha avuto modo di esaminare alcuni fra i più importanti provvedimenti legislativi approvati nel corso del primo semestre del 1999, fissando così dei principi in materie di sicura rilevanza, quali la normazione comunitaria e la stessa semplificazione normativa⁸⁵.

Per quanto riguarda il seguito dato ai pareri del Comitato, i dati attestano che le Commissioni competenti hanno recepito, integralmente o parzialmente, oltre la metà delle condizioni in essi contenute⁸⁶. È comunque indicativo sapere che, in quasi tutti i casi in cui non hanno accolto tali rilievi, le Commissioni hanno motivato il proprio dissenso, in ottemperanza all'obbligo stabilito dall'art. 16-*bis*, c. 6°.

Sulla base dell'esperienza maturata dal Comitato e della necessità di potenziare gli strumenti volti a garantire un corretto uso di atti normativi che presentano vari profili problematici, si è pensato, in tempi assai recenti, di estendere le competenze dell'organo⁸⁷.

Nell'ambito della Giunta per il regolamento, è stata così discussa la proposta di rendere obbligatorio il parere del Comitato sulle norme di delegazione legislativa e su quelle di delegificazione e di definire le modalità del-

della formulazione o l'omogeneità dei testi. Tuttavia, in qualche caso il Comitato ha posto delle condizioni soppressive di disposizioni contenute in decreti legge per problemi di disomogeneità.

⁸⁴ Così si legge nel *Rapporto del Comitato per la legislazione, terzo semestre di attività (1° gennaio-30 giugno 1999)* (Presidente Lembo), cit., 24. Nel precedente *Rapporto del presidente del Comitato per la legislazione (deputato Anedda), secondo semestre di attività (1° luglio-31 dicembre 1999)*, 2 ss., veniva auspicato un coinvolgimento del Comitato nelle questioni relative alla fattibilità, all'attuabilità, all'applicabilità delle leggi, destinate ad assumere un sempre maggiore spazio nell'ordinamento giuridico.

⁸⁵ Si fa riferimento a due progetti sui quali si è pronunciato il Comitato, che sono poi divenuti rispettivamente la l. n. 25/1999 (l. comunitaria 1998) e la l. n. 50/1999 (legge annuale di semplificazione), alcune norme della quale sono state esaminate in questo lavoro.

⁸⁶ Si registra un lieve aumento del tasso di recepimento delle condizioni (53,8%), mentre decresce la percentuale di accoglimento delle osservazioni (23,8%) rispetto al 31 dicembre 1998 (53,3% per le condizioni e 25,7% per le osservazioni). Questi sono dati complessivi, nel senso che si riferiscono sia ai decreti legge che ai progetti di legge ordinari.

⁸⁷ Nella direzione dell'ampliamento delle competenze del Comitato, ha assunto un certo peso il fatto che l'organo sia riuscito ad esprimere un parere in tutti i casi sottopostigli. Nel 1° semestre del 1999, soltanto in tre casi si è presentata la necessità di ricorrere all'opinione dissidente, di cui all'art. 16-*bis*, c. 5°, reg. Camera.

l'esame parlamentare sui provvedimenti normativi, primari e secondari, del Governo⁸⁸.

La prima parte della proposta è stata recepita piuttosto facilmente, vista anche la prassi per la quale le Commissioni di fatto già trasmettevano al Comitato le disposizioni di delega legislativa.

Più complessa è risultata la discussione sulla seconda parte, soprattutto a causa della presunta difficoltà di distinguere l'esame del Comitato da quello delle Commissioni parlamentari rispetto agli atti normativi del Governo⁸⁹.

La difesa della proposta si è incentrata sulla differenza esistente fra la natura delle Commissioni permanenti e quella del Comitato e, quindi, tra le rispettive funzioni, per cui il parere delle prime concerne il merito, mentre quello affidato all'altro è di tipo tecnico-giuridico. Di conseguenza, pur con l'aggiunta di attribuzioni, il Comitato manterrebbe la propria fisionomia⁹⁰.

In considerazione dell'incremento delle attribuzioni dell'organo in questione, il suo presidente *pro tempore* ha suggerito di aumentarne il numero dei componenti, per rendere possibile l'emanazione del parere nei ristretti termini posti dall'art. 16-*bis*, c. 3°, reg. Camera⁹¹.

