

zione tecnica dei testi normativi, emanata in identico testo dai Presidenti del Senato e della Camera e dal Presidente del Consiglio dei ministri nel febbraio 1986 [parte II, n. 13, lettera a)]. Con ciò il Comitato ha inteso rafforzare l'efficacia della disposizione contenuta nell'articolo 79, comma 11, del regolamento, la quale fa obbligo alle Commissioni d'introdurre nel testo dei progetti di legge, durante l'esame in sede referente, norme per il coordinamento della disciplina da essi recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni che risultano conseguentemente abrogate.

Il Comitato per la legislazione ha, inoltre, censurato la pratica — sovente rilevata nei provvedimenti trasmessi — di rinviare ad altre norme individuate in modo generico (attraverso il mero richiamo dell'atto, laddove sia invece necessario far riferimento a singole disposizioni effettivamente applicabili) o con limitazioni non specificate (« in quanto applicabili »).

Sono stati oggetto di rilievi da parte del Comitato per la legislazione anche i rinvii ad atti normativi qualificati mediante la formula: « e successive modificazioni ». Il Comitato ha chiesto infatti di esplicitare, di volta in volta, se tale espressione configuri un rinvio fisso al testo risultante dalle sole modifiche intervenute fino all'entrata in vigore della norma che opera il rinvio, o se debba invece intendersi produttiva di un rinvio mobile, comprendente cioè non soltanto le modificazioni già intervenute, ma anche quelle che eventualmente abbiano a intervenire nel futuro periodo di vigenza della norma alla quale è fatto rinvio.

Per quanto attiene a scelte riconducibili alla politica della legislazione, il Comitato, nei pareri resi, ha evidenziato i casi in cui gl'interventi normativi si configuravano come interventi di « rilegificazione ».

In tali casi, il Comitato per la legislazione ha invitato le Commissioni competenti per il merito a valutare, di volta in volta, l'adeguatezza del ricorso ad altro tipo di fonte normativa anche al fine d'individuare e porre in evidenza un coerente filo conduttore tra diverse scelte di politica

delle fonti, soprattutto quando esse fossero intervenute in tempi piuttosto ravvicinati.

Rispetto alle tecniche legislative, la « giurisprudenza » del Comitato per la legislazione è costante nell'incoraggiare il ricorso alla novellazione della normativa vigente, quando gl'interventi normativi incidano su discipline già connotate dal carattere della stabilità e della completezza, sì da evitare la dispersione delle norme in una pluralità di atti normativi e la modifica implicita di discipline organiche. Il Comitato ha censurato, invece, il ricorso alla tecnica novellatrice quando ne provenisse l'inserimento di nuove materie incoerenti rispetto all'impianto del testo normativo originario.

Qualche specifica considerazione merita la « giurisprudenza » del Comitato per la legislazione per quanto concerne le norme di delegificazione. A questo riguardo, il Comitato ha più volte sollecitato l'espressa indicazione delle disposizioni aventi forza di legge da ritenersi abrogate con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti autorizzati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Inoltre, il Comitato ha ripetutamente sottolineato l'opportunità di non alterare in maniera episodica il modello di delegificazione individuato nella norma sopra citata, richiamando la necessità che l'atto contenente la disciplina delegificata assuma la forma del decreto del Presidente della Repubblica e, soprattutto, che le leggi, nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinino le norme generali regolatrici della materia e dispongano l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione. — I rilievi avanzati dal Comitato per la legislazione relativamente a questo profilo si sono appuntati su diversi tipi di questioni, prima fra tutte la formulazione delle disposizioni di delega legislativa.

Innanzitutto, la « giurisprudenza » del Comitato si sostanzia in un forte richiamo a individuare in modo esaustivo e corretto, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, i

principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega conferita: tale richiamo diviene particolarmente pressante nei casi in cui il Governo sia delegato all'emanazione di norme sanzionatorie, anche in relazione all'esigenza segnalata dalla Corte costituzionale in numerose sentenze (si veda, fra le altre, la sentenza 24 febbraio-4 marzo 1999, n. 49).

Parimenti, il Comitato per la legislazione ha più volte sottolineato la necessità di determinare con precisione l'oggetto della delega.

Per quanto attiene alla procedura per l'espressione del parere parlamentare, specifici rilievi sono stati formulati anche a ribadire, in linea con quanto era già segnalato nella lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 novembre 1998, la necessità di prevedere espressamente che gli schemi degli atti normativi per i quali sia richiesto il parere parlamentare vengano trasmessi alle Camere soltanto dopo l'acquisizione dei pareri espressi dagli altri organi, chiamati ad intervenire nel procedimento in funzione consultiva. La posizione costituzionale delle Camere nei confronti del Governo e la funzione di controllo politico rivestita dal parere parlamentare esigono infatti che il Parlamento si pronunzi su un testo al quale il Governo non intenda apportare ulteriori modificazioni, fatta eccezione per quelle conseguenti alle valutazioni formulate dagli organi parlamentari.

