

SEZIONE PRIMA

Il Parlamento

2.1. Presentazione di Paolo Zuddas

Introduzione al drafting parlamentare

Una specifica sensibilità per il tema della qualità della legislazione comincia ad affacciarsi in sede parlamentare agli inizi degli anni Ottanta, quando – a seguito dell’approvazione della legge 11 dicembre 1984, n. 835, recante norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, e del successivo Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica Italiana, approvato col DPR 28 dicembre 1985, n. 1092 – i Presidenti di Camera e Senato, congiuntamente al Presidente del Consiglio dei ministri, emanano il 19 febbraio 1986 tre Circolari di analogo contenuto sulla formulazione tecnica dei testi legislativi: costituiscono oggetto di tali atti le principali regole di *drafting* formale, volte quindi a migliorare qualità redazionale e il coordinamento interno dei testi legislativi sottoposti all’esame parlamentare.

L’attenzione per i profili di *drafting* sostanziale si svilupperà nel decennio seguente, ma già appare come dato significativo – e che tenderà a connotare anche i successivi sviluppi – l’operare congiunto dei vertici dei due poteri legislativo ed esecutivo, al cui coordinamento sarà in larga parte affidata la fortuna degli strumenti di supporto ad una più consapevole ed efficace produzione legislativa.

Nel corso degli anni Novanta, le iniziative a favore del miglioramento della qualità della legislazione ricevono un impulso decisivo dalla Raccomandazione del Consiglio dell’OCSE del marzo 1995, che suggerisce l’applicazione di una *checklist* al fine di operare una verifica d’impatto sugli interventi normativi in corso di approvazione. La Raccomandazione dell’OCSE in realtà è rivolta ai governi, ma viene opportunamente recepita dai Presidenti delle Camere in due Circolari – anch’esse di analogo contenuto - del 10 gennaio 1997, aventi ad oggetto l’istruttoria legislativa in Commissione.

Le Circolari del 1997 presentano un contenuto assai ampio, che incide in profondità sul metodo di lavoro delle Commissioni permanenti, ma soprattutto - ed è su questo terreno che si manifesta con maggiore evidenza l’influenza della Raccomandazione dell’OCSE – realizzano un significativo mutamento di prospettiva, connotato dall’emergere di una specifica attenzione per i profili di *drafting* sostanziale. In primo luogo, si pone ad oggetto dell’istruttoria parlamentare la valutazione della necessità di intervento legislativo rispetto al ricorso ad altre fonti più flessibili: ciò impone alle Camere di operare nella costante consapevolezza dell’assetto complessivo del sistema delle fonti, e le induce ad impegnarsi talvolta in coraggiose iniziative di *self restraint*; ma soprattutto invita a maturare una nuova concezione del ruolo della legge, chiamata a trasformarsi da strumento di disciplina di dettaglio a strumento di definizione di obiettivi e principi da sviluppare ad opera delle altre autonomie normative presenti nella Repubblica; a conferma di questa impostazione, le Circolari assegnano all’istruttoria anche la definizione degli obiettivi dell’intervento normativo e, insieme, il giudizio sulla congruità dei mezzi per conseguirli. L’opportuna valutazione della connessione tra fini e mezzi dell’intervento legislativo impone dunque alle Commissioni permanenti di estendere l’analisi anche alla individuazione dei principali problemi applicativi della normativa in discussione, analisi che dovrebbe, secondo i suggerimenti contenuti nelle Circolari,

spingersi fino alla puntuale valutazione dei costi-benefici attesi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese.

Specificata attenzione viene prestata anche al dato temporale: è infatti posta a carico delle Commissioni in sede istruttoria anche la valutazione della congruità dei termini stabiliti dalla normativa in esame e dei tempi previsti per la sua attuazione.

In sostanza, nelle Circolari si disegna un nuovo ruolo dell'istruttoria: ne viene decisamente esaltata la funzione e il rilievo ai fini di un consapevole esame del testo in aula; se ne sottolinea a questo fine la necessaria completezza, e si disciplinano nel dettaglio l'attività conoscitiva ed i pareri delle Commissioni, due momenti essenziali in cui si articola il lavoro istruttorio.

Con le Circolari del 1997, dunque, si rafforza e si amplia la prospettiva degli interventi in tema di qualità della legislazione sotto molteplici profili: non solo perché entrano a far parte integrante dell'esame istruttorio, aggiungendosi alle valutazioni riconducibili al *drafting* formale e alla coerenza ordinamentale, anche elementi di *drafting* sostanziale – ed è questa certamente la novità di maggior rilievo – ma anche perché si prefigura una significativa apertura del Parlamento verso l'esterno. Viene infatti sollecitato il dialogo delle Commissioni permanenti con tre ordini di soggetti: in primo luogo il Governo, al quale possono chiedersi informazioni utili allo svolgimento dell'istruttoria in ordine alla necessità, alla congruità e all'efficacia dell'intervento legislativo (coordinamento a vario titolo indispensabile per l'effettiva qualità della produzione legislativa); in secondo luogo, ampliando ulteriormente la prospettiva del raccordo interistituzionale, si sollecita il dialogo tra Commissioni ed altri soggetti esterni costituzionalmente rilevanti; si valorizzano infine le attività conoscitive che coinvolgano i soggetti rappresentativi degli interessi incisi dalla normativa in esame, facendo in tal modo registrare una significativa apertura delle Camere alle istanze della società, e in particolare alle esigenze dei destinatari del prodotto legislativo, intesi anche come portatori di informazioni utili alla valutazione degli effetti attesi per cittadini e imprese.

Va altresì sottolineato che, considerata la particolare complessità dell'analisi di impatto, si registra un opportuno coinvolgimento degli apparati serventi nell'attività di verifica delle informazioni; apparati impegnati – nella tradizionale veste consultiva – anche nella valutazione della necessità dell'intervento legislativo in luogo dell'eventuale ricorso a fonti di disciplina alternative, e più in generale su tutti i molteplici versanti in cui si articola il *drafting* formale e sostanziale.

L'attenzione per il ruolo delle strutture serventi ha caratterizzato in modo particolare il Senato, che ha investito molto sulla loro riorganizzazione, affidando principalmente ad esse il compito di vigilare sulla qualità della legislazione, pur con gli evidenti limiti connessi alla limitata forza vincolante dei loro suggerimenti. La Camera, invece, pur operando anch'essa significative riforme organizzative dei propri apparati amministrativi, ha inteso recepire le indicazioni delle Circolari garantendo loro, per così dire, un accesso dalla porta principale.

Il primo gennaio 1998 entra infatti in vigore un'ampia normativa di riforma del regolamento generale della Camera dei deputati, che interessa diversi aspetti dell'attività parlamentare. Una parte significativa dell'intervento di revisione riguarda specificatamente l'attività istruttoria, che viene ampiamente rimodellata nel solco delle Circolari dell'anno precedente, delle quali si accolgono e sviluppano le indicazioni di fondo.

In particolare, le novelle al regolamento della Camera che interessano più da vicino l'attività istruttoria riguardano gli articoli 16 *bis*, 79 e 96 *bis*.

L'articolo 16 *bis* introduce nell'organizzazione della Camera dei deputati un nuovo soggetto, il Comitato per la legislazione. La prima novità che lo distingue nettamente dagli altri organi delle Camere è la peculiare composizione: è prevista infatti al suo interno una rappresentanza paritaria di

maggioranza e opposizione, tendente a caratterizzarlo come organo *super partes* all'esclusivo servizio della qualità della legislazione.

Costituiscono una assoluta novità anche le funzioni assegnate al neoistituito organismo: il Comitato si occupa infatti esclusivamente di qualità della legislazione, con una specifica attenzione ai profili redazionali del testo ed alla valutazione della coerenza ordinamentale. Esso è chiamato infatti a valutare – come recita testualmente il quarto comma dell'articolo 16 *bis* – la qualità del testo normativo sottoposto al suo esame con riguardo a omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà della formulazione, ed efficacia per la semplificazione ed il riordinamento della legislazione vigente. Il parere viene formulato su iniziativa delle Commissioni permanenti, che possono inviare al Comitato il progetto di legge in discussione prima della scelta del testo-base; il parere viene stampato e allegato alla relazione della Commissione per l'Assemblea. E' poi previsto, allo scopo di controbilanciare in parte la carenza di forza vincolante delle pronunce del Comitato, che, qualora le Commissioni non intendano uniformarsi al parere richiesto, siano tenute a precisarne i motivi nella relazione per l'Aula.

Il ruolo del Comitato viene rafforzato nelle riforme regolamentari successive: segna infatti un ampliamento delle competenze dell'organismo l'introduzione all'interno dell'art. 16 *bis*, nel luglio del 1999, del comma 6 *bis*, che prevede il parere obbligatorio del Comitato per la legislazione su tutti i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire materie disciplinate con legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti. Da ricordare infine un ulteriore ampliamento della sua sfera d'azione a seguito dell'approvazione, contestualmente alla novella appena richiamata - dell'art. 96 *ter*, che impegna, tra l'altro, il Comitato a formulare pareri, su richiesta delle Commissioni, sugli schemi di atti normativi del Governo.

Le due norme tendono ad assegnare al Comitato per la legislazione un ruolo strategico di controllo sia sulle iniziative di delegificazione in senso ampio, sia sull'intera iniziativa legislativa proveniente dall'esecutivo, a ulteriore conferma della necessità che i temi della qualità della legislazione siano affrontati in una prospettiva più ampia e risultino il frutto di un dialogo costante tra esecutivo e legislativo nella formulazione del testo di legge.

L'articolo 79 del regolamento della Camera – anch'esso interessato dalla novella entrata in vigore nel 1998 – nel nuovo testo rimodella in profondità l'istruttoria legislativa, recependo ampiamente le indicazioni sia delle Circolari del 1986 che di quelle del 1997.

La nuova istruttoria legislativa, così come ridisegnata dal nuovo art. 79, rivela una inedita sensibilità per i profili qualitativi della produzione legislativa: un primo principio che viene introdotto nella nuova disciplina, e che appare in grado di orientare l'intero lavoro istruttorio delle Commissioni permanenti, è il principio di economia procedurale, che impone di programmare il lavoro istruttorio e di determinare termini di presentazione e modalità di esame degli emendamenti. Grande attenzione viene poi riservata all'attività conoscitiva, nel cui ambito viene assegnato un ruolo di primo piano al Governo, che appare peraltro l'unico soggetto in grado di raccogliere ed elaborare informazioni sulla situazione di fatto riguardante l'intero arco delle materie potenzialmente oggetto di intervento normativo. E' previsto infatti, al comma 5 dell'articolo 79, che le Commissioni possano richiedere al Governo dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche. In particolare, la Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo.

All'interno del nuovo articolo 79 r.C. riveste un ruolo essenziale il comma 4, che definisce nel dettaglio l'oggetto e le finalità dell'attività istruttoria. La nuova disciplina dell'istruttoria in Commissione interessa tutti i principali profili del *drafting*, inteso sia in senso formale che sostanziale: in particolare, si prevede sia un giudizio sulla necessità dell'intervento legislativo, “con

riguardo alla possibilità di conseguire” i fini del testo in esame “mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge” (art. 79 r.C., c. 4, lett. *a*), sia un giudizio sulla “conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell’Unione europea e il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali” (art. 79 r.C., c. 4, lett. *b*), e quindi una valutazione della coerenza ordinamentale; è poi presente un’attenzione per l’analisi di fattibilità, che si realizza attraverso l’assegnazione alle Commissioni in sede istruttoria del compito di operare la “definizione degli obiettivi dell’intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l’adeguatezza dei termini previsti per l’attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese” (art. 79 r.C., c. 4, lett. *c*). In ordine invece ai profili di *drafting* formale, le nuove norme prefigurano un impegno delle Commissioni teso alla valutazione su “l’inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché [sul]la congrua sistemazione della materia in articoli e commi” (art. 79 r.C., c. 4, lett. *d*), insieme all’introduzione nel testo di “norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate” (come aggiunge il comma 11 dell’art. 79 r.C.).

