



Seminario del *Gruppo di Pisa*

su La tecnica normativa tra legislatore e giudici

Novara, 15-16 novembre 2013

FRANCESCO DAL CANTO

FORMAZIONE E VALUTAZIONE DELLA LEGGE

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NELLE FASI DI FORMAZIONE E VALUTAZIONE

Sommario: 1. Premessa; 2. Quale qualità; 3. I costi della cattiva qualità della normazione; 4. I problemi della qualità della normazione nel loro contesto: la crisi del sistema delle fonti; 5. Le sollecitazioni provenienti dall'Europa; 6. Gli strumenti, gli organi e le procedure della qualità della normazione con riguardo alla fase di formazione delle norme; 6.1. L'antefatto: la qualità della normazione prima delle riforme degli anni Novanta; 6.2. La qualità della normazione in Parlamento: a) i regolamenti parlamentari, l'istruttoria legislativa e il ruolo delle Commissioni; 6.3. Segue: b) il ruolo del Comitato per la legislazione; 6.4. La qualità della normazione nel Governo: a) il DAGL e l'istruttoria degli atti normativi; 6.5. Segue: b) l'Analisi tecnico normativa; 6.6. Segue: c) l'Analisi dell'impatto della regolamentazione; 6.7. Segue: d) la Valutazione di impatto della regolamentazione; 7. I giudici e i custodi della qualità della normazione con riguardo alla fase di formazione delle norme; 7.1. Il ruolo della Corte costituzionale: a) alla ricerca di un parametro; 7.2. Segue: b) il problema della vincolatività (e della parametricità) delle norme sulla produzione; 7.3. Segue: c) l'ipotesi di introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari mirato a sindacare i vizi *in procedendo*; 7.4. Il ruolo del Presidente della Repubblica; 7.5. Il ruolo del Consiglio di Stato; 8. Osservazioni conclusive

1. Premessa

E' giudizio unanime quello secondo cui la qualità della normazione abbia subito negli ultimi anni un progressivo decadimento. Ciò sia a causa della crescita ipertrofica del numero delle regole che si sono prodotte sia in ragione della crescente oscurità e ambiguità delle stesse.

Si tratta, com'è noto, di un fenomeno che si registra, sebbene in misure diverse, nella maggior parte delle democrazie contemporanee, dovuto ad una serie di fattori tra loro intrecciati: la crescita esponenziale delle domande sociali, l'esplosione dei fenomeni di globalizzazione, la moltiplicazione dei livelli di produzione normativa, l'accresciuta specializzazione della normazione, anche in conseguenza del progresso scientifico e tecnologico, la sempre più frequente esigenza di aggiornamento normativo, ecc. A tali ragioni, di ordine per così dire fisiologico, se ne aggiungono altre, di natura patologica, quali la diminuzione della capacità delle istituzioni politiche di svolgere il tradizionale compito di mediazione degli interessi, la crescente esigenza di visibilità dei soggetti regolatori, l'espandersi del ricorso alle pratiche negoziali tra istituzioni e attori sociali, l'assenza di strumenti automatici di "manutenzione" della normativa vigente¹. Si aggiunga poi che, in un periodo di crisi economico finanziaria quale quello che anche il nostro Paese sta attraversando, il fenomeno dell'ipertrofia e dell'instabilità normativa tende necessariamente ad amplificarsi.

Si tratta di problemi ben conosciuti, su cui non sembra utile in questa sede indugiare. Come conosciute sono le conseguenze negative derivanti da questo fenomeno sulle quali invece torneremo nel prosieguo sul fronte, innanzi tutto, della conoscibilità delle regole giuridiche, e dunque della certezza del diritto, cui si collegano indirettamente altri



valori fondamentali, quali lo stesso assetto democratico dell'ordinamento, senza parlare delle ricadute in termini di costi sociali ed economici².