Ancora con riferimento all'espressione del parere parlamentare, il Comitato, a partire dal secondo semestre del 1999, in coincidenza con l'entrata in vigore del comma 6-bis dell'articolo 16-bis, ha evidenziato, in relazione all'esigenza di salvaguardare l'autonomia regolamentare delle Camere, l'opportunità di prevedere la trasmissione degli schemi di atti normativi alle Camere e non ai soggetti specificamente competenti per materia nell'ambito dell'ordinamento parlamentare. Non si può non rilevare, tuttavia, che tale rilievo risulta essere tra quelli che registrano un minor tasso di recepimento: si può comprendere che la formula tradizionale, secondo cui « il parere è espresso dalle Com-

missioni permanenti delle due Camere competenti per materia » (legge 23 agosto 1988, n. 400, articolo 14, comma 4), o altre espressioni equivalenti siano state ritenute sufficientemente rispettose dell'autonomia costituzionale delle Assemblee parlamentari, in quanto, nel far riferimento al *genus* della Commissione quale organo necessario per disposto della Costituzione, rimettono tuttavia la determinazione della competenza *in re* alle fonti interne dell'ordinamento parlamentare e ai soggetti legittimati a darvi applicazione, nel caso di specie le Presidenze delle Camere, che ricevono gli atti e provvedono ad assegnarli al competente organo.

Il Comitato ha poi formulato numerosi rilievi concernenti l'opportunità di chiarire la natura dei provvedimenti attuativi previsti, riconducendo gli stessi alle tipologie individuate nell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La rispondenza tra il titolo del provvedimento e il suo contenuto, o tra le rubriche e il contenuto dei singoli articoli, è stata oggetto di osservazioni. In alcuni casi, il Comitato ha richiamato l'attenzione sull'opportunità che il conferimento della delega legislativa dovesse risultare già nel titolo della legge.

Il Comitato per la legislazione ha, inoltre, sollecitato le Commissioni destinatarie dei propri pareri affinché prestassero particolare attenzione alla compatibilità dei provvedimenti posti al loro esame con il riparto delle competenze fra Stato e regioni stabilito dalla legislazione costituzionale e da quella ordinaria.

Omogeneità. — Rispetto a questo profilo, il Comitato per la legislazione ha evidenziato l'opportunità di un'armonica distribuzione delle disposizioni in commi e articoli di contenuto omogeneo. Inoltre, le Commissioni competenti per il merito sono state invitate a verificare la rispondenza tra il titolo dei progetti di legge, le rubriche degli articoli e il contenuto delle disposizioni in essi contenute. Oltre lo specifico significato che riveste nel quadro dei principi della buona legislazione, il criterio dell'omogeneità riassume infatti il com-

plesso delle esigenze di ordinata organizzazione del *corpus* legislativo che attengono all'agevole conoscibilità e al pronto reperimento della disciplina applicabile a una determinata situazione o rapporto, così da parte degli operatori del diritto, come dalla generalità dei destinatari delle norme.

3. Il recepimento dei rilievi del Comitato per la legislazione da parte delle Commissioni competenti per l'esame dei progetti di legge indicati dall'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento.

Assumendo a riferimento i pareri espressi su progetti di legge che abbiano completato il loro successivo *iter*, risultano essere state recepite nel prosieguo del procedimento 28 condizioni sulle 63 formulate dal Comitato (44,4 per cento), e 53 osservazioni sulle 182 formulate (29,1 per cento) (**).

L'articolo 16-bis, comma 6, del regolamento impone alle Commissioni, qualora non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, d'indicare le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Quest'obbligo risulta tuttavia adempiuto solo per 6 delle 35 condizioni non recepite (17,14 per cento), mentre per il mancato recepimento di 29 condizioni (pari all'82,86 per cento) non consta sia stata fornita alcuna motivazione.

Sede del recepimento. — Per ciò che attiene alla sede in cui ha luogo il recepimento dei rilievi, si registra la netta prevalenza della Commissione: delle 26 condizioni integralmente accolte, 20 (pari al 76,92 per cento) risultano essere state recepite nel séguito dell'esame presso la

Commissione; così per 39 delle 49 osservazioni integralmente accolte (pari al 79,6 per cento). Durante il successivo esame in Assemblea sono state recepite 6 ulteriori condizioni (pari al 23,08 per cento) e 10 osservazioni (pari al 20,4 per cento). A questi dati, riguardanti l'accoglimento integrale, debbono poi aggiungersi i casi di accoglimento parziale, che ammontano, nell'esame in Assemblea, al 3,2 per cento delle condizioni formulate, e, nell'esame in Commissione, al 2,2 per cento delle osservazioni formulate.