Il nuovo articolo 96 *bis* r.C. si occupa invece dell’esame in Parlamento dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Con specifico riferimento ai problemi di *drafting*, va richiamato l’obbligo di assegnazione - prevista dal primo comma - dei disegni di legge di conversione al Comitato per la legislazione, il quale propone entro cinque giorni alle Commissioni competenti la soppressione di disposizioni del decreto che contrastino con le regole di omogeneità e specificità del contenuto del decreto-legge o con i limiti di contenuto previsti dalla vigente legislazione. Altra disposizione di rilievo è quella contenuta nel secondo comma dell’articolo, che dispone che la relazione del Governo che accompagna il disegno di legge di conversione deve illustrare non solo i presupposti i necessità e urgenza ma anche gli effetti attesi dalla sua attuazione, sia in termini di impatto reale che di impatto ordinamentale. Ancora, sempre al comma 2, si prevede che tali elementi possano essere integrati su richiesta delle Commissioni permanenti competenti, alle quali il testo è assegnato.

Va sottolineato anche in questo caso – oltre al coinvolgimento del Comitato per la legislazione nel procedimento di conversione e all’attenzione riservata all’analisi di impatto, entrambe significative aperture alle istanze della tecnica legislativa – il rilievo assegnato al dialogo tra Commissioni permanenti e Governo nella prospettiva di un miglioramento della qualità della legislazione.

La riforma del regolamento della Camera dei deputati approvata nel settembre del 1997, ed entrata in vigore il primo gennaio del 1998, ha rappresentato certamente il più rilevante elemento di novità nel panorama normativo vigente in tema di *drafting* legislativo. Nei mesi e negli anni successivi si sono tuttavia registrati ulteriori interventi in materia, da parte soprattutto dei Presidenti delle assemblee parlamentari e sotto la veste formale di lettere o circolari, che hanno precisato e in parte rivisitato i contenuti delle norme regolamentari o delle Circolari adottate in precedenza. Così il 12 febbraio 1998 i Presidenti delle Camere, in una lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri hanno stabilito che, se il Governo inserisce parti nuove o modifica sostanzialmente uno schema di atto da esso presentato, su cui le Camere abbiano espresso un primo parere, si procede all’espressione di un ulteriore parere parlamentare sul nuovo testo. L’orientamento verrà poi ribadito in una successiva lettera del 3 novembre dello stesso anno, in cui si sottolinea la necessità che il parere parlamentare abbia ad oggetto un testo governativo sul quale l’esecutivo non intenda apportare ulteriori modifiche.

Circa un mese dopo, il 20 marzo 1998, il Ministro per i rapporti col Parlamento emana una Circolare nella quale si offre un’interpretazione e si dettano alcune linee guida per l’attuazione delle riforme del regolamento della Camera, richiamando i principali adempimenti del Governo in vista della programmazione dei lavori parlamentari. Va inoltre ricordato che già il 3 ottobre 1997 era

stata adottata una Circolare del Presidente del Consiglio volta a rafforzare la posizione e il ruolo del Governo nel corso della discussione parlamentare.

Alla Circolare del 20 marzo fa seguito, il 15 aprile successivo, una Circolare in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri precisa ulteriormente gli adempimenti spettanti al Governo a seguito dell'entrata in vigore della novella al regolamento della Camera in materia di istruttoria legislativa: viene in particolare definito il metodo di lavoro da seguire per realizzare l'istruttoria tecnica delle iniziative di legge governative; si stabilisce che le relazioni di accompagnamento ai disegni di legge ordinari e di conversione dei decreti-legge devono contenere anche un'analisi tecnico-normativa; si definiscono apposite procedure per rispondere alle richieste di informazioni provenienti dalle Commissioni permanenti. In proposito si ricorda che ora la legge n. 50 del 1999 permette alle Commissioni di chiedere al Governo l'analisi di impatto della regolamentazione, una procedura che potrebbe rappresentare la nuova frontiera dello sviluppo degli strumenti al servizio della qualità della normazione.

Vanno altresì ricordati due interventi realizzati negli ultimi anni: il primo consiste in un'opera di "riassetto" e completamento, compiuta attraverso le Circolari dei Presidenti delle Camere - adottate il 20 aprile 2001 congiuntamente al Presidente del Consiglio dei Ministri - contenenti regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi. Il secondo è invece costituito da una Circolare del Presidente della Camera del settembre dello stesso anno – nota come "direttiva euro" - che detta criteri per la redazione dei testi normativi in vista della fine della fase transitoria dell'unione monetaria e della cessazione del corso legale della lira. Il documento dà attuazione al regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, che stabilisce che i riferimenti alle unità monetarie nazionali presenti negli strumenti giuridici in vigore al termine del periodo transitorio dell'unione monetaria (31 dicembre 2001) vanno intesi come riferimenti all'unità euro. Ciò ha determinato un duplice effetto: da un lato, anche dopo la fine periodo transitorio non è stato giuridicamente necessario riscrivere tutte le norme vigenti espresse in lire; d'altro lato, dopo il 31 dicembre 2001 non è stato più possibile fare ricorso alla lira nelle nuove leggi.

Meritano infine un richiamo alcune recenti innovazioni organizzative che segnano un significativo rafforzamento degli strumenti di verifica della fattibilità finanziaria e di analisi dell'impatto economico-finanziario della legislazione: da un lato, la prevista istituzione, all'interno delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, di Comitati permanenti – chiamati ad operare in forma congiunta - per l'attività di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica; dall'altro, la costituzione, ad opera della legge finanziaria 2007, della Commissione tecnica per la finanza pubblica, col compito tra l'altro di svolgere, su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, studi e rilevazioni sulla finanza pubblica e di cooperare all'attività compiuta dal Parlamento in tema di monitoraggio della spesa pubblica.

2.1.1 Circolare Cam. Sen. dell' 86 (G. Piccirilli)

Tipologia dell'atto	Allegato ad una circolare
Natura	Non normativo
Data di emanazione	19 febbraio 1986
Pubblicazione	
Autorità emanante	Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (congiuntamente)
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale
Presupposti, finalità e contenuto	Essendo state superate dall'emanazione delle Circolari del 20 aprile 2001, le presenti disposizioni non saranno oggetto di commento. Tuttavia, per l'importanza "storica" dei documenti (essendo la prima formalizzazione a livello parlamentare di regole di <i>drafting</i> formale), si ritiene opportuno riportarne il testo integrale.

2.1.2 Circolari del Presidente Senato e del Presidente della Camera del 10.1.97 su Istruttoria Legislativa delle Commissioni (P. Zuddas)

Circolari del Presidente del Senato e del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni

Tipologia dell'atto	Circolare
Natura	Non normativa
Data di emanazione	10 gennaio 1997
Autorità emanante	Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ⁽¹⁾
Destinatari e ambito di applicazione	Le Circolari dettano regole volte ad orientare l'operato dei membri delle Camere in sede di istruttoria legislativa in Commissione
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<p>Art. 72 Cost. (necessarietà dell'istruttoria legislativa in Commissione).</p> <p>Art. 43, comma 4, r.S. e art. 79, comma 5, r.C. (informazioni sull'istruttoria nella relazione per l'Assemblea); art. 11-ter della legge n. 468 del 1978 e art. 76-bis, comma 3, r.S. (relazione tecnica del Governo sui testi di iniziativa popolare o parlamentare); art. 97, comma 1, r.S. e art. 89 r.C. (improponibilità degli emendamenti estranei all'oggetto della discussione); art. 78 r.S. (verifica dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge); art. 96-bis, comma 8, r.C. (inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge); art. 100, comma 8, r.S. (emendamenti apportanti correzioni di forma); art. 40, commi 1, 3, 4, 7 e 9 r.S. (pareri delle Commissioni permanenti I,V, e II, e della Commissione parlamentare per le questioni regionali); art. 73, comma 1-bis, 74, comma 3 e 75, comma 2, r.C. (pareri "rinforzati"); art. 75, comma 1, r.C. (estensione dei pareri della Commissione affari costituzionali al profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato); art. 139, commi 3 e 4, r.S. e art. 108 r.C. (rilievo delle sentenze della Corte costituzionale intervenute nella materia disciplinata dai progetti di legge in esame).</p> <p>Circolare delle Presidenze del Senato e della Camera del 19 febbraio 1986 (Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi).</p> <p>Raccomandazioni dell'OCSE sulla qualità e quantità delle leggi.</p>

Presupposti, finalità e contenuto

¹ Il Presidente della Camera e il Presidente del Senato hanno emanato, nello stesso giorno, due circolari di contenuto sostanzialmente identico. Si ritiene opportuno riportare entrambi i testi per i riferimenti puntuali ai rispettivi Regolamenti ed alle interpretazioni delle Giunte del Regolamento delle due Assemblee.

Le circolari dei Presidenti delle Camere sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni rappresentano “un deciso salto di qualità” nello sviluppo di regole per il miglioramento della qualità della legislazione parlamentare.²

Con esse si fissano alcuni principi che – nell'ambito della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari vigenti – consentono all'attività legislativa di “perseguire finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione” (3).

In particolare, oltre ad indicare preliminarmente l'origine e le ragioni dell'intervento, le Circolari ne individuano le principali finalità: obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea; completezza dell'istruttoria; conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo; limiti alla proponibilità degli emendamenti; attività conoscitiva collegata all'istruttoria; pareri delle Commissioni; richiami alle sentenze della Corte Costituzionale.

Con specifico riguardo ai profili di tecnica legislativa, va sottolineata l'ampiezza del contenuto dei documenti, che sollecitano le Commissioni permanenti a farsi carico – nel corso dell'attività istruttoria – di tutti gli aspetti essenziali in cui si articola il *drafting* normativo, dalle questioni attinenti alla corretta e chiara formulazione del testo di legge, alla valutazione della necessità dell'intervento legislativo, dalla valutazione di impatto reale e ordinamentale alla congruità dei tempi previsti di attuazione della normativa (4).

È opportuno ricordare come, alla Camera, diversamente che al Senato, alla circolare ha fatto seguito il 24 settembre 1997 la riforma dell'art. 79 del Regolamento, con cui si sono formalizzate ampie fasi dell'esame in sede referente.

² Così F. COCCO, C. DECARO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1997, 339.

³ Così il punto 1 della Circolare.

⁴ Sul punto v., per tutti, G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, passim.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

**Circolare del Presidente del Senato
sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni
10 gennaio 1997**

1. Finalità della circolare

Molti moderni ordinamenti giuridici sono caratterizzati dalla inflazione legislativa. In ogni Paese il fenomeno si presenta con caratteristiche proprie. Esiste tuttavia un comune denominatore, costituito da un numero di leggi considerato eccessivo e da una qualità considerata scadente. Basti ricordare, a tale proposito, le raccomandazioni dell'OCSE sulla qualità e sulla quantità delle leggi ed il lavoro che alcune Assemblee parlamentari europee - fra cui, recentemente, l'Assemblea nazionale francese - hanno avviato sui metodi per ridurre l'inflazione legislativa.

