

Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?

ANTONIO MALASCHINI, MICHELE PANDOLFELLI *

Sommario: 1. Premessa. – 2. Procedimento legislativo e crisi della legislazione. - 3. Alcuni atti che potevano indicare un cammino diverso. - 4. Aspetti della qualità della legislazione da valorizzare. - 5. La prima proposta: una riorganizzazione sperimentale e parziale del procedimento legislativo. - 6. La seconda proposta: un'attività di codificazione ordinaria *ex post*. - 7. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 7 agosto 2021

Suggerimento di citazione

A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Antonio Malaschini è stato segretario generale del Senato della Repubblica, consigliere di Stato e sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri; è avvocato del Foro di Roma. Michele Pandolfelli è stato consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

1. Premessa

Tra le tante crisi che il nostro Paese deve affrontare vi è senza dubbio la crisi della legislazione, in primo luogo quella statale.

Di questa crisi si può parlare in molti sensi: disordine e disorganicità con ripetizioni e sovrapposizioni; carenza di testi unici e di codici che raccolgono e ordinano la legislazione vigente (vedi paragrafo 6); carenza di progettazione e quindi di efficacia rispetto agli obiettivi prefissati (a volte in modo poco preciso); carenza di effettività; cattiva redazione (spesso affrettata), farraginosità ed enfasi programmatica; norme poco leggibili e comprensibili; difficoltà nella ricerca. In sintesi si potrebbe parlare di carenza di qualità della legislazione sia dal punto di vista sostanziale che formale¹.

In relazione a questa crisi, che ha indubbiamente cause profonde² in un contesto sociale e politico problematico, si intendono comunque formulare due proposte che possano quanto meno limitarla e contenerla e che sono da considerare alternative ovvero anche complementari. Si tratta di una riorganizzazione sperimentale e parziale del procedimento legislativo e di un'attività di semplificazione e codificazione ordinaria *ex post*.

Tali proposte possono anche concorrere ad alimentare il dibattito su un necessario recupero di un ruolo più incisivo del Parlamento nell'esercizio della

¹ Sulla crisi della legislazione vedasi tra gli altri E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017; F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive* in *Federalismi.it*, numero speciale n. 3/2019; C. INGENITO, *Moltiplicazione, frammentazione, destrutturazione e delocalizzazione delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019; P. GAMBALE e G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVIII legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018.

² Nel Rapporto sulla legislazione 2019-2020 (Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione "La legislazione tra Stato, Regioni e UE. Rapporto 2019-2020", in collaborazione con il Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma 2020) a pag. 8 ad esempio si legge: «L'impressione è quella di una legislazione che si frammenta anche per "rincorrere" la crescente complessità della società... si osserva in molti casi lo sviluppo di una "legislazione difensiva"; a fronte dei rischi della complessità ... si cercano vie d'uscita che risultano però problematiche: la rinuncia al faticoso lavoro di sintesi dei diversi interessi in campo nel processo legislativo per far confluire le norme più disparate in pochi provvedimenti di ampie dimensioni (decreti-legge e legge di bilancio); l'affidamento di poteri dei contorni indefiniti... ai commissari straordinari; la fuga dalla legge e la fuga dal regolamento per affidarsi a fonti atipiche (linee guida, DPCM); ...la stessa complessità del linguaggio delle leggi, laddove il ricorso a incisi e a subordinate può nascondere la volontà di coprire tutte le evenienze, nell'incapacità di sciogliere i nodi problematici...».

funzione legislativa, anche se non in termini paragonabili a quanto accadeva negli anni della “centralità delle Camere”. Un ruolo comunque di concorso attivo oggi indubbiamente carente alla programmazione complessiva della legislazione (e quindi nella regia complessiva del processo di legislazione), all’istruttoria, alla discussione e approvazione dei provvedimenti con attenzione anche alla qualità del prodotto legislativo³. D’altra parte, se da un’analisi della situazione della legislazione derivasse che alla marginalizzazione del Parlamento si accompagna tuttavia un miglior “prodotto legislativo” sarebbe ancora più difficile pensare ad un rilancio del Parlamento stesso: pertanto riteniamo che la nostra ricerca e le nostre proposte potrebbero risultare utili.

Prima di illustrare le predette proposte occorre fare alcune premesse riguardo ad alcune caratteristiche della crisi della legislazione, ad alcuni atti poco valorizzati nel recente dibattito sulla legislazione (e dai quali vogliamo prendere spunto per le nostre proposte), nonché infine ad alcuni aspetti costitutivi della qualità della legislazione che si intendono promuovere.

2. Procedimento legislativo e crisi della legislazione

Per inquadrare in modo corretto la crisi della legislazione occorre considerare alcuni aspetti fondamentali relativi allo svolgimento concreto del procedimento legislativo negli ultimi anni, con alcuni dati a supporto (per la XVIII legislatura, attualmente in corso, i dati riguardano il periodo dall’inizio della medesima al 22 marzo 2021)⁴.

³ Sul ruolo del Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa vedasi tra gli altri B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, dove a pag. 126 si trova la seguente affermazione: “tendenza progressiva allo svuotamento della sede parlamentare come sede decisionale effettiva”. Per alcune proposte che vanno nella stessa direzione del presente saggio vedasi N. LUPO, *Il Parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di autoemarginazione e “finestra di opportunità”*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2020; ID., *Come evitare l’autoemarginazione del Parlamento nell’emergenza attuale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020.

⁴ I dati sono tratti, con alcune elaborazioni da: “Statistiche sull’attività legislativa” su www.senato.it; Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII leg., “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, 22 marzo 2021; Camera dei Deputati, XVIII leg. Osservatorio sulla legislazione, Appunti del Comitato della legislazione n. 7, “Le legislature XIV, XV, XVI e XVII (2001-2018)”, n. 6, “Decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le legislature XVI, XVII e XVIII”, 10 febbraio 2021; Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, “La legislazione tra Stato, Regioni e UE. Rapporto 2019-2020”, in collaborazione con il Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma 2020 (Rapporto sulla legislazione 2019-2020); “La produzione normativa nella XVII legislatura-Aggiornamento al 20 ottobre 2017”, Camera dei Deputati, Servizio Studi, Osservatorio

2.1. Il procedimento legislativo nelle ultime legislature è sempre più nelle mani del Governo con una netta predominanza della legislazione di iniziativa governativa rispetto a quella parlamentare⁵. Tale fenomeno si è accentuato con la pandemia ma si è radicato nell'ultimo ventennio. Basti pensare che:

- sul totale di atti normativi presi in considerazione negli studi della Camera dei deputati (regolamenti di delegificazione, decreti-legge, decreti legislativi, leggi) la quota percentuale delle leggi è stabilmente sotto il 50 per cento (nella XVI legislatura è il 47,62%, nella XVII il 48,97%, nella XVIII legislatura - al 22 marzo 2021 - al 44,1%);
- sul totale delle leggi, le leggi di iniziativa parlamentare nelle ultime 5 legislature non hanno superato il 25% (XIV: 20%; XV: 11%; XVI: 21%; XVII: 25%; XVIII al 22 marzo 2021: 21%. Nella XVI legislatura sono stati approvati il 64,2% dei ddl governativi presentati e il 3,6% dei ddl di iniziativa parlamentare presentati; nella XVII queste percentuali sono state rispettivamente del 74% e del 4,7%;
- nella legislatura in corso le “altre” leggi ordinarie di iniziativa parlamentare (quindi escluse le ratifiche, le leggi di conversione, le altre leggi di iniziativa governativa), in termini di numero di parole, pesano solo per il 2% del totale di parole degli atti primari.

2.2. L'iniziativa legislativa governativa, oltre ai disegni di legge di ratifica, si concretizza essenzialmente in legge finanziaria/di stabilità/di bilancio ed eventuali collegati, nonché in decreti-legge e in decreti legislativi attuativi di norme di delega. A quest'ultimo riguardo va evidenziato che:

- I decreti-legge costituiscono ormai una componente fondamentale e stabile della legislazione: costituivano il 15,9% degli atti normativi primari (leggi + decreti-legge + decreti legislativi) nella XVI legislatura, si erano ridotti al 13% della XVII e sono risaliti fortemente, anche per effetto della

sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione*, n. 13, XVII legislatura; *La produzione normativa, cifre e caratteristiche*, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, 27 febbraio 2019, 2 luglio 2019 e 12 marzo 2020; *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII legislatura. Estratto dal rapporto sulla legislazione 2017-2018*, Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, n.7 del 6 giugno 2018.