L'esperienza degli ultimi anni fa registrare numerosi casi sintomatici di cattiva scrittura delle leggi, dei quali si darà conto di volta in volta, a titolo esemplificativo, nelle varie parti in cui è organizzato il presente contributo. Le pagine che seguono, in particolare, sono dedicate al tema della qualità della normazione con riguardo alle fasi della formazione/progettazione del prodotto normativo; dunque, alla qualità della normazione esaminata nel suo momento genetico. Ci occuperemo anche di valutazione *ex post* dei testi normativi, per il ruolo che la stessa riveste, o dovrebbe rivestire, nel processo di formazione delle successive norme giuridiche.

Non sarà presa in considerazione, per ragioni di spazio, la normazione regionale, che pure offrirebbe molti spunti in tema di qualità della normazione³; mentre, come anticipato, il termine "legge" del titolo, così come indicato dal Direttivo del Gruppo di Pisa, verrà inteso in senso ampio, come "normazione" appunto.

2. Quale qualità

Non è scontato cosa si debba intendere con l'espressione "qualità della legge"⁴.

E' quasi intuitivo, infatti, osservare come la qualità del "prodotto normativo" possa essere apprezzata sotto vari profili e da diverse prospettive. In particolare, senza pretesa di esaustività, la qualità di una norma può dipendere dalle seguenti circostanze: a) dall'osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa; b) dal rispetto di criteri di tecnica redazionale, ovvero dalla buona redazione sul piano linguistico, "quando le domande sono chiare e univoche e del pari chiare e univoche sono le risposte"⁵; c) dal livello di coinvolgimento e di partecipazione degli attori sociali alla fase della progettazione dell'atto normativo⁶; d) ancora, dalla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell'ordinamento, nonché di armonizzarsi, ovvero di fare sistema, con il complesso normativo persistente; e) infine, dagli effetti prodotti dalla norma nel settore materiale cui essa si rivolge, dalla sua adeguatezza a dare risposte alle domande sociali che hanno costituito il presupposto dell'attività normativa.

Nella direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, dedicata all'istruttoria degli atti normativi del Governo, della quale ci occuperemo segnatamente più avanti, si legge che la "qualità della regolazione è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistemati e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi".

E' possibile, in definitiva, ricondurre i diversi aspetti ora richiamati a due più ampie, tradizionali categorie: la qualità in senso formale (che richiama la tecnica normativa in senso stretto) e la qualità in senso sostanziale (cui si collega la tecnica normativa in senso lato, intesa come fattibilità del progetto di legge, copertura amministrativa, adeguatezza, ecc.)⁷.

Si tratta di piani assai diversi, la cui compresenza è sintomo, tra l'altro, della natura complessa della normazione, inevitabile punto di incontro tra diritto e politica⁸. E' ovvio, infatti anche se non sempre tenuto sufficientemente presente quando si affrontano questi temi che la valutazione della qualità operata dalle diverse prospettive conduce, almeno in linea di principio, ad esiti differenziati e reciprocamente autonomi: in astratto anche se in concreto è più

² E. Ca e an -E. Ross, *Introduzione*, in Id. (a c. a d.), *L'analisi di impatto della regolamentazione AIR* e *l'analisi tecnico-normativa ATN*, Milano, 2003, ss.

³ Si pensa a chiam, con en n n me os Sa egona , a 'es genza d bona q a à de a no maz one nonché a e egg egona ded ca e a a e p ob ema ca; c , ad esempo, a egge de a eg one Toscana n 55/2008, ecan e *Disposizioni in materia di qualità della norma one*

⁴ Pe N Bobbo, *Le bon législateur*, in H H Ben (a c a d), *Le raisonnement juridique*, B xe es, 97 , 243ss, eg sa o e "b ono" deve possede e a q a à de a g s z a, pe a a e n modo g a e s az on g a e n modo d ve so s az on d ve se, de a az ona à, pe sceg e e a so z one p ù adeg a a ag scop che n ende pe seg e, e n ne de a coe enza, pe non a e so d esp ess on eq voche o dondan

⁵ G U Resc gno, *I presupposti filosofici morali e politici della buona reda one delle leggi ad una specifica conseguen a tra le molte* in sede di app caz one n *La buona scrittura delle leggi*, a c a d R Zacca a, Roma, 20 2, 66

