

VII

IL PARLAMENTO DI FRONTE ALLA TRASFORMAZIONE DEI SISTEMI NORMATIVI

UGO ZAMPETTI *

SOMMARIO: 1. – Recenti dinamiche in tema di processi normativi. 2. – La legge finanziaria e i provvedimenti collegati. 3. – La legislazione delegata ed i processi di semplificazione. 4. – La legge comunitaria. 5. – I decreti legge. 6. – Effetti della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione sul processo legislativo in Parlamento. 7. – L'azione della Camera dei deputati e della sua amministrazione per la organizzazione dei processi normativi e per la qualità della legislazione. 8. Brevi considerazioni conclusive

1. RECENTI DINAMICHE IN TEMA DI PROCESSI NORMATIVI

In tutti i paesi la legislazione riflette l'accelerata dinamica di trasformazione della società contemporanea a seguito dello sviluppo tecnologico e della espansione della economia di mercato, dei conseguenti fenomeni di globalizzazione delle economie e delle crescenti tensioni tra nord e sud del mondo.

Ovunque le politiche legislative divengono sempre più vaste e complesse; hanno caratteristiche di regolazione intersettoriale, comprendono procedure negoziali e si distribuiscono tra una molteplicità di atti normativi provenienti da diversi poteri e da diversi livelli territoriali. Al tempo stesso, richiedono un grado sempre più elevato di coordinamento e di reciproco adeguamento in rapporto ad un numero indefinito di interdipendenze.

Si riscontra un'estrema mobilità e varietà nell'uso dei diversi strumenti legislativi che vengono impiegati nelle più svariate combinazioni tra loro per la for-

* Segretario Generale della Camera dei Deputati.

mazione e lo svolgimento delle politiche pubbliche. La legge diviene a sua volta strumento per la organizzazione e la specializzazione verso determinate finalità attraverso la creazione di procedimenti normativi specializzati e molto articolati; essa diventa strumento di collegamento tra i diversi livelli territoriali e di organizzazione di altri poteri normativi (Governo, pubblica amministrazione, *authorities*, autonomie territoriali).

Il Parlamento si trova infatti ad operare in un universo in cui intervengono una pluralità di centri di produzione normativa: non detiene più il monopolio della regolazione dei rapporti civili e sociali, ma è chiamato ad intervenire in un mondo di rapporti civili e sociali che sempre più spesso trovano la loro fonte di disciplina in atti internazionali, comunitari o delle *authorities*.

Alla esigenza di coordinare, stabilizzare e aggiornare tempestivamente politiche pubbliche sempre più articolate e di lunga durata si risponde quindi attraverso estese e a volte integrali forme di proceduralizzazione legislativa dei processi decisionali, che distribuiscono i compiti tra una molteplicità di atti e poteri tra loro coordinati in ragione dei tempi e degli spazi di rispettiva competenza.

Ne deriva che le diverse procedure legislative hanno finito in questi anni per rappresentare il fattore più mobile e dinamico nel funzionamento della nuova forma di governo che si è delineata compiutamente – sulla base della riforma elettorale in senso maggioritario – a partire dalla XII legislatura.

Anche le riforme costituzionali approvate nel corso degli ultimi anni procedono nella stessa direzione di arricchire e differenziare le procedure legislative nel rapporto tra Stato e autonomie e in prospettiva, se sarà approvata la nuova riforma, anche nei rapporti tra le due Camere e il Governo.

In questo quadro è indubbiamente l'esecutivo a vedere assai ampliati i suoi spazi, ma ciò è avvenuto e avviene attraverso le procedure parlamentari o attraverso una diversa modulazione dei diversi differenti strumenti legislativi.

Le Camere hanno compiuto in questi anni un enorme sforzo per attrezzarsi a fare fronte a questa crescente complessità. Esse sono infatti chiamate a proporre – innanzitutto a se stesse, ma anche alle altre istituzioni – il tema della qualità e del buon funzionamento della legislazione in una fase così dinamica di cambiamento e di sviluppo, nonché quello del rispetto delle quote di competenza normativa dei diversi soggetti istituzionali.

Il fine della qualità della legislazione, in particolare, entra nell'organizzazione del procedimento legislativo e diviene oggetto ed obiettivo di specifiche procedure parlamentari, anche con la previsione di organi a ciò preposti.

La qualità della legislazione viene quindi riconosciuta come fine comune alle diverse forze politiche, al di sopra dell'alternarsi delle maggioranze, in quanto conforme ad interessi generali e permanenti della comunità nazionale e ad una

responsabilità collettiva che trascende le parti di cui si compone.

Per delineare, in concreto, il quadro delle dinamiche di trasformazione dei processi normativi, dei numerosi problemi insorgenti per ciascuno di essi e delle conseguenti reazioni della Istituzione parlamentare, è necessario analizzare separatamente le tipologie di atti di normazione primaria, per trarre poi alla fine le fila di un quadro generale. L'evoluzione delle tipologie degli strumenti legislativi dipende sia dalla diversificazione delle procedure sia da quella dei contenuti. Come si vedrà in seguito, infatti, alcuni di essi si sono col tempo delineati come veri e propri atti di organizzazione di processi, tesi essenzialmente a definire indirizzi, obiettivi e procedure sulle quali si innestano procedimenti complessi, divenendo così elementi essenziali per il coordinamento e la "tenuta" dell'intero sistema ordinamentale.

2. LA LEGGE FINANZIARIA E I PROVVEDIMENTI COLLEGATI

A partire dall'inizio dei primi anni novanta nella procedura di bilancio e nei provvedimenti ad essa collegati si canalizza la gran parte della legislazione di maggiore rilevanza politica e di riforma in materia economico-sociale e di pubblica amministrazione. È in questo ambito, ancora prima del cambiamento del sistema elettorale in senso maggioritario, che si realizza il più forte spostamento di potere legislativo dal Parlamento al Governo che si sia verificato nella storia costituzionale repubblicana.

Fin dalle sue origini la legge finanziaria ha giocato un ruolo fondamentale nel processo legislativo annuale, un ruolo che si è andato sempre più rafforzando.

La legge finanziaria è stata introdotta dalla legge n. 468/1978 come strumento di intervento sull'evoluzione delle entrate e delle spese, dal momento che le previsioni della legge di bilancio, in base all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, sono definite con riferimento alla legislazione vigente. Successivamente, la riforma effettuata nel 1988 (legge n. 362/1988) aveva tipizzato in modo rigido il contenuto della legge finanziaria, per evitare le cosiddette "finanziarie *omnibus*", favorite dal fatto che si tratta di un disegno di legge con tempi di approvazione certi.

Tuttavia, per garantire non soltanto certezza di tempi, ma anche ampi margini di intervento nella decisione di finanza pubblica, successivamente alla riforma del 1988 era stato introdotto, nell'ambito delle procedure parlamentari, il provvedimento collegato di sessione, esaminato e approvato dal Parlamento congiuntamente ai disegni di legge finanziaria e di bilancio. La finalità assegnata al collega-

to di sessione era rappresentata dal raggiungimento degli obiettivi economici e finanziari fissati negli appositi documenti di programmazione. Peraltro, nel collegato, in modo simile a quanto era accaduto con la legge finanziaria prima del 1988, finivano per essere collocate anche disposizioni di carattere organizzativo, prive di significativi effetti finanziari, nonché, come in particolare avvenne nel collegato relativo alla manovra per il 1997 (legge n. 662/1996), numerose e ampie disposizioni di delega.

La riforma intervenuta con la legge n. 208/1999 ha da un lato comportato il superamento del collegato di sessione e, dall'altro, ampliato il contenuto proprio della legge finanziaria, anche alla luce dell'esigenza di una gestione della finanza pubblica che, dopo l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro, persegue non soltanto finalità di stabilità, ma anche di sostegno alla crescita.

La legge n. 208/1999 non ha peraltro inteso eliminare i limiti che contraddistinguono il contenuto della finanziaria. A tal fine è stato anzi espressamente previsto che la legge finanziaria non possa contenere norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. La legge deve recare norme rivolte a produrre effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. In presenza di questi requisiti la legge finanziaria, in base alla disciplina dettata dalla legge n. 208/1999, può contenere sia norme che hanno effetti finanziari virtuosi in quanto determinano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, sia norme di carattere espansivo (aumenti di spesa o riduzioni di entrata), purché siano rivolte direttamente al sostegno e al rilancio dell'economia; in questo caso sono comunque esclusi gli interventi localistici o microsettoriali.

