



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità
degli atti normativi**

Osservatorio
sull'attuazione
degli atti normativi

Strumenti e procedure per la qualità della legislazione alla luce delle linee guida dell'OSCE

XIX Legislatura

settembre 2024

n. 4

**Attuazione
degli atti normativi**

INDICE

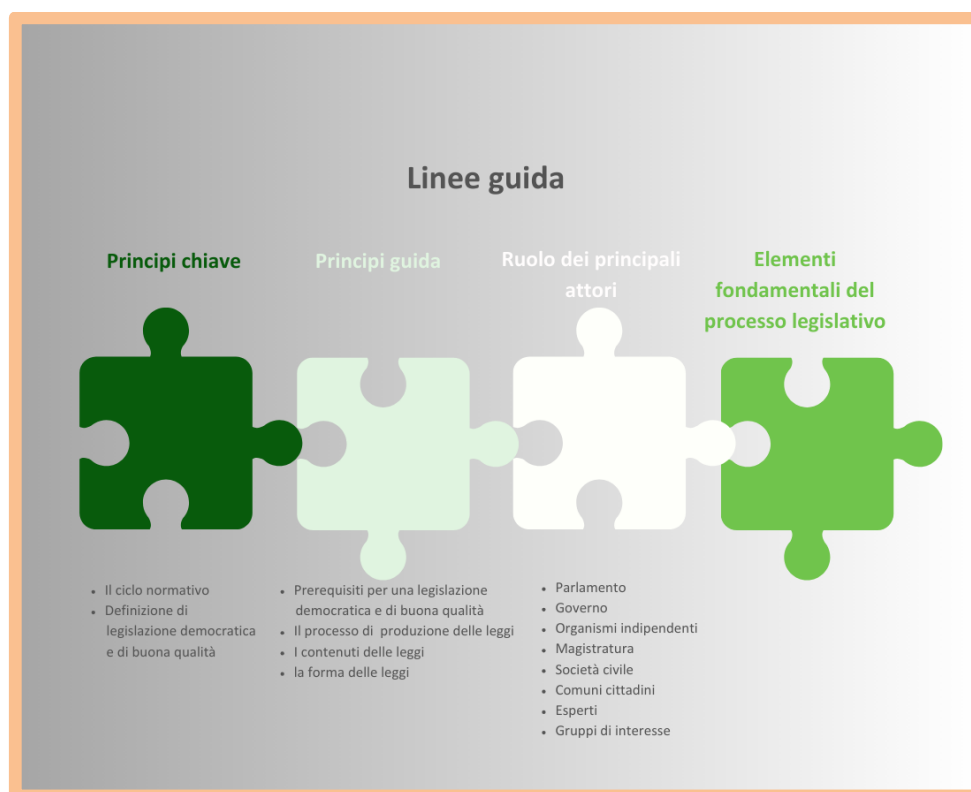
NOTA INTRODUTTIVA	4
I PRINCIPI FONDAMENTALI PER UNA LEGISLAZIONE DEMOCRATICA E DI BUONA QUALITÀ	5
GLI ATTORI DEL PROCESSO LEGISLATIVO.....	13
AZIONI E STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE	17
ELABORAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE (PARAGRAFI 97-108 DELLE LINEE GUIDA)	18
PROGRAMMAZIONE LEGISLATIVA (PARAGRAFI 109-121 DELLE LINEE GUIDA).....	19
REDAZIONE DELLE LEGGI (PARAGRAFI 122-140 DELLE LINEE GUIDA)	21
VALUTAZIONE D'IMPATTO <i>EX ANTE</i> (PARAGRAFI 141-159 DELLE LINEE GUIDA) ED <i>EX POST</i> (PARAGRAFI 160-168 DELLE LINEE GUIDA)	23
CONSULTAZIONI (PARAGRAFI 169-186 DELLE LINEE GUIDA).....	28
MECCANISMI DI CONTROLLO (PARAGRAFI 187-206 DELLE LINEE GUIDA)	30
PUBBLICITÀ E ACCESSIBILITÀ DELLA LEGISLAZIONE (PARAGRAFI 207-215 DELLE LINEE GUIDA).....	31
CONSIDERAZIONI SUL GENERE E SULLA DIVERSITÀ (PARAGRAFI 216-233 DELLE LINEE GUIDA).....	33
PROCEDURE ACCELERATE DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI (PARAGRAFI 234-242 DELLE LINEE GUIDA).....	34
STATI DI EMERGENZA (PARAGRAFI 243-255 DELLE LINEE GUIDA)	35
OSSERVAZIONI	37

NOTA INTRODUTTIVA

Nell'ambito delle attività volte alla costruzione e al consolidamento delle istituzioni democratiche, l'Organizzazione internazionale per la sicurezza e la cooperazione (OSCE), attraverso l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* - ODIHR) ha rivolto negli ultimi anni la sua attenzione ai temi della produzione normativa e del miglioramento della qualità della legislazione. Le *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (di seguito «Linee guida») pubblicate il 16 gennaio 2024 rappresentano il punto di approdo delle attività svolte dall'ODIHR nella valutazione della legislazione e dei procedimenti legislativi degli Stati membri dell'OSCE e nell'elaborazione di raccomandazioni per rafforzare la qualità e l'efficacia delle leggi.

Oltre a illustrare i contenuti delle Linee guida, il presente dossier analizza gli strumenti e le procedure per la qualità della legislazione previsti nell'ordinamento italiano al fine di verificarne la conformità e l'adeguatezza rispetto alle indicazioni proposte dalle Linee guida dell'OSCE. I parametri di riferimento sono i principi che compongono la parte IV delle Linee guida, nella quale sono definiti gli elementi fondamentali del procedimento di formazione delle leggi. Particolare attenzione è dedicata ai meccanismi volti a promuovere apertura, trasparenza, responsabilità, inclusività e partecipazione in tutte le fasi del ciclo legislativo e ai metodi per migliorare forma, efficacia e conoscibilità delle leggi.

Le Linee guida sono strutturate in quattro parti e due allegati, costituiti dalla documentazione di riferimento e da un glossario.



GLI ELEMENTI FONDAMENTALI PER UNA LEGISLAZIONE DEMOCRATICA E DI BUONA QUALITÀ (PARTI I E II DELLE LINEE GUIDA)

Nella **parte I delle Linee guida** sono stabiliti alcuni concetti chiave, che includono due definizioni e una rappresentazione del ciclo della legislazione in ogni sua articolazione significativa. È definita “**legislazione democratica**” quella elaborata all’interno di un processo attraverso il quale le leggi sono sviluppate, redatte, consultate, discusse, esaminate, modificate, adottate, pubblicate e successivamente monitorate e valutate secondo principi democratici. L’accento è posto sulla natura del processo, che per potersi definire legittimamente “democratico” deve essere eseguito da organismi democraticamente eletti o designati che aderiscono al principio della separazione e del bilanciamento dei poteri. Il processo legislativo deve essere svolto nel rispetto dello **Stato di diritto** e degli obblighi in materia di diritti umani. Deve, inoltre, essere aperto, trasparente, accessibile, non discriminatorio, attento al genere, inclusivo, rappresentativo, partecipativo e sensibile ai bisogni dei diversi gruppi della società. Sono definite “**legislazione di buona qualità**” le leggi chiare, intelligibili, prevedibili, coerenti, stabili, accessibili, conformi allo Stato di diritto e alle norme sui diritti umani, sensibili al genere e alla diversità e non discriminatorie nel contenuto e nella pratica, pur essendo proporzionate ed efficaci.

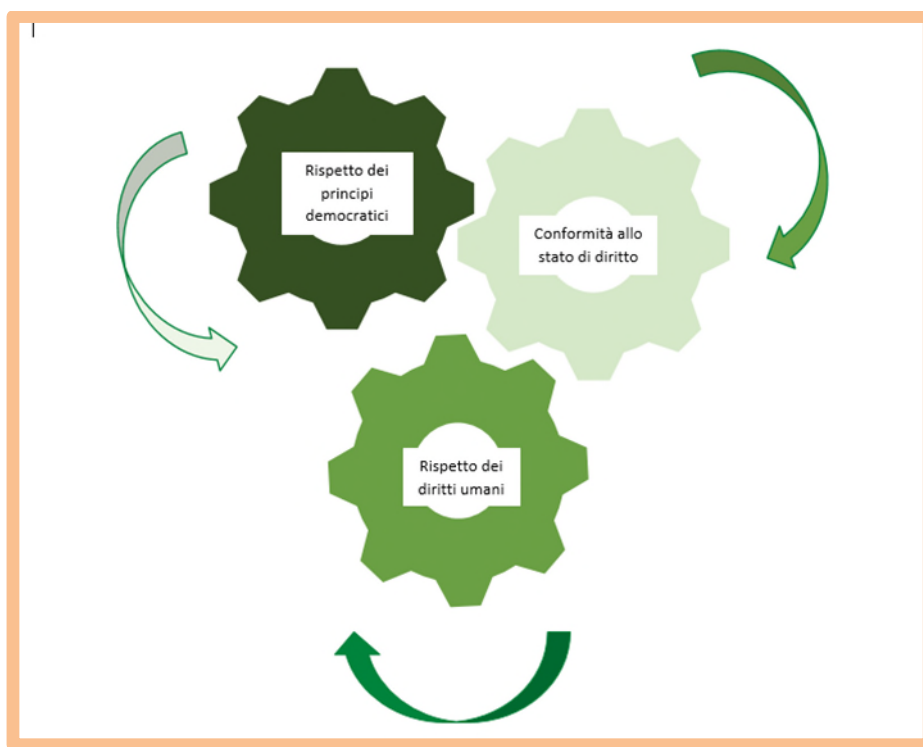
A completare questa parte relativa ai concetti chiave, sono identificate le fasi che compongono il **ciclo normativo**, articolato secondo una precisa scansione che muove dalla definizione delle politiche pubbliche alla redazione dei testi normativi, al controllo parlamentare e all’adozione, pubblicazione e consolidamento. Le fasi successive sono quelle del monitoraggio e valutazione e della revisione normativa.



Nella **parte II delle Linee guida** sono illustrati i **principi guida** per una legislazione democratica e di buona qualità, raggruppati in **quattro ambiti**.

1. Il **primo ambito** è quello dei **prerequisiti**: perché una legislazione possa definirsi democratica e di buona qualità sono necessari il rispetto dei principi democratici, la conformità allo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani.

I PREREQUISITI



I. Con riguardo al rispetto dei **principi democratici**, le procedure e le prassi legislative devono essere emanazione di organi eletti democraticamente nell'ambito di sistemi politici e istituzionali che aderiscono ai principi della separazione dei poteri e prevedono controlli e bilanciamenti tra i poteri e le istituzioni dello Stato, così come previsto nelle carte costituzionali dei rispettivi Paesi. La legislazione dovrebbe essere preparata, discussa, verificata, adottata, applicata, monitorata e valutata secondo procedure rappresentative, definite in un quadro giuridico stabile, chiaro, prevedibile, aperto e trasparente.

Il potere legislativo dovrebbe di norma essere conferito a un Parlamento democraticamente eletto e le leggi non dovrebbero delegare o consentire la delega di poteri legislativi illimitati all'Esecutivo. Laddove ciò avvenga, la delega di potere dal Parlamento al Governo dovrebbe essere circoscritta e possibile solo in determinate circostanze. L'uso abituale di poteri legislativi "eccezionali" da parte dell'Esecutivo dovrebbe essere evitato, o eliminato gradualmente laddove tale pratica esiste, o almeno circoscritto dai meccanismi di un efficace controllo parlamentare.