L'ordinamento italiano presenta gli stessi difetti, acuiti dalla esistenza in Costituzione di ampie riserve di legge e da una cultura politica che vede nel Parlamento la sede di regolamentazione globale della vita del Paese e dei cittadini. Il Parlamento deve invece qualificare la propria presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera, perché questa funzione costituisce la principale ragion d'essere della moderna rappresentanza politica nazionale.

Il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Si tratta, per di più, di un costo che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea.

La rideterminazione e riqualificazione dei compiti del Parlamento è tema proprio delle riforme istituzionali, mentre spetta alla riforma del Regolamento ridisciplinare modi e forme del procedimento legislativo.

In attesa di queste innovazioni, esiste comunque la necessità di utilizzare nel modo più razionale le risorse del Senato e di fare tutto ciò che è possibile per migliorare la qualità del nostro lavoro. E' quindi opportuno fissare già da ora alcuni principi, nell'ambito della Costituzione e del Regolamento vigenti, che consentano alla nostra attività legislativa di perseguire finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione.

2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea

L'articolo 72 della Costituzione prescrive che ogni disegno di legge sia esaminato da una Commissione prima di essere sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente, insieme con l'attività consultiva ad essa collegata, costituisce perciò la fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo.

I principi che regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata alla acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti.

Anche nel caso di procedimenti in sede legislativa o redigente, ove essi non siano stati preceduti da una congrua istruttoria in sede referente, si raccomanda di individuare le forme opportune per svolgere, anche in via informale attraverso comitati ristretti, le attività istruttorie.

3. Completezza della istruttoria legislativa

L'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci. Inoltre, è questa la sede più appropriata per verificare gli effetti dei

provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla. Una esauriente istruttoria in sede referente deve pertanto comprendere i seguenti profili:

- la valutazione della necessità di un intervento con legge, avendo riguardo alla possibilità di ottenere i medesimi risultati con norme di altro tipo (regolamenti, contratti collettivi, etc.), preferibili per la loro maggiore flessibilità rispetto alla legge;
- la valutazione della coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, anche alla luce delle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale;
- la valutazione della coerenza della disciplina proposta con le normative dell'Unione europea;
- il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali;
- la definizione degli obiettivi dell'intervento e la valutazione di congruità dei mezzi per conseguirli, con gli eventuali problemi applicativi;
- l'analisi dei costi e dei benefici, con particolare verifica dei costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese;
- l'inequivocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono;
- la congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle nuove norme e dei termini da esse stabiliti.

Gli elementi che concorrono all'istruttoria legislativa affluiscono alle Commissioni da diverse fonti:

- il Governo e la pubblica amministrazione, ai quali sono richiesti gli elementi informativi necessari per compiere le valutazioni che attengono alla necessità, alla congruità e all'efficacia dell'intervento legislativo;
- i pareri delle altre Commissioni, che devono essere sufficientemente articolati;
- la eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti;
- il supporto tecnico degli uffici del Senato nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite.

L'attivazione delle fonti istruttorie rientra nella organizzazione dei lavori necessaria per ciascun procedimento e va di conseguenza presa in considerazione con priorità in sede di programmazione dei lavori, entro i tempi complessivamente disponibili.

4. Conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo

4.1 La relazione predisposta per l'Assemblea a norma dell'articolo 43, comma 4, del Regolamento informa della istruttoria svolta secondo i criteri indicati al punto 3. La relazione dà inoltre conto delle modalità di redazione del testo mettendo in evidenza ogni eventuale difformità rispetto alle regole successivamente indicate.

4.2 Ai fini della redazione del testo, restano ferme tutte le regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottate dalla Presidenza del Senato con la circolare 19 febbraio 1986. Si richiamano in particolare le seguenti indicazioni:

a) Il testo della legge è redatto in modo da rendere esplicite, nella formulazione delle singole disposizioni, le modificazioni e le abrogazioni di disposizioni vigenti:

- le disposizioni modificate sono sempre esplicitamente richiamate;

- sono esplicitamente elencate le disposizioni abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina, adottando la formula: «sono abrogate in particolare» (vedi punto 13, lettera c), della parte II della già citata circolare del 1986);
 - le norme derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la norma generale cui fanno eccezione;
 - i singoli istituti e i singoli oggetti sono indicati sempre con la medesima denominazione, curando l'uniformità con la legislazione vigente.
- b) E' opportuno che il testo della legge renda esplicito l'argomento dell'intervento legislativo:
- l'argomento deve essere quanto più possibile omogeneo e vi deve essere coerenza tra oggetto e titolo; ciascun argomento è definito, quando è necessario per la comprensione della norma, ricorrendo a specifiche disposizioni esplicative;
 - l'ambito di applicazione delle norme è definito indicando espressamente eventuali categorie di destinatari;
 - sono specificate le autorità amministrative competenti per i singoli procedimenti.
- c) Sono quantificati i costi e sono indicate le coperture finanziarie relativi alle singole misure previste dalla legge. Ove sia necessario, sui testi di iniziativa popolare o parlamentare, è richiesta al Governo la relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, in conformità del disposto dell'articolo 76-bis, comma 3, del Regolamento.
- d) I commi sono costituiti, tutte le volte in cui è possibile, da un solo periodo, contenente una sola norma. Il testo della legge è redatto con la massima chiarezza e semplicità e in modo da concorrere alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente:
- è salvaguardato l'ambito proprio della discrezionalità della pubblica amministrazione e dell'autonomia negoziale dei privati; i procedimenti amministrativi sono ricondotti principi generali e ove possibile a modelli uniformi ispirati alla massima semplicità compatibile con gli obiettivi e al principio della trasparenza; quando l'intervento lo richieda e lo renda possibile, sono sistematicamente introdotte specifiche disposizioni per il coordinamento con la legislazione vigente nonché disposizioni che semplifichino e riordinino la normativa di settore, anche mediante delega al Governo per l'emanazione di testi unici (clausole di coordinamento legislativo).

5. Proponibilità degli emendamenti

5.1 La disposizione dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare improponibili gli emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione.

5.2 Debbono quindi essere dichiarati improponibili gli emendamenti palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modificano in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge.

5.3 Relativamente ai disegni di legge di conversione dei decreti - legge, la citata disposizione dell'articolo 97, comma 1 secondo il parere reso dalla Giunta per il Regolamento l'8 novembre 1984 deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, in modo da tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione.

5.4 Sia per i disegni di legge ordinari che per quelli di conversione, la dichiarazione di improponibilità spetta al Presidente della Commissione, salva la facoltà di quest' ultimo da esercitarsi in casi del tutto particolari, secondo il suo prudente apprezzamento di rimettere la questione al Presidente del Senato. In questa eventualità, l'esame in Commissione prosegue, ove possibile, per le parti non deferite al Presidente del Senato. Gli emendamenti dichiarati improponibili in Commissione possono essere riproposti in Assemblea, al pari di quelli respinti.

5.5 Sono inammissibili gli emendamenti privi di reale portata modificativa, salvo che intendano apportare correzioni di forma, nel qual caso vanno esaminati e votati in sede di coordinamento (articolo 100, comma 8, del Regolamento).

6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria

61 Nell'ambito dell'istruttoria legislativa, le Commissioni si avvalgono, previo consenso ove prescritto del Presidente del Senato, delle audizioni, delle indagini conoscitive e delle altre procedure di informazione previste dal Regolamento per acquisire elementi dalla Corte dei conti, dal CNEL, dalla pubblica amministrazione, dalle Autorità indipendenti, da esperti e dai rappresentanti dei principali interessi coinvolti dal provvedimento (enti, organizzazioni, associazioni di categoria e rappresentative di interessi diffusi).

62 La scelta dei soggetti da ascoltare deve avvenire sulla base di criteri predeterminati, tali da assicurare il contributo di una pluralità di opinioni.

63 Le procedure conoscitive devono essere organizzate nel rispetto dei tempi disponibili e secondo il principio di massima economia dei lavori, in relazione agli oggetti specifici del provvedimento in esame. A tal fine può essere opportuno ricorrere a forme di consultazione basate su questionari preordinati, anche per orientare successive audizioni.

64 Per le attività conoscitive di maggiore ampiezza, la Commissione avrà cura di informare, tramite il Presidente del Senato, il Presidente dell'altro ramo del Parlamento, in vista delle possibili intese tra i Presidenti delle due Camere.

7. Pareri delle Commissioni

7.1 Il sistema dei pareri realizza la partecipazione delle Commissioni alla istruttoria legislativa secondo le rispettive competenze. Deriva da ciò l'esigenza di una compiuta presa in considerazione, nell'attività referente, dei pareri espressi.

7.2 Per i pareri delle Commissioni permanenti 1^a 5^a e 2^a, nonché per quelli della Commissione parlamentare per le questioni regionali (articolo 40, commi 1, 3, 4 e 9, del Regolamento), vi è l'obbligo di attendere, prima di concludere l'esame in sede referente, che la Commissione consultata si esprima, salvo che ciò risulti impossibile a causa dei tempi imposti dal calendario dei lavori dell'Assemblea. E' altresì necessario che la relazione motivi l'eventuale inosservanza di tali pareri, dando così compiuto significato alle disposizioni dell'articolo 40, commi 7 e 9, del Regolamento, che ne prevedono la stampa in allegato.

7.3 I pareri della 1^a Commissione permanente potranno riguardare anche il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. In questo modo, tali pareri tuteleranno, oltre alla legittimità costituzionale dei disegni di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto al fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo.

7.4 E' sempre obbligatorio il parere della 5^a Commissione permanente relativamente al profilo della copertura finanziaria. A tale Commissione devono quindi essere tempestivamente trasmessi nuovi testi o emendamenti recanti oneri. L'eventuale presentazione in Assemblea di tali emendamenti, non previamente esaminati in Commissione, richiede tempi adeguati per lo svolgimento dell'istruttoria da parte della Commissione bilancio.

8. Sentenze della Corte costituzionale

Qualora nella materia disciplinata dal disegno di legge siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, la Commissione competente procederà ai sensi dell'articolo 139, commi 3 e 4, del Regolamento.

2.1.3 Modifiche al Regolamento della Camera dei deputati (P. Zuddas)**Art. 16-bis**

Tipologia dell'atto	Regolamento parlamentare
Natura	Atto normativo
Data di emanazione	Articolo introdotto nel Regolamento con la modifica deliberata il 24 settembre 1997 e modificato, da ultimo, il 20 luglio 1999
Autorità emanante	Camera dei deputati
Pubblicazione	Gazzetta Ufficiale 12 novembre 1997
Destinatari e ambito di applicazione	Camera dei deputati
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	--

Presupposti, finalità e contenuto

L'introduzione dell'art. 16-bis si inserisce nel quadro delle modifiche deliberate il 24 settembre 1997, che hanno interessato complessivamente 34 articoli del Regolamento della Camera; in particolare, le innovazioni più rilevanti in tema di *drafting* normativo sono quelle ricomprese sotto il titolo "riorganizzazione del procedimento legislativo e strumenti per migliorare la qualità delle leggi" (A.C. XIII legislatura, doc. II, n. 26, presentata il 22 luglio 1997). La riforma regolamentare recepisce le conclusioni di un lavoro iniziato dalla Presidenza della Camera e dalla Giunta del regolamento che aveva portato all'emanazione delle due circolari di identico contenuto dei due Presidenti della Camere sull'istruttoria legislativa in commissione, i cui principi vengono riprodotti e sviluppati nella novella in esame⁽⁵⁾.