La legge finanziaria è oggi nel suo nucleo essenziale una importantissima, e forse indispensabile, legge cerniera che fa proprio il patto di stabilità e crescita e attua i vincoli accettati in sede europea nell'ambito della finanza statale attraverso politiche legislative in costante aggiornamento e facendoli valere, attraverso il patto di stabilità interno, nei confronti dell'intero sistema delle autonomie.

I provvedimenti collegati, a loro volta, attuano, in questa cornice di vincoli, obiettivi e compatibilità di ordine finanziario, il programma di governo, spesso prevedendo vaste e organiche deleghe allo stesso Governo.

Nelle ultime due legislature, caratterizzate dal progressivo rafforzamento di un sistema maggioritario, gran parte del programma di governo si è articolato in rilevanti provvedimenti collegati di carattere strutturale il cui svolgimento ha attraversato buona parte della legislatura. Nella XIII legislatura sono stati approvati 13 provvedimenti collegati, tra i quali le cosiddette leggi Bassanini, le disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, le misure in materia fiscale, le disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti loca-

li, di federalismo fiscale, la delega per la riforma del Servizio sanitario nazionale. Nella XIV legislatura sono stati qualificati come provvedimenti collegati molti degli interventi di maggiore portata: la riforma fiscale, la riforma del mercato del lavoro, la riforma della scuola, gli interventi in materia di agricoltura, di infrastrutture e trasporti, di attività produttive, di pubblica amministrazione, mentre altri grandi provvedimenti sono – sotto ogni aspetto – sostanzialmente collegati alla manovra di finanza pubblica; si pensi ai decreti legge associati alla legge finanziaria, alla legge sullo scudo fiscale, alla legge Tremonti bis, alla riforma del diritto societario e alla legge obiettivo per le grandi infrastrutture.

Come si sa la legge finanziaria, alla luce dei contenuti che ogni anno si riversano in essa o tentano di riversarsi, tende ad essere non solo una legge di sostegno ad obiettivi economico-finanziari, ma anche una legge di chiusura del processo legislativo annuale nella quale tendono a confluire le più diverse esigenze.

In questi anni le Presidenze delle Camere hanno costantemente operato per rafforzare le procedure e, in particolare, per assicurare una rigorosa applicazione dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione contabile e dai regolamenti parlamentari. Occorre peraltro riconoscere in modo oggettivo che le tensioni che attraversano tutta l'attività legislativa, nella legge finanziaria si manifestano nella misura più intensa.

Il frequente utilizzo della decretazione d'urgenza nell'ambito della manovra di finanza pubblica, con un ruolo integrativo o sostitutivo rispetto alla legge finanziaria; la ripetuta posizione della questione di fiducia; anche in connessione con quest'ultima, la riscrittura del testo della legge finanziaria attraverso i cosiddetti *maxiemendamenti*, rappresentano il modo con i quali il Governo ha tentato di controllare e di far fronte al complesso di esigenze che si concentrano sulla legge finanziaria utilizzando tutti gli istituti procedurali ad esso attribuiti.

Tali strumenti normativi e procedurali, ai quali già si era fatto ricorso anche nella precedente legislatura (si può ricordare la fiducia posta sul collegato di sessione e sul disegno di legge finanziaria per il 1997 e i decreti-legge n. 669/1996 e n. 328/1997, che concorrevano alle manovre per il 1997 e per il 1998, e che sono stati ambedue approvati con la posizione, in seconda lettura, della questione di fiducia), comporta un evidente spostamento di poteri decisionali a vantaggio dell'esecutivo.

Se da un lato tali fattori evidenziano ancor di più la rilevanza delle disposizioni contenute nella legge finanziaria e l'urgenza connessa alla loro approvazione, da un altro il ricorso alla decretazione di urgenza, alla fiducia, ai *maxiemendamenti*, genera tuttavia una forte insoddisfazione, non soltanto tra i gruppi di opposizione, ma anche nell'ambito della maggioranza, in quanto impedisce una significativa incidenza dell'esame parlamentare nella determinazione degli interventi recati dalla legge finanziaria. Tali strumenti, inoltre, non hanno permesso

di semplificare o di ridurre l'eccesso di contenuti della legge.

Resta dunque l'esigenza di riprendere ancora una volta la riflessione comune fra i due rami del Parlamento ed il Governo, nonché tra i diversi schieramenti politici, per individuare nuove soluzioni legislative e regolamentari che siano anche il frutto della esperienza maturata in questi ultimi anni.

Indicazioni in questo senso sono contenute in un ordine del giorno relativo alla legge finanziaria per il 2005, presentato dal relatore di maggioranza e accolto dal Governo, che riprende il filo di un ragionamento comune alla intera Commissione bilancio. L'ordine del giorno afferma che, come è sempre accaduto in passato, nei principali passaggi di ridefinizione degli strumenti e delle procedure di bilancio, la revisione della disciplina concernente la legge finanziaria deve orientarsi non verso una illusoria semplificazione delle procedure, ma invece nella direzione di un loro rafforzamento e ulteriore specializzazione, attraverso una loro maggiore articolazione.

Più in particolare, l'ordine del giorno presentato dall'onorevole Crosetto, richiamati i profili problematici che sono emersi nell'esame della legge finanziaria e che per certi versi nell'ultima sessione si sono accentuati, rileva l'esigenza:

- a) di riprendere il lavoro comune ai due rami del Parlamento e al Governo per l'adeguamento della disciplina in materia di legge finanziaria, in modo da valorizzarne il ruolo centrale nella distribuzione delle risorse e nella determinazione del quadro contabile che costituisce il presupposto per tutta l'attività legislativa nel corso dell'esercizio;
- b) a tal fine, di definire il contenuto della legge finanziaria in modo da privilegiare gli aspetti riconducibili a tabelle e a dati numerici, trasferendo invece in ampia misura la parte normativa contenuta nell'articolato in appositi provvedimenti collegati, per i quali prevedere procedure di esame accelerate;
- c) di determinare con la legge finanziaria, per quanto concerne gli interventi di minore portata, soltanto l'entità complessiva dei relativi stanziamenti, demandando ad apposite e più agili procedure amministrative l'individuazione dei beneficiari;
- d) di prospettare, nell'ambito dei procedimenti parlamentari, possibili soluzioni alternative all'uso della questione di fiducia su maxi emendamenti, che perseguano lo scopo di semplificare le votazioni in Assemblea.

Un'analogha riflessione già si era svolta all'inizio della sessione di bilancio per il 2004, quando il presidente della Commissione Bilancio, on. Giorgetti, e un autorevole esponente dell'opposizione, l'on. Boccia, erano stati incaricati di

predisporre un documento comune sulle possibilità di revisione delle procedure di bilancio. Nell'occasione, i due deputati riferirono alla Giunta per il regolamento su una ipotesi di intesa, che tuttavia, a causa di più generali circostanze politiche, non fu possibile tradurre in decisioni formali. La bozza di intesa, tra l'altro, prevedeva un rafforzamento dell'esame in Commissione, al quale avrebbero dovuto essere assegnati tempi più ampi, e, contestualmente, la concentrazione del dibattito e delle votazioni in Assemblea sulle questioni di maggiore rilevanza individuate dai gruppi.

I due episodi che ho richiamato da ultimo, mostrano la chiara volontà di pervenire, per iniziativa parlamentare e attraverso il consenso degli schieramenti politici di maggioranza e opposizione, come è accaduto nelle precedenti fasi di riforma della legge finanziaria, ad un perfezionamento delle procedure di bilancio.

Anche l'ordine del giorno presentato dell'onorevole Crosetto, infatti, per quanto sottoscritto soltanto da deputati di maggioranza, riprende considerazioni su cui, nel corso dell'attività anche informale della Commissione bilancio, si era registrata un'ampia condivisione.

La ricerca e la definizione di ulteriori strumenti normativi specifici permetterebbe, infatti, di distribuire tra tali strumenti la complessità dei compiti che attualmente vengono tutti affrontati in sede di legge finanziaria. Contestuali interventi sulla procedura dettata dai regolamenti parlamentari, volti in particolare a disciplinare il numero delle votazioni in Assemblea, concentrandole su emendamenti di portata significativa, potrebbero rispondere a quelle esigenze che hanno indotto il Governo al frequente ricorso alla questione di fiducia.