⁶ L' dea che e sce e no ma ve debbano esse e semp e p ù cond v se e acce a e da pa e de c ad no, anche come cond z one d eg maz one de p ocess dec s ona p bb c, n n con es o d c s de a app esen anza po ca, co sponde - come osse va o da G Lomba d, *Recensione a "Buone" regole e democra ia nella ricerca della legittima one del potere*, a c a d M Rave a a, n *www.federalismi.it*, n 2/2007 - ad n' dea d democ az a o ma "spezze a a o se n an ce ch m no esemp a s spec e scop e abb sogn ..."

⁷ G U Resc gno, *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, n *Quaderni regionali*, 996, 495

⁸ A R gge , *Ragionevole a e valori attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, n *Diritto e società*, n 4/2000, 592



facile il contrario una norma approvata in spregio alle fonti che regolano la sua produzione, magari formulata con una tecnica redazionale non eccelsa, può essere stata fortemente voluta dagli attori sociali e rispondere in modo soddisfacente alle aspettative che alla stessa erano sottese, così come, al contrario, una norma inattaccabile sotto il profilo della sua legittimità formale, ben scritta, può determinare un impatto del tutto insoddisfacente; e così via, muovendosi tra le varie combinazioni. Inoltre, i differenti profili della qualità sono valutabili in momenti diversi rispetto alla vita del prodotto normativo; e ancora, per ciascuna prospettiva è diverso il grado di combinazione tra profili giuridici e profili politici; tuttavia è questa è una consapevolezza che si è accresciuta negli ultimi anni il diritto non è estraneo anche alla dimensione che più coinvolge la discrezionalità politica.

Come anticipato, la scarsa qualità del prodotto normativo è conseguenza di molteplici fattori che normalmente non dipendono direttamente dalla volontà del legislatore.

Più nel dettaglio, possiamo distinguere tra ragioni esterne e ragioni interne al procedimento di formazione delle norme. Sul primo versante possiamo richiamare, tra gli altri fattori, quello della maggiore complessità del tessuto sociale ed economico, della crisi economico finanziaria degli ultimi anni, dei fenomeni della globalizzazione, dell'emergenza, ormai divenuta un carattere ricorrente con il quale il legislatore si deve confrontare.

Sul versante interno, cui è particolarmente dedicato il presente Rapporto, possiamo invece segnalare altri fattori: a) la crisi del sistema delle fonti, con particolare riguardo all'osservanza delle norme sulla produzione; b) la farraginosità del procedimento di formazione dei testi normativi, cui spesso si accompagna un'insufficiente istruttoria sui contenuti dei progetti di legge; c) la tendenza ad una normazione di estremo dettaglio, cosicché sovente vengono elevate al rango di norme giuridiche delle decisioni dal carattere sostanzialmente amministrativo; d) la tendenza alla "sperimentazione normativa", vale a dire la tecnica per cui si approvano delle norme con l'obiettivo, nella sostanza, di "sondare il terreno", nella consapevolezza che le stesse dovranno a breve essere integrate o corrette⁹.

In questo Rapporto ci occuperemo della cattiva qualità "non voluta" dal legislatore. Tuttavia occorre tenere conto del fatto che vi sono casi in riferimento ai quali l'oscurità della legge è una scelta consapevole, ora cercata, ora quanto meno "messa in conto", magari perseguita allo scopo di nascondere un difficile compromesso e scaricare sull'interprete l'onere e la responsabilità di scegliere tra le possibili diverse letture del disposto normativo.