Profili. — Differenti percentuali di recepimento si registrano in relazione ai diversi profili sopra indicati. Le condizioni relative alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente sono accolte nel 47,1 per cento dei casi, quelle relative alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione nel 42,3 per cento dei casi, mentre quelle relative all'omogeneità registrano una quota di recepimento pari al 33,3 per cento.

Per quanto attiene alle osservazioni, le percentuali relative all'accoglimento sotto i medesimi profili sono più basse rispetto a quelle risultanti per le condizioni: tuttavia, in numero assoluto, le osservazioni accolte sono quasi pari al doppio delle condizioni. In dettaglio, le osservazioni espresse sotto il profilo della chiarezza e proprietà della formulazione hanno una quota di recepimento pari al 35,1 per cento, mentre quelle formulate con riguardo alla semplificazione risultano essere state accolte nella misura del 18,8 per cento del loro numero complessivo; le osservazioni relative all'omogeneità registrano una quota di recepimento pari al 25 per cento.

4. L'attività del Comitato per la legislazione nel procedimento per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di atti normativi del Governo, ai sensi dell'articolo 96-ter del regolamento.

Ai sensi dell'articolo 96-ter, il quale prevede che gli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'espressione del parere possano essere inviati dalla Commissione cui sono as-

(**) I dati relativi al recepimento vengono calcolati esclusivamente per i provvedimenti il cui *iter* sia proseguito dopo l'espressione del parere da parte del Comitato per la legislazione. Per questa ragione, i dati numerici relativi al recepimento dei rilievi si discostano da quelli relativi alla formulazione degli stessi, ove i progetti di legge esaminati dal Comitato non abbiano compiuto il loro *iter* di approvazione.

segnati al Comitato per la legislazione affinché esso li esamini, su 190 schemi inviati dal Governo dopo l'entrata in vigore della suddetta disposizione sono stati trasmessi al Comitato due soli provvedimenti: in entrambi i casi si è trattato di schemi di decreti legislativi.

Il secondo di essi, in particolare, recava l'approvazione di un testo unico elaborato ai sensi dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi — Legge di semplificazione 1998). Tale legge, com'è noto, prevede un ampio programma di riordinamento di norme legislative e regolamentari, da realizzarsi attraverso l'emanazione di testi unici « misti ». Il programma dovrà essere realizzato entro il 31 dicembre 2002.

Nell'articolato parere reso su questo provvedimento, il Comitato per la legislazione ha messo in luce alcuni problemi di carattere generale riguardanti l'intero processo di riordino normativo, nell'intento di promuoverne l'efficacia e la piena rispondenza all'obiettivo di razionalizzare e semplificare l'ordinamento. In primo luogo il Comitato ha affrontato la questione relativa al procedimento di adozione del testo unico, optando per l'emanazione contestuale di un decreto legislativo e di un regolamento, unificati solamente attraverso la veste formale del decreto del Presidente della Repubblica recante l'approvazione del testo unico. Il Comitato per la legislazione ha poi richiamato l'attenzione sull'ampiezza dell'autorizzazione conferita, volta a permettere il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti e le modifiche necessarie per la loro complessiva armonizzazione. È stata posta in luce, inoltre, l'opportunità d'indicare, secondo quanto richiesto dalla legge stessa, le disposizioni abrogate e quelle non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore. Inoltre, poiché i testi unici previsti dal programma di riordino assumono la veste di testi « misti », contenenti disposizioni di rango legislativo e disposizioni di rango regolamentare, è stata sottolineata l'importanza d'identificare in modo chiaro la natura delle disposizioni stesse.

5. *Svolgimento dell'istruttoria, rilievi della Commissione bilancio e delle altre Commissioni e pareri del Comitato per la legislazione nel procedimento per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di atti normativi del Governo, ai sensi dell'articolo 96-ter del regolamento.*

Con l'approvazione dell'articolo 96-ter è stata introdotta nel regolamento della Camera la procedura delle osservazioni per il parere, già nota alla prassi parlamentare più antica, ma successivamente limitata — come ricordato sopra — ai procedimenti consultivi di competenza della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa. Secondo la disposizione regolamentare, le Commissioni nella cui competenza ricadano in misura rilevante gli schemi di atti normativi del Governo trasmessi alla Camera per il parere possono chiedere al Presidente della Camera di essere autorizzate a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente in via primaria.

Dalla data di entrata in vigore della norma, a fronte di 190 schemi di atti del Governo, fra i quali figurano 63 schemi di regolamento, 55 schemi di decreti legislativi, uno schema di testo unico e 71 schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si registrano 29 deliberazioni adottate da Commissioni per la trasmissione di rilievi ai sensi dell'articolo 96-ter.

Gli schemi trasmessi per il parere, qualora implicino entrate o spese, sono assegnati altresì alla Commissione bilancio, la quale comunica i propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario alla Commissione competente per materia, affinché siano da questa considerati e comunque trasmessi, unitamente al proprio parere, al Presidente della Camera ai fini dell'invio al Governo. Risultano essere stati trasmessi a questo titolo da parte della Commissione bilancio 41 documenti di rilievi, 6 dei quali relativi all'anno 1999 e 35 all'anno 2000.