II. Il processo e il contenuto delle leggi devono essere **conformi allo Stato di diritto**. Ciò significa che le istituzioni pubbliche, gli individui e le persone giuridiche devono rendere conto delle leggi adottate in conformità con i principi democratici, che le leggi devono essere coerenti, chiare e conformi ai diritti umani nonché applicate in modo equo e trasparente e soggette a

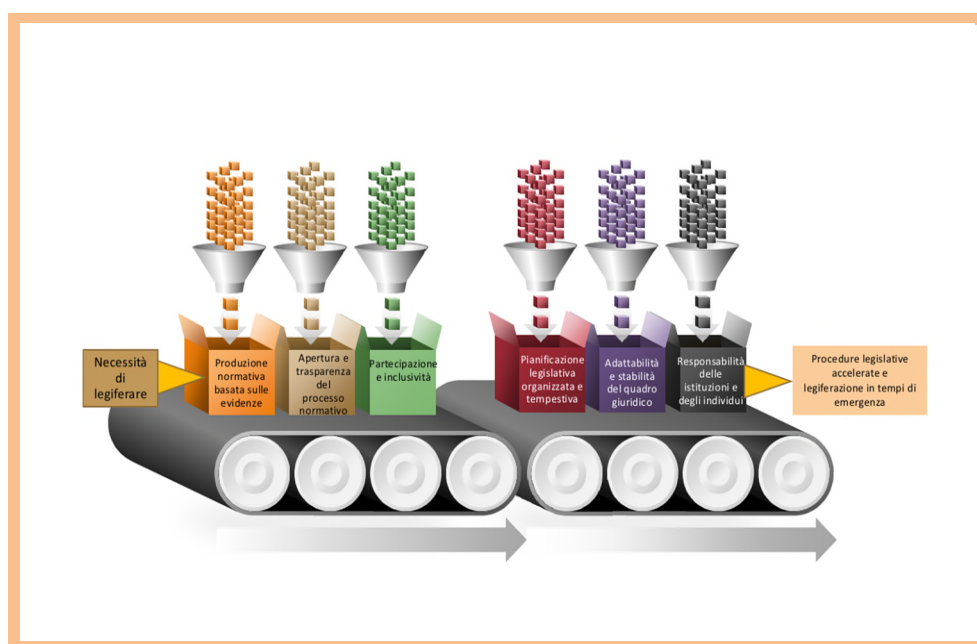
sorveglianza, compreso il controllo da parte di tribunali indipendenti e imparziali. Lo Stato di diritto richiede anche che sia la procedura che la sostanza delle leggi siano conformi alle leggi di rango superiore, compresi gli obblighi legali internazionali applicabili, che dovrebbero essere valutati nelle diverse fasi del processo legislativo.

Di norma, la legislazione deve rispondere a una serie di criteri: **non** dovrebbe avere **effetto retroattivo**; le eccezioni a questa regola devono essere chiaramente delineate nelle costituzioni o nella legislazione costituzionale e strettamente limitate a ragioni di interesse pubblico urgenti e mai in riferimento alle norme di diritto penale; deve stabilire regole per il **comportamento futuro**, non può essere concepita per essere applicata *ad hominem*, cioè a una persona o a un gruppo particolare, e non deve interferire con il principio della cosa giudicata, ossia con il rispetto delle decisioni giudiziarie definitive rese in base a norme preesistenti.

III. In riferimento al **rispetto dei diritti umani**, la legislazione deve essere conforme ai diritti umani, cioè compatibile con gli obblighi e gli *standard* internazionali in materia di diritti umani e con i diritti e le libertà garantiti dalle costituzioni nazionali e sensibile al genere e alla diversità; deve essere esaminata durante l'intero ciclo legislativo per rispondere alle diverse esigenze delle donne, degli uomini e dei diversi gruppi sociali, in particolare dei gruppi che sono storicamente emarginati o sottorappresentati. Per garantire questi risultati, il processo di progettazione, redazione, consultazione, discussione, attuazione e valutazione delle leggi deve essere inclusivo e partecipativo. I diversi attori statali e non statali – in particolare le associazioni dei diritti umani, le Commissioni parlamentari e ogni altro organismo che si occupa di tali diritti – dovrebbero essere in grado di esercitare le loro funzioni di monitoraggio e supervisione in modo indipendente ed efficace anche dopo l'approvazione della legge.

2. Nell'ambito del **processo di produzione delle leggi** sono stabiliti otto principi guida.

IL PROCESSO DI PRODUZIONE DELLE LEGGI



I principi sono così descritti:

I. **necessità di legiferare:** l'intervento legislativo dovrebbe avvenire solo quando necessario, valutando alternative non legislative e identificando chiaramente i problemi o i bisogni nella fase iniziale della formulazione delle politiche;

II. **produzione normativa basata su evidenze:** le leggi dovrebbero basarsi su argomenti ben fondati, prove scientifiche e dati, con valutazioni d'impatto per prevederne gli effetti economici, sociali, ambientali e sui diritti umani. Tali valutazioni d'impatto basate sull'evidenza dovrebbero essere effettuate nelle prime fasi del processo di preparazione di una legge o di un emendamento. Una volta adottata, la legge dovrebbe essere monitorata e i suoi effetti/impatti valutati per verificare se ha raggiunto adeguatamente l'obiettivo prefissato e i risultati desiderati. La valutazione dovrebbe essere condotta da diversi enti e istituzioni, tra cui il Governo, il Parlamento, la società civile e altri soggetti esperti e qualificati e i risultati della valutazione dovrebbero informare il ciclo legislativo successivo;

III. **apertura e trasparenza del processo normativo:** l'intero processo legislativo dovrebbe essere aperto e trasparente e coinvolgere il pubblico, fornendo informazioni dettagliate sullo sviluppo, la ragion d'essere e l'impatto delle leggi proposte. Ciò significa che le autorità pubbliche devono promuovere la divulgazione e l'accessibilità dei dati e delle informazioni per favorire una comprensione generale del processo legislativo e rendere i singoli individui consapevoli di come possano essere coinvolti nel processo;

IV. **partecipazione e inclusività:** tutte le parti interessate dovrebbero avere accesso, essere informate e partecipare attivamente al processo legislativo, con particolare attenzione ai gruppi storicamente marginalizzati. Le consultazioni sono uno dei mezzi per interagire con il pubblico, oltre alla condivisione delle informazioni e alla partecipazione, che implica un maggiore coinvolgimento. Gli strumenti di partecipazione devono essere di facile utilizzo e possono includere nuove tecnologie, ma non devono essere limitati a strumenti *on line*;

V. **programmazione legislativa organizzata e tempestiva:** il Governo e il Parlamento dovrebbero pianificare in anticipo politiche e interventi legislativi per garantire un carico di lavoro gestibile e una predisposizione delle norme realistica e responsiva. Per realizzare un adeguato coordinamento, i piani e le strategie legislative del Governo e del Parlamento dovrebbero essere allineati. Il programma legislativo annuale del Governo dovrebbe essere pianificato e pubblicato in anticipo e le deviazioni dal programma dovrebbero rimanere eccezioni. All'interno del programma dovrebbe essere previsto un tempo sufficiente per ogni fase del processo legislativo, in modo da consentire la valutazione d'impatto, la consultazione pubblica, la discussione e l'effettivo esame dei progetti di legge, nonché l'esame parlamentare. Le leggi che hanno un impatto significativo su ampie fasce della popolazione o sui diritti umani e le libertà fondamentali degli individui devono potere essere discusse per un tempo adeguatamente lungo. I programmi legislativi dovrebbero inoltre prevedere il tempo per la discussione di misure relative ad eventi non pianificati, come le leggi urgenti;

VI. **adattabilità e stabilità del quadro giuridico:** le leggi dovrebbero essere adattabili ai cambiamenti e alle priorità della società, mantenendo al contempo la stabilità e la coerenza del quadro legislativo. Modifiche troppo frequenti alle leggi, spesso dovute alla mancanza di

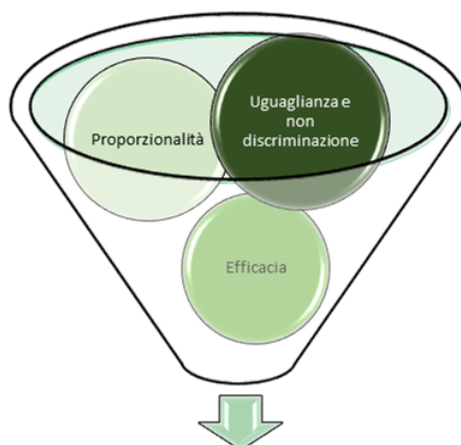
pianificazione e di ricerca preventiva sui temi politici, minano la stabilità del quadro legislativo e la certezza del diritto e dovrebbero essere evitate;

VII. **responsabilità delle istituzioni e degli individui:** meccanismi istituzionali efficaci devono garantire che le istituzioni pubbliche coinvolte nel processo legislativo siano responsabili nei confronti della cittadinanza. La supervisione, il monitoraggio e la rendicontazione pubblica durante l'intero processo legislativo sono essenziali per garantire un'effettiva e significativa responsabilità istituzionale e politica nei casi in cui individui o gruppi subiscano un impatto negativo durante il processo legislativo o nella fase di attuazione della legge. In particolare, il Parlamento e le Commissioni parlamentari dovrebbero esercitare una supervisione sugli organi e sulle agenzie governative coinvolte nell'elaborazione delle leggi. Parallelamente, organi di controllo indipendenti e forti, tra cui le istituzioni che si occupano dei diritti umani e la magistratura, in particolare le corti costituzionali, laddove esistono, dovrebbero valutare il rispetto degli elementi chiave del processo legislativo democratico e la qualità necessaria. Oltre alle vie giudiziarie esistenti per le leggi che comportano violazioni dei diritti umani, dovrebbero essere disponibili meccanismi efficaci per verificare la conformità dei processi legislativi ai requisiti fondamentali, sia da parte delle corti costituzionali, sia da parte di organi parlamentari specializzati, sia con altri mezzi di supervisione. Queste revisioni dovrebbero poter condurre alla sospensione dei progetti di legge o al loro rinvio agli organi iniziali prima dell'adozione, oppure all'annullamento delle leggi adottate. Le violazioni commesse dai funzionari responsabili possono anche comportare la responsabilità individuale, come stabilito da un organo disciplinare o di altro tipo competente;

VIII. **procedure legislative accelerate e legiferazione in tempi di emergenza:** il quadro normativo può prevedere una procedura legislativa accelerata o rapida nei casi in cui le modifiche legislative siano minori e non complesse o controverse, oppure quando vi sia l'urgenza di approvare rapidamente alcune leggi. La procedura legislativa accelerata dovrebbe essere utilizzata raramente e solo in casi di reale urgenza, mentre le leggi adottate in tempi di emergenza dovrebbero essere limitate a ciò che è strettamente necessario. Le leggi approvate con procedure rapide dovrebbero essere soggette a un esame speciale e, idealmente, dovrebbero contenere una clausola di revisione. In situazioni di emergenza, la legislazione approvata con procedure d'urgenza dovrebbe essere limitata a quanto strettamente necessario e proporzionato alle esigenze della situazione. Le leggi di emergenza e le altre misure di emergenza dovrebbero rimanere in vigore solo per la durata della situazione di emergenza. Le misure adottate devono essere valutate regolarmente e devono essere predisposte adeguate salvaguardie e controlli, compreso il controllo giudiziario, per assicurare che le regole siano rispettate.

3. In relazione al **contenuto delle leggi**, sono fissati tre principi guida: uguaglianza e non-discriminazione, proporzionalità ed efficacia.

IL CONTENUTO DELLE LEGGI



I principi sono definiti come segue:

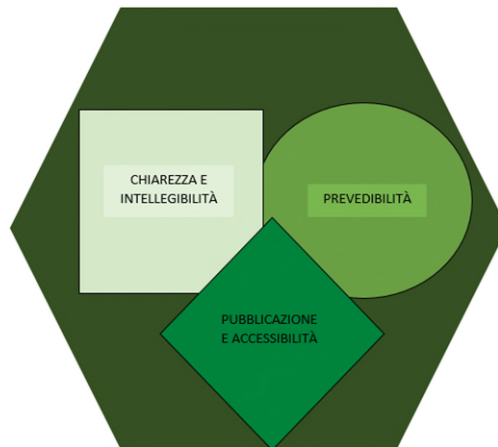
I. **uguaglianza e non-discriminazione:** la legislazione non deve discriminare, ma promuovere attivamente l'uguaglianza sostanziale e garantire l'uguaglianza dei risultati per i diversi gruppi della società. Deve esserci un meccanismo chiaro per garantire un rimedio in caso di leggi che comportino discriminazioni. Dovrebbero essere in vigore leggi specifiche contro la discriminazione e leggi che promuovano l'uguaglianza di genere e le altre forme di uguaglianza, in modo da fungere da guida e modello di riferimento per lo sviluppo di tutta la legislazione. Il processo legislativo deve essere inclusivo e coinvolgere una varietà di gruppi e individui, in modo che la legislazione non sia redatta dal punto di vista o nell'interesse esclusivo della maggioranza o del gruppo di popolazione dominante;

II. **proporzionalità:** le leggi devono essere proporzionate ai loro obiettivi e impiegare le misure meno invasive necessarie. Inoltre, ci deve essere una relazione ragionevole tra l'interesse pubblico perseguito dalla legislazione e il possibile impatto sugli interessi privati o sui diritti degli individui;

III. **efficacia:** la legislazione dovrebbe essere efficace, il che significa che dovrebbe essere applicabile e capace di raggiungere i risultati desiderati. Per garantire ciò, le leggi dovrebbero avere uno scopo chiaramente dichiarato che gli individui e i soggetti chiamati ad attuarle conoscano e comprendano. La legislazione dovrebbe includere meccanismi di attuazione e conformità appropriati e realistici e dovrebbe comunicare chiaramente le regole a tutti coloro che sono coinvolti o incaricati della loro attuazione. Le leggi dovrebbero anche essere integrate armoniosamente nel corpo delle leggi esistenti, abrogando, modificando o completando la legislazione esistente. Inoltre, la legislazione richiede un'attuazione tempestiva e corretta; garantita anche dall'adozione rapida di legislazione secondaria. Una volta adottata, l'attuazione della legislazione dovrebbe essere monitorata e il suo impatto valutato per verificarne sia l'efficacia sia le possibili conseguenze non intenzionali;

4. In relazione alla **forma delle leggi**, sono fissati tre principi guida: chiarezza e intellegibilità, prevedibilità e pubblicazione e accessibilità.