3. LA LEGISLAZIONE DELEGATA ED I PROCESSI DI SEMPLIFICAZIONE

La X legislatura (1987-1992) è l'ultima nella quale le leggi ordinarie costituiscono la fonte di gran lunga prevalente, mentre si fa un utilizzo ancora piuttosto modesto della decretazione delegata e si registrano i primissimi esempi di regolamenti di delegificazione. Le leggi rappresentano poco più del 75 per cento degli atti normativi che incidono su fonti di rango primario; i decreti legislativi costituiscono il 9 per cento; i decreti-legge il 14,9 per cento; i regolamenti di delegificazione lo 0,7 per cento.

A partire dalla XI legislatura (1992-1994), le leggi si attestano su valori di poco superiori al 50 per cento della produzione normativa di rango primario. Nell'XI legislatura si registrano il primo caso di grande legge di delega interset-

toriale integrata nella manovra di finanza pubblica (la legge n. 421 del 1992, nota come delega Amato) e con le stesse modalità l'anno successivo si avvia il primo significativo processo di semplificazione (la legge n. 537 del 1993, conosciuta come collegato Ciampi-Cassese).

La prima legge intersettoriale, regolatrice di processi e finalizzata al conseguimento di significativi risultati finanziari, è stata la legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale. La legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante interventi correttivi di finanza pubblica (collegata alla legge finanziaria per il 1994) recò inoltre all'articolo 2 un'ampia autorizzazione alla delegificazione, sulla cui base sono stati adottati, soprattutto nel corso della legislatura successiva, 57 regolamenti.

Nelle ultime due legislature gli atti normativi del Governo adottati previa delega o autorizzazione del Parlamento (decreti legislativi e regolamenti di delegificazione) si attestano stabilmente su valori attorno al 30 per cento.

La legislazione delegata assume dunque, a partire dalla XI legislatura, un rilievo fondamentale, contribuendo a ridefinire il ruolo del Parlamento, chiamato a pronunciarsi a monte sui principi e criteri direttivi di delega e frequentemente a valle, sugli schemi di decreti legislativi.

Non è, d'altro canto, un caso che pure le ricerche svolte dai borsisti di questo Seminario di studi e ricerche parlamentari si siano spesso concentrate su questa tematica, esaminando da vicino, e in concreto – proprio negli anni più recenti – il percorso di alcune grandi leggi di delega, per l'attuazione di direttive comunitarie o per la riforma di delicati settori dell'ordinamento, con particolare attenzione alla fase parlamentare di espressione del parere sugli schemi di decreti legislativi predisposti dal Governo. E non è un caso che, nel rapporto conclusivo di una di queste ricerche, si sia rilevato che la delega ha costituito uno “strumento privilegiato dell'attuazione del programma di Governo” (Caretto-Morisi).

Nella traccia interpretativa individuata dai due coordinatori del Seminario, infatti, si segnala come “nel rapporto tra delegazione legislativa e legislazione ordinaria, si è determinata progressivamente un'attrazione alla prima dei contenuti di riforma organica, mentre alla seconda sono rimasti (tendenzialmente) contenuti provvedimentali o comunque interventi di ‘manutenzione normativa’”. Dopo aver evidenziato che alcuni settori “tendono ormai ad essere disciplinati ‘stabilmente’, quantomeno nei loro aspetti essenziali, da decreti legislativi”, si sottolinea che “tali ‘grandi deleghe’ pongono problemi seri di rispetto del modello di delega prefigurato dall'art. 76 Cost.”, tra l'altro per i seguenti profili:

- ampiezza significativa degli oggetti delegati;
- rarefazione dei principi e criteri direttivi;
- individuazione di meccanismi di ‘flessibilizzazione’ del termine;
- espansione delle deleghe integrative e correttive.

Dunque, la legislazione delegata risponde alla necessità di porre in essere ampi processi riformatori, legati anche a complessive esigenze di contenimento della spesa, ed è la strumentazione che il Governo utilizza, infatti, in via prioritaria, per la realizzazione del proprio programma.

Nella XIII legislatura si è privilegiata l’adozione di grandi leggi-delega (in primo luogo la cosiddetta Legge Bassanini) di ampio contenuto intersettoriale, con l’affidamento del ruolo consultivo ad un’unica Commissione bicamerale protagonista di un interessante esperimento di codecisione con il Governo.

Quella della Commissione bicamerale consultiva per la riforma amministrativa costituisce una esperienza di particolare interesse attraverso la quale, grazie alla concentrazione in un unico organo dell’intervento parlamentare su una riforma di tipo intersettoriale, si è avviato un positivo momento di confronto, in cui l’esigenza di giungere alla definizione di innovazioni di grande rilievo è stata adeguatamente temperata con quella di garantire un sufficiente grado di trasparenza e di partecipazione delle opposizioni al processo decisionale. Sintomatico è, in tal senso, il dato – ricavato da una delle ricerche svolte negli anni passati dai borsisti di questo Seminario – secondo cui il 63 per cento delle modifiche proposte nei pareri espressi da tale Commissione hanno avuto un seguito nel testo definitivo dei decreti legislativi. Peraltro, le Commissioni di merito, pur coinvolte attraverso l’espressione di propri rilievi o osservazioni, si sono sentite espropriate, in buona misura, delle proprie competenze, a seguito di processi di riforma che hanno inciso in profondità sulle discipline dei loro settori materiali.

Ad ogni modo, grazie a tali meccanismi si è intervenuti con complesse catene normative composte da grandi leggi deleghe, decreti delegati, leggi regionali, decreti del Presidente del Consiglio. Per definire tale fenomeno basti pensare che da una sola legge delega, la n. 59 del 1997, nota come Bassanini 1, sono scaturiti quasi 400 atti successivi (decreti legislativi, regolamenti, leggi regionali e DPCM).

Nella XIV legislatura si è invece intrapreso un discorso diverso, attraverso l’adozione di leggi-delega, in genere corrispondentie ad ampi ed organici, ma singoli, settori dell’ordinamento (la scuola, il sistema fiscale, la previdenza, il mercato del lavoro, l’agricoltura, ecc.), anche mediante il ricorso a codici di set-

tore, secondo le linee delineate dalla nuova legge annuale di semplificazione (legge n. 229 del 2003).

In relazione ai processi di delega, negli ultimi anni si è registrata una vivace dialettica sia istituzionale, tra Parlamento e Governo, sia politica, tra maggioranza ed opposizione.

Sul piano istituzionale, si lamenta una scarsa definizione dei caratteri costituzionalmente necessari della legge di delega, a partire dall'oggetto e dai principi e criteri direttivi (in assenza dei quali lo stesso parere parlamentare perde la propria 'bussola'), unitamente ad un ricorso assai frequente alle proroghe delle deleghe in scadenza o già scadute, spesso inserite anche all'interno di disegni di legge di conversione.

Sul piano politico nelle ultime due legislature, l'opposizione, da un lato, tende aprioristicamente a criticare ogni norma di delega; la maggioranza, dall'altro, è spesso tentata a sottrarsi al necessario confronto parlamentare in sede di formazione delle leggi di delega, forzandolo attraverso la reiterata posizione della questione di fiducia anche su maxi emendamenti contenenti più norme di delega.

Per cercare di superare la conflittualità istituzionale, nella seconda parte della XIII legislatura si è tentato in qualche modo di affrontare i punti più critici dell'istituto della delega.

Ciò è avvenuto in primo luogo attraverso alcune modifiche del Regolamento della Camera, approvate nel luglio 1999, che hanno disciplinato più accuratamente il versante parlamentare del procedimento di delega legislativa, mediante:

- la estensione delle regole per l'istruttoria legislativa per l'esame degli atti normativi del Governo;
- la garanzia del coinvolgimento obbligatorio del Comitato per la legislazione su tutti i progetti di legge contenenti norme di delega o di delegificazione;
- la partecipazione di tutte le Commissioni parlamentari interessate alla fase di espressione del parere sugli schemi di atti normativi del Governo, in modo da consentire, così come accade nell'istruttoria legislativa, un più informato ed incisivo intervento parlamentare, pur nell'ambito di un arco temporale in genere piuttosto limitato.

In secondo luogo, attraverso la legge n. 208 del 1999, che ha impedito l'inserimento di norme di delega nella legge finanziaria.