L'articolo 96-ter prevede inoltre che, ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti, la Commis-

sione alla quale gli schemi di atti normativi sono assegnati per il parere trasmette gli stessi al Comitato per la legislazione, affinché questo li esamini. Dalla data di entrata in vigore della norma regolamentare, in due soli casi — relativi a provvedimenti assegnati alla I Commissione (Affari Costituzionali) — il Comitato è stato investito di tale compito dalle Commissioni in sede consultiva: esso si è quindi espresso dapprima sullo schema di decreto legislativo in materia di carriera diplomatica, poi sullo schema di testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

Secondo la nuova disposizione regolamentare, all'esame degli schemi di atti normativi del Governo da parte della Commissione cui essi sono assegnati per il parere si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 79, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 9. Non risulta in realtà alcuna applicazione delle richiamate disposizioni sull'istruttoria legislativa da parte delle Commissioni investite della competenza in sede consultiva, diversamente da quanto si è sempre verificato presso le Commissioni bicamerali, che hanno costantemente utilizzato lo strumento dell'audizione, formale e informale, per acquisire dati e informazioni utili all'esame dei provvedimenti trasmessi per il parere.

PARTE TERZA

NUOVE PROSPETTIVE SUL RUOLO DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Il parere del Comitato per la legislazione sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o di delegifica- zione.

Si è detto che l'articolo 16-bis, comma 6-bis, prescrive alle Commissioni di rimettere al parere del Comitato per la legislazione, «immediatamente dopo avere proceduto alla scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame ovvero, in

manca, a conclusione dell'esame preliminare», i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione. La fase dell'*iter* in cui la norma prescrive di richiedere il parere, se per un verso appare scelta al fine di consentire che la Commissione possa giovare del parere espresso dal Comitato per le successive deliberazioni sul testo, risulta per altro verso così precoce, da limitare l'efficacia dell'intervento dell'organo consultivo, rendendone la pronunzia puramente formale o addirittura pregiudicando l'obbligatorietà. Può infatti avvenire che sfuggano alla valutazione del Comitato norme di delegazione o delegificazione introdotte nel testo d'un progetto di legge, mediante l'approvazione di emendamenti, in momento successivo all'espressione del parere che la Commissione abbia legittimamente richiesto in quella fase, ovvero ancora nel testo d'un progetto di legge che — non recando esso, allorché venne scelto il testo base, alcuna norma rilevante ai sensi del comma 6-bis — la Commissione non abbia ritenuto, non essendovi obbligata, di sottoporre al Comitato.

Il problema investe, più generalmente, la possibilità di ripetute deliberazioni del Comitato per la legislazione su uno stesso progetto di legge. Sembra, allo stato, non potersi che rimettere alla responsabilità e al prudente apprezzamento delle Commissioni e dei loro presidenti l'opportunità che — con un'interpretazione non meramente formalista del disposto regolamentare — un testo già (o non ancora) sottoposto all'esame del Comitato sia ad esso nuovamente (o per la prima volta) trasmesso, in relazione alla qualità delle modificazioni intervenute nel corso dei lavori e all'interesse che il loro contenuto possa rivestire sotto l'aspetto delle competenze del Comitato. È per altro evidente come la questione (pur estranea all'oggetto della presente relazione e qui dunque soltanto accennata) si dimostri di non piccolo momento nel caso dei progetti di legge esaminati in sede legislativa, in considerazione della particolare efficacia vincolante che in quel tipo di procedimento riveste anche il parere del Comitato.

2. Il ruolo del Comitato per la legislazione nei processi di trasferimento delle competenze normative.

Che il ruolo assegnato al Comitato per la legislazione dalle nuove previsioni regolamentari sia quello di vigilare sull'assetto del sistema delle fonti normative, anche al di là dei rapporti tra quelle di produzione governativa e quelle di produzione parlamentare, si evince dal riferimento, presente nell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento, alla potestà regolamentare non solo del Governo ma anche « di altri soggetti ».

In sostanza, il Comitato per la legislazione è chiamato a esprimersi ogni volta che il Parlamento si accinga a volontariamente dismettere una quota della funzione legislativa, attribuitagli dall'articolo 70 della Costituzione, in favore di un atto di altra pubblica autorità, avente rango non legislativo: in questo modo, l'aggravamento procedurale costituito dall'intervento del Comitato per la legislazione, per un verso, rende tale dismissione più consapevole e, per l'altro, chiama la Camera a rivolgere particolare attenzione ai modi e alle forme attraverso cui la forza normativa tradizionalmente spettante alla legge venga attribuita ad atti aventi formalmente grado secondario, quali sono gli atti normativi denominati regolamenti.