La disposizione istituisce e disciplina il Comitato per la legislazione, configurandolo come una sorta di "Garante" della qualità della prodotto legislativo⁽⁶⁾: considerato infatti il grado di vincolatività dei suoi pareri, il Comitato svolge, più che una funzione consultiva, una funzione di controllo su atti normativi, ed una funzione di controllo di legittimità su provvedimenti, sulla base di norme costituzionali e ordinarie, e su quelle del regolamento della Camera, spettando invece alle Commissioni permanenti l'esame del merito⁽⁷⁾. A conferma di tale specialità possono richiamarsi – oltre ai peculiari caratteri delle funzioni svolte, che appaiono estranee alla determinazione dell'indirizzo politico – anche la composizione paritaria, che segna il superamento del tradizionale principio maggioritario nella composizione degli organi parlamentari.

E in primo luogo sulla natura delle funzioni esercitate si sono appuntate in prevalenza le perplessità dei commentatori, che hanno in largo numero lamentato l'attribuzione di compiti tecnici – consistenti nella valutazione della corretta formulazione dei progetti di legge, nonché della loro idoneità a coordinarsi con l'ordinamento vigente – a personale politico⁽⁸⁾.

⁵ Sul punto, v. N. LUPO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata"*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè*, n. 37/1997, 2 ss.

⁶ Così A. SOI, *Le modifiche al regolamento della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, ottobre/dicembre 1997, 47.

⁷ Sul punto cfr. F. PERTICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1998, 711.

⁸ Cfr., tra gli altri, A. SOI, *Le modifiche*, cit., 47 e 48.

Articolo 16-bis

1. Il Comitato per la legislazione è composto di dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni ⁽⁹⁾.
2. Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi ciascuno ⁽¹⁰⁾.
3. Il Comitato esprime pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati, secondo quanto previsto dal comma 4. Il parere è espresso entro i termini indicati all'articolo 73, comma 2 ⁽¹¹⁾, decorrenti dal giorno della richiesta formulata dalla Commissione competente. All'esame presso il Comitato partecipano il relatore e il rappresentante del Governo ⁽¹²⁾.
4. Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al progetto di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento ⁽¹³⁾.

⁹ La rappresentanza paritaria costituisce uno dei principali elementi di novità di quest'organo, che realizza il superamento del principio maggioritario, caratterizzante tradizionalmente la composizione degli organi parlamentari.

A tale inedita configurazione si è tuttavia associato – da parte di taluni commentatori (v., ad es., S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1998, 167) – il timore di una possibile paralisi dell'organo.

¹⁰ La presidenza "a rotazione", invece che elettiva, rappresenta un altro degli elementi di novità dell'organo, che vale tra l'altro ad assimilarlo ad organismi operanti nel campo del diritto internazionale (così A. SOI, *Le modifiche*, cit., 36).

In ordine ai criteri per la determinazione del turno di presidenza, si veda il parere reso in merito dalla Giunta del regolamento il 16 ottobre 2001, che così recita: "i deputati membri del Comitato si succedono alla presidenza, alternandosi tra appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione, secondo il criterio di anzianità di nomina nel Comitato e in via sussidiaria dell'anzianità parlamentare e, quindi, dell'anzianità anagrafica. Le funzioni di vicepresidente sono assunte dal deputato cui spetta il successivo turno di presidenza secondo i criteri di cui al punto precedente, e quelle di segretario dal deputato con la minore anzianità parlamentare e, in via sussidiaria, anagrafica, salvo che nei periodi in cui sia chiamato ad assumere le funzioni di presidente o di vicepresidente. La durata del turno di presidenza, stabilita dal comma 2 dell'articolo 16-bis del regolamento in sei mesi, è fissata in via sperimentale in *dieci* mesi".

¹¹ Così recita l'art. 73 rC, comma 2: "La Commissione interpellata per il parere lo esprime, di norma, nel termine di otto giorni dalla effettiva distribuzione dello stampato. Il termine è di tre giorni per i progetti di legge dichiarati urgenti e per i disegni di legge di conversione di decreti-legge. La Commissione competente per il merito può concedere una proroga di durata pari al termine ordinario. Ulteriori o maggiori proroghe non sono consentite se non in casi eccezionali ed in seguito ad autorizzazione espressa del Presidente della Camera. Se i predetti termini scadono senza che il parere sia pervenuto, la Commissione competente per il merito può procedere nell'esame del progetto.

¹² La partecipazione del relatore e, soprattutto, del rappresentante del Governo, ai lavori del Comitato tende a caratterizzarlo come organo eminentemente politico, seppur investito di funzioni di natura tecnica (cfr. N. LUPO, *Le recenti modifiche*, cit., 6).

¹³ Il parere espresso dal Comitato sui testi trasmessi dalle Commissioni – con procedimento attivabile agevolmente ad opera della minoranza - attiene sia a profili di *drafting* formale (in ordine alla valutazione della omogeneità e della semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione), sia a profili di *drafting* sostanziale, con specifico riferimento alla valutazione dell'impatto ordinamentale; più precisamente, la disposizione sembra assegnare al Comitato un ruolo attivo, non limitato alla semplice valutazione degli effetti che deriveranno dall'inserimento del testo esaminato nell'ordinamento vigente, ma teso anche a suggerire una formulazione delle norme tale da conseguire un positivo

5. Il parere reso dal Comitato alle Commissioni in sede referente è stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzienti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni ⁽¹⁴⁾.

6. Qualora le Commissioni che procedono in sede referente non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Ove il progetto di legge sia esaminato in sede legislativa o redigente, si applicano, rispettivamente, le disposizioni degli articoli 93, comma 3, e 96, comma 4 ⁽¹⁵⁾.

6-bis. Le Commissioni, immediatamente dopo avere proceduto alla scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame ovvero, in mancanza, a conclusione dell'esame preliminare di cui all'articolo 79, comma 2 ⁽¹⁶⁾, trasmettono al Comitato i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Il Comitato esprime il proprio parere a norma dei commi 3, 4 e 5 e con gli effetti di cui al comma 6 ⁽¹⁷⁾.

7. Il Presidente della Camera, qualora ne ravvisi la necessità, può convocare congiuntamente il Comitato per la legislazione e la Giunta per il Regolamento ⁽¹⁸⁾.

effetto di semplificazione e riordino del tessuto normativo nel quale esse sono destinate ad intervenire.

La impossibilità, espressamente sancita, di interferire col calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione rivela la tensione – cui dianzi si accennava – tra le due opposte esigenze di assicurare una compiuta valutazione della corretta formulazione e dell'impatto ordinamentale del testo normativo e insieme di garantire la celerità dell'intervento legislativo.

Va infine sottolineata l'ampiezza dello spettro delle norme dalle quali trarre i criteri e i requisiti tecnici che il Comitato è chiamato ad applicare per compiere le sue valutazioni.

¹⁴ La possibilità di dar conto espressamente di opinioni dissenzienti conferma la natura prettamente politica e non tecnica del Comitato (cfr. N. LUPO, *Le recenti modifiche*, cit., 6). In particolare, la *dissenting opinion* può essere formulata sia rispetto all'intero parere, sia rispetto a singoli aspetti di esso (cfr. F. PERTICONE, *Il Comitato per la legislazione*, cit., 708).

¹⁵ Il regime giuridico dei pareri del Comitato è identico a quello dei pareri c.d. rinforzati, i cui effetti sono disciplinati dall'art. 73 rC, comma 1-bis, il quale stabilisce che se un progetto di legge, assegnato ad una Commissione, reca disposizioni che investono in misura rilevante la competenza di altra Commissione, il Presidente della Camera può stabilire che il parere di quest'ultima Commissione sia stampato ed allegato alla relazione scritta per l'Assemblea.

¹⁶ Il comma 2 dell'art 79 rC prevede che il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea.

¹⁷ L'introduzione – nel luglio del 1999 - del comma 6-bis mira ad assicurare un adeguato controllo tecnico sul complesso delle norme di delega legislativa o di delegificazione in senso ampio (a favore quindi sia del Governo sia di altri soggetti), teso verosimilmente a valutarne in primo luogo l'impatto ordinamentale.

¹⁸ La previsione trova un duplice fondamento: uno di ordine storico e uno di ordine logico-sistematico. La motivazione storica è che la Giunta per il regolamento, nel predisporre, nel corso del 1997, le modifiche regolamentari, aveva ipotizzato l'istituzione di un comitato interno ad essa, o anche di affidare a se stessa il compito di valutare la qualità della legislazione, optando poi per la costituzione di un organo autonomo, con il quale ha voluto mantenere un potenziale legame attraverso la previsione della riunione congiunta, la cui presidenza spetta al Presidente della Camera, in quanto presidente della Giunta per il regolamento. La ragione di ordine logico-sistematico attiene al legame che così si è instaurato tra Presidente di Assemblea e Comitato per la legislazione e, soprattutto, al fatto che la prevista possibilità di riunioni congiunte della Giunta per il regolamento con il Comitato per la legislazione evidenzia lo stretto nesso che esiste tra l'evoluzione delle procedure parlamentari e le trasformazioni del sistema delle fonti (così N. LUPO, [Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi](#), in *Cahiers européens*, www.cahiers.org).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Regolamento della Camera dei deputati**Art. 79**

Tipologia dell'atto	Regolamento parlamentare
Natura	Atto normativo
Data di emanazione	Articolo del Regolamento del 1971, modificato il 24 settembre 1997
Autorità emanante	Camera dei deputati
Pubblicazione	Gazzetta Ufficiale 12 novembre 1997
Destinatari e ambito di applicazione	Camera dei deputati
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	--

Presupposti, finalità e contenuto

La novella all'art. 79 del Regolamento della Camera approvata nel 1997 ridisegna il procedimento in sede referente, articolandolo in tre fasi: la prima, denominata dal secondo comma "esame preliminare", consiste nell'acquisizione degli elementi informativi necessari ad operare una formulazione del testo normativo corretta sotto il profilo formale e consapevole degli effetti conseguibili attraverso la sua applicazione; la seconda si sostanzia nella "formulazione del testo degli articoli", mentre nella terza si procede alla "deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'assemblea" (19).

L'intento del nuovo art. 79 appare tra l'altro quello di realizzare un equilibrio tra due obiettivi in certa misura opposti: la realizzazione di un'istruttoria legislativa efficace, ampia, completa, articolata e il rispetto del calendario dei lavori, che pone limiti temporali stringenti: la soluzione su cui la riforma punta è l'attuazione del principio di economia procedurale, che trova una prima applicazione nello stesso articolo 79.

Tra gli elementi di criticità della nuova impostazione del procedimento – con specifico riferimento ai profili di *drafting* normativo- si è riscontrato in particolare un duplice ordine di sovrapposizioni: sovrapposizione tra le informazioni che la Commissione può chiedere al Governo e quelle che può chiedere al Comitato per la legislazione (20); e sovrapposizione, più in generale, tra le valutazioni in tema di tecnica legislativa che sono chiamate a compiere le Commissioni in sede istruttoria e il Comitato per la legislazione (21).

Articolo 79

1. Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale (22). Per ciascun procedimento, l'ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei

¹⁹ In proposito v. A. SOI, *Le modifiche al regolamento della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, ottobre/dicembre 1997, 44.

²⁰ Così S. PANUNZIO, *Intervento*, in F. LANCHESTER, (introduzione a) *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, 253.

²¹ F. LANCHESTER, (introduzione a) *La riforma*, cit., 246.