La Giunta per il regolamento ha ritenuto ragionevole questa proposta, che è stata quindi accolta⁹².

⁸⁸ Lo schema di proposta, per il quale era relatore il deputato Liotta, è stato oggetto di discussione presso la Giunta per il regolamento, la quale il 7 luglio ha presentato la proposta di modificazione al regolamento doc. II, n. 41, che si riferisce alla modifica degli artt. 16-*bis* e 143 ed all'aggiunta dell'art. 96-*ter*. Tale proposta è stata poi discussa dall'Assemblea.

⁸⁹ Cfr. soprattutto il resoconto della seduta in cui la Giunta per il regolamento ha incontrato i presidenti delle Commissioni ed il presidente del Comitato per la legislazione, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 2 giugno 1999, 3 ss.

⁹⁰ In questo senso, cfr. l'intervento del deputato Liotta, relatore, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 26 maggio 1999, 5, e quello del deputato Lembo, presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 2 giugno 1999, 6.

⁹¹ La proposta di aumentare il numero dei membri del Comitato è stata avanzata dal deputato Lembo nel corso di una seduta dell'Assemblea. Cfr. *Resoconto stenografico* del 16 luglio 1999, 19. Si tenga presente che il deputato Lembo si trovava nella condizione di essere contemporaneamente presidente del Comitato per la legislazione e membro della Giunta per il regolamento.

⁹² Sulla base delle proposte di principi e criteri direttivi presentate, dopo la discussione tenutasi presso l'Assemblea, nella seduta del 16 luglio 1999, il relatore ha riformulato il testo della proposta di modificazione al regolamento della Camera doc. II, n. 41. In questo contesto, è stata recepita la proposta formulata dal deputato Lembo, di cui sopra. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 luglio 1999, 3 ss.

In ultima analisi, le modifiche apportate al regolamento della Camera dei deputati, per quel che rileva in questa sede, risultano le seguenti ⁹³.

La prima novità riguarda il comma 1° dell'art. 16-*bis*, a norma del quale il Comitato per la legislazione diventa composto da dieci piuttosto che da otto deputati.

La seconda modifica consiste nell'aggiunta di un comma 6° all'art. 16-*bis* ⁹⁴, che sancisce l'obbligo per le Commissioni di trasmettere al Comitato *i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti* ⁹⁵ *materie già disciplinate con legge*. Viene specificato che tale obbligo deve essere adempiuto dopo l'individuazione del testo base ovvero, in mancanza, dopo l'esame preliminare di cui all'art. 79, c. 2°.

La terza, e più rilevante modifica, è l'introduzione nel regolamento della Camera di una nuova norma, quella dell'art. 96-*ter*, concernente l'esame parlamentare degli schemi di atti normativi del Governo, che resta affidato alle Commissioni competenti per materia, come nella disciplina attuale ⁹⁶.

Si prevede che il suo svolgimento sia regolato dalle norme sull'istruttoria legislativa, istituite dall'art. 79, reg. Camera, in quanto compatibili. Di conseguenza, ritengo che sia estendibile anche la già richiamata norma dell'art. 5, c. 2°, l. n. 50/1999, sulla possibilità per le Commissioni parlamentari di richiedere al Governo l'AIR relativamente agli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame.

Nell'ambito dell'esame, è contemplato l'intervento del Comitato per la legislazione, al cui parere vengono sottoposti gli schemi già assegnati alla Commissione, *ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti* (art. 96-*ter*, c. 3°). In questo caso, trova applicazione la disciplina di cui al-

⁹³ La proposta doc. II, n. 41, è stata approvata dalla Camera nella seduta del 20 luglio 1999. Cfr. *Resoconto stenografico* del 20 luglio 1999, 66.

⁹⁴ Con questa norma, vengono ad aggiungersi altri casi in cui il parere del Comitato per la legislazione è obbligatorio. Prima della riforma dell'art. 16-*bis*, l'obbligatorietà del parere riguardava i soli decreti legge, ai sensi dell'art. 96-*bis*, reg. Camera.

⁹⁵ Si noti l'uso di un'espressione particolarmente ampia anziché di una formula più semplice quale «disposizioni di delegificazione» perché evidentemente si è voluto ricomprendere soggetti diversi dal Governo, come Ministri, organi subministeriali, autorità indipendenti.