Tuttavia, la norma regolamentare non definisce quali siano gli « altri soggetti » i cui poteri normativi debbano venire in rilievo. Questa mancata individuazione, se può costituire un positivo elemento di elasticità della disposizione, che la rende adattabile alle possibili future evoluzioni del sistema normativo, almeno per il momento costituisce ostacolo all'identificazione degli altri fenomeni di « delegificazione in senso lato » presenti nella legislazione esaminata dalle Commissioni permanenti. Tra l'altro, i soggetti dotati di potestà normativa che possono entrare in considerazione appartengono a numerose categorie, ognuna delle quali sembra avere proprie specificità.

In primo luogo deve prestarsi attenzione alle autonomie regionali. Invero, la

disposizione dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento è formulata in modo tale da non richiedere l'intervento del Comitato per la legislazione nei casi in cui la legislazione statale faccia spazio a quella che tradizionalmente è la principale manifestazione della potestà normativa regionale, ossia la legge regionale: è infatti chiamata in causa unicamente la potestà regolamentare. Tuttavia, a séguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sull'elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali e sull'autonomia statutaria delle regioni ordinarie, si sta assistendo ad un deciso sviluppo della potestà regolamentare regionale, che è ora tendenzialmente attribuita alla Giunta; e tale fenomeno sarà con ogni probabilità accentuato ad opera dei nuovi statuti regionali, specie ove questi prevedano forme di delegificazione o riserve di regolamento a livello regionale. Sembra pertanto che, poiché la ripartizione delle competenze normative tra le diverse fonti regionali spetta a ciascuno statuto regionale, ogni attribuzione della disciplina di un determinato settore — già regolato dalla legge statale — alla potestà normativa regionale possa finire per originare un « effetto di delegificazione »: se e così, tutti i progetti di legge che operino in tal senso, demandando cioè alle regioni una materia attualmente disciplinata dalla legge statale, dovrebbero essere comunque assegnati, per il parere, al Comitato per la legislazione.

In secondo luogo, può risultare interessata l'autonomia conferita a province e comuni. Com'è noto, tali enti sono dotati di potestà regolamentare, che in taluni casi (ad esempio in materia tributaria) è stata espressamente abilitata a derogare o a sostituire norme di legge. Anche qui, la più recente legislazione tende ad ampliare tale autonomia normativa e a consentirle di sostituire la legge, nelle materie rientranti nella propria sfera di competenza: in questo senso va segnalata la disciplina generale dei regolamenti provinciali e comunali contenuta nell'articolo 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento de-

gli enti locali, ai sensi del quale tali regolamenti sono tenuti a rispettare unicamente « i principi fissati dalla legge o dallo statuto ». Pertanto, qualunque attribuzione d'una materia attualmente disciplinata dalla legge all'autonomia comunale e provinciale finisce per tradursi in una delegificazione.

In terzo e ultimo luogo, va segnalato il grande sviluppo che, nell'ultimo decennio, ha interessato i poteri normativi delle cosiddette autorità amministrative indipendenti: com'è risultato anche dall'apposita indagine conoscitiva condotta dalla I Commissione (Affari costituzionali), non mancano casi di delegificazione in favore di regolamenti adottati da tali soggetti. Si tratta di fenomeni assai rilevanti, anche in considerazione della sensibilità e della rilevanza che caratterizzano molti dei settori interessati nonché della mancanza di legittimazione rappresentativa che, per definizione, informa questi soggetti.

In definitiva, occorre che la competenza del Comitato per la legislazione prevista dall'articolo 16-bis, comma 6-bis, venga valorizzata appieno da parte delle Commissioni, che dovrebbero inviare a tale organo non solo i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione in senso stretto (nelle quali cioè sia fatta applicazione dell'articolo 17, commi 2 e 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400), ma anche quelli recanti disposizioni che possano risolversi in ipotesi di delegificazione in senso lato, a favore cioè di regioni, enti locali o autorità amministrative indipendenti.

3. *Il ruolo del Comitato per la legislazione rispetto ai fenomeni di « rilegificazione ».*

Il Comitato per la legislazione non è in grado di svolgere appieno, allo stato, il compito di presidiare la dinamica in atto nel sistema delle fonti e in particolare i confini che la funzione legislativa si auto-attribuisce: da un lato, non è previsto l'intervento obbligatorio del Comitato sulle norme che riportino alla competenza della fonte legislativa materie già delegificate;

dall'altro, occorre considerare che importanti operazioni di delegificazione, sia in senso stretto che in senso lato, vengono compiute non dalle leggi, bensì da decreti legislativi.

Se al secondo problema appare difficile ovviare in via regolamentare, dovendosi auspicare un più intenso coinvolgimento del Comitato per la legislazione nell'esame parlamentare degli schemi di decreti legislativi e un più stretto controllo sulla conformità dei decreti medesimi alle leggi di delega, per il primo problema si può ipotizzare una modificazione regolamentare, la quale preveda l'intervento del Comitato sui progetti di legge che comportino una rilegificazione: esso potrebbe rivelarsi utile a far comprendere che la rilegificazione è sì possibile, ma deve avvenire con piena consapevolezza degli effetti da essa prodotti nell'ordinamento e secondo formule quanto più possibile chiare e stabilizzate.