LA FORMA DELLE LEGGI



I principi sono così descritti:

I. **chiarezza e intelligibilità:** le leggi devono essere redatte in modo chiaro, preciso e non ambiguo. Devono essere facili da comprendere, anche quando trattano argomenti complessi. Per quanto possibile, la legislazione dovrebbe evitare dettagli eccessivi o inutili e la qualità e l'impatto delle leggi esistenti dovrebbero essere monitorati regolarmente per garantire che rimangano necessarie, efficaci e proporzionate. Per garantire la chiarezza e l'intelligibilità della legislazione, il quadro giuridico complessivo dovrebbe essere coerente e privo di lacune. Ciò significa che le leggi dovrebbero essere complementari e non contraddirsi a vicenda e che non dovrebbero esistere incongruenze o conflitti all'interno di una stessa legge. Una legislazione chiara e non ambigua richiede una redazione e una struttura coerenti, con una terminologia usata sempre uniformemente, definizioni previste dove necessario e riferimenti normativi ad altre disposizioni o leggi. A tal fine, i redattori dovrebbero seguire istruzioni di redazione chiare e unificate e dovrebbero essere investiti fondi sufficienti per la formazione e il potenziamento delle capacità di chi è chiamato a redigere i testi normativi per garantire una legislazione di alta qualità;

II. **prevedibilità:** le leggi devono essere prevedibili, in modo che una persona possa prevedere quali conseguenze comporti una determinata azione. Dovrebbero, altresì, includere definizioni chiare, così da limitare la discrezionalità nella loro interpretazione e applicazione. Le leggi adottate che richiedono sforzi significativi dalle istituzioni responsabili della loro attuazione non dovrebbero entrare in vigore immediatamente, ma dovrebbero concedere alle istituzioni un certo periodo di tempo per prepararne l'attuazione (*vacatio legis*);

III. **pubblicazione e accessibilità:** le leggi, i progetti di legge e la legislazione secondaria dovrebbero essere pubblicati sia *on line* che *off line* e facilmente accessibili a tutta la popolazione. Ciò implica la loro pubblicazione tempestiva su siti *web* ufficiali accessibili al pubblico e nelle gazzette ufficiali, la disponibilità nelle lingue nazionali incluse le lingue minoritarie e, il più possibile, in formati accessibili o adattati per persone con disabilità. Con lo sviluppo delle nuove tecnologie, l'accessibilità può essere migliorata garantendo che le leggi siano disponibili *on line* ma i testi normativi dovrebbero comunque continuare ad essere disponibili anche in formato cartaceo, per mitigare il rischio di un divario digitale, cioè l'esclusione di alcune categorie di popolazione che potrebbero non avere accesso alla rete o non sapere come navigare in internet o

come utilizzare le nuove tecnologie. Tutti i materiali aggiuntivi, come le sentenze, la legislazione secondaria e le modifiche dovrebbero essere accessibili nello stesso luogo. Per migliorare l'accessibilità, i siti *web* e le gazzette ufficiali dovrebbero contenere testi legali consolidati, riportando le ultime modifiche alla legislazione e le versioni precedenti delle leggi.

GLI ATTORI DEL PROCESSO LEGISLATIVO (PARTE III)

La **parte III delle Linee guida** è dedicata all'individuazione del **ruolo dei principali attori** che, a vario titolo e con diversi gradi di responsabilità, sono coinvolti nel processo legislativo: il Parlamento, il Governo, le istituzioni nazionali per i diritti umani e gli organi indipendenti similari, il potere giudiziario, la società civile, la cittadinanza, gli esperti e i gruppi di interesse.



Il ruolo del Parlamento

Le Linee guida evidenziano il ruolo fondamentale dei parlamenti e dei singoli parlamentari non solo nell'ambito del procedimento legislativo, ma anche nell'esercizio delle funzioni di controllo e di indirizzo. Sottolineano, in particolare, l'importanza dell'attenzione alle **questioni di genere** e **alla diversità** nell'attività parlamentare, in particolare nella produzione normativa e nel controllo sul Governo. Illustrano, inoltre, i contenuti dei **regolamenti parlamentari**, che disciplinano l'organizzazione, le procedure di lavoro e le fasi del procedimento legislativo. A supporto delle funzioni parlamentari e con specifico riguardo all'elaborazione e alla revisione delle leggi e degli emendamenti, le Linee guida considerano essenziale poter disporre di personale adeguatamente formato, imparziale e competente, oltre che di manuali di redazione e revisione

legislativa e di un'adeguata e continua formazione sul loro uso e sull'applicazione delle tecniche legislative.

Il ruolo del Governo

Secondo le Linee guida, il Governo dovrebbe definire una **programmazione** anticipata delle attività, dedicando un tempo sufficiente a ogni fase del ciclo politico e legislativo. Nella decisione politica è essenziale utilizzare gli strumenti della **consultazione pubblica** e della **valutazione d'impatto** e prevedere meccanismi istituzionali volti a promuovere l'uguaglianza di genere e garantire il rispetto dei diritti umani. Il Governo dovrebbe, altresì, informare anticipatamente il Parlamento riguardo alle misure e alle proposte legislative che intende presentare, assicurando una **cooperazione adeguata**.

Il ruolo degli organismi indipendenti

Nelle Linee guida viene attribuito agli organismi indipendenti un ruolo importante nell'ambito del processo legislativo. Tali organismi dovrebbero essere caratterizzati da una serie di garanzie di **autonomia e imparzialità** rispetto alle istituzioni governative, in particolare per quanto riguarda il loro finanziamento, ed essere **consultati regolarmente**, soprattutto sui progetti di legge che investono i loro ambiti di competenza. Tra gli organismi indipendenti e di regolamentazione rilevanti per il processo legislativo le Linee guida includono difensori civici, Corti dei conti, enti o istituzioni di controllo, organismi anticorruzione e di tutela della libertà di informazione e dei dati personali.

Il ruolo della magistratura

Anche se non direttamente coinvolto nella produzione delle leggi, le Linee guida sottolineano un ruolo di supervisione svolto dal potere giudiziario, verificando la conformità delle leggi con le norme di rango superiore e interpretandole ai fini dell'applicazione. La magistratura può contribuire alla qualità della legislazione e del processo legislativo in diversi modi, a partire dal coinvolgimento nella stesura delle **leggi che riguardano il ruolo dei giudici e il funzionamento del sistema giudiziario**. Per quanto riguarda il processo legislativo, le corti, soprattutto quelle costituzionali, non dovrebbero limitarsi a giudicare il contenuto delle leggi, ma anche analizzare come vengono proposte, discusse e approvate, al fine di garantire procedure trasparenti e democratiche nella loro approvazione. In questo modo, i giudici possono fungere da "**sentinelle**" del sistema democratico.

Il ruolo della società civile

Le Linee guida mettono in evidenza il ruolo della società civile quale soggetto propulsore per la tutela dei diritti umani e per la **partecipazione attiva al dibattito pubblico**, alla

predisposizione e al monitoraggio di leggi e politiche. Ponendosi come portavoce di una molteplicità di interessi e istanze, la società civile, incluse le organizzazioni non governative, le associazioni, le minoranze e altri gruppi marginalizzati, può essere di stimolo per l'inclusività, l'equità e la non discriminazione ed esercitare un controllo sulle azioni delle istituzioni, sollevando questioni di pubblico interesse e garantendo trasparenza e responsabilità del procedimento legislativo.

Le modalità di partecipazione della società civile al processo decisionale sono molteplici: sensibilizzare l'opinione pubblica su determinate questioni, promuovere riforme normative, educare e mobilitare i cittadini su tematiche di interesse comune, supportare le persone emarginate, facilitare la loro partecipazione al dibattito pubblico e promuovere l'inclusione sociale. La società civile può, inoltre, **fornire informazioni e dati alle Commissioni parlamentari** competenti, contribuendo all'istruttoria delle leggi e fornendo un apporto tecnico-specialistico. Può, altresì, partecipare direttamente alla stesura delle leggi attraverso consultazioni pubbliche, gruppi di lavoro e ricerche sull'impatto della legislazione. Infine, può creare e partecipare a reti, piattaforme e coalizioni nazionali e internazionali, ampliando il proprio raggio d'azione e rafforzando la propria capacità di incidere sul processo decisionale.

Il ruolo dei cittadini

Oltre alla società civile, anche i cittadini dovrebbero avere la possibilità di informarsi, essere consultati e partecipare attivamente a tutte le fasi del ciclo politico e legislativo. A tal fine, secondo le Linee guida, gli Stati dovrebbero promuovere e implementare modalità innovative per **coinvolgere efficacemente i cittadini** e raccogliere idee per creare appositi meccanismi, anche grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Particolare attenzione deve essere dedicata al coinvolgimento delle **giovani generazioni**, alle quali devono essere forniti strumenti adeguati di informazione ed educazione sui propri diritti politici e civili, nonché i mezzi per esercitarli. Ciò presuppone che le autorità pubbliche forniscano il supporto necessario e abbiano a loro volta la capacità di interagire significativamente con i giovani per mezzo delle medesime tecnologie.

Il ruolo degli esperti

Data la complessità della legislazione contemporanea, la competenza degli addetti ai lavori, per quanto vasta, può presentare lacune in settori che richiedono conoscenze tecniche aggiuntive. Secondo le Linee guida, l'apporto di **conoscenze tecniche** fornite da attori extra-istituzionali in vari ambiti quali l'ambiente, la scienza e l'economia può risultare fondamentale per la scelta tra le diverse opzioni regolatorie. Tale apporto può essere offerto da **individui o gruppi indipendenti, commissioni ad hoc** finanziate con fondi pubblici, **dal mondo accademico o da enti privati**, quali imprese, associazioni o sindacati, con l'obiettivo di garantire un accesso equo al processo decisionale per esperti di diversi campi, soprattutto quando sono coinvolti rappresentanti di settori economici o gruppi di interesse che intendono influenzare il processo legislativo.

Prima e dopo l'adozione delle leggi, le **consultazioni pubbliche** dovrebbero essere aperte a un ampio spettro di esperti di vari settori da consultare su tematiche varie e con procedure atte a garantire l'espressione di posizioni diverse e competenti. Gli esperti possono contribuire al processo legislativo democratico e al miglioramento della qualità della legislazione rimanendo informati sui progetti legislativi, partecipando a consultazioni, conducendo analisi approfondite su politiche o proposte di legge, sollevando preoccupazioni su dati errati, incoerenze o violazioni di leggi o *standard* internazionali e assicurando che le analisi fornite siano chiare e comprensibili anche ai non addetti ai lavori.

Il ruolo dei gruppi di interesse

I gruppi di interesse, sia formali che informali, possono influenzare significativamente le scelte regolatorie. Questa influenza è esercitata principalmente attraverso **l'attività di lobbying**, che consiste in una comunicazione strutturata mirata a influire sulle decisioni politiche.

Come evidenziato dalle Linee guida, l'attività di *lobbying* è una forma legittima di partecipazione politica, poiché favorisce il pluralismo e contribuisce a migliori decisioni pubbliche, permettendo a individui e gruppi, che altrimenti non avrebbero voce, di intervenire nel processo decisionale. In quest'ambito, **la trasparenza e la responsabilità** sono essenziali per garantire che gruppi potenti non influenzino indebitamente le politiche pubbliche, ma occorre trovare un equilibrio tra trasparenza e salvaguardia dei diritti di individui e associazioni, quali la libertà di espressione, associazione e partecipazione agli affari pubblici. Elevati livelli di trasparenza e integrità sono fondamentali per ottenere un processo decisionale responsabile e inclusivo anche in ambito legislativo.

AZIONI E STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (PARTE IV)

Nella **parte IV delle Linee guida** sono approfonditi gli strumenti e le procedure per la qualità della legislazione e sono fornite raccomandazioni dettagliate e concrete per la loro applicazione in ciascuna fase del ciclo legislativo.

All'illustrazione dei contenuti delle Linee guida fanno seguito brevi descrizioni dei corrispondenti istituti previsti nell'ordinamento italiano.

