

# Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa

## Spunti per l'audizione

Martedì 16 gennaio 2024

Sono onorato di essere audito nell'ambito di un'indagine conoscitiva molto importante, che potrebbe costituire un momento di svolta nel modo di affrontare le tematiche degli strumenti della legislazione, partendo dalla trasformazione della produzione normativa negli ultimi trenta anni per delineare una strategia sui metodi e gli strumenti per il futuro.

Legiferare sta diventando sempre più difficile per una serie di fattori dovuti essenzialmente al procedere sempre più veloce della scienza e delle innovazioni tecnologiche e alle interconnessioni tra livelli istituzionali (ruolo dell'Unione europea ma anche del WTO o dell'ONU: per esempio, l'Agenda 2030) e tra materie, sempre più indistricabili nei loro intrecci perché stanno acquistando attenzione, nel corso del tempo, interessi e valori che talora si sostituiscono ad altri, molto più spesso si aggiungono. La legislazione ha mutato natura e tende a perdere le caratteristiche di una disciplina organica e relativamente stabile di determinati fenomeni o settori per assumere quelle di un flusso e processo in continua evoluzione. Nei sistemi democratici il bilanciamento tra le diverse istanze è reso sempre più complicato proprio dal loro rapido moltiplicarsi, che trova un fertile terreno di coltura nella frammentazione della società.

Riconoscere le caratteristiche della legislazione contemporanea aiuta a distinguere alcune particolari anomalie che si presentano in Italia e che possono essere ridimensionate, sia pure in un quadro di maggiore complessità rispetto al passato.

Concorrono nel nostro Paese altri fattori, che accentuano sensibilmente le caratteristiche di una produzione legislativa che va per approssimazioni e assestamenti, quindi instabile e stratificata e proprio per questo difficilmente

attuabile (il prof. Cintioli ha richiamato l'esempio della legge 241 del 1990, sul procedimento amministrativo<sup>1</sup>).

La quantità della legislazione è quasi raddoppiata in trenta anni, mentre il numero degli atti legislativi si è drasticamente ridotto. Quindi meno atti (soprattutto molte meno leggi), molto più lunghi ed eterogenei, spesso contorti, talora contraddittori al loro interno o rispetto a pregresse statuizioni ed anche per questo più volatili.

Per sopperire agli impellenti bisogni di nuova normazione, in un mondo che impone sempre più velocità e moltiplica all'infinito le richieste di normazione, si sfruttano ormai da molti anni gli strumenti rigidamente vincolati nelle tempistiche: decreti-legge e legge di bilancio; in minore misura, ma con ampia applicazione nel recepimento del diritto europeo e in molte delle questioni più controverse, si utilizza la legislazione delegata. Nel 2021, i decreti-legge come risultanti dopo la conversione e la legge di bilancio hanno pesato per oltre l'80 per cento della produzione legislativa<sup>2</sup>.

In Italia, salvo il caso delle autorità indipendenti, non riescono a funzionare le procedure politico-amministrative per la ricomposizione preventiva degli interessi in competizione o in conflitto. Il decreto-legge risponde all'esigenza di contenere una indisciplinata concorrenza tra gli interessi e stati di necessità di diversa origine e natura. In questa situazione il suo successo è insito nella sua natura: è uno strumento facile, potente, di grande impatto mediatico, con tempistiche stringenti; si presta alla drammatizzazione e quindi alla posizione della questione di fiducia. Per adottare un decreto-legge basta una deliberazione

---

<sup>1</sup> In poco più di 33 anni, la legge ha subito 186 interventi di modifica ad opera di 42 atti normativi, passando dai 31 articoli del testo originario ai 50 del testo vigente al 12 settembre 2023. La parte della legge più soggetta a modifiche e integrazioni è il capo IV, avente ad oggetto la semplificazione dell'azione amministrativa, che è passato da 28 a 73 commi attraverso 90 interventi di modifica, per lo più finalizzati a mettere a punto meccanismi pensati per rendere più semplici le cose, ma che hanno stentato ad affermarsi anche per le resistenze e le competizioni interne alle amministrazioni: la conferenza di servizi, disciplinata dall'articolo 14 della legge n. 241, cui si sono aggiunti, anche per tenere conto dei progressi tecnologici: gli articoli 14-*bis* (conferenza semplificata), 14-*ter* (conferenza simultanea, la cui prima riunione si svolge "in forma simultanea e in modalità sincrona"), 14-*quater* (decisione della conferenza di servizi) e 14-*quinqies* (rimedi per le amministrazioni dissenzienti).