Di recente è stata proposta una sorta di catalogazione delle diverse forme di ambiguità/oscurità della normazione, realizzata avendo riguardo alle diverse cause che determinano tale ambiguità¹⁰. A questo proposito, tra le figure di ambiguità "consapevole", si sono enucleate le seguenti ipotesi generali: a) l'ambiguità "provocata", quando la norma è ambigua a causa delle condizioni complessive che ne costituiscono il contesto, perché non vi è sul punto una sufficiente elaborazione da parte della cultura giuridica ovvero si tratta di ambiti nei quali vi sono forti controversie interpretative, e per queste ragioni si preferisce non sciogliere il dubbio¹¹; b) l'ambiguità "decisa", quando la norma è deliberatamente oscura in quanto l'ambiguità e l'indeterminatezza ne rappresentano il reale oggetto, ovvero la verità che si intende riconoscere e dichiarare¹²; c) infine l'ambiguità "tattica", quando la normazione costituisce il veicolo di politiche ambigue ovvero di indirizzi il cui medesimo obiettivo di fondo si presta ad essere raggiunto con soluzioni anche reciprocamente contrastanti¹³.

E' chiaro che di fronte a queste forme di cattiva qualità della legge, prodotte dal legislatore con diversi livelli di consapevolezza e volontà, le quali pure rappresentano una parte non trascurabile del complessivo fenomeno, la

⁹ In ambito nazionale, come ad esempio la Banca, la regolazione spemmenale appesantire il fenomeno conoscitivo, e da tempo paucità, sopra il campo di azione ma di appoggio amministrativo, come si menodivazione della economia, coinvolge e ne ammazza la vita; ma si addizionalmente, sopra il perché nella Banca esso è sempre amene e coegolante a vicenda "vazione" degli edeggecondo in modo necessario, sempre a base di parametri economici (C. E. D. S. e. ano, *La legislazione sperimentale*, c. 347ss)

¹⁰ P. Caneva e, *Diritto norma e ambiguità*, n. *La buona scrittura delle leggi*, c. 37

¹¹ L'A., c. a. o. a. n. o. a. p. e. c. e. d. e. n. e. c. h. a. m. a. g. e. s. e. m. p. d. q. e. s. a. p. m. a. p. o. e. s. , 'a. 5, comma 3, de a. e. g. g. e. n. 400/ 988, addove esso, ne osserva che con enodinece edegge debba essere "omogeneo", non de nscenacn modo sgncaoda b e a e conce o, né ndvd a emned emenos qaems a e a e eq s o

¹² L'A., c. a. o. a. n. o. a. 9, chiama q a o m a z z a a n n m e o s e e c e n e g g (n 246/2005 o d g s n 2 2/20 0) con a q a e s s a b s c h e n a s e d d s p o z o n , o p p o n a m e n e n d c a e , "s o n o e s a n o a b o g a e"

¹³ L'Esempio, q es a v o a , è a o d a P C a n e v a e d a c o m b n a o d e a e g g e d s e m p c a z o n e n 246/2005, con spec co e m e n o a o s m e n o d e " a g a e g g " , e d e s c c e s s v d e c e e g g e n n 22 e 200/2008, addove ess con emp ano n a n o m a d a b o g a z o n e e s p e s s a c m a v a , n e a m s a n c d e p o v e d m e n , c o n n a z o n e c o m b n a a , a b b n a n o ' s o d e ' a b o g a z o n e e s p e s s a c o n q e o d e a a b o g a z o n e " p e s n v a " , a o o c o n a d d o



questione oggi dibattuta si pone in termini assai diversi e discorrere di strumenti idonei alla garanzia della qualità appare un controsenso, un'operazione oziosa.

3. I costi della cattiva qualità della normazione

Si è detto, ed è ben noto, che la cattiva qualità della normazione costa¹⁴.

Costa sul piano dell'assetto democratico dell'ordinamento, le cui regole divengono meno conosciute, osservate, effettive; su quello ordinamentale, nella misura in cui, dilatando gli spazi dell'interpretazione, essa può indurre ad una patologica ridefinizione dell'equilibrio tra potere politico e potere giudiziario¹⁵; su quello sociale, in ragione, tra l'altro, della riduzione del grado di fiducia dei cittadini nell'ordinamento e dell'incremento dei fenomeni di deviazione e di criminalità; su quello economico, in termini di crisi di competitività dei sistemi a causa degli eccessivi "carichi" regolativi e burocratici, diretti e indiretti, che gravano sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche¹⁶. In particolare, l'incertezza del diritto, conseguenza dell'instabilità e dell'ambiguità normativa, si manifesta nei termini di una maggiore insicurezza nei rapporti tra cittadini, in un incremento della litigiosità e del contenzioso giurisdizionale, in un aumento della corruzione, in una riduzione della fiducia, e con essa della volontà di fare impresa, in un scoraggiamento degli investimenti, anche stranieri, in un depotenziamento di alcuni diritti fondamentali¹⁷.