ELEMENTI FONDAMENTALI DEL PROCESSO LEGISLATIVO





L'elaborazione delle politiche pubbliche è un **processo ciclico** più ampio di quello legislativo e la produzione di atti normativi rappresenta solo uno degli strumenti che possono essere utilizzati per il raggiungimento degli obiettivi desiderati. Nell'ambito di questo processo, è fondamentale assicurare una **programmazione adeguata** e l'informazione preventiva del Parlamento da parte del Governo. Dovrebbe essere dedicato un tempo sufficiente ad ogni fase del ciclo politico e legislativo, tenendo conto anche della ampiezza o complessità della riforma proposta.

La fase iniziale di *policy-making* deve essere **aperta** e consentire una valutazione delle diverse soluzioni a un problema specifico, comprese quelle non normative, considerando, tra le altre cose, costi e benefici, fattibilità politica, amministrativa e giuridica.

Il processo di elaborazione delle politiche deve essere **basato su criteri qualitativi e su evidenze** al fine di migliorare il contenuto e la coerenza delle leggi. Questo approccio aiuta anche a gestire e bilanciare i punti di vista dei diversi portatori di interesse; le conoscenze acquisite modelleranno le consultazioni e agevoleranno il processo di **valutazione d'impatto**.

Durante tutto il processo di elaborazione delle politiche e delle leggi dovrebbe essere garantito l'**accesso all'informazione** a tutti, in modo che il pubblico possa comprendere le ragioni alla base delle scelte politiche e legislative. Le nuove tecnologie facilitano la comunicazione, la condivisione delle informazioni e la trasparenza migliorando l'utilità delle consultazioni e delle valutazioni iniziali, ma comportano al tempo stesso anche sfide e rischi, ad esempio, per quanto riguarda la trasparenza e la condivisione delle informazioni o la possibile esclusione di certi individui o gruppi.



La definizione di proposte normative costituisce una fase avanzata del ciclo della regolamentazione che in Italia, così come previsto dalle Linee guida, è preceduta dall'elaborazione delle politiche pubbliche sotto forma di un **programma di Governo** in risposta a bisogni individuati attraverso strumenti e metodi di tipo diverso.

Il processo inizia con l'**identificazione di un problema o di una necessità** che richiede un intervento pubblico. Ciò può avvenire o attraverso l'iniziativa delle forze politiche che compongono il Governo in adesione al programma politico di riferimento, o su iniziativa dei parlamentari che a loro volta possono ricevere *input* sia dai lavori parlamentari, tramite le attività delle Commissioni parlamentari, sia in occasione di indagini conoscitive o ancora attraverso segnalazioni dei cittadini tramite petizioni, proteste o contatti diretti con i rappresentanti politici. Diversi possono essere, infatti, i soggetti della società che partecipano al processo di elaborazione delle politiche pubbliche: i partiti politici, sia di maggioranza che di opposizione, i gruppi di interesse e le *lobby* quali associazioni di categoria, sindacati, le organizzazioni non governative (ONG), i media che possono influenzare l'opinione pubblica attraverso dibattiti politici e i cittadini che possono essere coinvolti in consultazioni pubbliche, petizioni e iniziative di partecipazione diretta.

In questo ambito, responsabile del processo di elaborazione delle politiche pubbliche è in primo luogo il Governo che opera tramite il **Dipartimento per il programma di Governo**, organismo competente nell'ambito della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative. Il Dipartimento svolge a questo fine diversi compiti: analisi e ricognizione del programma e dalla verifica degli impegni assunti a livello parlamentare, europeo e internazionale; gestione e sviluppo di iniziative, anche finanziate con fondi europei, per il monitoraggio del programma stesso; analisi delle direttive ministeriali per l'attuazione degli indirizzi politico-amministrativi; coordinamento delle attività necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il raggiungimento degli obiettivi; predisposizione degli strumenti per il monitoraggio delle politiche settoriali e degli stanziamenti previsti dalle leggi di iniziativa governativa, dei tempi degli iter istruttori e di implementazione delle leggi, segnalando ritardi e difficoltà; informazione e comunicazione delle attività e delle iniziative del Governo relative all'attuazione del programma, attraverso rapporti periodici, pubblicazioni e strumenti di comunicazione, tra cui le relazioni trimestrali sullo stato di attuazione; elaborazione di indicatori temporali, qualitativi, quantitativi e finanziari per evidenziare lo stato di avanzamento.

Il **Parlamento** esercita una funzione di **indirizzo politico e di controllo sul programma di Governo** attraverso vari meccanismi e strumenti istituzionali, volti ad assicurare che le politiche e le azioni dell'Esecutivo siano conformi agli obiettivi dichiarati e agli indirizzi previsti. La partecipazione delle Camere alla definizione dell'indirizzo politico avviene principalmente durante il dibattito e la votazione **sulla fiducia al Governo**. Il programma politico del Governo è discusso in sede parlamentare e, se approvato, costituisce la base del rapporto fiduciario tra il Governo e la maggioranza parlamentare.

Diversi enti e amministrazioni presentano al Parlamento **relazioni periodiche**, che forniscono aggiornamenti sullo stato di attuazione delle politiche e dei programmi governativi. Le **relazioni al Parlamento**, oltre a costituire una occasione importante per effettuare un bilancio di quanto realizzato in un dato settore, portano a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica non solo i progressi compiuti, ma anche eventuali ritardi e ostacoli incontrati nell'azione di governo.

PROGRAMMAZIONE LEGISLATIVA (PARAGRAFI 109-121 DELLE LINEE GUIDA)



Una **programmazione legislativa** adeguata consente di evitare decisioni affrettate che possono compromettere la qualità della legislazione. Leggi **non programmate o urgenti**, non incluse nella programmazione legislativa, rischiano di sovraccaricare sia il Governo che il Parlamento, determinando un processo di redazione affrettato, consultazioni e dibattiti eccessivamente rapidi e conseguentemente una legislazione di qualità insufficiente o inadatta.

Affinché la programmazione legislativa possa raggiungere i suoi obiettivi, i Governi dovrebbero **pubblicare regolarmente** i programmi di lavoro e condividerli, tramite canali chiari, visibili e facilmente individuabili e accessibili, con le altre istituzioni, le organizzazioni per i diritti umani, la società civile e i portatori di interesse.

I programmi legislativi devono contenere **obiettivi raggiungibili e scadenze realistiche e flessibili** e prevedere spazi e tempi per la **legislazione secondaria** destinata ad attuare le leggi primarie, che dovrebbe essere preparata in parallelo con la legislazione primaria, per garantire coerenza ed evitare ritardi nell'attuazione. Deve essere prevista **una procedura chiara e uniforme** per la preparazione e l'adozione della programmazione legislativa e delle singole proposte di legge e per la loro attuazione, modifica e monitoraggio. È importante che il processo di pianificazione sia coerente con il ciclo di bilancio dello Stato e che rifletta le allocazioni di bilancio e le spese.

L'inserimento di proposte di legge che non fanno parte del piano legislativo iniziale dovrebbe essere ridotta al minimo e applicata solo quando necessario. È opportuno valutare su base regolare il funzionamento della legislazione nella pratica (**valutazione ex post**), in modo da individuare potenziali lacune e incoerenze in una fase precoce e poter adottare i correttivi necessari.

La **comunicazione** aiuta a garantire una pianificazione legislativa efficace ed efficiente. Una comunicazione regolare all'interno del Governo e tra il Governo e il Parlamento è essenziale per migliorare l'organizzazione e la pianificazione.

La **normativa che regola** il processo legislativo deve essere valutata e **rivista regolarmente**. Questo aiuta a garantire che le leggi e le procedure che disciplinano le diverse fasi del processo legislativo continuino a fornire una guida utile e pertinente. Il **monitoraggio sull'attuazione dei programmi legislativi** effettuato con regolarità è utile per garantire la funzionalità dell'eventuale successivo ciclo di pianificazione legislativa e per apportare modifiche tempestive e ragionevoli al piano in corso.



Nel contesto italiano è prevista una metodologia strutturata per la programmazione legislativa.

Attraverso la programmazione legislativa il Parlamento e il Governo stabiliscono le priorità legislative da affrontare in un determinato periodo, al fine di rispondere alle esigenze della collettività e garantire una pianificazione efficiente dell'attività normativa. Essa permette di orientare l'elaborazione, la discussione e l'approvazione delle leggi, assicurando che le risorse parlamentari siano utilizzate in modo ottimale e che le leggi siano coerenti con gli obiettivi.

La competenza per la programmazione legislativa è condivisa tra il Parlamento e il Governo. Uno primo strumento fondamentale è la programmazione parlamentare tramite il **calendario dei lavori parlamentari**. Alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, cui partecipa il Governo con un proprio rappresentante, è affidato il compito di stabilire i tempi e le modalità di discussione dei disegni di legge. Nella determinazione delle priorità legislative, il Governo ha un ruolo propositivo, attraverso la presentazione dei disegni di legge e il coordinamento dell'attuazione delle politiche legislative. I principali strumenti per la programmazione legislativa del Governo sono il **"Programma di Governo"** e il **"Documento di programmazione economica e finanziaria"** (DEF). Il Programma di Governo stabilisce l'agenda politica e le principali riforme che l'Esecutivo intende perseguire durante la legislatura. Il DEF, invece, presentato annualmente, stabilisce le priorità macroeconomiche e sociali, orientando la legislazione futura in funzione degli obiettivi stabiliti. La programmazione legislativa si avvale, inoltre, di strumenti di monitoraggio e valutazione, come i

rapporti annuali e le relazioni di verifica sull'attuazione delle leggi, che consentono di misurare l'efficacia della normativa approvata e di pianificare eventuali aggiustamenti.

Un elemento chiave per la definizione delle priorità legislative è la **programmazione normativa semestrale**. Ogni Ministero, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, è tenuto a comunicare al sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, attraverso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), un programma normativo semestrale. Questo programma deve contenere l'elenco delle iniziative normative previste per il semestre successivo, salvo casi di straordinaria necessità e urgenza. L'obiettivo principale di questo processo è assicurare che l'attività normativa del Governo sia coerente con le sue priorità e obiettivi politici. A tal fine, è necessaria la collaborazione coordinata di tutti i Ministeri interessati, che contribuiscono alla formazione di un programma normativo organico.

Per migliorare l'efficacia e la trasparenza della pianificazione legislativa, il DAGL ha sviluppato, in collaborazione con il Dipartimento servizi strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una piattaforma digitale denominata «**AGENDATTIVA**». Questa piattaforma rappresenta un'importante innovazione per la digitalizzazione dell'attività normativa, poiché facilita la **gestione, il monitoraggio e l'aggiornamento continuo delle iniziative legislative**. Grazie a un controllo costante sulle iniziative normative, è possibile migliorare l'efficienza del processo legislativo e garantire l'attuazione trasparente e responsabile delle politiche.

REDAZIONE DELLE LEGGI (PARAGRAFI 122-140 DELLE LINEE GUIDA)



La decisione politica si trasforma in legge attraverso un processo di **redazione** condotto secondo criteri specifici. Chi si occupa concretamente della redazione delle leggi deve conoscere le tecniche di redazione, ma anche la materia che si intende regolamentare. Inoltre, deve essere consapevole del contesto pubblico al quale si rivolge, in modo da redigere leggi chiare, intelligibili e accessibili. Idealmente, la stesura delle leggi dovrebbe essere un processo coordinato che coinvolge esperti della materia ed esperti di redazione legislativa.

L'uso di **nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale (IA)** per la redazione dei testi legislativi offre opportunità per migliorare la qualità, l'efficienza e la trasparenza del processo di produzione delle leggi attraverso il rafforzamento della chiarezza e della coerenza testuale; la massimizzazione del riutilizzo di concetti giuridici simili; il supporto ai redattori legali e la presentazione agli utenti finali, inclusa l'accessibilità e la visualizzazione; la facilitazione dell'uso di varianti linguistiche e la gestione delle versioni di ciascun tipo di documento legislativo; la facilitazione della consolidazione e della ricercabilità del testo. Al tempo stesso, l'adozione delle nuove tecnologie presenta anche una serie di rischi e sfide, tra i quali la difficoltà nel rispecchiare adeguatamente principi e valori fondamentali e nell'adattarsi all'evoluzione della società, il rischio di pregiudizi e discriminazioni generati dall'impiego di dati e algoritmi non adeguatamente regolati, la mancanza di trasparenza e la difficoltà di comprendere decisioni o risultati di un sistema di IA e la possibilità di discriminazioni nell'accessibilità a tali strumenti. Per evitare tali rischi, lo sviluppo e l'uso delle tecnologie digitali e dei sistemi di IA nel contesto della produzione legislativa dovrebbero essere ispirati da principi di tutela dei diritti umani con valutazioni dell'impatto sui diritti umani effettuate prima, durante e dopo l'uso di tali tecnologie e sistemi. I legislatori

dovrebbero essere trasparenti sull'impiego di sistemi di IA nella produzione legislativa, con spiegazioni chiare sulla logica utilizzata dagli algoritmi.