4. *Estensione della competenza del Comitato per la legislazione nell'esame degli schemi di testi unici.*

Si è visto come la competenza del Comitato per la legislazione sugli schemi di atti normativi del Governo prevista dall'articolo 96-ter, comma 3, del regolamento sia stata esercitata, al 31 dicembre 2000, in due sole occasioni. In uno di questi due casi, l'atto trasmesso al Comitato era il primo schema di testo unico « misto » — contenente cioè disposizioni sia legislative che regolamentari —, quello in materia di documentazione amministrativa, predisposto in attuazione del programma di riordino normativo di cui all'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998).

Già nel corso dell'esame parlamentare della relazione governativa sul riordino normativo — che del programma di riordino ha costituito il presupposto — era emersa l'esigenza d'individuare, all'interno del Parlamento, oltre alle diverse Commissioni permanenti chiamate ad esprimere

un parere al Governo sui singoli testi unici, un interlocutore unitario in grado di svolgere una funzione di controllo generale sul complesso delle operazioni di riordino. Tale funzione risulta necessaria ad evitare che i metodi di formazione e di redazione dei testi unici differiscano, a seconda del Ministero cui spetti elaborarli: se così fosse, infatti, i testi unici finirebbero per aumentare la già notevole complessità dell'ordinamento normativo, invece di ridurla. La necessità di disporre d'una tale sede di controllo è vieppiù cresciuta a séguito della tendenziale generalizzazione delle previsioni dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, operata dalla legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999), la quale ha consentito al Governo di includere nel programma di riordino normativo le materie indicate da tutte le disposizioni che prevedano la redazione di testi unici.

Il Comitato per la legislazione, grazie alla sua collocazione intersettoriale e alla sua composizione, fondata sulla rappresentanza paritaria dei gruppi di maggioranza e d'opposizione, appare l'organo parlamentare più idoneo a svolgere una funzione di controllo generale su tutti i testi unici predisposti dal Governo: in questo senso è infatti diretta larga parte dei rilievi contenuti nel parere da esso adottato sullo schema di testo unico in materia di documentazione amministrativa.

Non a caso, la relazione del presidente del Comitato per la legislazione sul quinto semestre di attività ha indicato la prospettiva di un coinvolgimento del Comitato medesimo nell'esame di tutti gli schemi di atti normativi del Governo recanti testi unici. Potrebbe quindi valutarsi l'opportunità di prevedere — con apposita modificazione regolamentare o con l'instaurazione consensuale di una prassi ad opera delle Commissioni di volta in volta competenti — che al Comitato sia ordinariamente richiesto il parere su tali schemi, in considerazione del rilievo crescente che, dal punto di vista sia quantitativo, sia qualitativo, questa tipologia di atto normativo è presto destinata ad assumere, specialmente in forza del processo avviato

con la legge 8 marzo 1999, n. 50, e con i relativi indirizzi in tema di riordino normativo deliberati dalle Camere nell'autunno dello stesso anno.

5. Ipotesi per migliorare la conoscibilità del testo degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo alle Camere.

Già si è visto come l'accrescimento dell'importanza della legislazione delegata e dell'attività normativa secondaria del Governo costituisca una delle principali tendenze rilevabili nella produzione normativa durante la XIII legislatura. Un numero sempre maggiore di scelte normative, spesso assai rilevanti, è perciò compiuto non dal Parlamento ma dal Governo, attraverso l'adozione di propri atti normativi, tenuti comunque a rispettare i limiti derivanti dalla legge o — nel caso della legislazione delegata — i principi indicati dal legislatore parlamentare.

Vi è però una differenza piuttosto netta tra i procedimenti parlamentari e quelli governativi. Mentre i primi sono contraddistinti da un elevato livello di pubblicità, talché di ogni fase di lavoro esiste più o meno ampia documentazione, in particolare attraverso la resocontazione (sommaria e stenografica) di tutte le sedute nelle quali si assumono decisioni sul testo normativo, lo stesso non può dirsi dei procedimenti governativi. Inoltre, ai procedimenti governativi che conducono all'emanazione di atti normativi non si applicano neppure gl'istituti relativi alla partecipazione al procedimento amministrativo, introdotti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, il cui articolo 13, comma 1, ne esclude l'applicabilità agli atti normativi e a quelli amministrativi di contenuto generale.