⁵ Nel Rapporto sulla legislazione 2019-2020 si parla appunto di “predominanza dell'iniziativa governativa”. Sul tema vedasi, tra gli altri, A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, dove a pag. 6 si parla di “forma di governo tendenzialmente a trazione governativa”; E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e nella XVII legislatura. Spunti per un'indagine a parte del Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 3/2019; G. DI COSIMO, *La decisione fiscale tra Governo e Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 settembre 2019; ID., *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

pandemia, nella legislatura in corso fino a raggiungere il 24% del totale degli atti primari (91 dl su 376 atti primari). Le leggi di conversione di decreti-legge pesano sul totale delle leggi per il 29% nella XIV leg., il 28% nella XV, il 28% nella XVI, il 22% nella XVII e per il 35% nella XVIII legislatura (parte). Ma soprattutto in termini di numero di parole la legislazione per mezzo della decretazione “d’urgenza” è nettamente preponderante: si tratta, per quanto riguarda le leggi di conversione, del 67% del totale delle parole degli atti primari in questa legislatura.

- Nelle legislature immediatamente precedenti (in questa il numero si è ridotto anche per il prevalere di una legislazione di emergenza) era cresciuto il numero delle leggi delega (24 nella XVI e 36 nella XVII) e quindi il numero delle deleghe attribuite al Governo (401 nella XVI e 533 nella XVII) e dei decreti legislativi (erano 230 nella XVI, sono divenuti 260 nella XVII e nella XVIII ora sono già 114).

2.3. L’iniziativa parlamentare si esplica ormai essenzialmente come “attività (o capacità) trasformativa” (Rapporto sulla legislazione 2019-2020), quindi attraverso la presentazione, la discussione e la votazione degli emendamenti. Ne sono approvati moltissimi: in questa legislatura ne sono stati già approvati 4255 di cui 2000 presentati da parlamentari della maggioranza e 989 dal relatore. Restano comunque prevalenti quelli che traggono la propria origine dal Governo, visto che assai spesso gli emendamenti dei relatori sono loro trasmessi dal governo stesso a dai suoi uffici per semplificare l’iter di presentazione. La media di emendamenti approvati per legge è stata (considerando il totale delle leggi) di 26,7 nella XVI legislatura e di 35,8 nella XVII e di oltre 50 in questa legislatura; la media di emendamenti per legge di conversione approvata è di 43,5 nella XVI, di 67,9 nella XVII e in questa legislatura di 47, 4.

2.4. Il Governo non sembra incontrare particolari problemi nel far approvare le sue proposte in tempi rapidi (tema su cui invece molto si è dibattuto negli anni passati), anche se come abbiamo visto al prezzo di un ricorso frequente a decreti-legge e ad altri strumenti procedurali discutibili: Si può rilevare che:

- I decreti-legge sono convertiti mediamente in 43 giorni in questa legislatura (quindi anche meno delle scadenze costituzionali; erano 46,5 nella XVI e 50, 8 nella XVII);
- In questa legislatura occorrono in media 65 giorni per la legge di bilancio dello stato e solo per le altre leggi ordinarie di iniziativa governativa occorrono 298 giorni (10 mesi), che comunque non è un tempo troppo lungo (per i collegati sono sufficienti in media 170 giorni).
- In generale il tempo medio di approvazione per i ddl di iniziativa governativa (quindi esclusi i decreti-legge) è stato di 247 giorni nella XVI legislatura; di 232, 5 giorni nella XVII e di 259 giorni nella XVIII. Nella

XVI il tempo medio di approvazione di un ddl di iniziativa parlamentare è stato di 438,3 giorni e nella XVII di 595 giorni.

- Gli strumenti procedurali accelerativi adottati per i decreti-legge sono: l'approvazione con la fiducia (in questa legislatura già 34 decreti-legge sono stati approvati con la fiducia in un ramo del Parlamento e 20 con la fiducia in entrambi i rami); il bicameralismo (o monocameralismo) alternato⁶, con un'autolimitazione a turno di una delle due Camere per rispondere alla pressione della maggioranza (il 78,3 per cento di leggi di conversione nella XVI legislatura e l'88 per cento nella XVII legislatura sono state approvate con una lettura in un ramo e con un varo senza modifiche nell'altro; in questa legislatura la percentuale è già salita al 93,3%); i cosiddetti "decreti matrioska" o "minotauro", in cui confluiscono precedenti decreti legge non ancora convertiti, con il risultato tra l'altro di ridurre i tempi di conversione del nuovo decreto, per rimanere nei tempi di scadenza del primo. (nelle prime metà delle tre ultime legislature si sono registrati 8 decreti decaduti, abrogati e eventualmente confluiti nella XVI, 6 nella XVII e 13 nella XVIII; al 22 marzo 2021 il numero di questi decreti-legge nella XVIII aveva raggiunto 23. Da notare la discrepanza tra decreti-legge emanati e leggi di conversione nelle ultime legislature: 118 dl e 106 leggi di conversione nella XVI; 100 dl e 83 leggi di conversione nella XVII; 91 dl e 59 leggi di conversione nella XVIII).
- Le leggi di bilancio si approvano di norma con la fiducia su maxi-emendamenti per lo più riproducenti il testo approvato in Commissione bilancio in seconda lettura e con la fiducia in terza lettura sul testo proveniente dall'altra Camera.
- Inoltre il Governo a scopo accelerativo utilizza ampiamente la tecnica di rinviare molte decisioni di maggiore dettaglio (ma a volte anche di sostanza) ad atti attuativi di sua iniziativa di varia natura: solo in questa

⁶ Sul concetto di bicameralismo alternato (una Camera esamina anche con modifiche un disegno di legge e l'altra l'approva senza modifiche, mentre su altro disegno di legge le parti si invertono) si veda tra gli altri G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016 (2017) pp. 53- 82; nonché P. RAMETTA, *Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016. In *La legislazione tra Stato, Regioni e UE. Rapporto 2017-2018* (Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, pag.8) si legge questo: "Emerge nettamente la prassi di un bicameralismo alternato: per la maggior parte delle leggi risulta sufficiente una sola lettura in entrambe le Camere: l'88% dei disegni di legge, l'87,4% dei provvedimenti governativi diversi dai decreti-legge e il 63% dei provvedimenti di iniziativa parlamentare".

legislatura si contano 1682 provvedimenti attuativi previsti dagli atti primari (escluse le ratifiche) finora approvati.

Come è stato rilevato, si sta quindi consolidando una prassi applicativa del procedimento legislativo basata su un accordo informale tra maggioranza parlamentare e Governo in cui quest'ultimo, in cambio dell'utilizzo per provvedimenti già corposi di procedimenti duali e/o che comunque sono a data certa (al fine di realizzare in tempi rapidi la base normativa di un programma dell'esecutivo, peraltro non del tutto definito) accetta un gran numero di modifiche richieste prevalentemente dalla maggioranza stessa e in larga misura non coordinate con gli obiettivi del predetto programma. Questa prassi ormai consolidata quali effetti ha determinato sulla legislazione? Ecco alcuni aspetti da considerare:

- Decreti legge e quindi leggi di conversione sempre più imponenti e eterogenei (prima della pandemia la media era sui 60 commi poi nell'ultimo anno la media è cresciuta; per i decreti-legge la media è arrivata in questa legislatura a 139 commi) i quali, per effetto della potestà emendativa, crescono notevolmente nel corso dell'iter (il d.l. n.18 del 2020 era già costituito da 127 articoli ed è arrivato a 171; il d.l. n.34 del 2020 era costituito già da 266 articoli ed è poi arrivato a 341): nella legislatura in corso si è giunti ad una crescita del 65, 29% in termini di commi e del 68, 17% in termini di parole. In un confronto limitato alla prima metà di ciascuna delle legislature XVI, XVII e XVIII la crescita in termini di commi è stata del 53,6% nella XVI, del 51,16% nella XVII, del 60,8 nella XVIII. Come indice approssimativo della eterogeneità si può assumere la percentuale di decreti-legge assegnati a Commissioni riunite: si tratta del 37,29% nella XVI legislatura e del 39% nella XVII.
- Le leggi di bilancio per via dei maxi emendamenti contengono un solo articolo o al massimo pochi articoli o comunque (più di recente, con l'unica legge di bilancio) contengono almeno un articolo con un numero elevatissimo di commi nelle materie più disparate: nella XVII legislatura la media annuale di commi per le leggi di stabilità/bilancio è stata circa 1000; le tre leggi di bilancio 2019, 2020, 2021 assommano a 3488 commi e a circa 370.000 parole.
- Relativamente alle leggi di delega, secondo il Comitato per la Legislazione aumentano i casi di principi e criteri direttivi vaghi e generici e di sovrapposizione tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi: sul totale dei pareri resi nella XVI e nella XVII legislatura, l'11, 29% nella XVI e il 15, 34% nella XVII evidenziavano criteri direttivi vaghi e generici; il 4,3% nella XVI e il 14, 20 nella XVII evidenziavano casi di sovrapposizione tra principi direttivi e oggetto della delega.