Il processo di redazione dovrebbe essere **distinto** da quello di definizione delle politiche, ma i processi dovrebbero essere messi in relazione tra loro attraverso una **cooperazione** ampia tra i vari soggetti coinvolti e un coinvolgimento precoce. Leggi efficaci sono quelle il cui scopo, contenuto, contesto e risultati portano tutti al **raggiungimento degli obiettivi** desiderati. Poiché le leggi sono il principale mezzo per tradurre la politica pubblica in azione, devono essere **redatte in modo chiaro, preciso e non ambiguo**, il che, a sua volta, aiuta a garantire che le leggi siano prevedibili. Il linguaggio utilizzato durante la redazione dovrebbe essere semplice e conciso e le definizioni chiare per non lasciare spazio a interpretazioni potenzialmente divergenti o arbitrarie.

Le **regole o le istruzioni che governano la preparazione, la redazione e la revisione** delle politiche e delle proposte di legge devono essere chiare e non ambigue. I termini per l'esame dei progetti di legge da parte del Parlamento, specialmente a livello di Commissione parlamentare, non dovrebbero essere troppo brevi né troppo rigidi, per consentire flessibilità in caso di proposte di testi di legge lunghi o complessi, e dovrebbero garantire la priorità ai progetti di legge con maggiore importanza politica, giuridica o sui diritti umani. La legislazione deve prevedere appositi processi di verifica e controllo. Le leggi devono essere coerenti tra loro, aderire al principio di legalità e rispettare la gerarchia delle fonti.

Manuali condivisi di tecnica legislativa dovrebbero essere utilizzati da tutti i responsabili della redazione dei testi normativi al fine di codificare le migliori regole e promuovere la coerenza e l'omogeneità nella predisposizione delle leggi. Tutti coloro che si occupano di redazione dei testi normativi dovrebbero fare riferimento allo stesso manuale. Sia i governi che i parlamenti dovrebbero prevedere un'attività di **formazione** iniziale e continua sulla redazione legislativa, per creare un corpo di esperti qualificati, destinando allo scopo risorse sufficienti. Sia il Governo che il Parlamento dovrebbero investire in personale di elevata competenza e adeguatamente retribuito per garantire una legislazione di qualità e la formazione di professionalità specifiche.



In Italia, l'elaborazione dei testi normativi è affidata a tecnici degli esecutivi statali e regionali, del Parlamento e delle assemblee legislative regionali che fanno riferimento a un insieme di regole consolidate.

Il percorso di definizione di norme condivise di tecnica legislativa è iniziato con le **Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi**, adottate da Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri nel 1986. Queste linee guida rappresentavano un'iniziativa volta al miglioramento della chiarezza e della precisione dei testi normativi sottolineando l'importanza dell'utilizzo di un linguaggio semplice e accessibile, della struttura logica dei testi e della coerenza terminologica e stilistica. Basandosi sul lavoro tecnico svolto dagli Uffici del Senato e della Camera insieme agli Uffici del Governo, i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno adottato congiuntamente, il 20 aprile 2001, la «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi». Complementari alle regole e raccomandazioni del 2001 sono le «indicazioni sull'istruttoria legislativa in Commissione» contenute nelle circolari dei Presidenti delle Camere del 10 gennaio 1997.

Nel tempo, l'attenzione alla qualità della legislazione si è ulteriormente intensificata anche alla luce della necessità di adottare procedure più rigorose per la revisione normativa e per la valutazione dell'impatto delle leggi. Al tempo stesso, anche le regioni hanno iniziato a sviluppare propri manuali per la redazione legislativa, basati su esperienze locali e su contributi scientifici di esperti di diritto, spesso in collaborazione con le istituzioni parlamentari. Nel 2007, la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province ha pubblicato il primo **manuale di tecnica legislativa per le regioni**, che si prefigge di standardizzare e uniformare le pratiche legislative regionali, offrendo strumenti e raccomandazioni pratiche per migliorare la chiarezza, la precisione e l'efficacia dei testi normativi in una prospettiva di collaborazione sinergica tra Parlamento e regioni. La quarta edizione del manuale, pubblicata nel marzo 2024, rappresenta un ulteriore passo avanti nel campo della tecnica legislativa a livello regionale, grazie a integrazioni e nuove sezioni che rispecchiano le evoluzioni normative e le migliori pratiche emerse negli ultimi anni.

In ambito parlamentare, la qualità degli atti normativi costituisce un obiettivo cui concorrono diverse strutture in tutte le fasi del ciclo normativo. In entrambi i rami del Parlamento sono presenti **servizi amministrativi** che si occupano di analizzare le proposte di legge, assicurando che siano rispettati i criteri di qualità formale e tecnica e contribuendo così al miglioramento della comprensibilità e dell'efficacia delle leggi. Tra le principali attività svolte in ogni fase dell'*iter* legislativo si evidenziano la revisione dei testi, la verifica della coerenza interna ed esterna delle disposizioni e la consulenza sulle tecniche di redazione legislativa.

Il controllo sulla qualità della legislazione è svolto anche da un apposito organo parlamentare, il **Comitato per la legislazione**, presente in entrambi i rami del Parlamento. In base all'articolo 20-*bis* del Regolamento del Senato, il Comitato è incaricato di esprimere pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante e sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, con riguardo alla valutazione d'impatto e alla qualità dei testi normativi (art. 20-*bis*, commi 3 e 5). Il Comitato può, inoltre, essere chiamato a pronunciarsi, a richiesta delle Commissioni, sugli schemi di atti normativi del Governo e sui disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge (art. 20-*bis*, commi 5 e 7). Al Comitato sono, inoltre, assegnati i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sui quali esprime il proprio parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge previste dalla legislazione vigente (art. 20-*bis*, commi 5 e 8).

VALUTAZIONE D'IMPATTO *EX ANTE* (PARAGRAFI 141-159 DELLE LINEE GUIDA) ED *EX POST* (PARAGRAFI 160-168 DELLE LINEE GUIDA)



Un **adeguato processo di valutazione** condotto prima dell'avvio della redazione delle proposte di legge rafforza l'efficacia e l'applicabilità della normativa. In questa fase dovrebbero essere discusse e ponderate diverse opzioni, con indicazione dei rispettivi impatti, vantaggi e svantaggi e della facilità o difficoltà di realizzazione. Una volta

identificato un problema, la valutazione solitamente prosegue con un'analisi dei bisogni e una descrizione dei risultati attesi, con indicazione delle eventuali soluzioni, anche non legislative, inclusa quella del non intervento. Seguono la discussione e la definizione della soluzione preferibile (**valutazione ex ante**, ovvero prima dell'adozione della legge), e poi la valutazione e il monitoraggio della legislazione adottata (**valutazione ex post**, ovvero dopo l'adozione della legge). Stabilire obiettivi adeguati e chiari all'inizio di qualsiasi processo legislativo — ossia obiettivi specifici, misurabili, raggiungibili, pertinenti e limitati nel tempo — può essere utile anche per valutare se le normative hanno raggiunto gli obiettivi. La valutazione della legislazione adottata può avvenire in relazione a leggi specifiche, spesso con l'obiettivo di emendarle o sostituirle, o sotto forma di revisione periodica di un intero insieme di leggi esistenti, ad esempio in un determinato settore.

La valutazione d'impatto *ex ante* è **sia uno strumento che un processo** finalizzato a informare i decisori pubblici sull'opportunità e sulle modalità di un intervento regolatorio in vista del raggiungimento di un obiettivo politico. La valutazione *ex ante* **deve essere neutrale, basata su evidenze e aperta**. Identificare chiaramente e accuratamente un'esigenza specifica e adottare una posizione neutrale, basata su evidenze e orientata ai risultati, sono presupposti essenziali per una corretta valutazione d'impatto. Applicare questo strumento durante la fase di definizione delle politiche o all'inizio del processo legislativo aiuta a ridurre la legislazione inefficace, incompleta o incoerente. Ulteriori analisi di impatto possono essere condotte anche in altre fasi del processo legislativo, ad esempio, dopo la predisposizione di un disegno di legge o dopo l'approvazione di modifiche sostanziali. La valutazione d'impatto dovrebbe essere **condotta dagli autori delle proposte di legge e da esperti**. Dato che la maggior parte delle leggi è predisposta dai governi, è necessario prevedere adeguati meccanismi per la valutazione d'impatto, che coinvolgano i ministeri competenti, ma anche esperti nel processo di valutazione, che possono svolgere un controllo di qualità e assistere i ministeri e altri enti nello svolgimento delle valutazioni. Una volta adottate le procedure per la valutazione d'impatto, è importante che i funzionari ricevano una formazione regolare. Per quanto riguarda le proposte di legge di iniziativa parlamentare, si pone la questione di come garantire una valutazione d'impatto adeguata, dato che i membri del Parlamento e i loro staff spesso non dispongono delle stesse capacità del Governo. Potrebbe, dunque, essere necessario sviluppare capacità di elaborare valutazioni d'impatto all'interno dei parlamenti. Un'altra opzione possibile è quella di designare un'agenzia indipendente a servizio sia del Governo che del Parlamento, che potrebbe essere incaricata anche di supportare la preparazione o elaborare una valutazione d'impatto delle iniziative legislative dei cittadini. Nel processo di valutazione d'impatto dovrebbero essere sistematicamente incluse le **consultazioni pubbliche**, così da offrire ai cittadini e ai portatori di interesse la possibilità di contribuire alla definizione delle politiche e delle leggi.

È importante definire una **metodologia per la valutazione d'impatto**, con l'adozione di apposite linee guida che definiscano i criteri con i quali condurre la valutazione. Per evitare di imporre oneri generalizzati, la valutazione d'impatto non dovrebbe essere intrapresa per tutte le leggi, ma solo nei casi nei quali è ritenuta necessaria. Per confrontare gli impatti positivi e negativi delle opzioni regolamentari e non regolamentari possono essere utilizzate varie metodologie, inclusi metodi qualitativi e quantitativi, analisi costi-benefici, metodi multicriterio e analisi di equilibrio parziale e generale. A seconda dell'argomento della proposta di legge, può essere indagato l'impatto politico, economico, ambientale, sull'occupazione, sui diritti umani inclusi gli aspetti di genere e diversità o l'impatto anticorruzione.

Le situazioni in cui i redattori delle leggi sono esentati dal condurre una valutazione d'impatto completa, comunque in casi di urgenza, devono essere ridotte al minimo. Molte leggi statali contengono eccezioni alla valutazione d'impatto in casi di emergenza pubblica o di applicazione di procedure legislative accelerate. L'adozione di procedure d'urgenza senza giusta causa o l'accelerazione di legislazione con profili di alta complessità e importanza contrasta con i principi di buon governo e di democrazia. Inoltre, l'assenza di valutazione d'impatto conduce a una legislazione insufficientemente pianificata, valutata e controllata, con conseguenze potenzialmente gravi per la qualità e l'attuazione delle leggi. Gli organi di controllo dovrebbero monitorare l'uso delle eccezioni ai requisiti di valutazione d'impatto per prevenire abusi e il mancato svolgimento di valutazioni d'impatto approfondite e basate su evidenze dovrebbe avere conseguenze, quali il mancato esame dei disegni di legge in sede parlamentare.

La legislazione in vigore deve essere **valutata** ed esaminata per **verificare l'adeguato raggiungimento degli obiettivi** prefissati. Le domande essenziali alle quali rispondere quando si conducono valutazioni *ex post* sono: se esiste ancora una ragione valida per regolamentare (appropriatezza); se la normativa ha raggiunto gli obiettivi (efficacia); se ha dato origine a costi inutili (efficienza) o ad altri impatti non previsti, compreso l'impatto discriminatorio su certe persone o gruppi, e se sono necessarie modifiche, rimozioni o sostituzioni. In generale, la valutazione *ex post* deve essere proporzionata al rilievo di una normativa, ai suoi impatti e al grado di interesse pubblico. La valutazione *ex ante* e la valutazione *ex post* sono collegate e si rafforzano reciprocamente, rappresentando fasi diverse, ma interconnesse del ciclo di definizione delle politiche e delle leggi, dove ogni fase si nutre dell'altra. La valutazione *ex post* dovrebbe chiarire se gli obiettivi della legislazione sono stati raggiunti, particolarmente in termini di attuazione e impatto. Accanto alla valutazione dell'impatto economico, sociale e ambientale delle leggi, dovrebbe sempre integrare prospettive di diritti umani, inclusi genere e diversità.