Per questo, una delle più importanti funzioni esercitate dall'intervento consultivo delle Commissioni parlamentari nel procedimento per la formazione degli atti normativi del Governo risiede nella sua apertura a forme di conoscibilità e pubblicità, in quanto tale fase consente che sullo schema discutano, in Parlamento, esponenti della maggioranza e dell'opposi-

zione. Allo stesso modo, si spiega perché ai dibattiti che hanno luogo presso le Commissioni parlamentari sia fatto generalmente riferimento, anche nella giurisprudenza costituzionale, ove si voglia rinvenire traccia dei lavori preparatori d'un decreto legislativo o di un regolamento.

Tuttavia, perché tale funzione possa esercitarsi appieno, sembra necessario assicurare un maggior grado di conoscibilità agli atti su cui s'incentra l'esame parlamentare. Al momento, infatti, gli schemi di atti normativi sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari non sono stampati e distribuiti né dal Governo né dal Parlamento: essi sono trasmessi dal Governo, per cura del Ministro per i rapporti con il Parlamento, alle Presidenze del Senato e della Camera e vengono riprodotti e distribuiti, in fotocopia, ai componenti della competente Commissione parlamentare, unitamente agli atti che li corredano (pareri di altri organi consultivi; relazioni illustrativa, tecnico-finanziaria, tecnico-normativa e sull'analisi dell'impatto della regolamentazione).

Si potrebbe proporre a questo riguardo che gli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo fossero numerati (secondo una prassi informalmente adottata alla Camera a partire dalla XIII legislatura), stampati e diffusi analogamente a quanto avviene per i restanti atti parlamentari. Quest'attività dovrebbe essere organizzata e condotta in modo coordinato dai due rami del Parlamento, in apposita serie di documenti prodotta congiuntamente da entrambi, come già avviene, ad esempio, per relazioni del Governo e altri atti aventi identico rilievo per ambedue le Camere.

Per il medesimo fine di accrescere la trasparenza dell'attività di formazione degli atti normativi del Governo, sembra altresì auspicabile che quest'ultimo, nelle premesse ai decreti legislativi o ai regolamenti da esso emanati, enunzi — non già occasionalmente o genericamente, come ora avviene, ma in modo costante e circostanziato — sia l'indicazione degli organi parlamentari pronunziatisi (con l'espressione di parere, rilievi o osservazioni), sia la data di ciascuna pronunzia: il semplice

ricorso alla clausola: «sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia» non consente infatti di ricostruire agevolmente lo svolgimento dell'unica fase — appunto quella parlamentare — che goda di un regime di pubblicità nell'*iter* di formazione dell'atto normativo del Governo.

6. Considerazioni conclusive.

Dai dati sopra riferiti e dalla loro analisi emerge un'evidente debolezza della domanda d'intervento del Comitato per la legislazione *ex* articolo 96-*ter* del regolamento.

A ben vedere, tuttavia, tale debolezza non attinge soltanto l'applicazione della disciplina recata dall'articolo in questione relativamente al Comitato, ma sembra investire strutturalmente il complesso delle attività non obbligatorie, quelle cioè che il Comitato stesso esercita su impulso delle Commissioni. Dal momento in cui, con le modificazioni del 1999, il regolamento ha spostato i confini del campo oggettivo del parere obbligatorio, ampliandone l'estensione, si registra infatti, accanto al mancato decollo della procedura di cui all'articolo 96-*ter*, anche un sensibile indebolimento dell'attività svolta dal Comitato in forza dell'articolo 16-*bis*, comma 4. Così, fino alla data di entrata in vigore delle modificazioni del 1999, su 83 pareri espressi dal Comitato, 51 (pari al 61,4 per cento) vennero resi su richiesta obbligatoria *ex* articolo 96-*bis*, e 32 (pari al 38,6 per cento) su richiesta facoltativa *ex* articolo 16-*bis*, comma 4; invece, da questa data al 31 dicembre 2000, su un totale di 90 pareri adottati, quelli espressi su richiesta obbligatoria sono stati 83 (pari al 92,2 per cento), dei quali 48 (53,3 per cento) *ex* articolo 96-*bis* e 35 (38,9 per cento) *ex* articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, mentre quelli su richiesta facoltativa sono stati solo 7 (pari al 7,8 per cento), dei quali 5 (5,6 per cento) *ex* articolo 16-*bis*, comma 4, e 2 (2,2 per cento) *ex* articolo 96-*ter*.

Questa sommaria analisi pone certamente in evidenza un aspetto critico, già

segnalato dalla Giunta per il regolamento nella propria relazione sull'applicazione della riforma del procedimento legislativo (doc. II-ter, n. 1), invitando a verificare in quale misura gli organi che costituiscono il sistema delle competenze all'interno dei procedimenti parlamentari abbiano, nel loro complesso, assimilato i principi posti a base della riforma regolamentare, e come sia stato da essi percepito e compreso il ruolo che il regolamento ha inteso attribuire al Comitato per la legislazione.