- Più in generale il Comitato per la legislazione ha in varie occasioni evidenziato difetti e criticità della legislazione, del modo di organizzarla e redigerla: ad esempio dall'analisi dei pareri resi nella XVI e nella XVII legislatura, tra gli aspetti negativi sottolineati in almeno il 40% dei pareri troviamo rilievi su disposizioni derogatorie della normativa vigente, rilievi sulla formulazione tecnica del testo, modifiche non testuali, richiami generici, imprecisi o errati. Nel citato Rapporto sulla Legislazione 2019-2020 si dà altresì conto di rilievi del Comitato sulla legislazione più recente: dimensioni abnormi dei decreti-legge; fenomeni di abrogazione di norme su un decreto-legge ad opera di norme di altro decreto-legge che generano incertezza⁷; proroghe di termini in scadenza senza una loro precisa individuazione; decreti del MEF che possono rimodulare autorizzazioni di spesa recate da norme di legge; comparsa di fonti informali nel rapporto Stato-Regioni (es linee-guida della Conferenza dei Presidenti delle Regioni) e altro ancora. Di particolare interesse una ricerca *ad hoc* realizzata dal Comitato su un campione di tre leggi di questa legislatura⁸ con riferimento alle modalità di scrittura e redazione: una media di 64 parole per periodo; presenza tra il 57% e il 71% dei periodi di subordinate, tra il 45% e il 60% di subordinate implicite, tra l'8 e il 18% di più gradi di subordinate, tra il 18,8% e il 39,4% di subordinate incidentali.
- In tema di progettazione degli atti normativi, nelle Relazioni AIR (Analisi dell'impatto della Regolazione) antecedenti al 2019 si sono sottolineate ripetutamente alcune difficoltà, riassunte nell'analisi del 2018 dell'Ufficio per la valutazione d'impatto del Senato⁹: AIR spesso redatta *ex post* e non *ex ante* all'intervento e con insufficiente supporto di esperti anche non giuristi; carenza di dati e di una base informativa adeguata; troppi atti da sottoporre ad analisi; difficoltà di individuare e valutare da un punto di vista quantitativo le opzioni alternative AIR; difficoltà ad individuare

⁷ Vedasi E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di un decreto-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid*, 19 giugno 2020; M. PANDOLFELLI, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 303 ss.

⁸ Camera dei Deputati, *Appunti del Comitato per la legislazione n. 4, "Le parole delle leggi"*, 4 marzo 2020.

⁹ "Relazione sullo stato di applicazione dell'AIR relativa all'anno 2017", trasmessa alla Camera dei Deputati il 30 maggio 2018, Doc LXXXIII, n. 1; L'AIR nel 2017. "La relazione del Governo alle Camere", *Esperienze* n. 33 -Ufficio Valutazione Impatto - Senato della Repubblica, giugno 2018.

correttamente i destinatari; difficoltà a definire gli obiettivi sempre da un punto di vista quantitativo; non piena acquisizione del concetto di ciclo della normazione. Nella relazione AIR più recente, analizzata in uno studio del Senato del marzo scorso¹⁰, si è dato conto dei miglioramenti intervenuti anche a seguito della riforma implementata con il DPCM n. 169 del 2017 e con la direttiva della PCM del 16 febbraio 2018 (concentrazione dell’AIR su provvedimenti con maggiore impatto: vedi appresso): su 61 relazioni su provvedimenti diversi da decreti-legge il Dagl e il Nucleo di esperti riteneva adeguate il 23% delle relazioni delle Amministrazioni (rispetto al 10% del 2018) e l’8% parzialmente adeguate. A seguito delle interlocuzioni tra Dagl, Nucleo di esperti e amministrazione interessata in sede di seconda valutazione sono risultate adeguate il 64% delle relazioni. Complessivamente tuttavia rimane una difficoltà nella valutazione quantitativa relativamente all’analisi del contesto, agli effetti presunti relativi agli obiettivi, alle opzioni alternative. Peraltro occorre osservare che, poiché per i decreti-legge è prevista solo un AIR semplificata senza valutazione di ipotesi alternative e con una stima generica degli effetti e che per la legge di bilancio non è prevista AIR, constatato che in termini di contenuti il grosso della legislazione governativa si implementa con questi strumenti, si può concludere che la legislazione di iniziativa governativa in larga misura è adottata senza una valutazione analitica e quantitativa degli effetti e di eventuali opzioni alternative, quanto meno di valutazioni rese trasparenti attraverso lo strumento dell’AIR. Inoltre anche l’altro strumento di razionalizzazione del processo legislativo, la valutazione ex post degli effetti delle leggi (la VIR: Valutazione di impatto della Regolazione) sta muovendo ora i primi passi in modo più organico dopo la predetta riforma del 2017 (vedi appresso): la relazione AIR del 2019 dà conto di piani di valutazione biennali adottati da 7 Ministeri che riguardano comunque in tutto 25 provvedimenti. Permangono difficoltà anche sull’utilizzo dell’altro strumento per la qualità della legislazione, l’ATN (Analisi tecnico-normativa): nell’ultima relazione 2019 si dà conto che sono pervenute al Dagl 170 ATN, 58 delle quali hanno avuto bisogno di integrazioni.

Come giudizio di sintesi sullo stato di legislazione ci permettiamo di riportare una nota relativa alla legislazione nella XVI legislatura che riteniamo ancora attuale, che è comparsa sul sito della Camera nella sezione Documenti – Temi dell’attività

¹⁰ Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XVIII leg., Doc LXXXIII, n. 2, “Relazione sullo stato di applicazione dell’AIR (anno 2018)”, presentata il 1 agosto 2019; Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVIII leg., Focus “L’AIR e la VIR nel 2019. La relazione del Governo alle Camere”, a cura di S. Pugliese, marzo 2021.

parlamentare, che normalmente si esprime sempre in termini molto controllati: “si registra: una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni; una struttura e una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l’ampiezza e l’articolazione delle singole parti normative (in particolare articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare; il rinvio ad una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti; una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento...”.

3. Alcuni atti che potevano indicare un cammino diverso

Allo stesso tempo sul tema della crisi della legislazione troviamo alcuni atti che potrebbero indicare un possibile percorso di segno diverso e ai quali ci ispireremo. A livello di Unione europea, nel 2016 le tre maggiori istituzioni avevano siglato l’“Accordo per legiferare meglio”¹¹ che prosegue e rafforza un cammino di evoluzione delle politiche sulla legislazione basato su un’approfondita istruttoria e progettazione degli interventi normativi, secondo regole predefinite e consolidate, con l’utilizzo di tecniche di analisi di impatto e con il ricorso a consultazioni ben strutturate. Al tempo stesso l’Accordo ribadisce il massimo impegno per la redazione corretta dei testi normativi, per l’attività di rifusione e codificazione degli stessi ed anche un’attenzione all’intero ciclo della regolazione – quindi dando impulso alle attività di monitoraggio e alla valutazione *ex post*. Dall’Accordo nasce

¹¹ Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea il 12 maggio 2016, L 123; “UE: il nuovo Accordo interistituzionale Legiferare meglio”, Esperienze n. 8, Maggio 2016, Nota breve, Senato della Repubblica; “Better regulation for better results – Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione, Dossier n.1, Servizio per la qualità degli atti normativi”, XVII legislatura, Senato della Repubblica; “Better regulation Toolbox e Better regulation Guidelines” della Commissione europea, SWD (2015) 111 e SWD (2017) 350 (www.ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm), nonché “Better regulation taking stock and sustaining our commitment”, Commissione europea, 15 aprile 2019; “L’analisi di impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo”, Esperienze n. 7, Aprile 2016, XVII legislatura, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica; S. SALVI e F. SARPI, *Prima l’uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Il Giornale di diritto amministrativo*, n. 10 del 2014.

anche una programmazione condivisa delle priorità legislative di ogni anno, a partire dal programma di lavoro della Commissione, dall'approvazione di specifiche risoluzioni al riguardo da parte del Parlamento europeo e da una Dichiarazione comune delle tre istituzioni sulle priorità legislative dell'anno. Nella relazione del Presidente Juncker del 2019¹² si sono evidenziati risultati significativi in materia di consultazioni degli stakeholders, di una maggiore attenzione a tutto il ciclo della regolazione, di una maggiore "professionalizzazione" delle politiche, di una valutazione più precisa di tutti i possibili impatti; sono quindi indicati possibili ulteriori miglioramenti soprattutto nel necessario cambiamento culturale nei confronti della regolazione e della sua progettazione, nella verifica dei costi, nell'impegno degli Stati membri su questi temi. Dai primi passi della Commissione insediata nel 2019 e del nuovo Parlamento dell'Unione europea si può rilevare un impegno a proseguire su questa strada¹³; ad esempio il 17 dicembre 2020 le tre istituzioni hanno sottoscritto una Dichiarazione comune sulle priorità legislative per il 2021.