Dal punto di vista degli effetti esterni, il Parlamento ha cercato di rafforzare il peso dei pareri espressi o di sperimentare forme di codecisione.

Due profili appaiono particolarmente rilevanti:

– *il momento in cui si colloca l'esame parlamentare*: con lettera al Presidente del Consiglio in data 3 novembre 1998 i Presidenti delle Camere hanno ribadito l'esigenza (già manifestata in una precedente lettera del 12 febbraio 1998) che, in forza della “posizione costituzionale delle Camere nei confronti del Governo” e della “funzione di controllo politico rivestita dal parere parlamentare”, “il Parlamento si pronunci sul testo al quale il Governo non intende apportare ulteriori modifiche, fatta eccezione per quelle conseguenti alle valutazioni formulate dagli Organi parlamentari” (alla medesima linea di condotta si sono attenuti i Presidenti delle Camere anche nella presente legislatura);

– la possibilità di prevedere un *doppio intervento del Parlamento*, al fine di verificare l'esito che il Governo intende dare alle proposte di modifica indicate nel primo parere. Qualche precedente risale già alla X legislatura, sulla scorta della procedura delineata, per le deleghe ultrabiennali, dalla legge n. 400 del 1988. Negli ultimi anni questa esigenza è divenuta particolarmente forte, attirando anche l'attenzione del Comitato per la legislazione, che nei propri pareri ha espresso apprezzamento per tale procedura. Il doppio parere è previsto, a titolo esemplificativo, nelle leggi delega in materia di sistema fiscale e di previdenza, oltre che nella “legge La Loggia” e nel disegno di legge comunitaria 2004.

Nell'ambito dell'evoluzione dei sistemi normativi e dei rapporti tra potere legislativo ed esecutivo, anche le politiche di semplificazione, che costituiscono tra l'altro necessariamente un'architrave portante del tema della qualità della legislazione, sono state oggetto in questi anni di significativi aggiustamenti.

Per un verso, la spinta alla delegificazione ha subito un deciso rallentamento (considerando solo la XIV legislatura, i regolamenti di delegificazione, che erano stati 38 negli ultimi sette mesi del 2001, sono scesi a 22 nel 2002, a 13 nel 2003 e a 7 nel 2004), in parte perché molto si era già fatto nel decennio precedente, in parte perché il nuovo articolo 117, sesto comma, della Costituzione, ha chiaramente limitato l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di competenza legislativa esclusiva.

Per altro verso, è stato abbandonato lo strumento dei testi unici cosiddetti “misti”, contenenti cioè disposizioni sia legislative, sia regolamentari, che avevano sollevato una serie di problemi di notevole rilievo quanto alla loro natura giuridica, in favore dei “codici di settore”, frutto di processi di riassetto normativo previsti sia dalla nuova legge di semplificazione (la legge n. 229 del 2003), sia da singole leggi di delega.

Il Comitato per la legislazione della Camera ha seguito attivamente questi aggiustamenti, segnalando peraltro il rischio che un continuo mutamento negli strumenti della semplificazione possa portare a risultati contrari a quelli desiderati, complicando cioè il quadro anziché semplificarlo.

4. LA LEGGE COMUNITARIA

Emblematica, rispetto all'evoluzione della legislazione in riferimento ai rapporti Governo/Parlamento, si rivela inoltre l'esperienza della legge comunitaria.

Nel corso delle ultime legislature, infatti, si è assistito alla trasformazione di tale fonte da legge tradizionale a legge essenzialmente di organizzazione, con contenuti e formule fortemente tipizzati.

Una vistosa eccezione rispetto a questa tendenza è rappresentata dal disegno di legge comunitaria per il 2004 (A.S. 2742-B), che invece recepisce direttamente la direttiva 2003/6/CE, relativa agli abusi di mercato, e contiene dunque delle norme sostanziali immediatamente precettive. Le ragioni di tale scelta sono, però, riconducibili a precise contingenze di varia natura: scadenza del termine di recepimento della direttiva; grande necessità di introdurre norme in tal senso, a seguito degli scandali finanziari, da ultimo il c.d. "caso Parmalat"; difficoltà nell'*iter* parlamentare di esame del disegno di legge sul risparmio, che conteneva una delega per il recepimento della medesima direttiva.

Nel contesto evolutivo del processo di integrazione europea la legge comunitaria è divenuta uno strumento essenziale ed indilazionabile: una legge necessaria, paragonabile alla legge finanziaria.

A testimonianza dell'evoluzione in tal senso ci sono i tempi di approvazione della legge: in una prima fase incerti, si sono progressivamente regolarizzati fino a rendere la legge comunitaria un appuntamento con cadenza effettivamente annuale. Questa accelerazione è senza dubbio riconducibile anche alle modifiche del Regolamento della Camera dei Deputati (1996-1999), che hanno introdotto gli strumenti necessari per un tempestivo esame parlamentare del provvedimento.

Un altro segnale di trasformazione si può cogliere nei contenuti e nelle forme della legge, che originariamente non aveva né contenuto né struttura tipizzati, prevedeva norme di carattere sostanziale, spesso non direttamente collegate all'attuazione della normativa comunitaria, dettava molti principi e criteri direttivi specifici per diverse direttive, continuando altresì ad intervenire sulla "legge madre", la legge n. 86 del 1989.

Le leggi comunitarie più recenti, invece, hanno contenuti standardizzati, con formulazioni pressoché identiche dei primi articoli, e presentano un numero minore di norme sostanziali svincolate dall'attuazione del diritto comunitario (a

volte pressoché inesistenti) e di principi e criteri direttivi specifici.

Anche gli allegati della legge sono stati protagonisti di significativi mutamenti, che hanno visto crescere notevolmente il numero di direttive da recepire con delega e da sottoporre a parere parlamentare (inserite nell'allegato B) a scapito delle direttive da recepire con delega ma senza parere parlamentare (inserite nell'allegato A), invece, più numerose nelle prime comunitarie.

Infatti, mentre, ad esempio nella comunitaria per il 1998 gli schemi di decreto legislativo da sottoporre a parere parlamentare erano solo 4, rispetto a 20 decreti legislativi da adottare senza tale parere, a partire dalla comunitaria per il 2000 il rapporto si inverte (con l'eccezione della comunitaria per il 2002) e gli atti su cui le Camere sono tenute ad esprimersi diventano 16 a fronte di 8, 37 a fronte di 21, 31 a fronte di 19 e così via.

Questo testimonia la volontà del Parlamento di recuperare un ruolo co-legislativo in sede consultiva, testimoniato dall'introduzione del doppio parere parlamentare per alcune fattispecie nel disegno di legge comunitaria per il 2004.

Infine, un'ulteriore trasformazione della legge comunitaria è il riflesso della riforma costituzionale del 2001, che ha notevolmente accresciuto il ruolo legislativo delle regioni e limitato la potestà regolamentare del Governo. L'aumento delle competenze normative regionali (esclusive e concorrenti) ha sottratto ambiti materiali all'intervento statale, anche di recepimento di norme UE, incidendo sui contenuti e la struttura stessa della legge comunitaria.

Per far fronte a tali novità, a partire dalla legge n. 39 del 2002 (legge comunitaria per il 2001), è stata quindi inserita una formula che mira a salvaguardare la potestà legislativa regionale, prevedendo un intervento suppletivo in via anticipata e cedevole da parte dello Stato, in caso di inadempienza delle Regioni. I decreti legislativi attuativi delle direttive, adottati in ottemperanza alle deleghe della comunitaria in materie di competenza regionale, si applicheranno solo nelle regioni in cui manchi una normativa di recepimento e solo fino all'adozione di una specifica disciplina regionale.

Al fine di recepire le indicate novità costituzionali e le linee evolutive tracciate, le Camere hanno approvato il 19 gennaio 2005 la riforma della legge n. 86 del 1989, cosiddetta legge La Pergola, con la quale è stato tra l'altro ampliato il contenuto proprio della legge comunitaria.

A questo riguardo, tra le novità più significative si segnala, in particolare, la previsione di:

- disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;
- disposizioni che individuano i principi fondamentali, nell'ambito delle materie di competenza legislativa concorrente, nel rispetto dei quali le regioni esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione ad atti comunitari;
- disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle regioni;
- disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione;
- disposizioni per il recepimento delle decisioni-quadro e delle altre decisioni previste dall'articolo 34 del Trattato UE.