²² L'affermazione rivela la preoccupazione posta a fondamento della disciplina in esame, che è quella di coniugare le due esigenze di fondo della riforma: garantire il rispetto dei tempi programmati per i lavori legislativi e assicurare insieme gli spazi necessari per acquisire le conoscenze utili al miglioramento della qualità delle leggi (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 43).

Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6⁽²³⁾, ovvero, in mancanza di essa, il presidente della Commissione determina i modi della sua organizzazione, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie⁽²⁴⁾; stabilisce altresì, di norma dopo la scelta del testo base, i termini per la presentazione e le modalità per l'esame degli emendamenti. Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea⁽²⁵⁾.

2. Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea⁽²⁶⁾.

3. La discussione in sede referente è introdotta dal presidente della Commissione o da un relatore da lui incaricato, che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari per i fini indicati ai commi 4 e 11⁽²⁷⁾.

4. Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti⁽²⁸⁾:

- a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge;
- b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali⁽²⁹⁾;
- c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli,

²³ L'art. 23 rC, comma 6, dispone l'approvazione del programma dei lavori dell'Assemblea con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera.

²⁴ Merita una sottolineatura l'attenzione che la norma in oggetto dedica allo svolgimento delle attività conoscitive ed istruttorie, imponendone la preventiva regolazione in sede di organizzazione dei lavori. In particolare, un rilievo crescente risulta assegnato alle audizioni, considerate uno strumento-chiave per redigere un testo legislativo rispettoso dei parametri di qualità introdotti dalla riforma (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 44).

²⁵ Essendo l'anticipo riferito alla data di calendarizzazione del progetto, esso non incide sulla durata minima del procedimento, fissata dall'art. 23, comma 5, in 60 giorni, o 30 in caso di urgenza, e rendendola dunque intangibile anche, ed a maggior ragione, dal calendario (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 43).

²⁶ Va ricordato in proposito che il testo novellato dell'art. 94, comma 1, rC, estende l'applicazione delle regole sull'istruttoria introdotte dall'art. 79 anche alle commissioni precedenti in sede redigente e legislativa.

²⁷ La norma è stata interpretata sia nel senso che il Governo debba rappresentare il principale, se non l'esclusivo procacciatore delle informazioni necessarie al compimento dell'istruttoria, sia nel senso che il Governo sia invece chiamato a fornire solo dati ed informazioni ulteriori a quelli acquisiti dal presidente della Commissione (così. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 45, che in proposito rileva l'attuale insufficienza degli uffici legislativi dei ministeri rispetto ai nuovi compiti di raccolta di informazioni a cui la novella regolamentare li impegna, e prefigura la nascita di nuovi modelli di relazione tecnica che il Governo dovrà mettere a punto per soddisfare le nuove richieste di informazione).

²⁸ Gli aspetti da prendere in considerazione nell'istruttoria riguardano sia i profili essenziali del *drafting* sostanziale (lettere *a, b, c*), sia le finalità principali delle regole di *drafting* formale (lettera *d*). E' stato in proposito osservato (F. LANCHESTER, *(introduzione a) La riforma*, cit., 245) che l'individuazione delle finalità dell'intervento legislativo e l'analisi di fattibilità rappresentano un momento di valutazione politica, che si sovrappone all'analisi più propriamente tecnica del *drafting* formale, oberando in tal modo le Commissioni di un carico di compiti insostenibile, tenuto conto del tempo di due mesi ad esse assegnato dall'art. 81 rC.

Si noti che il comma in esame, oltre ad ispirarsi ai criteri indicati a riguardo dall'OCSE, riprende nel dettaglio espressioni già contenute nel punto 3 della circolare dei due Presidenti d'Assemblea sull'istruttoria in commissione.

²⁹ E' stato in proposito osservato (F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, n. 2/1998, 522) che i principi di cui alla lettera *b* sono da considerarsi imposti direttamente dal dettato costituzionale, e comunque vengono di fatto disattesi (e lo sono spesso tuttora, malgrado la prescrizione dell'art. 79 rC).

l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi ⁽³⁰⁾.

5. Per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 4, la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati ed informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche ⁽³¹⁾. La Commissione si avvale inoltre delle procedure di cui al capo XXXIII e agli articoli 146 e 148 ⁽³²⁾.

6. Le procedure previste dal comma 5 sono promosse quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa ⁽³³⁾. L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione stabilisce, sentito il Governo, il termine entro il quale il Governo stesso deve comunicare le informazioni e i dati ad esso richiesti relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea. La Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo.

7. Qualora il Governo non fornisca nei tempi stabiliti i dati e le informazioni richiesti dalla Commissione senza indicarne il motivo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il Presidente della Camera stabilisce un nuovo termine per la presentazione della relazione all'Assemblea di cui all'articolo 81 ⁽³⁴⁾. Del tardivo o mancato adempimento da parte del Governo è dato conto in tale relazione.

8. Nell'esame in sede referente eccezioni pregiudiziali, sospensive o comunque volte ad impedire il compimento dell'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea non possono essere poste in votazione; di esse dovrà però farsi menzione nella relazione della Commissione.

9. La Commissione può nominare un comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale affida l'ulteriore svolgimento dell'istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli ⁽³⁵⁾.

³⁰ Le norme contenute nella lettera *d* esprimono l'esigenza, tra l'altro, di procedere ad abrogazioni espresse, e di evitare il ricorso ad "incongrui" (volendo richiamare i termini utilizzati dal legislatore) accorpamenti di disposizioni in articoli.

³¹ L'oggetto delle relazioni tecniche richieste al Governo consiste essenzialmente nell'analisi dei profili di fattibilità amministrativa del progetto di legge in esame (cfr. N. LUPO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata"*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè*, n. 37/1997, 6).

³² Si tratta delle possibilità di indagine, informazione e controllo coinvolgenti, tra l'altro, i raccordi col CNEL e la Corte dei Conti.

³³ La norma appare volta a consentire il rigetto di richieste di informazioni scarsamente fondate e mosse da un esclusivo intento dilatorio. In questa chiave offre una garanzia il particolare *quorum* previsto per il diniego della richiesta. Perplessità ha invece suscitato l'attribuzione dei medesimi poteri al presidente della Commissione (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 45).

³⁴ E' questo l'unico caso in cui è prevista una proroga del termine stabilito dall'art. 81 rC per riferire all'Assemblea (corrispondente, in via ordinaria, a due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente).

10. Per garantire il rispetto del termine previsto dal comma 1, terzo periodo, le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono avere luogo secondo principi di economia procedurale, assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore (36).

11. La Commissione introduce nel testo norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate (37).

12. Al termine della discussione la Commissione nomina un relatore, al quale conferisce il mandato di riferire sul testo da essa predisposto; nomina altresì un comitato di nove membri, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, per la discussione davanti all'Assemblea e per il compito indicato nel comma 3 dell'articolo 86 (38). I Gruppi dissenzienti possono designare, anche congiuntamente, relatori di minoranza. Ciascuna relazione di minoranza reca un proprio testo, anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo (39).

13. Le relazioni per l'Assemblea danno conto delle risultanze dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione con riguardo agli aspetti indicati nel comma 4 (40).

14. La relazione della maggioranza e, se presentate, quelle di minoranza sono stampate e distribuite almeno ventiquattro ore prima che si apra la discussione, tranne che, per urgenza, l'Assemblea deliberi un termine più breve. Qualora l'Assemblea autorizzi la relazione orale, sono stampati e

³⁵ Tale previsione si salda con quanto stabilito dal comma 6, che consente la prosecuzione del lavoro istruttorio pur in pendenza della trasmissione da parte del Governo delle informazioni richieste, in applicazione del principio di economia procedurale enucleato nel comma 1. Va tuttavia segnalato un problema di ordine pratico, legato alla effettiva possibilità che l'esame istruttorio si svolga efficacemente, incidendo su tutti profili salienti indicati dal comma 4, in assenza dei dati a tal fine necessari (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 46).

³⁶ La disposizione pone limiti all'attività emendativa al fine di assicurare il rispetto degli spazi riservati al lavoro istruttorio ed alla progettazione legislativa (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 46), anche per contrastare l'uso ostruzionistico di un potere di emendamento indiscriminato (cfr. N. LUPO, *Le recenti modifiche*, cit., 5). La soglia minima di garanzia per gli emendamenti presentati da ciascun gruppo - tesa ad assicurare un sufficiente approfondimento politico del lavoro istruttorio - nasce dall'esigenza di scongiurare l'invio in Assemblea di testi licenziati dalla Commissione senza un esame istruttorio adeguato (così A. SOI, *Le modifiche*, cit., 46-47), stante la prassi fino ad allora invalsa per cui le Commissioni non si esprimevano su tutti gli emendamenti presentati, ma solo su quelli espressamente segnalati dai Gruppi parlamentari in quanto qualificati come "non ostruzionistici" (cfr. N. LUPO, *Le recenti modifiche*, cit., 5).

³⁷ La previsione di cui al comma 11 - e in particolare la sottesa sollecitazione a ricorrere quanto più possibile all'abrogazione espressa - risponde ad una esigenza elementare (e, da tempo, ampiamente richiamata) di certezza del diritto.

³⁸ Il compito assegnato dal comma 3 dell'art. 86 rC al Comitato dei nove è quello di riunirsi prima della discussione con l'intervento del Presidente della Commissione, per esaminare i nuovi emendamenti e articoli aggiuntivi presentati direttamente in Assemblea. Il Presidente della Commissione, se ne ravvisa l'opportunità, può convocare per tale esame la Commissione plenaria.

³⁹ Anche le disposizioni contenute nel comma 12 appaiono dettate dall'intento di assicurare tempi certi all'iter legislativo, soprattutto a vantaggio del Governo e a garanzia della realizzazione del suo programma, limitando correlativamente gli spazi di cui in precedenza potevano godere i Gruppi di opposizione per compiere un'opera di mero contrasto, opposizione invece favorita nell'assolvimento di un ruolo più propositivo (cfr. A. SOI, *Le modifiche*, cit., 47). Viene peraltro istituzionalizzata la figura dei relatori di minoranza, che detengono specifici poteri di intervento nei confronti del Governo e per la presentazione di emendamenti e sub-emendamenti in Assemblea, secondo quanto previsto dall'art. 24, comma 10 e dall'art. 86, commi 5, 6 e 7, rC (cfr. S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1998, 168).

⁴⁰ La norma mira a garantire un adeguato rilievo e "visibilità" ai profili di tecnica legislativa anche nelle fasi successive all'esame istruttorio in Commissione.

distribuiti nello stesso termine il testo della Commissione e i testi alternativi eventualmente presentati dai relatori di minoranza.

15. Qualora un progetto di legge sia approvato integralmente da una Commissione permanente ad unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della sua relazione, la Commissione stessa può proporre all'Assemblea che si discuta sul testo del proponente adottandone la relazione.

Regolamento della Camera dei deputati**Art. 96-bis**

Tipologia dell'atto	Regolamento parlamentare
Natura	Atto normativo
Data di emanazione	Articolo introdotto nel Regolamento con la modifica deliberata il 24 settembre 1997
Autorità emanante	Camera dei deputati
Pubblicazione	Gazzetta Ufficiale 12 novembre 1997
Destinatari e ambito di applicazione	Camera dei deputati
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Art. 77 Cost., comma 2 (presentazione dei decreti legge alle Camere per la conversione il giorno della loro adozione e riunione delle stesse entro cinque giorni); art. 72 Cost., comma 1 (obbligatorietà dell'esame istruttorio dei disegni di legge in commissione e approvazione in assemblea articolo per articolo e con votazione finale)

Presupposti, finalità e contenuto

L'art. 96-bis attualmente in vigore nasce come reazione dell'ordinamento agli abusi della decretazione d'urgenza ⁽⁴¹⁾ e sostituisce il vecchio art. 96-bis, introdotto nel 1981, il quale assegnava alla Commissione Affari costituzionali la verifica sull'esistenza dei presupposti indicati dal secondo comma dell'art. 77 Cost., investendo l'aula nel caso di un eventuale parere contrario o nel caso in cui il parere favorevole della I Commissione fosse impugnato da un *quorum* di deputati. E' noto tuttavia che tale sistema ottenne risultati assai deludenti, avendo in realtà assunto i caratteri di un controllo sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza di natura eminentemente politica ⁽⁴²⁾.