Come per la valutazione d'impatto *ex ante*, la legislazione dovrebbe indicare quali tipi di leggi devono essere sottoposte a valutazione *ex post* e definire una **metodologia di valutazione** adeguata, che specifichi come devono essere condotte le valutazioni, il loro ambito e le relative conseguenze. La metodologia dovrebbe essere inserita all'interno di un quadro di analisi costi-benefici, in cui i vari tipi di impatto sono identificati e documentati e le relative grandezze valutate. Inoltre, i risultati osservati dovrebbero essere confrontati con ciò che sarebbe accaduto in assenza di regolamentazione. Devono essere condotte **consultazioni** con le parti interessate, utilizzando processi il più possibile inclusivi e accessibili. La copertura e la durata delle consultazioni dovrebbero essere proporzionate alla rilevanza della regolamentazione e ai suoi impatti e al grado di interesse pubblico. Dovrebbero essere regolarmente previste **attività di formazione** sulle modalità di svolgimento delle valutazioni d'impatto *ex post* in modo corretto ed efficace, basate sulla metodologia stabilita. Per quanto possibile, le valutazioni *ex post* dovrebbero essere rese pubbliche per migliorare la trasparenza e motivare le scelte politiche, soprattutto in materie controverse. Le valutazioni *ex post* dovrebbero essere speculari alle valutazioni *ex ante*; la verifica del raggiungimento degli obiettivi dichiarati è funzionale alla revisione della legislazione.

Non tutti i Paesi dispongono di un adeguato sistema di valutazione *ex post*. Nei Paesi che lo prevedono, responsabile delle valutazioni *ex post* è solitamente il Governo, in particolare il ministero competente. In alcuni ordinamenti questo compito è affidato ad apposite agenzie che dovrebbero garantire maggiore neutralità, in particolare rispetto a legislazioni politicamente o altrimenti sensibili. In ogni caso, il processo può essere migliorato coinvolgendo nelle valutazioni

ex post i cittadini e i portatori di interesse e conducendo dibattiti aperti sull'applicazione delle misure.

La **valutazione *ex post*** è parte integrante del **controllo parlamentare**. Nell'ambito del loro ruolo generale di supervisione, è importante che anche i parlamenti, oltre agli altri organismi che svolgono questo compito, si impegnino nella valutazione *ex post* della legislazione, anche definita controllo post-legislativo. È fondamentale che i parlamenti dispongano di strutture e procedure adeguate e della capacità di fornire risultati e condurre attività di *follow-up* relative al controllo post-legislativo. La valutazione *ex post* è spesso eseguita da comitati parlamentari, i quali valutano l'implementazione e gli impatti delle leggi che rientrano nelle loro competenze o, a causa delle loro capacità spesso limitate, chiedono al Governo di farlo. I risultati delle valutazioni *ex post* potrebbero quindi essere discussi in Parlamento.



Nell'ordinamento italiano, l'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** è stata introdotta con l'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50. Successivamente, l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ha rivisitato ampiamente la materia, affiancando all'AIR, definita come la valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative, la **verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)**, che consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Le procedure per l'elaborazione dell'AIR sono dettagliatamente disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, recante la «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione», adottata in attuazione del regolamento medesimo. In base all'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180, lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese anche attraverso l'effettiva applicazione della disciplina relativa all'AIR e VIR.

L'AIR deve accompagnare tutti gli atti normativi del Governo, quali i disegni di legge di iniziativa governativa, inclusi quelli di conversione di decreti-legge, gli schemi di decreti legislativi, gli atti normativi adottati dai singoli Ministri e i provvedimenti normativi interministeriali. Non sono soggette ad AIR alcune tipologie specifiche di atti, come i disegni di legge costituzionali, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici. Tuttavia, anche nei casi di esclusione o esenzione dall'AIR, ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari o dal Consiglio dei ministri, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento viene integrata con l'indicazione degli impatti attesi su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, nonché della comparazione delle eventuali opzioni regolatorie considerate.

Spetta all'Amministrazione proponente svolgere l'AIR e trasmetterla al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri con riferimento a ogni proposta normativa per la quale non sia stata dichiarata l'esclusione o non sia stata richiesta e concessa l'esenzione dall'AIR. Nello svolgimento delle attività in materia di AIR e VIR, il DAGL si

avvale del Nucleo per la valutazione di impatto della regolamentazione (NUVIR); le valutazioni del NUVIR sono pubblicate sul sito istituzionale del Governo. Ogni relazione AIR è sottoposta all'esame del NUVIR ai fini della valutazione della coerenza rispetto alle disposizioni del regolamento. In particolare, per ogni relazione il NUVIR elabora una scheda di valutazione che il DAGL trasmette all'Amministrazione nella quale si evidenziano le eventuali integrazioni necessarie. In sede di valutazione finale, il Nucleo dà conto sia delle valutazioni precedenti che delle modifiche e integrazioni apportate dall'Amministrazione, confermando o modificando il giudizio precedentemente espresso.

Se l'AIR è uno strumento a supporto delle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo, la VIR analizza l'efficacia e l'efficienza della normativa sulla base degli obiettivi perseguiti e dei risultati ottenuti. AIR e VIR sono strumenti, tra loro integrati, che concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolazione; attraverso l'utilizzo delle evidenze fattuali disponibili, contribuiscono, inoltre, alla trasparenza del processo decisionale.

Così come previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005, e dall'articolo 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2017, il Governo presenta una **relazione annuale** al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione e della valutazione di impatto. La Relazione relativa all'anno 2023 (Doc. LXXXIII, n. 2) evidenzia che oltre l'80 % degli atti normativi assoggettati alla normativa in materia di analisi di impatto della regolazione è corredato dalla documentazione AIR, percentuale che si attestava al 61 % nel 2022, al 53 % nel 2021 e al 51 % nel 2020. Sempre secondo la Relazione, il 54 % degli atti normativi approvati in Consiglio dei ministri non è inizialmente corredato dalla documentazione prescritta, che viene trasmessa al Parlamento in un momento successivo con un ritardo medio di 25 giorni rispetto alla presentazione del disegno di legge alle Camere. Risulta, invece, ancora ampiamente sottoutilizzato lo strumento della VIR, sia in termini di valutazione degli atti sottoposti ad AIR, anche ai fini della revisione e manutenzione normativa, che di analisi di determinate politiche pubbliche.

Tra gli strumenti a supporto della qualità della legislazione rientra anche l'**analisi tecnico-normativa** (ATN), disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008. L'ATN è una relazione, predisposta dall'amministrazione competente e verificata dal DAGL, che deve accompagnare gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa, i disegni di legge costituzionale, i decreti-legge e i regolamenti ministeriali e interministeriali. L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione. L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza rilevante, sia nazionale che comunitaria, e tiene conto di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto nonché dell'eventuale esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

I Comitati per la legislazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati verificano la presenza delle prescritte relazioni a corredo degli atti normativi. A norma dell'articolo

20-*bis* del Regolamento, il **Comitato per la legislazione del Senato** è chiamato ad esprimersi sulla valutazione d'impatto, e, dunque, a esaminare la completezza e la congruità dell'analisi d'impatto che accompagna i disegni di legge di iniziativa governativa, inclusi quelli di conversione dei decreti-legge. La competenza in materia di valutazione d'impatto è una specificità che caratterizza il Comitato per la legislazione del Senato rispetto all'omologo organo della Camera ed è esercitata attraverso i pareri sui disegni di legge espressi in sede consultiva. Per l'espressione dei pareri, il Comitato può attingere alle informazioni contenute nelle AIR e nei *dossier* predisposti dai servizi di documentazione del Senato. Il quadro conoscitivo a disposizione del Comitato può essere ulteriormente arricchito dai documenti dell'Ufficio valutazione impatto del Senato, che pubblica studi e ricerche di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche basate sull'esame – anche sperimentale – dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia delle stesse. I rilievi del Comitato fanno riferimento alle analisi di impatto sia in termini statistici che qualitativi, approfondendo non solo le modalità di elaborazione e redazione delle AIR, ma anche la correttezza e l'efficacia dell'utilizzo degli strumenti previsti ai fini del miglioramento della qualità della legislazione.

CONSULTAZIONI (PARAGRAFI 169-186 DELLE LINEE GUIDA)



La necessità di sottoporre a **consultazione pubblica** le politiche e le proposte di legge risponde a un'esigenza fondamentale di trasparenza e buon governo. Un processo di consultazione pubblica trasparente, inclusivo e ben strutturato è essenziale per la predisposizione di leggi efficaci e condivise, rafforza la fiducia nelle istituzioni e garantisce una partecipazione democratica attiva. Le consultazioni sono strumenti di interazione con il pubblico, che consentono di raccogliere informazioni preziose per il miglioramento della qualità delle leggi. Per garantire un'efficace partecipazione, gli Stati devono sviluppare politiche che prevedano un **coinvolgimento** attivo e sistematico degli **stakeholder** durante tutto il processo legislativo: leggi redatte senza un adeguato contributo esterno necessiteranno con maggiore probabilità di modifiche successive.

Un processo efficace richiede che siano delineate **procedure chiare** su come svolgere consultazioni aperte e inclusive, indicando anche come saranno utilizzate le informazioni raccolte. Le consultazioni dovrebbero avere inizio sin dalle fasi preliminari del processo legislativo e proseguire nelle fasi successive. Anche dopo l'adozione delle leggi, è fondamentale organizzare consultazioni per valutare l'impatto e l'applicazione della normativa. La **trasparenza** è un elemento cruciale per le consultazioni pubbliche. I partecipanti devono essere informati **tempestivamente** riguardo agli aspetti su cui verranno consultati e in quale fase del processo. È essenziale condividere tutte le versioni delle bozze di legge con gli *stakeholder* rilevanti e pubblicare note esplicative e piani legislativi con largo anticipo.

Gli **strumenti elettronici** possono migliorare l'inclusività e l'accessibilità delle consultazioni. È necessario informare attivamente il pubblico tramite i media, invitandolo a fornire *feedback*; i siti *web* governativi devono essere chiari, accessibili e *user-friendly*. I legislatori devono individuare correttamente i gruppi maggiormente interessati dalle proposte legislative, includendo anche quelli svantaggiati e non rappresentati, per garantire una partecipazione equa e inclusiva.

I **metodi di consultazione** devono essere adeguati alla fase del processo legislativo. All'inizio, è utile condurre consultazioni ampie con vari gruppi, restringendo poi il *focus* con il progredire del processo. Le audizioni parlamentari dovrebbero essere aperte a un ampio numero di partecipanti per garantire un dibattito aperto e vivace. Le consultazioni devono avere uno **scopo chiaro e istruzioni precise**. I documenti di consultazione devono definire l'ambito e l'impatto delle consultazioni, includendo informazioni dettagliate sulla bozza di provvedimento e fornendo istruzioni chiare per il *feedback*. È fondamentale che i partecipanti abbiano tempo sufficiente per fornire *input* adeguati, considerando la complessità della bozza e le tempistiche appropriate.

Dopo le consultazioni, gli organizzatori devono fornire un ***feedback* tempestivo e significativo** sui risultati, spiegando chiaramente le ragioni per l'inclusione o esclusione dei commenti ricevuti. Questo meccanismo è essenziale per mantenere la fiducia pubblica nel processo e nelle istituzioni pubbliche. L'**accesso alle informazioni** deve essere garantito durante tutto il processo di consultazione. Le eccezioni alle consultazioni pubbliche devono essere ridotte al minimo, giustificate solo in casi di emergenza e accompagnate da valutazioni *ex post* delle leggi adottate.



L'utilizzo crescente delle consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse, facilitato dalla tecnologia digitale, ha consentito alle istituzioni pubbliche italiane di garantire una maggiore partecipazione della società civile alle decisioni politiche e al monitoraggio della loro efficacia.

Le amministrazioni pubbliche utilizzano le consultazioni per raccogliere informazioni, esperienze, osservazioni e suggerimenti sia prima che dopo l'adozione delle decisioni, nonché per valutarne gli effetti. Secondo le procedure e metodologie della valutazione di impatto introdotte dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, e dalla relativa Guida di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, **nel corso dell'AIR, salvo casi straordinari di necessità e urgenza, nonché della VIR**, l'Amministrazione competente all'iniziativa regolatoria consulta i destinatari dell'intervento. L'obiettivo della consultazione è acquisire elementi che, nel caso dell'AIR, possono afferire agli aspetti critici della situazione attuale, alle opzioni di intervento, alla valutazione degli effetti attesi, e, nel caso della VIR, riguardano la valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti. La consultazione può essere aperta, se rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi, o ristretta, se rivolta a soggetti predefiniti dall'Amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. L'Amministrazione ricorre alla consultazione aperta o ristretta, in via alternativa o congiunta, tenendo conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi correlati al processo valutativo.