A livello nazionale, con riferimento al versante governativo, era stato emanato il DPCM n. 169 del 2017¹⁴ con il quale si rafforzavano le procedure di programmazione degli atti normativi del Governo (dall'Agenda trimestrale ad un vero e proprio Programma normativo del Governo, semestrale) e si approvavano disposizioni per rendere più incisive le attività relative all'AIR (tra l'altro si è precisato che l'AIR deve necessariamente essere avviata "*contestualmente all'individuazione dell'esigenza di un intervento normativo*" e non quindi predisposta alla fine del processo). In particolare si è concentrata la procedura di AIR sugli atti più impattanti (e nel contempo tuttavia si è dovuta semplificare la procedura dell'AIR per i decreti-legge, come già rilevato). Si è previsto anche un Piano d'azione delle singole amministrazioni per le attività di valutazione *ex post* (VIR) nell'ambito di un approccio unitario a tutto il ciclo della regolamentazione;

¹² "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno", 15 aprile 2019.

¹³ Vedasi ad esempio il "Programma di lavoro della Commissione per il 2020. Un'Unione più ambiziosa" COM (2020) 37 final del 29/1/2020.

¹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, in G.U. n. 280 del 30 novembre 2017. Il decreto abroga il DPCM 11 settembre 2008, n. 170, in materia di AIR, e il DPCM 19 novembre 2009, n. 212, in materia di VIR. Vedasi anche *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Dossier n. 26 dell'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto per gli atti in itinere, XVII leg., dicembre 2017, a cura di S. Marci. Vedasi anche P. Gambale e G. Savini, *op.cit.*; E. Albanesi, *op.cit.*; G. Tarli Barbieri, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, 29 anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

si è anche previsto che la VIR possa essere effettuata rispetto a specifiche politiche caratterizzata da una pluralità di atti. Inoltre sempre nel 2017 erano state anche adottate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione le “*Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*”¹⁵ come strumento necessario nell’ambito del processo di progettazione normativa e quindi da effettuare sistematicamente con regole predefinite. Era stata poi emanata la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018¹⁶ che reca nuove Linee Guida per l’analisi e la verifica dell’impatto della regolamentazione, proprio in applicazione del citato DPCM, con lo scopo, tra l’altro, di produrre maggiori evidenze quantitative per le criticità a base dell’intervento e per gli obiettivi, nonché di precisare le finalità della VIR in termini di valutazione del grado di attuazione delle norme analizzate verificando obiettivi e risultati attesi. In sostanza si è definito un sistema di programmazione e progettazione più compiuto e organico dei principali atti normativi del Governo che dovrebbe nel tempo essere sostenuto da un numero crescente di relazioni di valutazione degli effetti ex post, sistema che potrebbe dare frutti, soprattutto se la legislazione di iniziativa governativa non si riducesse solamente a decreti-legge e legge di bilancio.

Ancora a livello nazionale, sul versante parlamentare, dopo circa vent’anni di significativa assenza di organiche riforme dei Regolamenti parlamentari, il Senato aveva varato una riforma del proprio Regolamento ad ampio spettro¹⁷. In essa

¹⁵ Direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in materia di Linee Guida sulla consultazione pubblica in Italia, n. 2 del 2017, 31 maggio 2017, pubblicata in G.U. n.163 del 14 luglio 2017.

¹⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante Approvazione della Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n.169, pubblicata nella G.U. n.83 del 10 aprile 2018.

¹⁷ Delibera 20 dicembre 2017, *Riforma organica del Regolamento del Senato*, pubblicata sulla G.U. n.15 del 19 gennaio 2018. Per prime valutazioni si vedano tra gli altri: P. DE LUCA, *Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, School of Government – LUISS “Guido Carli” del 19 marzo 2018 su bper.camera.it; G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, numero speciale, n. 3/2019; N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2018; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, Focus Fonti, 23 luglio 2018; V. GIANNELLI, *Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni Parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 maggio 2018; T. F. GIUPPONI, *La riforma del Regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo*

(oltre ad una nuova disciplina dei Gruppi parlamentari, a disposizioni di allineamento a leggi recenti e in materia di forme e strumenti di partecipazione alla legislazione dell'UE, allo snellimento di alcune norme relative alla discussione e della votazione in Assemblea, contemperate con una maggiore tutela delle opposizioni) si è previsto che i disegni di legge siano di regola assegnati alla sede deliberante ovvero ad una sede redigente modificata (che riserva all'Assemblea non solo il voto finale ma anche la votazione sugli articoli) e si sono altresì adottate norme che assicurano spazi adeguati al lavoro in Commissione (due settimane al mese), prevedendo tra l'altro informative del Governo in Commissione. In questo modo si è aperta la possibilità di una più approfondita istruttoria dei provvedimenti e di uno spazio di confronto politico più significativo quanto meno in una sede ristretta (e comunque più specializzata). Inoltre la "nuova" sede redigente introduce di fatto un tempo tra le votazioni degli emendamenti e quello riservato all'Assemblea per la votazione degli articoli e per il voto finale che è necessario per la verifica redazionale del testo (e il rinvio all'Assemblea della votazione dei singoli articoli consente in quella sede un più ampio ricorso a modifiche formali e di coordinamento). Questo tempo sarebbe sempre necessario per evitare errori fatali e per migliorare i testi: nel Regolamento del Senato vi è una norma apposita per il rinvio della votazione finale ad una seduta successiva a quella di votazione di articoli ed emendamenti che rimane spesso inattuata (e inattuabile per la conversione dei decreti-legge).

Il Senato aveva peraltro anche istituito un Ufficio di Valutazione dell'Impatto¹⁸, definendone gli aspetti organizzativi e operativi, curando un'adeguata formazione del personale incaricato e attivando idonee collaborazioni con qualificati istituti universitari. Ciò allo scopo di avviare, con caratteristiche di indipendenza e

Stato, n.10/2018; A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*. n. 1/2018.

¹⁸ L'Ufficio Valutazione Impatto ha cominciato a pubblicare le sue ricerche il 1° agosto 2017. L'Ufficio Valutazione Impatto del Senato è un organo tecnico e imparziale, impegnato a diffondere, sviluppare e potenziare la cultura della valutazione in Italia dentro il perimetro istituzionale. È presieduto dal Presidente del Senato. Realizza analisi e valutazioni delle politiche pubbliche basate sull'esame - anche sperimentale - dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia, e che rispondono alle domande: Questa legge ha funzionato? Il cambiamento desiderato è avvenuto davvero? Si sarebbe potuto fare meglio? Sono stati soldi ben spesi? È stato pubblicato sul sito del Senato il rapporto del primo anno di attività dell'Ufficio: "2017-2018. Un anno di valutazione in Senato". Per alcune valutazioni si vedano tra gli altri E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019; M.L. ANTONELLI, *Senato, l'Ufficio Valutazione compie un anno*, in www.ilsole24ore.com del 2 agosto 2018.

neutralità e con metodologie aggiornate, un'attività di valutazione *ex post* di politiche pubbliche sotto diversi profili, verificando la rispondenza agli obiettivi programmati e l'impatto effettivo della politica rispetto a quello atteso. Come rilevato nello studio citato in nota di Elena Griglio quest'attività non deve essere considerata come una nuova funzione bensì come un'estensione della funzione legislativa (che correttamente si estende a tutto il ciclo della normazione) ed anche come un'attività strumentale a quella di controllo.

4. Aspetti della qualità della legislazione da valorizzare

Sulla base degli aspetti esaminati della crisi della legislazione ed invece facendo leva sugli atti in precedenza illustrati intendiamo presentare alcune proposte mirate ad incidere sulla crisi della legislazione migliorandone la qualità in relazione almeno ai seguenti profili.

4.1 *Adeguate istruttoria e adeguata progettazione degli interventi normativi* secondo i canoni consolidati a livello OCSE e dell'Unione europea¹⁹ e quasi completamente recepiti in Italia attraverso la regolamentazione dell'AIR e della VIR, le direttive della Presidenza del consiglio dei Ministri fino al già richiamato DPCM del 2017. In sintesi si tratta di una progettazione che deve obbligatoriamente passare per una serie di fasi logiche, al fine di garantire all'intervento efficacia, effettività, economicità, rapidità in fase attuativa resistenza ai ricorsi e alle opposizioni²⁰.

¹⁹ Per quanto riguarda i documenti dell'OCSE sulla progettazione degli interventi normativi non si può non citare le "Raccomandazioni ai Paesi membri adottate dall'OCSE sulla migliore qualità della regolamentazione" del 9 marzo del 1995 e quindi anche con riferimento più specifico all'analisi dell'impatto della regolamentazione "OECD's introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)" (2008); "OECD's Best Practice Principles for Regulatory Enforcement and Inspections" (2014); "OECD's Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance" (2012); "OECD's The Governance of Regulators" (2014). Per quanto riguarda la progettazione normativa nell'Unione Europea si vedano i documenti citati alla nota n. 11 nonché "L'analisi di impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo", Esperienze n. 7, Ufficio Valutazione Impatto, Aprile 2016, Senato della Repubblica. Sull'esperienza italiana oltre a quanto citato alla nota n. si vedano: Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2009 "Istruttoria degli atti normativi del Governo", pubblicata sulla G.U. n.82 in data 8 aprile 2009; "AIR: una panoramica sulla normativa vigente", Servizio della qualità degli atti normativi, Dossier n. 1, Note brevi XVII legislatura, Senato della Repubblica; "La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione" in Esperienze n. 32, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica; "Analisi tecnico-normativa, analisi di impatto e verifica della regolamentazione", Servizio Studi XVIII legislatura, 14 giugno 2018, Camera dei Deputati.