<sup>2</sup> Per dare un'idea dei volumi della produzione normativa, il *Rapporto sullo stato della legislazione 2013* ricorreva ad un termine di paragone in apparenza irriverente e di colore ma che aiuta ad avere contezza della «massa normativa» prodotta ogni anno: *La Divina Commedia* di Dante Alighieri conta 408.476 caratteri; *I promessi sposi* di Alessandro Manzoni sono costituiti da 1.087.061 caratteri. La produzione normativa del 1991 è a due volte il capolavoro manzoniano; quella del 2021 quasi raddoppia ulteriormente; la sola legge di bilancio per il 2022 supera di molto l'intera *Divina Commedia*.

in Consiglio dei ministri; per adottare un regolamento ci vuole un anno (questo spiega anche la fuga dal regolamento e l'intervento con decreto-legge sulle fonti secondarie). Queste caratteristiche rendono il decreto-legge uno strumento irrinunciabile per tutti gli esecutivi. Si aggiungono due fattori: un Parlamento che ha sempre rivendicato, per i suoi trascorsi, un ruolo forte nella produzione legislativa; l'assenza di quei meccanismi che nelle altre democrazie avanzate consentono al Governo di predominare in Parlamento, dal dominio sulla programmazione dei lavori al voto bloccato. Anche il bicameralismo perfetto è un caso unico in ambito europeo.

In tutte le democrazie avanzate la produzione legislativa è storicamente nelle mani del Governo; in Italia vi è stato un lento processo di passaggio di poteri legislativi dal Parlamento al Governo, ma le Camere hanno sempre rivendicato un'azione trasformativa ed emendativa. Non avendo a disposizione gli strumenti in mano agli esecutivi delle democrazie evolute, il Governo si è rifugiato, scoprendone tutti i vantaggi, nella decretazione d'urgenza, mentre le ipotesi di modifiche regolamentari in tema di corsie preferenziali e voto a data certa non hanno mai avuto la spinta necessaria per essere approvate.

Si può mettere mano ai regolamenti parlamentari e si può dare vita a tutte le ampie, possibili azioni sottostanti solo se ci si solleva dalla quotidianità della polemica politica e si guarda alla questione nella prospettiva istituzionale, analogamente a quanto avviene per gli altri temi riguardanti la tecnica legislativa. Anche per questo l'indagine conoscitiva dei Comitati è importante.

I due Comitati per la legislazione, in forza della loro struttura paritetica e agendo all'unisono, potrebbero ottenere risultati concreti, fungendo da cani da guardia soprattutto riguardo agli abusi della decretazione, che mi limito a richiamare per titoli, essendo stati esposti con efficace sintesi nel programma dell'indagine.

Dal punto di vista procedurale, come del resto avviene per quasi tutte le leggi, i decreti-legge vengono sottoposti a trasformazione in una sola Camera; l'altra è destinata a non incidere. In caso di posizione della questione di fiducia, interviene sul testo soltanto una Commissione della Camera che agisce in prima lettura (al massimo due Commissioni, in caso di assegnazione congiunta): una sede redigente rafforzata e del tutto atipica.

Importanti decreti-legge vengono adottati in prossimità della pausa estiva delle Camere, così limitando i tempi disponibili per la conversione.

Sono spesso eterogenei, il che comporta due conseguenze: una, sostanziale, sulla rintracciabilità delle norme, e un'altra, a mio giudizio più grave, di carattere procedurale; i decreti-legge *omnibus* vengono assegnati al massimo a due Commissioni in sede congiunta (con preferenza per le Commissioni a vocazione istituzionale e generale, come la Affari costituzionali e la Bilancio), con espropriazione di tutte le altre Commissioni, che possono pronunciarsi solo in sede consultiva. Ne consegue, da parte delle Commissioni di settore, la rinuncia a pronunciarsi in seconda lettura, considerando tale adempimento meramente formale e senza nessuna possibilità di ricaduta concreta.