Interessante è notare che l'aumento delle competenze legislative regionali ha determinato una sorta di effetto espansivo della legislazione, anche in materia europea: alcune regioni hanno, infatti, sentito l'esigenza di dotarsi di una propria legge comunitaria, modellata sulla falsariga di quella statale: si tratta del Friuli Venezia Giulia e dell'Emilia Romagna, che nel 2004 hanno approvato una legge generale che introduce, appunto, una legge comunitaria regionale.

Mentre la legge n. 10 del 2004 del Friuli è una legge organica, che reca disposizioni sulla partecipazione della regione ai processi normativi dell'UE e sull'esecuzione degli obblighi comunitari, la legge n. 6 del 2004 dell'Emilia riforma in via generale il sistema amministrativo regionale, dettando specifiche disposizioni sui rapporti con l'Unione europea.

In particolare, la prima disciplina:

- la partecipazione della regione alla formazione degli atti comunitari;
- la legge comunitaria regionale, contenente: disposizioni modificative o abrogative di norme legislative in contrasto con gli obblighi comunitari; disposizioni per dare attuazione ad atti comunitari; disposizioni che autorizzano la Giunta ad attuare le direttive in via regolamentare; disposizioni ricognitive delle direttive da attuare in via amministrativa;
- relazione semestrale al Consiglio regionale sullo stato di attuazione della legge.

La legge dell'Emilia prevede anch'essa forme di partecipazione della regione alla fase ascendente nonché una legge comunitaria regionale, volta a recepire gli atti normativi dell'UE e le sentenze della Corte di Giustizia. Inoltre, essa reca disposizioni modificative o abrogative di norme legislative necessarie all'attuazione degli obblighi comunitari e le disposizioni per l'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'UE, individuando infine gli atti comunitari da attuare in via amministrativa.

5. I DECRETI LEGGE

Il decreto-legge è per sua natura uno strumento versatile e facilmente attivabile, nonché di immediata efficacia. Per queste sue caratteristiche, viene utilizzato per rispondere alle più diverse esigenze sia di immediato funzionamento sia di rapida innovazione delle politiche legislative.

Proprio all'inizio della XIII legislatura, la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, dichiarando l'illegittimità costituzionale della reiterazione (salvo le eccezioni da essa indicate), ha segnato un vero e proprio spartiacque rispetto alla prassi fino ad allora vigente.

Gli effetti della sentenza sono stati, da un lato, un maggiore ordine nell'ordinamento e, dall'altro, la riduzione del numero dei decreti-legge emanati e il rafforzamento del peso specifico dei decreti, visto che la mancata conversione può essere sanata esclusivamente con una legge regolatrice degli effetti eventualmente prodotti. In questo modo, Parlamento e Governo sono chiamati ad una maggiore responsabilità nel procedimento di conversione.

I dati che l'esperienza ha fornito consentono di formulare alcune osservazioni:

– il Governo utilizza con una certa frequenza, che ormai sembra essersi stabilizzata, i decreti-legge, emanandone in media quasi 4 al mese (3,84 nella XIV legislatura; nella XIII legislatura la media era di 3,36);

– alla decretazione d'urgenza si continua a far ricorso anche per apportare aggiustamenti "in corso d'opera" a precedenti interventi legislativi: ciò non avviene più, come invece accadeva prima della sentenza della Corte costituzionale sulla reiterazione, modificando il testo del decreto-legge in occasione delle sue successive reiterazioni, ma inserendo in un decreto-legge o nella legge di conversione puntuali modifiche alla disciplina introdotta con altro provvedimento approvato anche pochissimo tempo prima, ovvero ai termini, all'oggetto o ai principi e criteri direttivi di deleghe legislative pendenti (o, a volte, già scadute).

– il decreto-legge è un atto che dà avvio ad un procedimento nel quale il Parlamento si inserisce rinunciando raramente alla possibilità di introdurre modifiche, anche di grande rilievo.

L'evoluzione dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza ed il ruolo cruciale da esso acquisito nel funzionamento del sistema normativo ha imposto alle Camere l'adozione di specifiche disposizioni regolamentari per il loro esame.

Dal punto di vista procedimentale, i Regolamenti delle due Camere hanno assunto orientamenti parzialmente diversi e in qualche misura complementari: il Regolamento del Senato ha privilegiato l'iter di conversione nell'intento di assicurare la conversione entro il termine costituzionale (in particolare cercando di garantirne l'esame entro trenta giorni, in modo da assicurare un uguale periodo alla Camera). La Camera si è più concentrata sugli aspetti contenutistici. In particolare, ha disciplinato, nel proprio regolamento, tre aspetti:

- la possibilità di presentare “una questione pregiudiziale riferita al contenuto” del disegno di legge di conversione “o del relativo decreto-legge”;
- un regime di ammissibilità degli emendamenti più rigido rispetto ai progetti di legge ordinari;
- l'istituzione del Comitato per la legislazione, chiamato a pronunciarsi (oltre che sui progetti di legge recanti delega al Governo) su tutti i disegni di legge di conversione, “anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione”.

La Presidenza della Camera in sede di ammissibilità e il Comitato, nella propria giurisprudenza, ribadiscono inoltre l'orientamento di considerare in linea di principio applicabili gli stessi limiti di contenuto posti per il Governo dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 anche al Parlamento, in relazione al procedimento di conversione. Si tratta di un aspetto fondamentale e che costituisce forse il più rilevante elemento di differenza rispetto al Senato, in una fase nella quale il decreto-legge interagisce in vario modo, soprattutto a fini di manutenzione normativa e di proroga di termini, anche con altri strumenti normativi di competenza del Governo, come la legislazione delegata e le fonti secondarie.

Altro aspetto rilevante nella procedura di conversione dei decreti legge alla Camera è quella che prevede la non applicabilità a tale procedura dell'istituto del contingentamento dei tempi di discussione. L'interpretazione data dal Presidente della Camera, nel corso della XIII legislatura, all'articolo 154 del Regolamento favorevole ad una estensione del contingentamento anche alla procedura di conversione dei decreti, fu infatti per così dire “congelata” sia per ragioni di opportunità inerenti all'accordo politico dal quale aveva tratto origine la complessiva riforma del Regolamento del 1997, sia perché era condivisa l'idea di non assecondare la tendenza ad un uso eccessivo della decretazione d'urgenza; e si pensava di ricercare una soluzione che garantisse meglio anche questo aspetto del complessivo problema della disciplina dei disegni di conversione.

Tale situazione ha rappresentato un ragionevole punto di equilibrio: da un lato, infatti, il Governo rimane consapevole delle potenzialità proprie dello strumento della decretazione d'urgenza, da un altro è altrettanto consapevole che

tale strumento deve essere utilizzato con ragionevolezza poiché il suo esame può comportare una serie di effetti non sempre preventivabili e quindi gestibili a priori.

In questo contesto si ricorda lo strumento regolamentare, previsto dall'articolo 24, comma 3, del Regolamento della Camera, in base al quale all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge è destinata non più della metà del tempo complessivamente disponibile nell'ambito di ciascun calendario dei lavori dell'Assemblea.

6. EFFETTI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE SUL PROCESSO LEGISLATIVO IN PARLAMENTO

Tra i fattori che hanno più fortemente inciso sul sistema delle fonti normative, operando nel senso di una sua maggiore complessità, vanno indubbiamente annoverate le riforme che nel corso della XIII legislatura hanno interessato il titolo V della parte II della Costituzione.

La L. Cost. 3/2001 ha introdotto un elemento di novità, quantomeno in astratto, dirompente: la potestà legislativa non può più essere infatti considerata prerogativa primaria dello Stato: la legge statale e la legge regionale partecipano paritariamente – come si evince chiaramente anche dal primo comma dell'art. 117 Cost. – all'esercizio di tale funzione; si potrebbe anzi affermare che, in prospettiva, alla legislazione regionale sembrano riservate le maggiori possibilità di espansione.

La successiva giurisprudenza costituzionale non ha smentito nella sostanza tale assunto fortemente innovativo, pur apportandovi rilevanti correzioni e integrazioni (si pensi ad es. alla ben nota sentenza n. 303 del 2003, che ha ricondotto allo Stato la potestà di regolare con legge, anche in materie di competenza regionale, l'esercizio di funzioni amministrative conferite a livello centrale per ragioni di pubblico interesse e in attuazione del principio di sussidiarietà).