La stessa analisi conferma tuttavia anche la correttezza della lettura che *ab origine* qualificava il Comitato per la legislazione come organo consultivo posto a presidio dell'assetto delle fonti, dei modi con cui su di esso intervengono i procedimenti parlamentari e degli esiti stessi di tali interventi. Questa lettura, avvalorata dalle iniziative dello stesso Presidente della Camera e dalla natura delle richieste di parere avanzate dalle Commissioni, è certamente da annoverarsi tra i fattori che hanno portato alle modificazioni regolamentari approvate a questo riguardo nel 1999: tuttavia, la loro entrata in vigore non ha parallelamente irrobustito e consolidato (come pur sarebbe stato necessario) l'interesse delle Commissioni a sollecitare pronunzie del Comitato nell'ambito di procedimenti ordinari, che con il sistema delle fonti non abbiano a che fare specificamente: al contrario, tale interesse si è affievolito proprio con l'ampliamento dell'attività consultiva di carattere obbligatorio, nella quale sembra tendere a concentrarsi l'attività del Comitato medesimo.

Se questa lettura può, per grandi linee, ritenersi corretta, appare tuttavia necessario specificarne i limiti e indicarne le conseguenze. Se si conviene, infatti, che l'elemento caratterizzante della competenza del Comitato va rinvenuto nella funzione di vigilanza sulle dinamiche legislative che investono il sistema delle fonti, è opportuno chiedersi se non sia necessario operare per la rimozione di limiti significativi, derivanti da norme e prassi, che si oppongono al dispiegarsi di tale funzione.

Nel corso della presente relazione si sono avanzate alcune proposte operative, che giova qui richiamare in estrema sintesi:

1) estensione della competenza consultiva obbligatoria del Comitato per la legislazione ai progetti di legge recanti norme che assoggettino o — dopo una precedentemente intervenuta delegificazione — riconducano alla disciplina della fonte legislativa materie già regolate mediante strumenti di rango inferiore: non sfuggirebbe così all'attenzione del Comitato anche il fenomeno della rilegificazione, che, dal punto di vista dell'assetto del sistema delle fonti e delle sue dinamiche, riveste un'importanza almeno pari al processo contrario, già utilmente sottoposto al controllo di quest'organo;

2) osservanza sostanziale della disposizione che prevede il parere obbligatorio del Comitato sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o delegificazione, affinché questi siano rimessi o rinviati al parere del Comitato anche laddove queste norme vengano introdotte in una fase successiva dell'*iter* presso la Commissione competente;

3) partecipazione costante del Comitato all'esame degli schemi di testo unico, trasmessi dal Governo per il parere parlamentare.

Indipendentemente da iniziative, pur possibili, sul piano normativo interno — e probabilmente ancor prima di esse — questi obiettivi debbono essere perseguiti attraverso la diffusione dello spirito delle riforme regolamentari incentratesi, in questa legislatura, sul tema della qualità della produzione legislativa. Occorre che i singoli soggetti parlamentari e gli organi investiti di competenza nei procedimenti legislativi acquisiscano consapevolezza dell'impegno comune a adibire tutti gli strumenti e i sussidi — procedurali e sostanziali — che l'ordinamento e l'organizzazione dei procedimenti offrono per approfondire, con l'apporto di competenze e sensibilità diverse, ma concorrenti a un

unico fine, l'analisi dei problemi e la ricerca delle soluzioni, nell'intento — generalmente condivisibile — di elaborare disposizioni normative la cui formulazione, per chiarezza linguistica e sintattica, precisione concettuale e coerenza sistematica, offra la necessaria certezza al destinatario e all'interprete.

Non può certamente ritenersi che il complesso delle ulteriori misure necessarie a sviluppare e perfezionare il progetto iniziato con la riforma regolamentare del 1997 e continuato con le modificazioni del 1999 si esaurisca nelle ipotesi testé richiamate. È necessario continuare, dal punto di vista parlamentare, l'indagine sulla profonda trasformazione in atto nei procedimenti legislativi, per identificare cause ed effetti, fattori di sviluppo e di resistenza, tendenze e prospettive di durata del radicale cambiamento che sembra investire le fonti di produzione e le competenze normative. Quest'indagine, iniziata dalla Giunta per il regolamento e dal Comitato

per la legislazione, non troverà compimento nella legislatura che volge oramai al termine; sarà inevitabile che la discussione su questi temi riprenda nella prossima, per individuare forme e strumenti attraverso i quali possano esercitarsi, con incisività ed efficacia non minori che per il passato, i poteri che competono alle istituzioni rappresentative nel determinare le linee direttive della politica legislativa nazionale, coordinandone e armonizzandone lo sviluppo nel quadro di policentrismo normativo derivante dall'accresciuta potestà delle istituzioni regionali e locali e dalla collocazione dell'Italia nel contesto sovranazionale dell'Unione europea. In tale prospettiva sono state elaborate le considerazioni e le proposte che la presente relazione rassegna quale contributo alla riflessione futura.

Alberto LEMBO, Giovanni MELONI
e Elsa SIGNORINO, *Relatori*