Nelle leggi di conversione è possibile inserire – nel solo Senato – disposizioni di carattere sostanziale, spesso incidenti su disposizioni di delega. Alla Camera non è più possibile grazie alla coerenza con cui il Comitato ha posto condizioni soppresive su tale inserimento, tanto che la Presidenza della Camera l'ha poi adottato come criterio di inammissibilità degli emendamenti: è un caso di successo che dice molto su cosa si può fare e che potrebbe essere oggetto di riflessione da parte del Comitato del Senato. È anche un raro caso di disallineamento tra le posizioni del Comitato e quelle più possibiliste della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 237 del 2013 ha considerato legittima l'inclusione di disposizioni di delega nella legge di conversione, purché conferenti con l'oggetto del decreto-legge. Anche per questo sarebbe utile non limitarsi ai reciproci richiami (delle sentenze nei pareri e dei pareri nelle sentenze) ma instaurare un dialogo diretto e regolare con la Corte costituzionale.

La questione a mio avviso più grave riguarda gli intrecci tra decreti-legge e soprattutto la confluenza del contenuto di più decreti-legge in un'unica legge di conversione.

Su questo tema (e non solo su questo) andrebbe valutata l'opportunità di un approccio meno timido dei Comitati, che valorizzi adeguatamente un oculato (e condiviso) uso delle condizioni nei casi più gravi (e la confluenza lo è), proprio per rimarcare l'importanza. Tra l'altro, la condizione meglio si presta ad essere trasformata in emendamento, come avviene ormai per prassi consolidata. L'azione congiunta dei due Comitati potrebbe fare molto per

limitare la confluenza ad ipotesi del tutto eccezionali, adeguatamente motivate dal Governo.

L'eterogeneità è per certi versi la più difficile da fronteggiare: è il Governo che decide il campo da gioco: se il terreno è molto ampio ne consegue l'espropriazione delle Commissioni di settore ma diventa anche molto più difficile limitare l'emendabilità: l'eterogeneità degli emendamenti parlamentari consegue alle scelte compiute a monte dal Governo.

Su tutti questi aspetti (eterogeneità; monocameralismo di fatto; presentazione di decreti-legge a ridosso della pausa estiva; intrecci e convergenza di decreti-legge) e in generale sull'uso del decreto-legge i Comitati potrebbero innescare un circuito virtuoso, promuovendo accordi interistituzionali e protocolli di intesa.

Gli accordi interistituzionali, molto in voga nell'Unione europea, hanno dimostrato di funzionare anche in Italia, quando si è deciso di percorrere questa strada su temi condivisi. Richiamo, come classici esempi di buone pratiche, le circolari congiunte Presidenza del Consiglio-Camera-Senato sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (1986 e 2001) e il programma Normattiva, promosso congiuntamente da Governo e Parlamento insieme al Poligrafico e Zecca dello Stato.

Nel primo caso, l'accordo si è concretato in circolari congiunte; nel secondo è stato sedimentato in disposizioni legislative che hanno istituito un comitato dove le istituzioni governative e parlamentari cooperano fruttuosamente.

L'accordo può cioè assumere forme molto diverse ma ugualmente efficaci. Nel caso di specie, e mi riallaccio alla prima questione sfiorata all'inizio, le fondamenta potrebbero essere poste nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, che potrebbe tracciare la strada da seguire, superando l'improbabilità da scalare con piccoli, pazienti passi coerentemente definiti ed eseguiti, avendo chiara la meta finale. Il documento conclusivo potrebbe essere traslato almeno parzialmente in identici atti di indirizzo nelle due Camere; potrebbe precipitare in orientamenti comuni sui rilievi da formulare nei pareri dei Comitati; potrebbe sedimentarsi, su singole questioni, in pareri delle Giunte per il regolamento; potrebbe consolidarsi attraverso mirate modifiche regolamentari, inclusa quella, tante volte evocata, della corsia preferenziale e del voto a data certa.