Le **Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia**, contenute nella Direttiva della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 31 maggio 2017, e la Guida AIR e VIR delineano i principi e criteri generali da seguire. Le Linee guida offrono indicazioni operative alle amministrazioni pubbliche per realizzare processi partecipativi aperti e inclusivi, migliorando così la qualità, trasparenza ed efficacia delle decisioni pubbliche. La partecipazione è uno strumento per raccogliere i punti di vista di cittadini, imprese e organizzazioni nell'elaborazione delle politiche pubbliche; durante il processo di consultazione, le amministrazioni sollecitano

contributi sotto forma di commenti, idee e osservazioni, che vengono poi valutati e integrati nelle decisioni. Destinate principalmente alle amministrazioni centrali dello Stato, agli enti pubblici nazionali e alle agenzie, le Linee guida sono anche un riferimento per altre amministrazioni, nonché per cittadini e imprese, che possono conoscere le opportunità di partecipazione e verificare le consultazioni svolte.

In altri ambiti istituzionali, salvo disposizioni specifiche delle normative di settore, non esiste un obbligo, ma una facoltà per le amministrazioni di svolgere consultazioni nelle modalità da loro stesse determinate. Sotto il profilo del metodo, il codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, all'articolo 9, ha promosso l'uso delle tecnologie nelle attività di partecipazione democratica. Le autorità indipendenti, dotate di propri regolamenti per l'adozione degli atti, prevedono sia consultazioni pubbliche aperte a tutti i soggetti interessati sia consultazioni ristrette a soggetti predefiniti come associazioni rappresentative e grandi imprese.

In ambito parlamentare, le consultazioni sono uno strumento di arricchimento della democrazia rappresentativa, che amplia le opportunità di intervento nei lavori parlamentari per cittadini e *stakeholder*. Nelle ultime legislature si è osservato un incremento nell'uso delle consultazioni da parte delle **Commissioni parlamentari del Senato**, che hanno adottato diverse modalità di rilevazione e analisi in funzione delle aree di indagine e degli obiettivi di approfondimento. Queste esperienze hanno portato all'elaborazione di una proposta di **Linee guida per le consultazioni pubbliche** promosse dal Senato, basata sulle migliori pratiche europee e internazionali e sugli *standard* del Dipartimento per la funzione pubblica, con l'obiettivo di definire principi e procedure uniformi per una partecipazione efficace e corretta dei cittadini all'attività parlamentare. La proposta è stata presentata dal Presidente del Senato il 9 marzo 2017 e su di essa è stata avviata una consultazione pubblica che ha raccolto oltre cento contributi da cittadini, associazioni, rappresentanti della società civile, centri di ricerca e università; i rilievi e suggerimenti pervenuti sono stati presi in considerazione in vista della redazione finale del documento. Le Linee guida adottate dal Senato individuano undici principi ai quali deve conformarsi il procedimento consultivo e definiscono le fasi e le principali attività in cui esso si articola. I principi sono: imparzialità, lealtà comunicativa, accessibilità, inclusione, trasparenza, pubblicità, chiarezza, tutela della riservatezza, tempestività, strutturazione e riscontro dei risultati.

Le consultazioni pubbliche in settori specifici o da parte di regioni ed Enti locali sono regolate da normative e guide aggiuntive.

MECCANISMI DI CONTROLLO (PARAGRAFI 187-206 DELLE LINEE GUIDA)



L'OSCE raccomanda l'adozione di meccanismi di supervisione delle procedure e degli obiettivi della politica regolatoria, con l'istituzione di un **organo permanente** che assicuri il controllo di qualità degli strumenti di gestione regolatoria, fornisca linee guida sul loro utilizzo ed eserciti il coordinamento necessario. Le procedure interne al Governo dovrebbero prevedere un organo centrale e permanente, con funzione di controllo sull'intero processo legislativo svolto all'interno dell'Esecutivo, con particolare riguardo alla qualità delle valutazioni d'impatto *ex ante* ed *ex post* e allo svolgimento delle consultazioni pubbliche.

I parlamenti controllano il processo legislativo attraverso i **poteri di indirizzo e controllo** sull'Esecutivo e di approvazione della legislazione. In alcuni Paesi, i parlamenti controllano l'attuazione delle leggi e valutano il raggiungimento dei risultati previsti; la valutazione *ex post* è, dunque, una dimensione di crescente importanza nell'attività parlamentare.

Un fondamentale aspetto del controllo sul processo legislativo è esercitato sulle leggi già approvate, attraverso la verifica di compatibilità con la Costituzione.



In Italia, le funzioni di controllo della qualità della legislazione sono distribuite tra vari attori e processi. All'interno del Governo, è affidato al **Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri** il compito di sovrintendere alle diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi, coordinandone e promuovendone l'istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione. Al Dipartimento compete, inoltre, il coordinamento formale degli atti normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri e la cura della qualità dei testi, in particolare sotto i profili della verifica della conformità alla Costituzione e al diritto dell'Unione europea della disciplina proposta; dell'incidenza della stessa sull'ordinamento giuridico vigente e il corretto uso delle diverse fonti normative; della revisione tecnico-formale dei testi anche con riferimento all'omogeneità, alla chiarezza della formulazione delle disposizioni e delle definizioni, alla qualità del linguaggio normativo, alle tecniche di modificazione e di abrogazione delle disposizioni vigenti e della verifica delle relazioni e delle analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative normative del Governo.

Per quanto riguarda il **Parlamento**, l'attività di controllo della qualità della legislazione è svolta in ciascuna delle fasi di esame e approvazione dei disegni di legge. Sia in Senato che presso la Camera dei deputati la verifica della qualità della legislazione rientra nelle competenze specifiche di uno specifico organo parlamentare, il **Comitato per la legislazione**. Le **amministrazioni parlamentari** svolgono consulenza nella predisposizione tecnica dei testi in vista della presentazione dei disegni di legge, con particolare riferimento al loro coordinato collegamento con precedenti testi legislativi e provvedono alla revisione dei testi dei disegni di legge proposti dalle Commissioni per la discussione in Assemblea, nonché alla predisposizione di quelli approvati in Commissione o in Assemblea, con particolare riguardo all'applicazione delle regole per la redazione dei testi legislativi.

Alla **Corte costituzionale** compete il controllo di conformità alla Costituzione delle leggi e non la verifica preventiva della qualità della legislazione. Tuttavia, la Corte ha manifestato un'attenzione crescente al tema, confermata, da ultimo, dalla sentenza n. 110 del 2023, con la quale una disposizione contenuta in una legge regionale è stata dichiarata incostituzionale a causa di una norma di legge regionale irrimediabilmente oscura e, pertanto, causa di incertezza nella sua applicazione concreta.

PUBBLICITÀ E ACCESSIBILITÀ DELLA LEGISLAZIONE (PARAGRAFI 207-215 DELLE LINEE GUIDA)



La legislazione deve essere **pubblica**, disponibile per tutti, **facilmente** e gratuitamente **accessibile** via *internet* o tramite un bollettino ufficiale, in tutte le lingue

ufficiali di uno Stato e, se possibile, anche in lingue non ufficiali prevalenti e di minoranze. La legislazione dovrebbe essere disponibile anche in formati alternativi, come il Braille, formati audio, stampa in grande formato o versioni di facile lettura su richiesta, specialmente quando viene emessa in situazioni di emergenza. La legislazione dovrebbe essere disponibile *on line* su **piattaforme ufficiali** facili da usare, utilizzando le recenti innovazioni tecnologiche per consentire a tutti gli utenti di accedere a informazioni legali correlate, rispettando gli standard e le raccomandazioni sull'accessibilità *web*.

Le disposizioni modificate dovrebbero essere inserite nella legislazione vigente per creare **versioni consolidate della legge**, in modo che la legge pubblicata rifletta sempre la legge applicabile. Le leggi abrogate e obsolete dovrebbero essere identificate e rimosse. Dovrebbero essere previste procedure per **correggere la legislazione errata**, con procedure speciali semplificate per rettificare rapidamente e in modo efficiente errori evidenti, grammaticali, numerici, ortografici o di traduzione, evitando che ogni correzione richieda una procedura legislativa completa.

La **legislazione secondaria** richiesta per attuare le leggi primarie deve essere adottata e pubblicata senza indebiti ritardi per evitare vuoti normativi.



In Italia, gli obiettivi relativi all'accesso, alla ricerca e alla consultazione della normativa vigente sono assicurati dal **portale "Normattiva"**, frutto della collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e la Corte di cassazione. Il portale garantisce l'accesso gratuito e completo alla banca della normativa in vigore, che viene aggiornata in tempo reale. La banca dati include l'intero *corpus* normativo statale. Tutte le leggi, i decreti-legge, i decreti legislativi, i regolamenti e gli altri atti sono disponibili nella modalità cosiddetta di "multivigenza", ovvero una modalità che consente la possibilità di visualizzare il testo originario, le successive modifiche normative e la norma in vigore e il testo vigente in una qualsiasi data indicata dall'utente.

Dal 2010, anno della sua creazione, il portale ha subito continui aggiornamenti, tra cui l'integrazione delle banche dati regionali tramite il "Motore di cooperazione applicativa giuridico/legislativa con le Regioni". Questo motore, sviluppato in collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, permette l'accesso unificato alla legislazione regionale, aggiornata con i nuovi atti normativi emessi dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

La gestione del portale è affidata al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), che ne garantisce il coordinamento operativo come stabilito insieme al Comitato di gestione del portale, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Senato e della Camera dei deputati, in collaborazione con l'Agenzia per l'Italia digitale, con l'obiettivo di gestire la diffusione della documentazione giuridica tramite sistemi informatici, facilitando la ricerca e la consultazione gratuita della normativa vigente. Il portale Normattiva è in costante aggiornamento con l'obiettivo di introdurre nuove funzionalità per migliorare l'esperienza di navigazione e rendere la documentazione accessibile in formati che garantiscano l'interoperabilità e la riusabilità dei dati (XML, HTML, EPUB e RTF) e di collegarsi ai lavori parlamentari di Camera e Senato e agli atti attuativi pubblicati sul sito del Dipartimento per il programma di Governo.

Nell'ambito dei progetti di digitalizzazione e pubblicazione della normativa italiana è stato, inoltre, avviato, sin dal 2012, il progetto interistituzionale **x-Leges** per la realizzazione di un sistema di supporto alla trasmissione e alla gestione dei flussi documentali tra la Presidenza del Consiglio, la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e il Ministero della giustizia durante l'*iter* di formazione, approvazione e pubblicazione dei provvedimenti legislativi. Il progetto **x-Leges**, è finalizzato a realizzare la trasmissione telematica tra organi costituzionali degli atti normativi, la completa informatizzazione della formazione degli atti normativi e delle deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri nonché l'alimentazione automatica della *Gazzetta Ufficiale* attraverso le attività di tracciamento dell'*iter* di approvazione dei provvedimenti, la gestione della documentazione e delle informazioni relative all'*iter* e l'informatizzazione delle fasi di invio dei provvedimenti normativi.

Entro il 30 aprile di ogni anno, il Governo è tenuto a riferire alla Commissione parlamentare per la semplificazione sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e **x-Leges** e sulle loro prospettive di sviluppo. Le ultime due relazioni annuali sono aggiornate, rispettivamente, ad 2023 e aprile 2024 (cfr. Atti n. 163 e n. 495).

CONSIDERAZIONI SUL GENERE E SULLA DIVERSITÀ (PARAGRAFI 216-233 DELLE LINEE GUIDA)



Secondo le Linee guida, le considerazioni sul genere e sulla diversità riguardano la forma, il contenuto e i risultati delle leggi e devono essere integrate in tutte le fasi del processo legislativo, dalla formulazione alla valutazione dell'impatto. Un approccio inclusivo e sensibile alle diversità garantisce che le leggi riflettano le esigenze e i diritti di tutti gli individui, indipendentemente dal loro genere o altre caratteristiche personali, contribuendo così a una società più equa e giusta. A tal fine, sono di fondamentale importanza la partecipazione inclusiva e le consultazioni pubbliche, così come la considerazione delle esigenze specifiche di gruppi diversificati, inclusi quelli storicamente marginalizzati o meno rappresentati.