La nuova disciplina – che segna sul punto il superamento dell'inefficace sistema precedente - prevede la possibilità, per un presidente di gruppo o venti deputati, di presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto del decreto legge o del disegno di legge di conversione, insieme al parere obbligatorio del Comitato per la legislazione.

Con specifico riferimento ai profili di tecnica legislativa, vanno sottolineati: da un lato, l'obbligatoria assegnazione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge al Comitato per la legislazione, chiamato a rendere un parere alle Commissioni competenti che può anche consistere nella proposta di sopprimere le disposizioni del decreto che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previste dalla vigente legislazione; dall'altro, la previsione che la relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, dia conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto legge e descriva altresì gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento, elementi rispetto ai quali la Commissione assegnataria del disegno di legge può chiedere al Governo una integrazione anche con riferimento a singole disposizioni del decreto legge.

⁴¹ Cfr. A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art.16-bis del Regolamento della Camera*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/1998, 653 ss.

⁴² In merito cfr. A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., 654, note 11 e 12.

Articolo 96-bis

1. Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. La proposta di diversa assegnazione, ai sensi del comma 1 dell'articolo 72, deve essere formulata all'atto dell'annunzio dell'assegnazione e l'Assemblea delibera per alzata di mano, sentiti un oratore contro e uno a favore per non più di cinque minuti ciascuno. I disegni di legge di cui al presente articolo sono altresì assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, che, nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione ⁽⁴³⁾.

2. Nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, è dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge e vengono descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento. La Commissione, alla quale il disegno di legge di conversione è assegnato ai sensi del comma 1, può chiedere al Governo di integrare gli elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge ⁽⁴⁴⁾.

3. Entro il quinto giorno dall'annunzio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione, un presidente di Gruppo o venti deputati possono presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di esso o del relativo decreto-legge. La deliberazione sulla questione pregiudiziale è posta all'ordine del giorno entro il settimo giorno dal suddetto annunzio all'Assemblea. Le questioni pregiudiziali sono discusse secondo le disposizioni dell'articolo 40, commi 3 e 4 ⁽⁴⁵⁾. Chiusa la discussione, l'Assemblea decide con unica votazione sul

⁴³ Le regole previste dalla vigente legislazione cui fa accenno l'ultimo periodo del comma in oggetto consistono, principalmente, nei limiti posti alla legislazione d'urgenza dall'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, oltre ai profili indicati nello stesso art. 16-bis. La valutazione dei presupposti di necessità e urgenza resta sottratta al Comitato per la legislazione, spettando invece alla Commissione Affari costituzionali e all'Assemblea, secondo quanto previsto dallo stesso art. 96-bis. In questo caso al Comitato spetta verificare solo se ricorrono le ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico-giuridico (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice di aggiornamento del volume *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, 51), valutando quindi se, malgrado le differenti formulazioni, vi sia un'identità di contenuto tra il testo del decreto in esame e quello di precedenti decreti non convertiti. Il Comitato esprime inoltre un parere in ordine all'omogeneità del contenuto non solo sul testo originario del decreto legge in sede di prima assegnazione, ma anche sul testo degli emendamenti presentati nel corso dell'esame in Commissione, o, comunque, sul testo del decreto risultante a seguito delle modifiche approvate (Cfr. A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., 668).

⁴⁴ Di particolare interesse, ai fini della corretta valutazione dei profili attinenti al *drafting* sostanziale, il compito assegnato al Governo di dar conto - nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione - insieme ai presupposti che la Costituzione pone a fondamento dell'adozione del provvedimento, anche degli effetti attesi di impatto sia reale che ordinamentale. Impegno che si inquadra nel complessivo intento - perseguito dalla novella regolamentare - di mettere a disposizione della Camera il maggior numero di informazioni volte a valutare se il Governo abbia fatto uso del potere normativo conformemente al disegno costituzionale (Cfr. A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., 679).

⁴⁵ Il comma 3 dell'art. 40 rC stabilisce che uno solo dei proponenti ha facoltà di illustrare la questione pregiudiziale per non più di dieci minuti, e che può altresì intervenire nella discussione un deputato per ognuno degli altri Gruppi, per non più di cinque minuti. Il successivo comma 4 invece così recita: "Nel concorso di più questioni pregiudiziali ha luogo un'unica discussione. Nei casi in cui il Presidente ritenga, per il loro contenuto, diversi gli strumenti presentati da deputati dello stesso Gruppo, può intervenire anche più di un proponente del medesimo Gruppo. Chiusa la discussione, l'Assemblea o la Commissione decide con unica votazione sulle questioni pregiudiziali sollevate per motivi di costituzionalità e poi, con altra unica votazione, sulle questioni pregiudiziali sollevate per motivi di merito".

complesso delle questioni pregiudiziali presentate. Nell'ulteriore corso della discussione dei disegni di legge di cui al presente capo non possono proporsi questioni pregiudiziali o sospensive.

4. Il disegno di legge di conversione è iscritto al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute della Commissione cui è assegnato. La Commissione riferisce all'Assemblea entro quindici giorni, decorsi i quali è posto all'ordine del giorno dell'Assemblea, tenendo conto dei criteri di cui al comma 3 dell'articolo 24 ⁽⁴⁶⁾; prima di tale termine, può essere preso in considerazione per la programmazione dei lavori soltanto qualora la Commissione ne abbia concluso l'esame in sede referente, ovvero con deliberazione assunta all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo ⁽⁴⁷⁾.

5. È in facoltà del Presidente, in casi particolari, anche in relazione alla data di trasmissione del disegno di legge di conversione dal Senato, di modificare i termini di cui ai commi 3 e 4.

6. Per l'esame dei disegni di legge di conversione già approvati dalla Camera e modificati dal Senato i termini per l'esame in sede referente di cui al comma 4 sono stabiliti dal Presidente; non si applicano le disposizioni di cui al comma 3.

7. Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Qualora ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano.

⁴⁶ Il comma 3 dell'art. 24 rC riserva ai disegni di legge di conversione dei decreti legge non più della metà del tempo complessivamente disponibile in ciascun calendario dei lavori dell'assemblea.

⁴⁷ La disposizione – pur garantendo l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea dei disegni di legge di conversione dei decreti legge – non assicura comunque che la votazione finale si svolga entro un termine prefissato. Di diverso tenore invece l'art. 78, comma 5, rS, che prevede l'iscrizione dei disegni di legge di conversione presentati direttamente dal Governo al Senato all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento.

2.1.4. Legge n. 266 del '97 art. 1 (G. Piccirilli)

Art. 1, Legge 7 agosto 1997, n. 266, recante “Interventi urgenti per l'economia”

Tipologia dell'atto	legge ordinaria
Natura	Normativo
Data di approvazione	31 luglio 1997
Pubblicazione	GU dell'11 agosto 1997, n. 186
Autorità emanante	Parlamento / Presidente della Repubblica
Partizione interessata	art. 1
Presupposti, finalità e contenuto	<p>L'articolo 1 della presente legge si propone di inserire un meccanismo di valutazione delle norme “in materia di sostegno alle attività economiche e produttive”, creando una sorta di verifica annuale di tutti i “provvedimenti” (e quindi non solo delle leggi o degli atti aventi forza di legge) incidenti in tale ambito.</p> <p>La valutazione è prospettata attraverso una relazione governativa da presentare alle Camere entro il mese di aprile, che viene esaminata dalle Commissioni competenti per materia.</p> <p>Sembra opportuno segnalare come non sia specificato nel testo della legge il rapporto tra la relazione che si intende introdurre e quella, più generale, prevista dall'articolo 30, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, predisposta dal Ministero dell'economia e classificata dalla Camera dei deputati come DOC XXV-bis.</p> <p>Inoltre si segnala come il termine previsto per la valutazione sia unico e non periodico, nel senso che essa viene effettuata solo nell'anno successivo all'emanazione dei provvedimenti e non si prevede una ulteriore verifica delle valutazioni passate, né una modulazione diversificata dei termini temporali per le valutazioni di provvedimenti di diversa portata.</p>

2.1.5. Lettera dei Presid. Cam. Sen., chiarimenti min. Marzano 12.2.98 (G. Piccirilli)

Tipologia dell'atto	Lettera
Natura	Non normativo
Data di emanazione	12 febbraio 1998
Pubblicazione	Benché non esista una forma ufficiale di pubblicazione della missiva, il testo della stessa è rinvenibile sul sito www.camera.it
Autorità emanante	Presidente della Camera dei deputati e Presidente del Senato della Repubblica (congiuntamente)
Destinatari ed ambito di applicazione	Presidente del Consiglio dei ministri
Presupposti, finalità e contenuto	Con la presente lettera i presidenti delle Camere intendono fornire un indirizzo preciso circa l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di atti trasmessi dal Governo. Si preannuncia che le Camere procederanno ad un ulteriore parere, qualora il Governo inserisse "parti nuove" o modificasse "sostanzialmente" il testo oggetto di un primo parere.

2.1.6. Lettera Presid. Cam. Sen. Marzano-*bis* 3.11.98 (G.Piccirilli)

Tipologia dell'atto	Lettera
Natura	Non normativo
Data di emanazione	3 novembre 1998
Pubblicazione	Benché non esista una forma ufficiale di pubblicazione della missiva, il testo della stessa è rinvenibile sul sito www.camera.it
Autorità emanante	Presidente della Camera dei deputati e Presidente del Senato della Repubblica (congiuntamente)
Destinatari ed ambito di applicazione	Presidente del Consiglio dei ministri
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Lettera dei presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio del 12 febbraio 1998
Presupposti, finalità e contenuto	<p>La lettera fa seguito alla missiva del 12 febbraio dello stesso anno, ribadendo la necessità che le Commissioni parlamentari si pronuncino su un testo “maturo”, ove il Governo non intende “apportare ulteriori modifiche”. A tal fine si ribadisce la necessità di attendere i pareri previsti per i singoli atti prima dell’assegnazione alle Commissioni competenti.</p> <p>È significativo ricordare che nel breve periodo intercorso tra le due missive citate si era avuto il passaggio dal governo Prodi al governo D’Alema I.</p>

2.1.7. Lettera del Presid. Cam. su parere Comitato legislazione 10.3.99 (G. Piccirilli)

Tipologia dell'atto	Lettera
Natura	Non normativo
Data di emanazione	10 marzo 1999
Pubblicazione	Benché non esista una forma ufficiale di pubblicazione della missiva, il testo della stessa è rinvenibile sul sito www.camera.it
Autorità emanante	Presidente della Camera dei deputati
Destinatari ed ambito di applicazione	Presidenti delle Commissioni permanenti presso la Camera dei deputati
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	art. 16- <i>bis</i> , commi 4 e 6, r.C. (parere del Comitato per la legislazione su richiesta delle Commissioni in sede referente).
Presupposti, finalità e contenuto	<p>Il presidente della Camera interviene con questa lettera diretta ai presidenti delle Commissioni per una precisazione regolamentare sulla circostanza che le Commissioni, qualora non vogliano uniformarsi al parere fornito dal Comitato per la legislazione, ne debbano addurre i motivi nella relazione per l'Assemblea, anche qualora fosse già iniziato l'esame del provvedimento in Assemblea.</p> <p>La dottrina⁴⁸ ha fatto notare come la finalità della missiva sia di evitare che “i dubbi sulla qualità del progetto di legge [...] possano costituire un legittimo motivo per rallentare il procedimento parlamentare, e determinare, così, una forma impropria di ostruzionismo”.</p>