Per perseguire questo obiettivo, diventa fondamentale il dialogo con le strutture governative (in primo luogo il DAGL) e con la Corte costituzionale. Mi soffermo sul dialogo con le strutture governative, che stanno svolgendo un lavoro importante: la sponda parlamentare potrebbe renderlo ancora più proficuo.

Mi limito a due esempi. A livello endogovernativo sta finalmente avanzando – anche sulla spinta data dal PNRR – la programmazione normativa prevista dal DPCM n. 169 del 2017 (regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione). L'articolo 4 del regolamento prevede l'adozione – da parte di ciascun Ministero – di un programma normativo semestrale, contenente “l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza”. Questa disposizione, dopo numerose difficoltà (dovute anche all'emergenza Covid-19), sta finalmente trovando più convinta attuazione, anche attraverso la creazione di una piattaforma informatica in cui confluiscono i programmi delle singole amministrazioni. Il Parlamento dovrebbe incoraggiare l'adozione del metodo programmatico, anche in vista di una saldatura con la programmazione dei lavori parlamentari. Una seria programmazione potrebbe consentire una più accurata progettazione dei testi legislativi, che potrebbe includere – sempre a livello governativo – una fase di consultazioni (pubbliche o a inviti) sui progetti di maggiore impatto: il citato art. 4 del regolamento prevede che ciascun programma indichi – tra le altre cose – la sussistenza di eventuali cause di esclusione dall'AIR, esplicitandone le motivazioni, e le procedure di consultazione programmate. Lo dico qui per inciso: nella conversione dei decreti-legge l'attività più importante e irrinunciabile, per quanto compressa, svolta dalle Camere (e molte volte preponderante in termini temporali) è quella conoscitiva: il coinvolgimento dei portatori di interessi nella fase parlamentare sopperisce alla (generalizzata) mancanza di coinvolgimento nella fase di elaborazione governativa dei decreti.

La progettazione potrebbe portare a testi più chiari e quindi più facilmente attuabili e più stabili nel tempo. Il processo di progettazione dovrebbe essere accompagnato dalla redazione dell'analisi di impatto della regolazione, che acquisterebbe maggiore vigore perché non sarebbe più un adempimento formale a conclusione della scrittura del disegno di legge ma ne accompagnerebbe l'elaborazione. In questo può aiutare il PNRR, che ha

indotto le amministrazioni ad abbracciare una logica di risultato e ne ha rinvigorito le strutture con nuove assunzioni, anche se molte a tempo determinato.

Vengo così al secondo esempio: il DAGL trasmette ogni anno al Parlamento una bella relazione sullo stato di applicazione dell'AIR: l'ultima è stata trasmessa a maggio 2023; il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato le ha dedicato un efficace *focus*, che in poche pagine ne condensa i contenuti. Il DAGL ha avviato un dialogo con gli uffici delle Camere proprio per migliorare l'elaborazione della relazione; sarebbe utile che questo dialogo tra strutture fosse affiancato dal coinvolgimento degli organi parlamentari, Comitati per la legislazione e Commissione parlamentare per la semplificazione (ci arriverò in conclusione).

Tutto questo (programmazione, progettazione accompagnata da AIR) appare utopistico, ma anche qui l'esperienza dell'Unione europea potrebbe fungere da battistrada.

In un mondo quasi perfetto, la decretazione d'urgenza si giustificerebbe soltanto in presenza di una reale emergenza, non contemplata nel programma normativo semestrale.

In un mondo imperfetto, le Camere potrebbero comunque accordarsi – facendo valere il loro accordo col Governo – su una più equa ripartizione dei sessanta giorni disponibili per la conversione. Nel regolamento del Senato già esiste una norma (art. 78, comma 5, che sarebbe auspicabile duplicare alla Camera) che fissa in trenta giorni il limite per l'esame in prima lettura dei disegni di legge di conversione. Si potrebbe concordare una linea comune sull'ammissibilità degli emendamenti, magari partendo da quelli volti alla confluenza dei decreti-legge e ad introdurre nei disegni di legge di conversione disposizioni sostanziali, spesso di delega.