La concreta esperienza legislativa nei primi anni di vita del nuovo Titolo V – corroborata dagli orientamenti della Corte – ha reso presente al Parlamento l'esigenza di individuare sedi e strumenti di concertazione e di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni che consentano di armonizzare o coordinare le linee generali delle politiche legislative in una serie di settori nei quali istanze autonomistiche ed esigenze unitarie si intrecciano inestricabilmente. Esigenza solo in parte soddisfatta da sedi, come la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata, alle quali il Parlamento (al pari, del resto, dei consigli regionali) resta sostanzialmente estraneo.

Sin dal giorno dell'entrata in vigore della riforma, peraltro, il legislatore statale ha dovuto far fronte all'esigenza di dare immediata attuazione al nuovo disposto costituzionale: si è trovato in altre parole nella necessità di verificare, di volta in volta, il fondamento costituzionale della propria attività, cercando di sciogliere i non facili nodi interpretativi posti dal nuovo Titolo V.

La complessità dei nodi da sciogliere è testimoniata dai dati contenuti nell'ultima relazione sulla giurisprudenza costituzionale nel 2004 presentata dal Presidente della Corte costituzionale, prof. Valerio Onida, che evidenzia come nel 2004 si sia raggiunto il minimo storico, in termini percentuali, delle decisioni nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale rispetto alle decisioni nel giudizio in via principale. Mentre nei venti anni precedenti al 2003 il giudizio in via incidentale aveva rappresentato tra il 75 ed il 90 per cento delle pronunce, attestandosi su una media dell'83,64 per cento, nel 2003 si attesta sul 65,18 per cento, nel 2004 tocca il minimo storico del 64,13 per cento per attestarsi, mentre, specularmente, le pronunce rese nel giudizio in via principale passano dal 14,92 per cento del 2003 al 21,75 del 2004.

Il presidente Onida, nella sua introduzione, afferma come i problemi interpretativi del nuovo Titolo V siano resi più ardui dalla mancanza, nella legge di riforma costituzionale, di norme transitorie che regolino il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, oltre che dalla scarsa legislazione ordinaria attuativa della riforma e dalla perdurante assenza di una nuova disciplina della finanza regionale e locale.

La Camera ha risposto a tali esigenze sia sotto il profilo della procedura legislativa sia sotto il profilo più strettamente funzionale dell'apporto delle strutture amministrative.

Sotto il primo profilo, già nella seduta del 16 ottobre 2001 la Giunta per il regolamento della Camera ha affidato alla Commissione affari costituzionali uno specifico ruolo nella valutazione della competenza del legislatore statale in relazione al contenuto delle iniziative legislative all'esame della Camera.

La Giunta ha infatti esteso, in via sperimentale, l'esercizio della funzione consultiva della Commissione agli emendamenti presentati in Assemblea, quando investono questioni di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

In senso analogo si è pronunciata la Giunta per il regolamento del Senato nella seduta del 23 ottobre 2001.

Gli oltre mille pareri da allora espressi dal Comitato permanente per i pareri istituito presso la I Commissione della Camera su progetti di legge ed emendamenti, sono stati oggetto di una ricerca che li ha messi a confronto con la giurisprudenza della Corte costituzionale che l'Amministrazione della Camera ha ritenuto di affidare proprio all'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze ed i cui risultati sono stati presentati alla Commissione affari costituzionali.

I pareri oggetto della ricerca diretta dal prof. Caretti costituiscono, nel loro

complesso, un rilevante *corpus* interpretativo, sulla nuova articolazione delle competenze normative tra Stato e regioni: il Comitato pareri della I Commissione ha infatti avuto modo di esaminare, sotto questo profilo, l'intera produzione legislativa statale *in fieri*, e ha dovuto affrontare assai per tempo, nell'esercizio della sua funzione consultiva, questioni interpretative che sarebbero state sciolte solo in seguito dalla giurisprudenza costituzionale.

Ci si riferisce in particolare:

- all'esistenza, nell'attuale articolo 117, di profili di "trasversalità" propri di alcune materie affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ad esempio: "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; "tutela della concorrenza"; "perequazione delle risorse finanziarie"; "tutela dell'ambiente": si tratta di profili che possono rilevare – anche solo sotto l'aspetto delle finalità degli interventi – in ambiti materiali affidati alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni; con riguardo ad essi, dunque, pur in ambiti devoluti alla competenza regionale si legittimerebbe l'intervento legislativo dello Stato. Con riguardo ad es. alla "tutela della concorrenza", la Corte, nella sent. 272/2004, l'ha definita "materia-funzione", priva di "un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire 'trasversale' [...] poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese");

- all'esigenza di non considerare meccanicamente ascrivibile alla potestà residuale delle regioni ogni ambito di intervento legislativo non testualmente compreso negli elenchi di cui all'art. 117 Cost.;

- all'opportunità comunque di introdurre, soprattutto in certi ambiti materiali di intervento, strumenti e procedure atti a valorizzare la leale collaborazione tra Stato e regioni ed il concorso di queste ultime alle decisioni centrali, anche per evitare o superare i problemi che potrebbero nascere da una troppo astrattamente rigida ripartizione delle competenze legislative.

È altrettanto vero, reciprocamente, che la giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V, le cui pronunzie più significative sono apparse a partire dal 2003, ha poi di norma trovato puntuale riscontro nei pareri della Commissione.

Quanto invece al profilo più strettamente funzionale, l'intensificarsi dell'attività consultiva della I Commissione ha richiesto all'Amministrazione un ulteriore sviluppo di metodi integrati di lavoro tra più strutture e la predisposizione di nuovi strumenti finalizzati a fornire elementi per una compiuta attività istruttoria dell'organo politico.

A tale proposito, si è inteso in primo luogo rafforzare la collaborazione tra uffici, soprattutto al fine della predisposizione di una nota di costituzionalità

che, in relazione a ciascun provvedimento all'esame del Comitato pareri, evidenzi chiaramente le materie sulle quali incidono le singole disposizioni da esso recate e gli altri parametri atti a individuare il soggetto – Stato o Regione – al quale è riconosciuta, a norma dell'articolo 117 della Costituzione, la relativa titolarità sotto il profilo della competenza normativa. In secondo luogo, soprattutto alla luce del rilevante numero di questioni di legittimità costituzionale sollevate innanzi alla Corte ed aventi ad oggetto la lamentata violazione del riparto di competenze dettate dal nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, è stata rafforzata l'attività di monitoraggio della giurisprudenza della Corte.

7. L'AZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DELLA SUA AMMINISTRAZIONE PER LA ORGANIZZAZIONE DEI PROCESSI NORMATIVI E PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

Abbiamo passato in rassegna le tendenze alla differenziazione ed alla specializzazione dei diversi procedimenti legislativi che si stanno sviluppando in Parlamento e dei modi con cui esso interagisce, in questo amplissimo contesto, con una pluralità di centri normativi esterni.

Dinanzi ad un sistema delle fonti così mobile ed in continua evoluzione, il Parlamento, e per esso la sua struttura amministrativa, modifica i suoi procedimenti interni ed i suoi metodi di lavoro.

Se pure il Parlamento infatti ha perso parte degli ampi poteri decisionali esercitati in passato, il suo ruolo – lungi dal ridursi – resta attivo e centrale. Le linee di lavoro sono divenute assai più complesse ed assai più estesa è l'area delle conoscenze necessarie per seguire i procedimenti che attraversano il lavoro parlamentare.

A questi fenomeni la Camera – come già si è visto in merito ai riflessi dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione – ha risposto sia sotto il profilo procedurale, attraverso organiche riforme regolamentari, sia sotto il profilo funzionale attraverso lo sviluppo di nuovi metodi di lavoro della struttura amministrativa che sviluppino un'integrazione di competenze interne, tra gli uffici, ed esterne, tra le diverse istituzioni interessate.

Sotto il primo profilo, la Camera ha avvertito l'esigenza di strutturare il procedimento legislativo in modo da garantire il mantenimento di un ruolo centrale alla legislazione statale con funzioni di organizzazione e coordinamento tra i diversi livelli normativi. Tutto ciò consegue d'altronde al passaggio da un sistema delle fonti basato su di un principio di sovraordinazione gerarchica ad un sistema integrato e complesso che necessita di un momento di coordinamento ed indirizzo.