⁴⁸ G. RECCHIA, *Il progetto strategico del C.N.R. sulla “qualità della normazione”*, in G. RECCHIA – R. DICKMANN, *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova 2002, p. XV.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.1.8. Circolare Presid. Cam., Sen., Cons. Min. 20.04.01 su *drafting* formale (G. Piccirilli)**Circolari del Presidente del Senato e del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni**

Tipologia dell'atto	Circolare
Natura	Non normativa
Data di emanazione	10 gennaio 1997
Autorità emanante	Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ⁽⁴⁹⁾
Destinatari e ambito di applicazione	Le Circolari dettano regole volte ad orientare l'operato dei membri delle Camere in sede di istruttoria legislativa in Commissione
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<p>Art. 72 Cost. (necessarietà dell'istruttoria legislativa in Commissione).</p> <p>Art. 43, comma 4, r.S. e art. 79, comma 5, r.C. (informazioni sull'istruttoria nella relazione per l'Assemblea); art. 11-ter della legge n. 468 del 1978 e art. 76-bis, comma 3, r.S. (relazione tecnica del Governo sui testi di iniziativa popolare o parlamentare); art. 97, comma 1, r.S. e art. 89 r.C. (improponibilità degli emendamenti estranei all'oggetto della discussione); art. 78 r.S. (verifica dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge); art. 96-bis, comma 8, r.C. (inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge); art. 100, comma 8, r.S. (emendamenti apportanti correzioni di forma); art. 40, commi 1, 3, 4, 7 e 9 r.S. (pareri delle Commissioni permanenti I, V, e II, e della Commissione parlamentare per le questioni regionali); art. 73, comma 1-bis, 74, comma 3 e 75, comma 2, r.C. (pareri "rinforzati"); art. 75, comma 1, r.C. (estensione dei pareri della Commissione affari costituzionali al profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato); art. 139, commi 3 e 4, r.S. e art. 108 r.C. (rilievo delle sentenze della Corte costituzionale intervenute nella materia disciplinata dai progetti di legge in esame).</p> <p>Circolare delle Presidenze del Senato e della Camera del 19 febbraio 1986 (Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi).</p> <p>Raccomandazioni dell'OCSE sulla qualità e quantità delle leggi.</p>

Presupposti, finalità e contenuto

⁴⁹ Il Presidente della Camera e il Presidente del senato hanno emanato, nello stesso giorno, due circolari di contenuto sostanzialmente identico. Si ritiene opportuno riportare entrambi i testi per i riferimenti puntuali ai rispettivi Regolamenti ed alle interpretazioni delle Giunte del Regolamento delle due Assemblee.

Le circolari dei Presidenti delle Camere sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni rappresentano “un deciso salto di qualità” nello sviluppo di regole per il miglioramento della qualità della legislazione parlamentare.⁵⁰

Con esse si fissano alcuni principi che – nell'ambito della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari vigenti – consentono all'attività legislativa di “perseguire finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione”⁽⁵¹⁾

In particolare, oltre ad indicare preliminarmente l'origine e le ragioni dell'intervento, le Circolari ne individuano le principali finalità: obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea; completezza dell'istruttoria; conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo; limiti alla proponibilità degli emendamenti; attività conoscitiva collegata all'istruttoria; pareri delle Commissioni; richiami alle sentenze della Corte Costituzionale.

Con specifico riguardo ai profili di tecnica legislativa, va sottolineata l'ampiezza del contenuto dei documenti, che sollecitano le Commissioni permanenti a farsi carico – nel corso dell'attività istruttoria – di tutti gli aspetti essenziali in cui si articola il *drafting* normativo, dalle questioni attinenti alla corretta e chiara formulazione del testo di legge, alla valutazione della necessità dell'intervento legislativo, dalla valutazione di impatto reale e ordinamentale alla congruità dei tempi previsti di attuazione della normativa⁽⁵²⁾.

È opportuno ricordare come, alla Camera, diversamente che al Senato, alla circolare ha fatto seguito il 24 settembre 1997 la riforma dell'art. 79 del Regolamento, con cui si sono formalizzate ampie fasi dell'esame in sede referente.

⁵⁰ Così F. COCCO, C. DECARO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1997, 339.

⁵¹ Così il punto 1 della Circolare.

⁵² Sul punto v., per tutti, G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, passim.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.1.9. Direttiva Euro Presid. Camera 25.09.01. (S. Scagliarini)

Tipologia dell'atto	Direttiva
Natura	Non normativo
Data di emanazione	25 settembre 2001
Autorità emanante	Presidente della Camera dei Deputati
Destinatari e ambito di applicazione	La direttiva si rivolge a tutti gli uffici incaricati della redazione dei progetti di legge durante la fase di passaggio dalla lira all'euro.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Regolamento (CE) n. 974/1998 del Consiglio del 3 maggio 1998 relativo all'introduzione dell'euro • Art. 51, decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, recante "Disposizioni per l'introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n. 433" • Regolamento della Camera dei Deputati, art. 90

1. Il passaggio dalla lira all'euro: conseguenze sugli atti normativi vigenti

La direttiva in commento è intervenuta in vista (e nell'imminenza) della fase transitoria del passaggio dalla lira all'euro, preoccupandosi di dettare alcune norme di tecnica legislativa al fine di risolvere il problema derivante dal fatto che, per una fase ben più lunga dei due mesi di doppia circolazione delle monete, in Italia continueranno a restare vigenti atti normativi con importi formulati in lire.

Su questo punto, la direttiva, richiamando la normativa comunitaria in materia (Reg. 974/98), precisa che il legislatore non dovrà procedere ad alcuna modifica formale dei testi vigenti, nei quali i riferimenti alla lira resteranno tali quali sono attualmente. Sennonché, afferma la direttiva con espressione particolarmente efficace, pur essendo scritte in lire, queste norme dovranno essere lette in euro, applicando il tasso di cambio stabilito dalla normativa comunitaria.

2. Gli atti normativi formulati successivamente al 1 gennaio 2002.

La direttiva in commento non si limita però a richiamare questo primo, sia pure importante, elemento, affrontando invece anche la più delicata questione di come formulare, per il futuro, e quindi dopo l'entrata a regime della nuova moneta, i testi normativi.

Punto di partenza è naturalmente l'impossibilità di continuare a formulare norme che esprimano importi in lire. Da questo punto di vista, per ovvie ragioni di chiarezza, il legislatore non gode di un periodo transitorio di doppia circolazione (fino al 28 febbraio 2002), ma è tenuto fin dal 1 gennaio 2002 a utilizzare esclusivamente l'euro nei riferimenti alla moneta corrente. Anzi, la direttiva specifica che i progetti di legge presentati già a partire dal 1 ottobre 2001 devono indicare ogni importo in euro: questo per la condivisibile ragione che si tratta, con ogni probabilità, di iniziative legislative in grado di essere approvate in via definitiva ed entrare in vigore nel momento in cui sarà già circolante l'euro, di modo che l'anticipazione della sostituzione della lira negli atti normativi suggerita dal Presidente della Camera appare decisamente coerente con l'esigenza di approvare atti normativi chiari, che in futuro non possano dare luogo ad incertezze o ambiguità.

In tema di leggi di spesa, poi, la conseguenza di quanto si è venuti dicendo è che le clausole di copertura che fanno riferimento ad autorizzazioni di spesa gravanti su fondi speciali previsti dalla legge finanziaria 2001 devono essere formulate in lire per il primo anno e in euro per gli oneri gravanti sul secondo e terzo anno, oltre che per gli oneri a regime, ove previsti (così almeno si dovrebbe dedurre, pur nel silenzio, sul punto, della direttiva). Parallelamente, per le autorizzazioni di spesa a valere sui fondi speciali stanziati dalla finanziaria 2002 ogni importo dovrà necessariamente essere indicato in euro.

Per quanto concerne le novelle, la direttiva chiarisce che queste dovranno necessariamente essere formulate in euro, come è naturale. Ma, andando oltre, l'atto di indirizzo in commento aggiunge anche che, qualora ciò renda disomogenea (e quindi meno facilmente comprensibile e piuttosto ambigua) la normativa di risulta, il legislatore dovrà curarsi di sostituire a quel punto l'intero testo convertendo in euro tutti gli importi. Chiaro, sul punto, è l'esempio che viene riportato di una tabella in cui si intenda modificare un solo valore: in tal caso, non potendo coesistere importi espressi in valute diverse, è giocoforza che sia sostituita l'intera tabella, ancorché la modifica concerna uno solo degli importi.

Peraltro, per assicurare l'attuazione delle regole sopra enunciate, si prevede, da un lato, che le commissioni ne curino l'attuazione per i testi già presentati prima del 1 ottobre 2001, e, d'altro lato, che gli uffici della Camera, in sede di stampa dei testi, provvedano automaticamente alla rettifica, secondo questi criteri, dei testi formulati in difformità rispetto ad essi.

Precisazione scontata alla luce di quanto si è venuti dicendo, ancorché opportuna per maggiore chiarezza, è quella che l'atto in commento si premura di avanzare in tema di emendamenti. La direttiva afferma infatti che, qualora un emendamento sia unicamente volto a sostituire un importo in lire con l'equivalente importo in euro secondo il tasso di conversione, esso dovrà intendersi privo di qualunque portata modificativa, dato che si tratta di un effetto comunque automatico alla luce della normativa comunitaria citata in precedenza. Se invece l'emendamento è volto ad introdurre un arrotondamento, poiché si ha una sorta di deroga rispetto al tasso di conversione, esso ha effettivamente una portata modificativa e tale deve perciò essere considerato.

L'ultimo punto preso in esame dalla direttiva riguarda il coordinamento formale dei testi normativi disciplinato dall'art. 90 del Regolamento della Camera e la sua applicabilità in tema di sostituzione degli importi in euro agli importi in lire. In particolare, il punto più interessante in tale ambito riguarda l'interpretazione estensiva enunciata dal Presidente dell'Assemblea. Infatti, l'atto in commento prevede non solo che la sostituzione in parola, in quanto priva di qualunque portata modificativa e dovuta secondo un mero calcolo privo di qualsivoglia discrezionalità, possa tranquillamente formare oggetto di coordinamento formale, ma anche che debba considerarsi mero coordinamento l'arrotondamento di modico valore effettuato al fine di evitare importi espressi magari al centesimo. È tuttavia da escludere, si precisa ulteriormente, che la procedura di coordinamento possa essere utilizzata per arrotondare cifre che, a seguito della conversione, presentino importi decimali o comunque non più "tondi". Questa è infatti una scelta di merito, in cui il legislatore, sotto il profilo della tecnica legislativa, è chiamato a valutare se sia preferibile mantenere anche in euro la "cifra tonda", e quindi derogare al criterio di conversione modificando nella sostanza la norma, oppure se risulti più chiaro mantenere lo stesso importo, sia pure con i decimali. In ogni caso, la decisione al riguardo assume valore sostanziale e la sede non potrà che essere quella politica (sia essa la commissione o l'Aula).