²⁰ Le predette fasi logiche possono così essere sintetizzate:

Occorrerebbe al riguardo un procedimento legislativo che ne assicurasse l'attuazione con riferimento quanto meno ai principali atti legislativi da discutere e approvare.

4.2 *Omogeneità del testo normativo*, da intendersi con riferimento ad un'unica materia o settore preso in esame o anche a più materie/settori ma con un'unica finalità di carattere trasversale. L'elemento della omogeneità del testo normativo proposto è oggi fondamentale per ricostruire un ordinamento giuridico (che non a caso si fonda su un concetto di ordine) basato su atti che si collegano organicamente l'uno all'altro, evitando invece l'approvazione di leggi come mere "raccolte di commi", che dispongono su materie eterogenee, distruggendo per di più il concetto di articolo come unità di base del testo normativo. Va qui sottolineato che il proseguire sulla strada di leggi come mere "raccolte di commi" richiederebbe ad un certo punto necessariamente un'imponente attività di codificazione ex post, non semplice anche con i più raffinati strumenti di ricerca semantica oggi disponibili a livello informatico (vedi appresso).

4.3 *Applicazione rigorosa delle regole di scrittura, strutturazione e dinamica normativa* (tecniche di raccordo tra atti normativi, abrogazioni, rinvii, ecc.) – di seguito Regole di Redazione – *degli atti normativi* già da tempo elaborate a livello delle circolari della Presidenza del consiglio dei Ministri e delle Camere, che trovano peraltro riscontro nei manuali dell'Unione europea e delle Regioni.

-
- definizione del problema da affrontare;
 - analisi e modellazione della situazione in assenza di intervento (baseline); individuazione dell'obiettivo da raggiungere per quanto possibile in termini quantitativi;
 - individuazione degli strumenti di intervento possibili e presentazione di scenari relativi a ciascuno strumento (tra cui almeno uno scenario relativo all'opzione zero - la proiezione nel futuro della situazione esistente)
 - analisi comparata degli effetti dei diversi strumenti effettuata in una fase molto precoce della progettazione legislativa;
 - individuazione eventuale dello strumento "nuovo intervento normativo" come quello più efficace e possibilmente più economico per raggiungere l'obiettivo;
 - esame della "base legale" dell'intervento normativo (nel caso italiano conformità alla Costituzione e alla normativa dell'Unione europea, verifica della competenza statale rispetto alle competenze dell'Unione europea e delle Regioni, nonché rispetto dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza);
 - effettuazione di una consultazione degli stakeholder in modo strutturato secondo canoni predefiniti;
 - definizione del testo normativo per il percorso di approvazione prevedendo già nel tempo stesso gli strumenti per il monitoraggio in itinere e per la valutazione ex post degli effetti.

L'applicazione di questo punto e del precedente è mirata, come è noto, al conseguimento di obiettivi di chiarezza e comprensibilità dei testi normativi e di organicità dell'ordinamento giuridico. Tale applicazione dovrebbe essere garantita non solo in una fase iniziale e in itinere (quando opera il Comitato per la legislazione) ma soprattutto a valle dell'approvazione dei numerosissimi emendamenti che ormai caratterizzano il procedimento: perciò appare assolutamente indispensabile un tempo di verifica del testo prima della votazione finale (quello appunto assicurato dalla sede redigente o comunque da una strutturazione del procedimento in modo da separare la fase di approvazione degli emendamenti dal voto finale).

5. La prima proposta: una riorganizzazione sperimentale e parziale del procedimento legislativo

La prima proposta che avanziamo sulla crisi della legislazione riguarda una riorganizzazione sperimentale e parziale del procedimento legislativo, che intende far leva su alcuni degli elementi positivi ai fini della qualità della legislazione prima evidenziati (accordo interistituzionale sulle priorità della legislazione dell'Unione europea, programmazione dell'attività normativa del Governo e riforma dell'AIR, riforma del Regolamento del Senato e assegnazioni alla sede redigente, valutazione *ex post* con la VIR e da parte dell'Ufficio per la valutazione dell'Impatto del Senato).

La proposta si concretizza in una sessione legislativa bicamerale per i mesi da gennaio fino alla pausa agostana incentrata su disegni di legge individuati come prioritari e di contenuto omogeneo (con il contemporaneo impegno del Governo ad astenersi da decreti-legge sulle materie dei predetti ddl); non si ritiene invece in questa fase di poter individuare una proposta alternativa per la legge di bilancio e per i provvedimenti eventualmente collegati. Realisticamente questa proposta potrebbe realizzarsi in via sperimentale nel primo anno della nuova legislatura, esauritasi la fase emergenziale dell'epidemia. La proposta si articola come segue:

5.1 Nel semestre antecedente all'anno di sessione il Governo, applicando il DPCM n. 169, potrebbe, sulla base delle schede preliminari riguardanti il Programma semestrale presentate dalle amministrazioni, predisporre ad ottobre, insieme alla legge di bilancio, una proposta di disegni di legge prioritari di contenuto omogeneo da discutere e approvare nella sessione del primo semestre dell'anno successivo, proposta da rendere pubblica e da comunicare ai Presidenti delle Camere e alle Conferenze dei presidenti dei Gruppi delle due Camere. Sulla base di queste proposte il Governo, con una collaborazione tra amministrazione proponente, Dagl e Nucleo AIR, potrebbe effettuare sui predetti ddl una AIR approfondita e idonee consultazioni (entro fine gennaio dell'anno di sessione) e ove possibile raccogliere elementi sugli effetti dei provvedimenti in vigore sulla stessa materia

(negli stessi mesi l'Ufficio del Senato potrebbe svolgere alcune valutazioni *ex post* sugli stessi temi).

5.2 Tra ottobre e la fine di dicembre, in analogia a quanto succede nell'Unione europea, si svilupperebbe una consultazione tra Governo, Presidenze della Camere, Conferenze dei presidenti dei Gruppi delle due Camere per giungere alla fine di dicembre ad un Accordo sulle priorità legislative per il successivo periodo gennaio- agosto fondate sui testi preannunciati ad ottobre, da intendersi come accordo politico, che faccia da cornice alle successive determinazioni delle due Camere in materia di programmazione. L'Accordo dovrebbe prevedere:

- L'elenco dei ddl di contenuto omogeneo di iniziativa governativa e parlamentare da esaminare nella sessione, con l'indicazione della loro ripartizione tra Camera e Senato e di tempi indicativi per la prima, la seconda e eventuali terze e quarte letture entro i primi di agosto (tempi che devono consentire un minimo di reale istruttoria e discussione soprattutto in prima lettura e la possibilità di verifiche tecniche sui testi prima dell'approvazione);
- L'impegno del Governo a non adottare quanto meno fino ai primi di giugno (quando si potrebbe fare una verifica dell'Accordo) decreti-legge nelle materie oggetto dei disegni di legge;
- l'eventuale preannuncio da parte dei presidenti dei Gruppi di maggioranza della richiesta di ricorrere agli strumenti previsti dai Regolamenti per dare certezza ai tempi dell'iter;
- l'assegnazione in via preferenziale dei predetti disegni di legge alle Commissioni in sede redigente, salvi ovviamente i disegni di legge che contengano deleghe;
- un regime di "scrutinio stretto" dell'ammissibilità degli emendamenti onde preservare l'omogeneità di materia o di finalità;
- la facoltà per le Commissioni di condurre l'istruttoria in sede di prima lettura in forma congiunta attraverso un'indagine conoscitiva congiunta o audizioni congiunte degli Uffici di presidenza allargati ai rappresentanti dei Gruppi delle Commissioni.

5.3 Il Governo presenta entro il 31 gennaio dell'anno di sessione i ddl di propria iniziativa con tutte le documentazioni necessarie, le Conferenze dei Presidenti dei Gruppi delle due Camere adottano gli atti di programmazione previsti dai rispettivi Regolamenti e la sessione parte, anche con gli altri ddl, il 1° febbraio con scadenza alla fine della prima settimana di agosto.

A nostro avviso, questa sessione potrebbe realizzarsi già con i Regolamenti vigenti, tenendo conto che vi sono già norme che consentono in ciascuna Camera di assicurare il rispetto di tempi predefiniti per l'iter dei provvedimenti e anche di realizzare altri contenuti dell'Accordo: programmi e calendari per lo svolgimento

del procedimento; contingentamento dei tempi; termine per la calendarizzazione dei provvedimenti in Aula; previsione, o puntuale indicazione, come prevede l'articolo 55, comma 5, del Regolamento del Senato, della data di approvazione finale in Assemblea; indagini conoscitive congiunte tra Commissioni di Camera e Senato o audizioni congiunte tra Uffici di presidenza; sede redigente; norme sull'improponibilità di emendamenti estranei alla materia in discussione.