Alla Camera, a partire dal 1997, le riforme regolamentari hanno concentrato l'attenzione, da un lato, sulla garanzia di tempi certi per la decisione, accompagnata da garanzie per le minoranze; dall'altro lato, sulla qualità e sui metodi dell'istruttoria legislativa. Da questo punto di vista, si sono rafforzate in particolare le procedure per l'esame delle leggi di delega e di delegificazione e quelle per l'esame dei decreti-legge: i casi in cui, dunque, il Governo esercita i suoi poteri normativi più vasti ed incisivi.

Nel contempo, è mutato profondamente l'assetto del procedimento legislativo nel rapporto tra Parlamento e Governo e tra le Commissioni e l'Assemblea.

Le singole Commissioni hanno perso il compito di guida della legislazione del proprio settore, esercitato fino alla decima legislatura. Questo compito è oggi passato, per un verso, al Governo e, per altro verso, alle procedure per la programmazione dei lavori dell'Assemblea, che determinano le priorità anche dei temi affrontati in Commissione.

In compenso, il ruolo complessivo del sistema delle Commissioni si è rafforzato in una nuova direzione che valorizza le caratteristiche istruttorie dell'esame preliminare. Ciò avviene in particolare attraverso lo sviluppo del nuovo modello di esame incrociato – tra diverse o addirittura tra tutte le Commissioni – per i procedimenti di natura trasversale (leggi intersettoriali e grandi deleghe).

Cresce in questo contesto il ruolo svolto dalle Commissioni che hanno compiti di sintesi sugli aspetti ordinamentali e finanziari di ordine generale (commissione affari costituzionali, bilancio e rapporti con la Unione europea) e lo stesso avviene con riferimento a quelle che presiedono ai valori tutelati da forme trasversali di legislazione (ambiente, salute e sicurezza, privacy, concorrenza, ecc.).

L'istruttoria legislativa è il frutto di queste modalità collettive di esame ed è alimentata da nuove forme di documentazione tecnica fornita dagli uffici e mirata a mettere in luce tutti gli elementi che il regolamento prescrive come parametri di valutazione: la compatibilità con la Costituzione e la coerenza ordinamentale; la qualità dei testi; la compatibilità con l'ordinamento comunitario; la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari.

In questo contesto il Comitato per la legislazione, organo paritetico di carattere politico istituzionale, affianca la Presidenza della Camera nell'esercitare un costante richiamo ai valori della qualità legislativa costantemente messi sotto pressione dalla complessità dei procedimenti e dalle esigenze politiche contingenti. Ciò avviene regolarmente in relazione ai singoli progetti di legge sui quali è chiamato ad esprimere parere e nelle relazioni periodiche trasmesse alla Presidenza della Camera. Ma l'esperienza del Comitato si traduce anche in frequenti iniziative verso l'esterno, che allargano a numerosi soggetti la riflessione sui metodi della legislazione. A tali iniziative partecipano, sotto la guida della Presi-

denza della Camera, le altre Commissioni ed in particolare si affianca la Commissione affari costituzionali, che svolge i compiti legislativi più rilevanti nelle questioni di interesse del Comitato.

Il Comitato ha promosso nei 7 anni di attività ben 10 riunioni interistituzionali sui metodi della legislazione, alle quali hanno partecipato regolarmente il Governo e rappresentanti delle Regioni. In relazione all'argomento, sono state chiamate di volta in volta a concorrere numerose altre istituzioni, come la Corte costituzionale, la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

Attraverso queste iniziative il Comitato riesce a promuovere raccordi e intese tra diverse istituzioni che hanno prodotto significativi risultati: nei rapporti con il Governo, sul piano del miglioramento delle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge, con l'inclusione di elementi di valutazione tecnico-normativa e di impatto della nuova disciplina; nei rapporti con le assemblee regionali, sul piano dello sviluppo di metodi comuni di lavoro nel campo della istruttoria legislativa e della cooperazione tra gli uffici per la elaborazione congiunta del rapporto annuale sullo stato della legislazione, giunto alla settima edizione; con il Governo e le assemblee regionali per il collegamento tra la futura banca dati della legislazione statale con quella delle leggi regionali e per la definizione di regole di *drafting* e di classificazione comuni.

In una fase di continua evoluzione dei sistemi normativi parallela all'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico si avverte, comunque, la necessità da un lato di ricostruire costantemente l'intero contesto nazionale e internazionale in cui si inquadrano i procedimenti parlamentari e da un altro di individuare beni ed interessi generali da sottrarre alla quotidiana dialettica politica sui contenuti, in quanto preordinati ad una logica complessiva di riordino, trasparenza e razionalità.

In tale contesto, il tema della qualità della legislazione assume un ruolo centrale. Un testo normativo chiaro e perfettamente coordinato rispetto al contesto generale di riferimento garantisce una piena fruibilità da parte degli utenti e, quindi, anche la possibilità di un controllo diffuso sull'operato dei diversi soggetti istituzionali.

È in questo quadro che si inserisce il progetto per l'informatizzazione della legislazione vigente, previsto dall'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001, che nasce da una proposta di un, allora autorevole, componente del Comitato per la legislazione, l'on. Beniamino Andreatta.

Si tratta di un'iniziativa congiunta di Camera, Senato e Presidenza del Consi-

Il progetto, per il quale è stato previsto un apposito finanziamento, è in corso di realizzazione secondo le linee indicate dal DPCM adottato in data 24 gennaio 2003 di intesa con i Presidenti delle Camere. I compiti organizzativi e quelli di delibera-

zione dei finanziamenti sono affidati al Comitato guida composto dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Il Comitato guida è affiancato da un gruppo di lavoro costituito dalle stesse amministrazioni cui partecipano il Ministero della giustizia e la Corte di Cassazione. La segreteria tecnica del gruppo di lavoro è assicurata dal CNIPA.

Il progetto, sulla base del citato DPCM, prevede le seguenti attività:

- a) compilazione del testo delle leggi statali e degli altri atti normativi emanati dallo Stato, quale risultante dalle modifiche e abrogazioni espresse;
- b) messa a disposizione gratuita, con strumenti informatici e telematici, dei testi di cui alla lettera a) e delle relazioni afferenti al singolo atto normativo;
- c) classificazione della normativa vigente secondo parametri volti a favorire la ricerca per via informatica e telematica, nonché predisposizione di un idoneo apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni;
- d) studio ed applicazione di strumenti e procedure di ricerca raffinata della normativa vigente, nonché di sistemi avanzati di trattamento informatico, di marcatura e di classificazione degli atti normativi, anche ai fini dell'istruttoria dell'attività di riordino normativo;
- e) realizzazione di appositi portali e siti Internet, corredati da idonei motori di ricerca, ai fini delle attività di cui alle lettere precedenti.

Con le sue prime due delibere, il Comitato Guida ha individuato nel Ministero della Giustizia, nella Corte di cassazione e nel CNIPA i soggetti con i quali cooperare per la concreta attuazione del progetto. Tali delibere hanno anche indicato gli obiettivi prioritari da conseguire entro la fine della legislatura in corso:

- procedere alla definizione di un metodo per la marcatura, la classificazione e l'annotazione dei testi normativi da sperimentare per le nuove leggi fin dalla parte finale della XIV legislatura;
- l'automazione del cosiddetto *workflow* della produzione normativa, previa sperimentazione per l'adozione di un *editor* per la marcatura dei testi e la trasmissione sicura degli atti tra le Camere, la Presidenza del Consiglio e l'Ufficio Pubblicazione leggi e decreti del Ministero della giustizia;
- estensione del metodo adottato per le nuove leggi almeno alle leggi prodotte nella XIV legislatura per aprire una prima sezione della nuova banca dati alla fine della legislatura medesima;
- progettazione dei tempi e delle modalità per la estensione del medesimo metodo a tutte le leggi presenti nella banca dati del CED della Corte di cassazione.

glio per la ricerca gratuita della normativa vigente e per il riordino dell'intero sistema normativo attraverso la sua compiuta digitalizzazione.

Come è evidente tale progetto riveste un'importanza relevantissima sotto un

duplice profilo: da un lato ai fini del riordino normativo, dotando le istituzioni produttrici di norme di uno strumento unitario e condiviso, favorendo la creazione di un circuito virtuoso interistituzionale; dall'altro, in termini di democrazia, garantendo la massima fruibilità del prodotto normativo attraverso l'accesso gratuito dei cittadini alla normativa vigente.