⁹⁶ L'esame delle Commissioni parlamentari sugli schemi di atti normativi sia primari che secondari del Governo è divenuto praticamente una costante. A titolo meramente esemplificativo, si citano l'art. 14, c. 4°, l. n. 400/1988, che rende obbligatorio il parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi per le deleghe ultrabiennali, l'art. 4-*bis*, l. n. 59/1997, introdotto dall'art. 1, c. 7°, l. n. 191/1998, relativo al parere sui decreti legislativi di conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed agli enti locali, l'art. 13, c. 2°, l. n. 59/1997, che prevede il parere sugli schemi di regolamento di cui all'art. 17 c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988.

l'art. 16-*bis*, ad eccezione del comma 6°, che stabilisce le conseguenze del mancato recepimento, da parte delle Commissioni, delle condizioni contenute nel parere del Comitato (art. 96-*ter*, c. 3°, ultimo periodo).

In sostanza, l'art. 96-*ter* attribuisce al Comitato un compito preciso, teso ad integrare ed a supportare l'attività delle Commissioni. Questo si evince da più elementi, quali il mantenimento della competenza delle Commissioni parlamentari, la previsione per cui il parere del Comitato è solo eventuale, il fatto che la Commissione non sia tenuta a motivare il mancato accoglimento delle condizioni in esso formulate.

È auspicabile, quindi, che il Comitato riesca ad assumere nell'esame degli atti normativi del Governo un ruolo determinato, specifico, distinto dalle competenze delle Commissioni, piuttosto che sopperire alle carenze di queste ultime in modo episodico, casuale, venendo così a svolgere una funzione ibrida, ambigua⁹⁷.

Allegato

Scheda di lavoro inviata dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio il 20 marzo 1999 (cfr. par. 5, nt. 76), da utilizzare come modello al fine della relazione tecnico-normativa di accompagnamento alle iniziative legislative del Governo.

SCHEMA DI SINTESI PER LA RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AI DISEGNI DI LEGGE DA PRESENTARE ALLE CAMERE AI SENSI DELLA CIRCOLARE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEL 15 APRILE 1998

I Sezione – Relazione illustrativa:

esplicitazione delle motivazioni del provvedimento, delle sue finalità e dei contenuti normativi delle disposizioni proposte

II Sezione – Relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari e sulla relativa copertura, secondo i modelli finora seguiti

III Sezione – Relazione tecnico-normativa

⁹⁷ È necessario che l'esame della Commissione parlamentare sia tenuto distinto dal parere del Comitato per la legislazione non solo a causa della differente natura degli organi e per ragioni di opportunità, ma anche perché l'esame del Comitato può essere effettuato esclusivamente sulla base dei parametri previsti dall'art. 16-*bis*, c. 3°, reg. Camera. Questi sono senz'altro più ristretti rispetto agli strumenti predisposti dall'art. 79, reg. Camera, per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa affidata alle Commissioni parlamentari.

GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

1) ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO

- A. analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente;
- B. analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente; accertamento dell'esistenza, nella materia oggetto dell'intervento, di:
 - riserva assoluta o relativa di legge;
 - precedenti norme di delegificazione;
- C. analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
- D. analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;
- E. verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento delle funzioni alle regioni ed agli enti locali.

2) VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMMINISTRATIVO

- A. ricognizione degli obiettivi del progetto e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il loro perseguimento;
- B. valutazione dell'esistenza di oneri organizzativi a carico della pubblica amministrazione, anche in relazione alla loro ripartizione fra strutture centrali e periferiche dello Stato, regioni ed enti locali;
- C. valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative e del coordinamento con le strutture esistenti;
- D. verifica dell'esistenza, a carico dei cittadini e delle imprese, di oneri finanziari, organizzativi ed adempimenti burocratici.

3) 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 e disposizioni vigenti;
- C. ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni e disposizioni vigenti;
- D. valutazione della possibilità di prevedere la delega per la redazione di un testo unico nella materia oggetto del progetto;
- E. individuazione di eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni del progetto e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

SCHEDA DA ALLARGARE ALLA RELAZIONE AI SENSI DELLA CIRCOLARE PRODI

- A. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza costituzionale in materia e di eventuali giuidzi di costituzionalità in corso;
- B. Verifica dell'esistenza dei progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato di iter.