Ove si volesse rafforzare la novità della sessione parziale si potrebbero ovviamente valutare alcune modifiche ai Regolamenti, per lo più costituite dall'estensione ad una Camera di norme vigenti nell'altra. Ad esempio si potrebbero valutare:

- L'estensione della durata del programma a sei mesi con riferimento a disegni di legge di prevedibile conclusione in entrambe le Camere (in questo modo il programma potrebbe assumere una valenza bicamerale)²¹;
- L'estensione ai disegni di legge prioritari di alcune norme regolamentari previste per il DEF e per i disegni di legge di bilancio e i collegati alla manovra finanziaria con riguardo all'istruttoria bicamerale e al programma comune di audizioni sottoposto ai Presidenti delle Camere²²;
- Per quanto riguarda il controllo dell'omogeneità del testo trasmesso dal Governo, non essendovi in questo caso per l'esame da parte dei Presidenti delle Camere un parametro certo, si potrebbe definire una norma regolamentare che consenta, qualora vi sia un oggetto prevalente e altre norme invece non collegate, un potere di stralcio presidenziale di tali norme sulla falsariga di quanto previsto per la legge di bilancio e i collegati²³;

²¹ Il Regolamento del Senato disciplina il programma all'articolo 53 (prevedendo una durata bimestrale) mentre il Regolamento della Camera lo disciplina all'articolo 23 (prevedendo una durata di almeno 2 mesi e non superiore a tre mesi con aggiornamenti mensili).

²² Premesso che sia nel Regolamento del Senato (di seguito RS) che in quello della Camera (di seguito RC) vi sono disposizioni per lo svolgimento congiunto tra Commissioni di Camera e Senato di indagini conoscitive (art. 48, comma 7 RS e art. 144, comma 5, RC) e per quanto riguarda il Regolamento del Senato per lo svolgimento di informative del Governo congiunte (art.46, comma 1), nonché vi è una prassi consolidata di audizioni informali di Uffici di Presidenza di Commissioni allargati ai rappresentanti dei Gruppi, vi sono norme specifiche per audizioni congiunte di Commissioni per l'esame del DEF (RS art.125-bis, comma 3; RC art.118-bis, comma 3). Per prassi vi sono audizioni congiunte delle Commissioni bilancio in occasione dell'esame della legge di bilancio.

²³ Il potere di stralcio presidenziale in sede di esame della legge di bilancio è previsto dall'art. 126, comma 3 del RS (in relazione a disposizioni estranee al suo oggetto o volte a modificare norme di contabilità generale) e per quanto riguarda i ddl collegati all'art. 126-bis, comma 2-bis (disposizioni estranee al loro oggetto come definito nel DEF). Per quanto

- Per quanto riguarda la sede redigente si sottolinea la validità della nuova formulazione della sede redigente al Senato (che si avvicina a quella della Camera, riservando all'Assemblea non solo il voto finale ma anche la votazione degli articoli, ma è più snella, in quanto il procedimento può partire subito in sede redigente)²⁴. In questo senso sarebbe auspicabile che la Camera recepisce nel suo Regolamento la nuova sede redigente del Senato, senza legarla più all'avvio di una discussione in sede referente;
- Per l'esame dei disegni di legge e per l'ammissibilità degli emendamenti, al fine di "blindare" l'applicazione dell'accordo, potrebbe essere utile che il Senato recepisce le norme del Regolamento della Camera che consentono il contingentamento dei tempi in Commissione e quindi assicurano la conclusione dell'esame in tempo utile per l'inizio della discussione in Assemblea; la Camera invece potrebbe recepire dal Regolamento del Senato le norme che completano il calendario con l'indicazione della data della votazione finale in Assemblea²⁵;

riguarda il RC il potere di stralcio presidenziale per i disegni di legge finanziaria e di bilancio (ora soltanto per il ddl di bilancio) è stabilito all'articolo 120, comma 2 (unicamente per disposizioni estranee al suo oggetto) e per i progetti di legge collegati all'articolo 123-bis, comma 1 (disposizioni estranee al suo oggetto e a quanto previsto nella risoluzione di approvazione del DEF).

²⁴ La sede redigente è disciplinata dal RS - con le ultime recenti modifiche - all'articolo 42 e dal RC all'articolo 96.

²⁵ Il cd. "contingentamento dei tempi" è disciplinato alla Camera dall'articolo 24 del RC con particolare riferimento ai commi dal 7 al 13 per l'esame in Assemblea; per quanto riguarda le Commissioni, per la sede referente l'articolo 25 prevede il rispetto dei tempi previsti dal calendario dei lavori e l'osservanza dei criteri indicati dagli articoli 23 e 24. Per le sedi legislativa e redigente si prevede espressamente l'applicazione in Commissione delle norme di cui all'articolo 24, commi 7, 8, 9, 11 e 12. Il contingentamento alla Camera non si applica transitoriamente ai decreti-legge per espressa previsione di una norma di cui all'articolo 154, comma 1 (controversa è stata l'interpretazione della durata di tale fase transitoria; in ogni caso i Presidenti della Camera hanno congelato l'applicazione del contingentamento ai decreti-legge fino al 29 gennaio 2014, quando la Presidente Boldrini, per superare l'ostruzionismo delle opposizioni sul decreto-legge IMU-Bankitalia che rischiava di impedirne la conversione in legge nei termini costituzionali, ha proceduto direttamente al voto finale – applicazione in gergo della "ghigliottina"). Per quanto riguarda il Senato il contingentamento è disciplinato con riferimento ai lavori dell'Assemblea dall'articolo 55, comma 5; non vi sono norme per l'estensione del contingentamento per i lavori in Commissione. Peraltro l'articolo 55, comma 5, primo periodo, prevede che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi nel determinare il calendario dei lavori, stabilisca anche espressamente la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbano essere posti in votazione. Nel periodo successivo si prevede che tale

- Per quanto riguarda l'ammissibilità degli emendamenti si tratterebbe di valutare se, al fine di mantenere l'omogeneità del provvedimento, siano sufficienti le disposizioni generali sull'improponibilità di emendamenti per estraneità all'oggetto della discussione ovvero occorra estendere ai disegni di legge prioritari quello scrutinio di "stretta attinenza" (in questo caso al testo originario del disegno di legge) previsto dal Regolamento della Camera per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge²⁶ o quelle sul regime dell'ammissibilità degli emendamenti in sede di legge di bilancio o delle leggi europee²⁷ e si potrebbe anche valutare l'estensione al Senato delle norme sulle votazioni riassuntive per principi previste nel Regolamento della Camera²⁸;
- Altre innovazioni potrebbero anche riguardare il recepimento da parte della Camera delle disposizioni dell'articolo 103, comma 3 del Regolamento del Senato sul differimento della votazione finale ad altra seduta per consentire un esame del testo a fini di coordinamento, che in questo contesto di Sessione potrebbero ricevere attuazione piena. Per motivi di completezza di regolazione il Senato potrebbe a sua volta recepire la norma del Regolamento della Camera circa l'autorizzazione

disposizione si applichi anche a disegni di legge e atti di indirizzo e di sindacato ispettivo sottoscritti almeno da un terzo di senatori e inseriti nel programma.

²⁶ In entrambi i Regolamenti vi sono norme generali sulla limitazione del potere emendativo da parte dei presidenti delle Assemblee (art. 89 RC, il Presidente nega lo svolgimento di emendamenti estranei all'oggetto della discussione; art. 97 RS il Presidente dichiara improponibili emendamenti estranei all'oggetto della discussione): Per quanto riguarda i decreti-legge il RC ha una norma specifica sugli emendamenti che devono essere "strettamente attinenti" alla materia del decreto-legge (art.96-bis, comma 7).

²⁷ Per quanto riguarda la legge di bilancio la disciplina degli emendamenti nel RS è prevista all'articolo 128, comma 6 (inammissibili se in contrasto con le regole di copertura finanziaria o se estranei all'oggetto della legge di bilancio come definito dalla legislazione vigente) e per quanto riguarda i collegati all'articolo 126-bis, comma 2-ter (inammissibili per violazione delle regole di copertura o estranei all'oggetto come definito dalla legislazione vigente o dal DEF); nel RC all'articolo 121, comma 5 (inammissibili emendamenti per estraneità materia all'oggetto proprio di legge di bilancio o contrastanti con criteri per introdurre nuove o maggiori spese o nuove entrate e con stralci) e all'art. 123-bis, comma 3-bis (inammissibili se estranei al loro oggetto indicato nel DEF). Per quanto riguarda le leggi europee nel RS vi è l'articolo 144-bis, comma 4 (inammissibili emendamenti estranei all'oggetto proprio delle leggi stesse) e nel RC vi è l'articolo 126-ter, comma 4 (inammissibili emendamenti estranei all'oggetto proprio della legge comunitaria come definito dalla legislazione vigente).