Il progetto denominato "Inforegioni", promosso dal Ministro per gli Affari regionali, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, è volto alla informatizzazione ed alla consultazione *on-line* della normativa contenuta nei Bollettini regionali, al fine di renderla facilmente accessibile. Il progetto parte dalle banche dati di normativa vigente che numerose Assemblee regionali hanno già realizzato e dalla banca dati unificata che le assemblee regionali alimentano presso il sito *Internet* della Camera.

Gli obiettivi che si propone di realizzare sono:

- rendere accessibile attraverso un portale, con una modalità unitaria di consultazione, la produzione normativa delle Regioni;
- realizzare un sistema di supporto alla gestione dei processi di elaborazione ed approvazione degli atti normativi, che produca alla fonte documenti nel formato elettronico conforme allo standard XML;
- costruire i presupposti tecnologici per consentire la promulgazione telematica degli atti normativi.

Sul progetto si sono inoltre innestate altre importanti iniziative che coinvolgono le Regioni.

La finalità di tale complesso di iniziative è quella di accrescere la consapevolezza della necessità di giungere ad un linguaggio semplice ed omogeneo anche tra i diversi livelli istituzionali e territoriali chiamati a partecipare a processi normativi complessi. Tutto ciò è stato oggetto della dichiarazione conclusiva adottata

I rappresentanti delle due Camere, del Governo, della Corte di Cassazione e della Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali hanno infatti concordato sulla necessità di coordinare strettamente sul piano tecnico i due progetti, in modo che prevedano l'adozione di regole e linguaggi comuni, utilizzando le esperienze già maturate. A tal fine, si è concordato di costituire un gruppo di lavoro per il coordinamento tecnico dei due progetti cui partecipino, oltre alle amministrazioni già interessate al progetto ex articolo 107, anche le Assemblee regionali.

In particolare si è convenuto sull'esigenza di armonizzazione le regole di *drafting*, superando le poche differenze tuttora esistenti tra la circolare sulla redazio-

ne tecnica dei testi normativi, concordata tra presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, ed il manuale di *drafting* in uso presso numerose regioni. Tale armonizzazione è chiaramente correlata all'adozione di regole di linguaggio e di marcatura dei testi idonee a costruire un efficiente sistema di ricerca capace di ricollegare normativa statale e regionale. A questo scopo si è stabilito di costituire un altro gruppo di lavoro, che affiancherà il precedente, in stretto coordinamento.

Infine, le amministrazioni partecipanti alla riunione – in primo luogo il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati – si sono fatte carico di esplorare la possibilità di un collegamento con le banche dati concernenti la normativa comunitaria.

ta dai partecipanti alla Riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione nel novembre 2004 finalizzata all'individuazione di regole e progetti comuni tra Stato e regioni in tema di informatizzazione delle leggi vigenti.

In campo europeo, su impulso iniziale e con il forte contributo della Camera dei deputati italiana, è tra l'altro in via di costituzione una banca dati comune – denominata Iplex – tra i Parlamenti dell'Unione europea che ciascun Parlamento alimenterà con i dati relativi alle sue attività nei campi di interesse comune.

Accanto all'evoluzione degli strumenti a supporto della fase istruttoria del procedimento legislativo – note tecniche, sviluppo di metodi integrati di lavoro e iniziative interistituzionali – l'Amministrazione della Camera ha sviluppato anche gli strumenti finalizzati all'analisi e al monitoraggio, a valle, dei fenomeni normativi, in una prospettiva che privilegia la collaborazione con le altre istituzioni. In questa chiave, le relazioni con il Senato, con il Governo, con il livello regionale e comunitario appaiono fondamentali. Nella consapevolezza dell'importanza di queste relazioni, la Camera ha dato vita ad una struttura interservizi incardinata nel Servizio Studi, l'Osservatorio sulla legislazione, che ha come primo referente istituzionale il Comitato per la legislazione, ma che si rivolge a tutti gli organi parlamentari e in particolare alle altre Commissioni.

È l'Osservatorio a curare la elaborazione dei rapporti annuali sullo stato della legislazione – fin dalla sua nascita, nel 1998 (sono usciti fino ad oggi sei rapporti; il settimo è in fase di elaborazione) – promossi dal Comitato per la legislazione unitamente alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali.

Alla redazione dei rapporti concorrono gli apparati dei Consigli regionali e partecipano qualificati centri di ricerca, come l'istituto regioni del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze diretto dal prof. Caretti, e gli apparati dei Consigli regionali. I rapporti fanno di anno in anno il punto

Da ricordare, inoltre, l'interessante esperienza rappresentata dal monitoraggio sullo stato di attuazione della legge n. 443 del 2001, c.d. Legge obiettivo, curata dall'Osservatorio sulla legislazione in collaborazione con alcuni centri di ricerca; interessante tra l'altro in quanto il rapporto è stato predisposto a seguito di una formale deliberazione adottata in tal senso dall'Ufficio di Presidenza della VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici.

sull'evoluzione delle politiche legislative e del sistema delle fonti, in una ottica integrata e prospettica, che tiene conto delle interazioni con la giurisprudenza della Corte costituzionale e con il livello comunitario, fornendo anche un quadro di comparazione con i maggiori Paesi dell'Unione europea.

Con i rapporti e con altri strumenti di cui ci si sta dotando – in primo luogo la banca dati sulla legislazione – l'Amministrazione della Camera non si limita quindi a prestare supporto nell'attività legislativa, ma si pone anche come centro di conoscenza e di studio dei processi normativi, con un'integrazione delle proprie funzioni ormai indispensabile. Si moltiplicano le attività ed i progetti volti a verificare i risultati delle politiche legislative: dalla verifica dell'attuazione degli adempimenti previsti da leggi di particolare rilievo al complesso lavoro prestato in relazione agli andamenti ed ai dati della finanza pubblica, fino all'analisi degli esiti dei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari sugli schemi degli atti normativi del Governo.

8. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIONIVE

Nella presente legislatura, la dialettica tra Governo, maggioranza e opposizione è assai intensa e passa attraverso un utilizzo forte, da parte dei soggetti politici, di tutte le procedure e di tutti gli strumenti legislativi e procedurali.

Questa situazione si incrocia, come abbiamo visto, con processi decisionali di enorme complessità, nei quali confluiscono questioni diverse, che hanno radici profonde e lontane.

È assai significativo in questo contesto che in un sistema politico maggioritario altamente conflittuale resti viva e anzi si manifesti al più alto livello la preoccupazione per la qualità della legislazione che rappresenta un'area di convergenza tra le istituzioni e tra le diverse forze politiche.

Il messaggio del Presidente della Repubblica con riferimento ai maxi emendamenti e le iniziative conseguentemente assunte dai Presidenti di entrambe le

Camere rappresentano un segnale chiaro della volontà di non retrocedere su questo terreno.

Il Parlamento è un laboratorio nel quale confluiscono tutte le istanze e che reagisce in modo vitale e attivo anche nei momenti di maggiore complessità. Lo dimostra ampiamente il quadro, fin qui tracciato, delle iniziative parlamentari in atto, che si muovono in ogni direzione e sui problemi più diversi.

Dinanzi a noi si presentano nuove altre grandi variabili e ulteriori rilevanti evoluzioni del sistema. La riforma costituzionale potrà essere una di esse, ma nel frattempo comunque il sistema delle fonti è di nuovo in movimento grazie ai nove statuti regionali approvati in questi ultimi mesi e al Trattato che adotta la Costituzione europea che è in via di ratifica.

Anche per il futuro si conferma la prospettiva di continuo movimento del sistema delle fonti e quindi di un'estrema mobilità e varietà dei fenomeni normativi che richiedono alle istituzioni parlamentari ed ai loro apparati una costante evoluzione e flessibilità. Ci troviamo di nuovo di fronte a cambiamenti di grande portata di cui non è dato conoscere a priori l'andamento e l'approdo.

Questo è il quadro entro cui occorre lavorare confidando, come Amministrazione della Camera dei deputati, che anche dal lavoro del Seminario di studi e ricerche parlamentari, al pari di quanto avvenuto in passato, possano venire elementi per comprendere sempre di più la complessità dei fenomeni in atto ed evitare giudizi semplificatori e drastici, perché solo acquisendo una compiuta consapevolezza della loro complessità si è in grado di svolgere un'azione positiva per sostenere e indirizzare i processi di cambiamento.