Insomma, tra le varie strade possibili per limitare gli abusi nella decretazione d'urgenza credo che l'unica veramente percorribile – pur apparendo anch'essa utopistica – è quella istituzionale (bipartisan) che parta dall'azione condivisa dei Comitati per la legislazione, si traduca nel dialogo e in accordi interistituzionali e precipiti poi in pareri delle Giunte per il regolamento e in modifiche regolamentari (corsia preferenziale, voto a data certa, inammissibilità di emendamenti finalizzati alla convergenza di più decreti o all'inserimento di

disposizioni sostanziali nelle leggi di conversione). Comunque utile, ma più ardua e forse perfino meno risolutiva potrebbe essere la strada di costituzionalizzare i limiti alla decretazione d'urgenza previsti nell'art. 15 della legge 400 del 1988.

Avendo incentrato l'esposizione sull'importanza cruciale del dialogo tra le istituzioni vorrei aggiungere tre postille.

La prima prende spunto dall'audizione del prof. Cintioli, che si è soffermato molto sulle attività di regolazione delle autorità indipendenti e sul "rito" della presentazione delle loro relazioni annuali nelle sale della Camera. Il dialogo con le autorità è utile perché sono state le prime che, anche per recuperare il deficit di legittimazione democratica insito nel loro concepimento, si sono aperte alle consultazioni e ad un ampio confronto con gli *stakeholder*, vantano esperienza nella qualità della regolazione e nella valutazione di impatto.

La seconda rilancia l'interessante suggestione del presidente Tabacci circa la Commissione parlamentare per la semplificazione come casa comune dei Comitati per la legislazione. Credo anche io che la Commissione dovrebbe diventare la casa comune dei due Comitati, dove svolgere attività conoscitiva e consultiva su atti del Governo ed interloquire con l'esecutivo e con le autorità indipendenti sui temi della qualità, della semplificazione e della valutazione, mettendo a fattor comune riflessioni e buone pratiche. In questa legislatura la Commissione non è stata ancora costituita e viene così a mancare l'interlocutore parlamentare sulle relazioni governative riguardanti Normattiva ed x-leges, che negli ultimi anni hanno avuto un andamento molto irregolare per quanto riguarda la (debole) attenzione da parte del Parlamento. La Commissione potrebbe essere proficuamente ripensata e rivitalizzata, riappropriandosi anche dell'interlocuzione con il Governo circa l'Agenda per la semplificazione, e potrebbe rappresentare il vertice di un triangolo che vede agli altri due lati i Comitati. Quest'ultimo, con competenze a tutto tondo sui temi della qualità della legislazione e della valutazione, in una prospettiva di circolarità tra momento valutativo e momento decisionale, potrebbe costituire la cabina di regia parlamentare su qualità, metodi e strumenti della legislazione. Sulla scorta dell'ordinaria attività consultiva svolta dai Comitati, la Commissione potrebbe svolgere attività conoscitiva a tutto campo, anche indagando il tema sempre più attuale dell'impatto delle nuove tecnologie – in

particolare dell'intelligenza artificiale – sulla elaborazione delle norme e la loro classificazione e quindi sulle nuove prospettive del riordino normativo.

La terza postilla concerne la ricostituzione di un comitato paritetico tra le Assemblee legislative, nato nell'ormai lontano 2007 (XV legislatura) con un protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ricostituito nella XVI legislatura con la partecipazione anche di parlamentari europei e poi caduto nell'oblio. Il Comitato, purtroppo non ricostituito dalla XVII legislatura, ha rappresentato una sperimentazione tanto misconosciuta quanto interessante e proficua di dialogo e condivisione tra i rappresentanti delle Assemblee legislative, ritagliandosi un ruolo sia in progetti formativi sia per il rafforzamento del programma Normattiva. Potrebbe essere una sede utile anche per un ragionamento condiviso tra tutte le assemblee legislative circa la qualità della legislazione e la circolarità tra momento valutativo e momento decisionale, anche valorizzando l'esperienza regionale delle clausole valutative e la sua traslazione nelle Camere, con le opportune messe a punto.

Vi ringrazio per l'attenzione e resto a disposizione per eventuali domande.