Tipologia dell'atto	Legge
Natura	Normativo
Data	4 febbraio 2005
Riferimento in Gazzetta Ufficiale	n. 37 del 15 febbraio 2005
Autorità emanante	Presidente della Repubblica
Partizione dell'atto in esame	Art. 2 Art. 3, c. 7 Art. 9, c. 1, lett. a) e b) Art. 10, c. 4 e 5 Art. 11, c. 2 e 7
Destinatari e ambito di applicazione	_____
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 117, c. 1, 3, 5 e art. 120, c. 2 Cost. • D. lgs. 28 agosto 1997, n. 281 “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali” e successive modificazioni, in particolare art. 3 e art. 5, c. 1, lett. b) concernenti, rispettivamente, la disciplina sulle intese e il parere sullo schema dell’annuale disegno di legge comunitaria. • D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”, in particolare art. 3, c. 2 (Partecipazione all’Unione europea). • Legge 5 giugno 2003, n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”, in particolare art. 5 (Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria). • Legge 30 dicembre 1986, n. 936 “Norme sul CNEL”, in particolare artt. 10 e 12 relativi alle attribuzioni e al contributo all’elaborazione della legislazione da parte del CNEL. • Legge 23 agosto 1988, n. 400 “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, e successive modificazioni, in particolare art. 17, c. 1, 2 e 3 (Regolamenti). • Legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” e successive modificazioni, in particolare art. 8 (Atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, atti di coordinamento tecnico, direttive relative all’esercizio delle funzioni delegate) e art. 20, c. 5 (principi e criteri per adozione di regolamenti).

Atti abrogati	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 16 aprile 1987, n. 183 “Coordinamento delle politiche riguardanti l’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee ed adeguamenti dell’ordinamento italiano interno agli atti normativi comunitari ”, in particolare art. 2 (Competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica). • Artt. 11 e 20 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee ed adeguamenti dell’ordinamento italiano interno agli atti normativi comunitari) relativi, rispettivamente, all’attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari e agli adeguamenti tecnici. • Legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e successive modificazioni.
----------------------	---

Commento

Presupposti

La legge 4 febbraio 2005, n. 11 (c.d. legge Buttiglione) ha espressamente abrogato, tra l’altro, la legge 9 marzo 1989, n. 86, meglio nota come legge La Pergola. Numerose ed eterogenee sono state le ragioni che hanno determinato una riforma di tale portata. Tra queste vanno annoverate almeno l’evoluzione del processo di integrazione comunitaria, l’opportunità di riordinare la disciplina sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione del diritto comunitario a causa delle profonde modifiche e integrazioni subite negli anni e, soprattutto, la riforma mediante legge costituzionale n. 3 del 2001 del titolo V della Costituzione che ha ridisegnato il ruolo assunto da Stato e Regioni nella formazione delle leggi⁵³. Sotto il primo profilo va senz’altro annoverato il processo costituente avviatosi all’inizio del 2002 con la Dichiarazione di Laeken che ha visto nell’istituzione della Convenzione il ricorso a un modello di concertazione aperto e democratico e nell’approvazione del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa una tappa decisiva verso la creazione di un’Unione sempre più stretta dei popoli⁵⁴. Quanto al secondo aspetto, va considerata la tendenza del legislatore di apportare, attraverso le singole leggi comunitarie (denominate in dottrina “leggi figlie”⁵⁵), modifiche e integrazioni alla “legge madre” (cioè alla legge La Pergola); particolarmente significativa in tal senso sembra essere la disciplina, più volte “rivisitata”, circa l’adempimento degli obblighi comunitari mediante regolamenti di delegificazione. Tutto ciò ha chiaramente determinato un’ampia stratificazione di norme che sin dalla legge n. 183 del 1987 (c.d. legge Fabbri, rappresentante il primo tentativo di razionalizzazione della materia) si è sviluppata con intensità sempre maggiore per mezzo delle integrazioni recate da ciascuna legge comunitaria. In relazione al terzo aspetto va sottolineato soprattutto il ruolo di prim’ordine che è stato assegnato agli enti territoriali. Il riparto di competenze legislative disegnato dall’art. 117 della Costituzione ha contribuito a rivedere la materia in esame al fine di rivalutare, compatibilmente con le nuove disposizioni costituzionali, la funzione assunta dalle Regioni.

⁵³ Per ulteriori dettagli sui presupposti che hanno favorito l’adozione della legge 11 cfr. F. Bientinesi, *L’evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2005, p. 849 ss. In senso pressoché analogo v. G. Contaldi, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola»*, in *Dir.Un. eur.*, 2005, 516 s.

⁵⁴ Sul punto v., tra i molti, G.G. Floridia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁵⁵ Così A. Ruggeri, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge “La Pergola” e sulla collocazione di quest’ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1991, p. XX

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

L'adozione della legge in commento recante la disciplina sulla partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario sembra pertanto giustificarsi alla luce di tali cambiamenti.

Finalità e contenuto

A differenza di quanto stabilito dalla legge La Pergola (il cui art. 1, nell'individuare le finalità dell'atto, operava un riferimento alla sola fase discendente), la legge n. 11 si propone di disciplinare sia il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea sia di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. L'aver posto in stretta relazione fasi ascendente e discendente mostra come il legislatore del 2005 abbia definitivamente maturato l'idea per cui un adeguato adempimento degli obblighi comunitari⁵⁶ può compiersi soltanto presupponendo la partecipazione dei soggetti chiamati ad adempiere a siffatti obblighi all'elaborazione di questi ultimi. In linea poi con la riforma del titolo V Cost., la legge 11 precisa come le finalità dell'atto si basino sul rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica.

Se, da un lato, si possono individuare numerosi elementi di novità della legge in commento rispetto alla legge n. 86 del 1989, in linea con i presupposti poc'anzi ricordati, dall'altro lato non va comunque sottovalutata la presenza di significativi elementi di continuità rispetto alla disciplina precedente.

Sotto il primo profilo, corrispondente in prevalenza alla fase ascendente, va anzitutto ravvisato il maggiore coinvolgimento riconosciuto a Parlamento, Regioni, enti locali e categorie produttive nella formazione del diritto comunitario. Interessanti in tal senso sono le disposizioni contenute negli artt. 3, 4, 5, 6 e 7.

La partecipazione del Parlamento, in particolare, si risolve nel dovere del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie di inviare alle Camere i progetti di atti comunitari e dell'UE nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi affinché vengano trasmessi agli organi parlamentari competenti. Questi ultimi, in conformità con l'art. 3, c. 7 hanno il compito di formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo nonché richiedere a quest'ultimo un'apposita *relazione tecnica* che dia conto, tra l'altro, dell'impatto della normativa in questione sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. Viene così a configurarsi una sorta di analisi ex ante in grado di fornire informazioni circa le conseguenze, gli sviluppi e le possibilità di successo di siffatta normativa nell'ambito dell'ordinamento interno. Sempre al fine di attribuire un ruolo più incisivo del Parlamento nella fase di formazione del diritto comunitario, l'art. 4 introduce la c.d. *riserva di esame parlamentare* che consente al Parlamento medesimo di disporre di un arco di venti giorni entro il quale esaminare i progetti di atti comunitari.

In perfetta corrispondenza con le attribuzioni riconosciute al Parlamento e tenuto conto di quanto previsto dall'art. 5 della legge La Loggia sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, queste ultime possono contare sull'obbligo di informativa da parte del Governo e sulla riserva di esame per mezzo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con riguardo alle materie di loro competenza.

Meno incisiva ma comunque degna di nota è la partecipazione di enti locali e categorie produttive alla fase ascendente. Entrambi infatti possono esprimere osservazioni, valutazioni e contributi sui progetti di atti comunitari che riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di loro competenza⁵⁷.

⁵⁶ Conseguenti, ai sensi del c. 2 dell'art. 1, all'emanazione di ogni atto comunitario e dell'UE, all'accertamento giurisdizionale dei giudici del Lussemburgo dell'incompatibilità di norme nazionali con disposizioni comunitarie e all'emanazione di decisioni-quadro adottate nell'ambito del terzo pilastro.

⁵⁷ Per un'analisi sul ruolo ricoperto dagli enti locali nella c.d. fase ascendente v. A. Sacrimali, *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione*, in *Le Istituz. del Federalismo*, 2004, 177 ss.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Resta in ogni caso centrale il ruolo esercitato dal Governo. In tale prospettiva particolarmente significativa è l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del *Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei* (CIACE), costituito al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione degli atti comunitari e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari medesimi⁵⁸. Convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, si avvale di un apposito Comitato tecnico permanente per la preparazione delle proprie riunioni. Nel caso in cui le questioni da discutere interessano anche le Regioni e le Province autonome possono partecipare alle sedute del CIACE il Presidente della Conferenza Stato-Regioni o altri delegati di Regione o Provincia autonoma (la composizione dell'organo risulta pertanto diversificata a seconda delle questioni da discutere). Attualmente il CIACE e il Comitato tecnico sono disciplinati con DPCM e con DM del 9 gennaio 2006. Con particolare riferimento allo sviluppo delle tecniche legislative, l'art. 2, c. 2, lett. f) del regolamento per il funzionamento del CIACE individua, tra le ulteriori funzioni dell'organo in questione, quella di valutare la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria.

A differenza che nella fase ascendente, per quel che riguarda la fase discendente si avverte una maggiore continuità della disciplina prevista dalla legge 11 rispetto all'esperienza normativa precedente. Si mantiene difatti lo strumento della legge comunitaria annuale, i cui contenuti sono riconducibili, sotto molti profili, a quelli già enunciati nell'art. 2 della legge La Pergola. Il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario è assicurato mediante disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti, per mezzo di delega legislativa e in via regolamentare o amministrativa. Un ruolo decisivo nella fase discendente è esercitato dalle Regioni, tant'è che vi è chi ha auspicato come la riforma del titolo V contestualmente all'adozione della legge 11 contribuiscano a delineare la formazione di una legge comunitaria regionale annuale (artt. 16 e 17).

Un elemento di novità sembra potersi ravvisare nella disposizione relativa all'attuazione della normativa comunitaria per via regolamentare (art. 11). Nel riaffermare la possibilità di adempiere agli obblighi comunitari anche attraverso il regolamento di delegificazione (fonte normativa più volte "rivisitata" dalle singole leggi comunitarie), la legge 11 ha cura di richiamare il modello di regolamento di cui all'art. 17, c. 2, legge n. 400 del 1988 e non quello (più stringente) previsto dall'art. 4 della legge n. 86. Aggiunge però all'art. 17, c. 2, l. 400/1988 ulteriori elementi che finiscono per determinare la creazione di un nuovo regolamento le cui regole generali non vengono più poste da norme di diversa natura ma siano direttamente desumibili dalla legge 11 (cfr. art. 11, c. 3, lett. a-d).

Un ultimo aspetto da considerare in questa sede attiene alla disposizione recante le misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 10) che consentirebbe al Governo di emanare atti nel caso in cui la scadenza per il recepimento di detti obblighi è anteriore rispetto alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria. Il parallelismo con il decreto legge risulta pressoché scontato benché non privo di dubbi di legittimità costituzionale⁵⁹.

⁵⁸ V'è chi ha parlato in proposito del CIACE come di una sorta di "cabina di regia" chiamata a coordinare le diverse posizioni dei soggetti coinvolti. Cfr. P. Gambale, "Prima lettura" del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE? in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁵⁹ Cfr. sul punto G. Contaldi, *op. cit.*, spec. 523-524.