²⁸ Si veda al riguardo l'articolo 85, comma 8 del RC e l'articolo 85-bis per la votazione dei soli emendamenti segnalati dai Gruppi.

dell'Assemblea al coordinamento finale da parte del Presidente, già di fatto praticato con l'ausilio dei competenti Servizi del Senato²⁹.

6. La seconda proposta: un'attività di codificazione ordinaria *ex post*

Siamo consapevoli che la proposta appena esposta sia di complessa attuazione: significa cambiare abitudini e prassi che ormai si sono consolidate, che sono estremamente “comode” soprattutto per il Governo e la maggioranza pro tempore e con le quali si ottengono risultati rapidamente rispetto agli obiettivi prefissati, mentre gli effetti sull'insieme della legislazione sono di lungo periodo e difficilmente sono avvertiti al punto da generare reazioni di vasta portata. Anche l'opposizione *pro tempore*, aldilà di esternazioni roboanti, può cogliere l'occasione per rifugiarsi in una critica massimalistica senza doversi misurare con più calma in discussioni approfondite e di dettaglio, pensando altresì di poter beneficiare delle predette abitudini e prassi in un prossimo futuro.

In questo contesto, in attesa di eventuali interventi esterni che possano interrompere la *routine* attuale (Corte Costituzionale? Presidente della Repubblica?) ovvero di un'eventuale ripresa di interesse da parte delle forze politiche per un'ipotetica nuova riforma costituzionale che possa riguardare anche il procedimento legislativo, ci permettiamo di presentare un'altra proposta per affrontare la crisi della legislazione che può essere considerata, nelle peggiori previsioni, come alternativa alla precedente ovvero come complementare.

La proposta consiste nell'avviare un'attività di codificazione ordinaria, continuativa e programmata che interviene *ex post* rispetto al procedimento legislativo al fine di restaurare progressivamente e costantemente un ordine e un'organicità nella legislazione ricreando condizioni di facile ricercabilità e comprensibilità. Un'attività di codificazione – è questo il punto – slegata da prospettive di riforma in senso sostanziale di specifici settori, riprendendo alcune tesi già sostenute in passato³⁰. Un'attività che ispira al modello francese di codificazione³¹, per altri versi simile al processo di codificazione della normativa dell'UE (da distinguere dal consolidamento che genera testi privi di forza normativa e a soli scopi di documentazione, nonché dalla rifusione che comporta anche cambiamenti di sostanza) e volgendo lo sguardo anche all'attività che negli

²⁹ Vedasi l'art. 103 del RS e l'art. 91 del RC che comunque al comma 2 prevede la possibilità per il Presidente di rinviare la votazione finale alla seduta successiva.

³⁰ N. LUPO e B. G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale. Immagine o sostanza?*, in *Astrid Rassegna*, 2009.

³¹ Secondo il modello francese “codificare non è modificare”. Vedasi G. BRAIBANT, *La relance de la codification – Allocution*, in *Revue fr. droit adm.*, n. 6/1990; B.G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessione sull'esperienza francese contemporanea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1993, 1035 ss.

Stati Uniti ha portato alla realizzazione e ai successivi aggiornamenti del US Code (raccolta delle leggi federali degli USA, riunite in un Codice tematico suddiviso in 50 titoli, raccolte che comunque non hanno forza propria di legge anche se, per legge, fungono da prova *prima facie*)³².

Una codificazione che tende a produrre testi unici con i soli criteri direttivi della raccolta e ordinamento e adeguata strutturazione anche ai fini della comprensibilità e leggibilità, della correzione di errori materiali, della sostituzione di norme, riferimenti e richiami ad istituti obsoleti, del coordinamento tra norme confliggenti, delle abrogazioni per quanto possibile espresse, delle modifiche formali per assicurare coerenza giuridica, logica e sistematica, dell'aggiornamento del linguaggio normativo (testi unici che potremmo definire di mero riordino); eventualmente a questi criteri si possono aggiungere quelli della semplificazione dei procedimenti con riduzione di passaggi burocratici, introduzione di termini con poteri sostitutivi e con modifiche per favorire o connesse alla digitalizzazione (riordino e semplificazione). Questi testi potrebbero anche riportare norme finanziarie riguardanti rapporti non ancora esauriti (che sono gran parte della legislazione), riportando anche le norme di copertura finanziaria ovvero, in caso di norme contenute nelle leggi di bilancio, rinviando per la copertura alle predette leggi.

Nel secondo dopoguerra abbiamo conosciuto diverse “stagioni” della codificazione³³: dai testi unici frutto di riforme soprattutto negli anni '70 e '80 (pensiamo soprattutto alla materia fiscale), ai testi unici derivanti dalle “leggi Bassanini” della seconda metà degli anni'90 (testi unici di riordino e semplificazione, con un programma e con una legge annuale di semplificazione)³⁴, ai “codici di settore” del primo decennio di questo secolo nell'ambito di un ambizioso programma di “riassetto normativo” (che comprendeva quindi anche modifiche di sostanza ai diversi contesti normativi); quindi, dopo la lunga parentesi del taglia-leggi e una pausa dovuta alla crisi del 2011-2012, si è assistito ad una certa ripresa negli ultimi anni dell'attività di codificazione per effetto della legge n.

³² Negli USA l'US Code è curato da una struttura del Congresso, l'Office of the Law Revision Counsel (OLRC) of the House of Representatives che opera sotto la supervisione di una commissione parlamentare (House Judiciary Committee). L'ORLC opera un “*restatement*” delle leggi approvate dal Congresso in cui “*the organizational structure of the law is improved, obsolete provisions are eliminated, ambiguous provisions are clarified, inconsistent provisions are resolved, technical errors are corrected*”.

³³ Vedasi al riguardo la bibliografia contenuta nelle voci di F. BERTOLINI, *Testi unici*, 2018. E R. CARLEO, *Codici di settore*, in *Treccani.it*; nonché R. PAGANO, *Breve storia della normativa italiana sui testi unici*, in www.rodolfopagano.it

³⁴ L'allora ministro Bassanini esprimeva l'auspicio di realizzare un sistema normativo basato su un centinaio di testi unici e di un migliaio di leggi (*Leggi: Bassanini, ci vogliono un centinaio di testi unici* in www.adnkronos.it del 25 maggio 1998).

124 del 2015 (cd. “legge Madia”) – es il t.u. sulla società a partecipazione pubblica – o di deleghe specifiche - es il codice della protezione civile e della crisi di impresa. Nonostante questi tentativi l’attività di codificazione non è riuscita ad essere incisiva e continuativa e non ha tenuto il passo della legislazione ordinaria in quanto è mancata anche la manutenzione successiva dei testi unici già realizzati³⁵ (in nota si illustrano i risultati di alcune semplici interrogazioni dalla banca dati Normattiva, mentre si richiederebbe un’attività organica di mappatura di testi unici e codici³⁶).

Quest’attività per essere condotta con sistematicità e continuità richiede anzitutto una volontà politica bipartisan e di lungo periodo e una connessa programmazione di lungo periodo ma anche richiede di individuare una o più strutture all’uopo dedicate e adeguate per quantità e qualità delle risorse umane impiegate e di definire da interventi che prolungati nel tempo ricreino condizioni di disordine normativo. procedure innovative e snelle per la sua attuazione, nonché norme che la “proteggano”.

Parlando delle **strutture**, si potrebbe pensare che i principali attori del processo di codificazione debbano essere gli Uffici legislativi dei Ministeri, i quali, in

³⁵ M. MALO, *Manutenzioni delle fonti mediante testi unici*, Torino 2004. Si segnala ad esempio che il testo unico degli enti locali è del 2000, le norme generali delle amministrazioni pubbliche sono del 2001 per non parlare del T.U. delle imposte dirette del 1986, delle leggi sull’istruzione del 1994 e addirittura di quelle sanitarie e dell’università che risalgono agli anni ’30 del secolo scorso.

³⁶ Interrogando Normattiva con una combinazione di parole chiave nel titolo (testo unico e codice; per ricerche più approfondite occorrerebbe utilizzare anche altre parole chiave come ad esempio ordinamento o norme generali) e di specifiche categorie di atti DPR - per testi unici antecedenti alla legge n. 400 del 1988 - e decreti legislativi) si hanno i seguenti risultati:

- 105 voci per testo unico e DPR di cui 42 per testi unici completi realizzati fino a metà degli anni ’80;
- 50 voci per Testo unico e decreto legislativo di cui 26 per testi unici completi realizzati nella seconda metà degli anni ’90 fino al 2003 (effetto per lo più delle “leggi Bassanini”);
- 67 voci per codice e decreto legislativo (mentre la combinazione codice e DPR fornisce risultati fuorvianti) di cui 19 per codici completi, 13 dei quali realizzati tra il 2003 e il 2011 (quindi per effetto della legge n. 229 del 2003 sul riassetto normativo).