L'integrazione delle considerazioni relative al genere e alla diversità in tutte le fasi del processo legislativo italiano appare essenziale per promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione, principi irrinunciabili della produzione normativa. Nel tempo, sono stati approvati numerosi interventi normativi volti a **garantire e promuovere la parità di genere** in ambiti specifici quali il lavoro e la rappresentanza politica, introducendo disposizioni per ridurre il divario di genere nelle opportunità di carriera e nella parità salariale¹. La centralità delle questioni

¹ Tra le iniziative più rilevanti si ricordano le disposizioni volte a riequilibrare la rappresentanza di genere negli organi apicali delle società quotate e pubbliche (legge 12 luglio 2011, n. 120); le disposizioni sulla parità nelle cariche elettive, al fine di promuovere l'equilibrio di genere nelle elezioni locali, regionali e nazionali (leggi 23 novembre 2012, n. 215, 7 aprile 2014, n. 56, 30 aprile 2016, n. 20, e 3 novembre 2017, n. 165); l'introduzione del bilancio di genere con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza sulle spese pubbliche e valutarne l'impatto differenziato su uomini e donne, promuovendo politiche di genere nelle decisioni finanziarie pubbliche (decreto legislativo 6 agosto 2018, n. 116); il Piano strategico nazionale per la parità di genere 2021-2026, istituzionalizzato dalla legge di bilancio 30 dicembre 2021, n. 234; la

di genere è stata ribadita anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che identifica la parità di genere come una delle tre priorità trasversali da perseguire in tutte le missioni, imponendo che l'intero Piano sia valutato attraverso la prospettiva del *gender mainstreaming*. Le misure includono interventi diretti di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile e interventi indiretti, come il potenziamento dei servizi educativi e sociali, mirati ad aumentare l'occupazione femminile. Altri interventi finanziati dal PNRR mirano a ridurre le disuguaglianze di genere già dall'età scolastica e a potenziare il *welfare* per garantire un equilibrio tra vita professionale e privata.

Anche la legislazione **contro le discriminazioni** ha compiuto notevoli progressi, riflettendo i mutamenti sociali e culturali del Paese e dimostrando una crescente attenzione ai **diritti delle minoranze**, alle considerazioni sulla diversità e alla promozione di una società più inclusiva².

PROCEDURE ACCELERATE DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI (PARAGRAFI 234-242 DELLE LINEE GUIDA)



Le costituzioni nazionali spesso prevedono procedimenti legislativi accelerati per ambiti determinati o quando vi è l'urgente necessità di approvare rapidamente misure specifiche. Le circostanze che consentono il ricorso a una procedura accelerata devono essere chiaramente definite e circoscritte, obbligando chi vi fa ricorso a giustificarne dettagliatamente la necessità.

Le procedure accelerate devono essere applicate solo in circostanze eccezionali e mai in modo routinario o automatico e limitate a casi di vera urgenza che non permettono il normale svolgimento del procedimento legislativo. Non devono essere utilizzate per raggiungere rapidamente obiettivi politici o per eludere le regole su consultazione pubblica o valutazioni di impatto. L'abuso di queste procedure può influenzare negativamente la qualità della legislazione per l'assenza di revisioni e consultazioni approfondite, indebolire i controlli esterni sul governo e aggirare il principio di separazione dei poteri, compromettendo la certezza del diritto.

Le leggi approvate mediante procedure accelerate dovrebbero essere soggette a discussioni e meccanismi di controllo adeguati, che tengano conto del mancato svolgimento di consultazioni o dibattiti approfonditi prima dell'adozione. Queste leggi richiedono una valutazione *ex post* robusta, definita nella legge stessa o nel quadro legislativo pertinente, includendo possibilmente clausole di revisione, e dovrebbero essere accompagnate da consultazioni

previsione di criteri premiali per le imprese che promuovono la parità di genere, con riduzioni delle garanzie fideiussorie per chi possiede la certificazione di parità (codice degli appalti di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36).

² Tra le misure approvate, si ricordano il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, che ha consolidato la parità di trattamento rispetto a razza e origine etnica, e il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, che ha esteso le tutele a religione, disabilità, età e orientamento sessuale. La legge 1° marzo 2006, n. 67, ha rafforzato i diritti delle persone con disabilità, garantendo maggiore protezione contro ogni discriminazione. Infine, il decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, ha migliorato l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione, semplificando le procedure e accelerando i tempi di intervento.

sull'attuazione delle disposizioni volte a identificare lacune, incongruenze, problemi applicativi e impatti discriminatori.



In Italia le procedure accelerate consistono essenzialmente nell'adozione da parte del Governo di **decreti-legge**, provvedimenti provvisori con forza di legge. La decretazione d'urgenza è uno strumento che consente al Governo di introdurre disposizioni immediatamente efficaci, indispensabile per la gestione di situazioni straordinarie e urgenti. Come opportunamente rilevato dalle Linee guida, la qualità e la stabilità del quadro normativo richiedono un utilizzo equilibrato e regolamentato delle procedure accelerate. Infatti, la rapidità con cui i decreti-legge devono essere adottati può compromettere la qualità dei testi normativi. Inoltre, la mancanza di un adeguato processo di consultazione e la compressione dei tempi del dibattito parlamentare possono condurre all'approvazione di leggi poco ponderate, incoerenti o soggette alla necessità di successive modifiche e integrazioni. Da ultimo, il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza può generare un quadro normativo instabile e frammentato, causando incertezze applicative e difficoltà interpretative per cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

La **Corte costituzionale** si è pronunciata più volte in tema di limiti all'utilizzo della decretazione d'urgenza, da ultimo con la sentenza n. 146 del 2024, nella quale ha affermato che i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto.

La **produzione normativa recente**, caratterizzata da una sempre crescente prevalenza della decretazione d'urgenza rispetto al totale delle leggi approvate, presenta ulteriori profili di criticità, quali la confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione; l'intreccio fra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere e, in particolare, la modifica esplicita da parte di un decreto-legge del testo di un precedente decreto anch'esso ancora in corso di conversione; l'adozione di decreti-legge a contenuto multisettoriale e il monocameralismo alternato nella fase di conversione. Questi profili sono oggetto di un'[indagine conoscitiva del Comitato per la legislazione](#) del Senato in sede congiunta con il Comitato per la legislazione della Camera attualmente in corso, che si propone di definire proposte concrete per il miglioramento della qualità della legislazione.

STATI DI EMERGENZA (PARAGRAFI 243-255 DELLE LINEE GUIDA)



Gli stati di emergenza sono regimi speciali, urgenti e limitati nel tempo, attivati da situazioni straordinarie che rappresentano una minaccia reale e attuale o imminente per un Paese, come guerre, attacchi terroristici su larga scala, disastri naturali, emergenze sanitarie pubbliche o gravi crisi economiche. Tali regimi speciali devono essere dichiarati ufficialmente e pubblicamente da un organo costituzionalmente legittimo, con decisione soggetta ad approvazione o controllo parlamentare nel minor tempo possibile. La legislazione che

governa gli stati di emergenza deve essere chiara e univoca, rispettare il diritto internazionale, definire i poteri del Governo nel processo legislativo e l'ambito delle restrizioni ai diritti umani e alle libertà fondamentali. Lo stato di emergenza deve essere sottoposto a revisioni continue per verificarne l'attualità e revocato non appena cessi la condizione che lo aveva reso necessario.

Le deroghe relative ai diritti umani sono ammesse solo in condizioni rigorose e devono essere limitate a restrizioni proporzionate e necessarie; alcuni diritti fondamentali non possono essere derogati o sospesi. Durante tali periodi dovrebbe essere evitata l'adozione di legislazione non urgente, specialmente quando le funzioni parlamentari sono limitate e certi diritti civili e politici sono ristretti. Il Parlamento dovrebbe esercitare poteri di controllo, essenziali per minimizzare il rischio di abuso di potere da parte dell'Esecutivo. I processi legislativi ordinari dovrebbero essere seguiti il più possibile, garantendo audizioni pubbliche e consultazioni inclusive, anche attraverso piattaforme *on line*. Le misure adottate devono essere regolarmente valutate per assicurare che siano distinte dalle leggi ordinarie e revocate una volta non più necessarie.

La trasparenza nelle decisioni governative è fondamentale per mantenere informati i cittadini. Gli insegnamenti tratti dalle emergenze dovrebbero essere utilizzati per risposte future più efficaci, utilizzando la valutazione *ex post* dell'impatto delle misure sulle leggi nazionali, sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti umani.



La **gestione degli stati di emergenza** richiede un quadro giuridico robusto e flessibile, capace di rispondere tempestivamente a situazioni di emergenza, garantendo al contempo il rispetto dei diritti fondamentali e il controllo democratico. In Italia l'emergenza da COVID-19 ha portato all'adozione di un modello normativo complesso e stratificato, evolutosi a partire dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per giungere alla successiva adozione di decreti-legge, con un crescente coinvolgimento parlamentare finalizzato a garantire la proporzionalità, l'adequatezza e il controllo delle misure di contenimento.

Il carattere inedito della pandemia ha richiesto l'elaborazione di un modello normativo specifico. In una prima fase la pandemia è stata affrontata come emergenza di protezione civile, utilizzando gli strumenti giuridici previsti dal codice di protezione civile quali la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri e le ordinanze del Presidente del Consiglio e del Capo del Dipartimento della protezione civile³. Successivamente, il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e poi il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 hanno stabilito un "catalogo" di misure di contenimento dell'epidemia, delegando la loro attuazione concreta, per periodi limitati e nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza, a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM).

La **Corte costituzionale** è intervenuta in più occasioni sul tema del sistema delle fonti. Da un lato, con la sentenza n. 37 del 2021 ha chiarito il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni riguardo agli interventi di contenimento e contrasto della pandemia, riconducendo il quadro delle misure alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, come previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione. Dall'altro, con la sentenza n. 198 del 2021, ha ribadito che il decreto-legge n. 19 del 2020 ha tipizzato le misure di

³ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

contenimento potenzialmente applicabili per la gestione dell'emergenza nell'ambito della fonte primaria, che si limita ad autorizzare il Presidente del Consiglio a dare esecuzione alle misure tipiche previste tramite propri decreti senza quindi configurare alcuna alterazione del sistema delle fonti.

Anche il **Comitato per la legislazione della Camera dei deputati** si è più volte espresso in merito alla produzione normativa approvata durante l'emergenza sanitaria, evidenziando l'esigenza di rispettare la riserva di legge relativa in materia di libertà di circolazione, di evitare la modifica esplicita – e, in particolare, l'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge e di garantire che la durata dei regimi normativi speciali o derogatori rispetto alla legislazione vigente legati all'emergenza abbia un termine temporale fisso e non – come invece in alcuni casi accaduto – un “rinvio mobile” alla durata dello stato d'emergenza dichiarato ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile⁴.

OSSERVAZIONI

Gli strumenti e le procedure per la qualità della legislazione previsti dall'ordinamento italiano sono sostanzialmente conformi e adeguati rispetto ai parametri definiti dalle Linee guida dell'OSCE. Le **principali criticità** rilevate riguardano non tanto la definizione in astratto, quanto piuttosto l'**applicazione in concreto** degli strumenti in questione, in particolare per quanto riguarda la valutazione d'impatto *ex ante* ed *ex post* della legislazione.

Se, nel complesso, il sistema di qualità della regolazione ha mostrato significativi miglioramenti, con un significativo incremento del numero e della qualità delle AIR prodotte, il **ritardo con il quale vengono trasmesse al Parlamento le AIR relative ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge** ne vanifica l'utilità. Poiché l'AIR è uno strumento a supporto delle decisioni dell'organo politico, che si pone a monte del processo regolatorio, è la sua stessa funzione a esigere che sia sviluppata in una fase istruttoria, preliminare e non successiva alla predisposizione dei provvedimenti normativi, e che sia messa a disposizione degli organi parlamentari in tempi compatibili con l'esame dei disegni di legge. Resta, poi, **sostanzialmente inutilizzato lo strumento della VIR**, che consente di verificare a posteriori la reale efficacia delle misure adottate rispetto agli obiettivi perseguiti e dovrebbe, quindi, essere elaborata in modo sistematico, facendo riferimento a parametri e indicatori predeterminati al momento dell'approvazione delle disposizioni di legge.

Risulta, invece, in aperto contrasto con le Linee guida la **lacuna normativa relativa alla disciplina della partecipazione dei gruppi di interesse alle decisioni politiche**. In Italia, nonostante diverse iniziative legislative, non è stata ancora approvata una legge organica per la regolamentazione delle attività di *lobbying*. In assenza di una normativa nazionale, alcune istituzioni hanno adottato **codici di condotta**, che prevedono obblighi di trasparenza, onestà e

⁴ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

integrità. In particolare, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato, nella seduta del 12 aprile 2016, il Codice di condotta dei deputati e, nella seduta del 26 aprile 2016, un provvedimento di “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati”, al quale è stata data attuazione con la delibera dell’Ufficio di Presidenza dell’8 febbraio 2017 che ha istituito il “Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera”. In Senato, il 26 aprile 2022 il Consiglio di Presidenza ha adottato, ai sensi dell’art. 12 comma 2-*bis* del Regolamento, il codice di condotta dei senatori, che definisce obblighi di condotta e trasparenza e reca disposizioni in tema di conflitto di interessi e di tutela del prestigio del Senato.



Senato della Repubblica

Servizio per la qualità degli atti normativi

Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi

Cons. Lorella Di Giambattista

tel. 06 6706 3437

email quan@senato.it

Hanno collaborato la dott.ssa Sabrina Auricchio e
la dott.ssa Ilaria Chinzari

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.