Si tratta di numeri ancora poco rilevanti in relazione ad uno stock di atti normativi primari che al tempo del taglia-leggi era ancora stimato in circa 21.000 (vedasi *Tagliar leggi con decreto-legge*, gennaio 2008, Senato della Repubblica, Servizio della qualità degli atti normativi) e che probabilmente può essersi ridotto per effetto del medesimo ma non di molto (sui numeri delle leggi vedi V. DI PORTO, *La legge, i giochi, la notte: esplorando tra flussi e stock della legislazione italiana repubblicana*, in E. ROSSI (cur.), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2018).

collaborazione con le strutture operative dei Ministeri stessi, sono oggi i principali depositari del “sapere” normativo relativo ad un determinato settore (insieme oggi anche alle strutture di molte Autorità amministrative indipendenti). Tuttavia non è realistico pensare che un’attività di codificazione ordinaria e continuativa possa gravare su Uffici sempre oberati dal lavoro quotidiano di predisporre la nuova normazione al servizio dei Ministri dei Governi pro tempore. Occorrono altre strutture svincolate da simili compiti che possono invece operare con continuità ovviamente collaborando con gli Uffici legislativi che potrebbero attivare un’apposita struttura di interfaccia. Si possono quindi immaginare diverse soluzioni.

- a) Una struttura incardinata presso la Presidenza del Consiglio (Servizio centrale per la codificazione) organizzata in analogia ai Servizi Studi di Camera e Senato (quindi assicurando una copertura dei principali macrosettori; peraltro già si era parlato in tempi precedenti di costituire un Servizio Studi della PCM) con una comparabile dotazione di consiglieri e documentaristi.
- b) Un adeguato rafforzamento degli effettivi del Consiglio di Stato che potrebbe così estendere i suoi compiti di consulenza all’Esecutivo istituendo sezioni *ad hoc*.
- c) Strutture incardinate nelle amministrazioni parlamentari come estensione dei compiti dei Servizi Studi ovvero costituendo un Servizio bicamerale per la codificazione con un’intesa tra le due amministrazioni di Camera e Senato. Questa scelta avrebbe delle conseguenze su programmi e procedure, come vedremo

Le strutture considerate, come si diceva, dovrebbero collaborare con gli Uffici Legislativi e nei casi a) e b) con i Servizi Studi di Camera e Senato, nei casi a) e c) con il Consiglio di Stato. Inoltre dovrebbero essere supportate dai soggetti gestori di Normattiva e dal comitato che ne coordina la gestione.

Nel caso delle due prime soluzioni di struttura, il programma di codificazione ordinaria, con le priorità di lavoro, deve essere predisposto dal Governo, individuando un Ministro responsabile e un eventuale comitato guida, nonché una procedura per l’approvazione del programma. Inoltre il programma deve essere presentato al Parlamento, che si esprimerebbe con un atto di indirizzo. Il programma potrebbe attuarsi mediante deleghe estremamente semplificate in quanto volte al mero riordino o al riordino/semplificazione (da distinguere accuratamente da deleghe di riordino e riforma sostanziale che devono seguire i percorsi usuali) le quali una volta approvate seguirebbero il normale percorso parlamentare. Tuttavia si potrebbe mettere allo studio anche qualche innovazione procedurale per facilitare un’attività di codificazione ordinaria e continuativa che sia più veloce e tenga il passo con l’innovazione normativa.

Ad esempio i testi unici di mero riordino potrebbero essere presentati in Parlamento già predisposti come disegni di legge ordinari e, mediante accordo politico anche con l'opposizione (da realizzarsi all'atto delle risoluzioni di approvazione del programma) essere assegnati in sede legislativa alla Camera al Comitato per la legislazione e al Senato ad un apposito Comitato da istituire nell'ambito della Commissione Affari Costituzionali: al riguardo occorre un'apposita modifica dei regolamenti parlamentari che preveda queste nuove competenze e procedure considerando l'attività di esame di provvedimenti del genere come *bipartisan* e volta a verificare il rispetto da parte del testo di criteri di mero riordino (ovviamente con il parere delle Commissioni competenti per materia, evitando naturalmente l'inserimento di norme nuove). Nel caso di testi unici/codici di riordino e semplificazione dovrebbe essere acquisto il parere della competente Commissione bicamerale. La stessa strada dovrebbe essere seguita per tutti i successivi disegni di legge di aggiornamento dei testi unici/codici per tenere il passo con la nuova legislazione.

In questo modo si assicurerebbe alla codificazione ordinaria un percorso accelerato e indipendente per certi versi da quello della legislazione innovativa, a patto che essa sia predisposta rispettando i criteri del mero riordino e del riordino/semplificazione (rimanendo sempre la possibilità della rimessione alla sede referente da parte di un quinto dei membri dei Comitati).

La terza soluzione indicata per la struttura dedicata alla codificazione ordinaria (una struttura incardinata nelle amministrazioni parlamentari) richiederebbe invece qualche ulteriore specificazione, accentuando l'aspetto *bipartisan* e tecnico-normativo dell'attività. L'attività della struttura potrebbe essere coordinata da un Comitato bicamerale costituito anch'esso in modo paritario tra maggioranza e opposizione in seno alle Conferenze dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che stabilirebbe in modo *bipartisan* il programma di attività con le diverse priorità. I testi predisposti dalla struttura andrebbero quindi all'esame informale dei Comitati della legislazione dei due rami del Parlamento e ove valutati positivamente in ordine ai criteri del mero riordino o del riordino/semplificazione verrebbero presentati come disegni di legge di iniziativa parlamentare dai Presidenti dei due Comitati (tale procedura dovrebbe essere prevista dalle intese iniziali tra le due Camere circa l'attività di codificazione). Ovviamente alle riunioni del Comitato bicamerale di coordinamento parteciperebbe un'esponente del Governo e andrebbero definite intese di collaborazione con gli Uffici Legislativi dei Ministeri, con il Consiglio di Stato e con le strutture responsabili di Normattiva. Poi si applicherebbero le procedure di esame parlamentare già illustrate.

In tutte le soluzioni previste possono essere previste collaborazioni con Università e in particolare con i Dipartimenti di giurisprudenza con l'apporto di dottori di ricerca e di assegnisti ed anche con altre strutture di ricerca giuridica settoriali, nonché con associazioni professionali, datoriali, sindacali. Si potrebbe

anche prevedere, come in altri casi e come sopra ricordato, una consultazione pubblica per un tempo limitato al fine di acquisire, prima della definitiva approvazione dei testi, il parere delle categorie e dei soggetti interessati.

Al fine poi di “proteggere” l’attività di codificazione da interventi disordinati si potrebbe anche prevedere una disposizione da inserire nei Regolamenti parlamentari che, in caso di testi unici in vigore nella materia trattata sancisca l’improcedibilità di disegni di legge o di emendamenti che intervengano nella stessa materia senza essere predisposti come novelle dei predetti testi unici/codici.

La proposta potrebbe essere completata anche con una possibile modifica alle regole di *drafting* volta a favorire la ricercabilità delle norme con particolare riferimento alle leggi di bilancio e in genere ai maxiemendamenti, prevedendo l’obbligo di rubricazione o per meglio dire di subrubricazione di commi o di gruppi di commi di contenuto omogeneo nei casi in cui l’articolo che viene modificato viene a superare un numero massimo di commi stabilito convenzionalmente.

7. Conclusioni

Siamo perfettamente consapevoli dell’orizzonte limitato che hanno queste proposte. Il tema della crisi della legislazione è solo uno dei diversi aspetti che caratterizzano nel nostro paese le difficoltà del complessivo assetto costituzionale: dal rapporto Governo-Parlamento a quello tra Stato centrale ed organi delle autonomie; da un ruolo sempre più rilevante e diverso da quello disegnato dai costituenti per il Presidente della Repubblica, alla conclamata crisi dei partiti e più in generale della rappresentanza politica; dall’ingresso sempre più ampio nel campo della normazione di soggetti ed istituzioni sovranazionali, alla difficoltà per la Corte di trovare una propria autorevole collocazione in un quadro anch’esso diverso da quello di alcuni decenni fa. E non parliamo di quella che viene quotidianamente definita “crisi” della giustizia, dei movimenti populisti che condizionano ancora l’agenda politica e legislativa, di una legislazione elettorale sempre fluttuante in relazione alle mutate convenienze politiche. Per finire con i cambiamenti profondi, forse non ancora con chiarezza compresi, determinati dalla crisi epidemiologica anche sugli assetti costituzionali. E ci limitiamo a quanto ora detto non volendo neanche accennare al tema, certamente non solo italiano, della crisi della democrazia rappresentativa e dell’imporsi con sempre più frequenza di modelli autoritari, asseritamente meglio funzionanti.

Crediamo però che anche interventi che possono sembrare limitati come quelli da noi proposti possano da una parte sconfiggere quell’atteggiamento di rassegnato pessimismo, presente ogni volta che si parla di istituzioni e politica. E dall’altra possano contribuire, con una legislazione più ordinata, più efficiente, più efficace,

più chiara e comprensibile per i cittadini e gli operatori ad influenzare positivamente lo sviluppo del paese.