Tali costi, com'è evidente, non sono conseguenza soltanto del fenomeno dell'ipertrofia normativa, rispetto al quale si può correre ai ripari attraverso un'attività di "deregolazione" e riordino dell'esistente, ma anche, per quanto qui più interessa, facendo attenzione alla formazione delle nuove norme, attraverso una modifica del processo di produzione delle regole; per far sì, come si è detto, che "l'attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa"¹⁸.

Numerose ricerche condotte negli ultimi anni hanno messo a fuoco il tema dei costi economici derivanti dalla cattiva qualità della normazione: i costi dell'"inefficienza" del diritto. Si tratta, come ben può comprendersi, di quantificazioni assai ardue, che sovente sfuggono alle competenze del giurista, ma che da quest'ultimo non possono essere ignorate¹⁹.

4. I problemi della qualità della normazione nel loro contesto: la crisi del sistema delle fonti

Valutare la qualità delle norme soltanto sul piano della tecnica normativa in senso stretto appare quanto mai riduttivo; occorre tenere conto, infatti, e prioritariamente, del contesto più ampio in cui gli atti normativi si collocano partendo dalla considerazione per cui oggi il principale fattore di cattiva qualità della normazione è quello rappresentato dal complessivo riassetto del sistema delle fonti, realizzato attraverso il graduale allontanamento dai modelli previsti in Costituzione e la sistematica inosservanza delle fonti sulla produzione.

I problemi più evidenti, e noti, riguardano segnatamente l'abbandono progressivo della legge parlamentare, con conseguente marginalizzazione del Parlamento, e la parallela esplosione, sotto il profilo sostanziale prima ancora che numerico, degli atti governativi (decreto legge e decreto legislativo) e in particolare di quelli atipici (i c.d. decreti non regolamentari; le ordinanze di protezione civile).

Ci limitiamo in questa sede a richiamare i principali nodi problematici, sui quali la dottrina si è approfonditamente soffermata²⁰.

¹⁴ S. Aepo, c. R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, 5ss e, p. d. ecen e, B. G., Ma. a e a, *La trappola delle leggi. Molte oscure complicate*, Bologna, 2003, 63ss e R. Zaccaria (a c. a. d.), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2003, spec. 37ss.

¹⁵ R. Gaspari, *Redazione e interpretazione dei documenti normativi*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, a c. a. d. S. Baio e, Padova, 1988, 37ss.

¹⁶ F. Bassanini-S. Papa-o-G. T. be, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in www.astridonline.it.

¹⁷ S. e. n. e. a. z. o. n. a. q. a. à. d. e. a. p. o. d. z. o. n. e. n. o. m. a. v. a. c. e. s. c. a. d. e. s. s. e. m. a. e. c. o. n. o. m. i. c. o. e. c. o. m. p. e. t. i. v. à. c. h. e. P. C. a. n. e. v. a. e., *La cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia-leggi"*, Napoli, 2002, 7ss, che pa. a. anche d. n. c. o. s. o. "o. d. n. a. m. e. n. a. e." d. e. a. c. a. v. a. q. a. à. d. e. a. n. o. m. a. z. i. o. n. e., a. c. c. e. n. d. o. e. m. e. n. o. a. a. c. c. o. s. a. n. z. a. c. h. e. s. o. v. e. n. e. e. p. o. c. h. e. e. s. e. a. a. s. e. m. p. c. a. z. i. o. n. e. e. q. a. c. a. z. i. o. n. e. d. e. p. o. d. o. n. o. m. a. v., p. n. a. z. z. a. e. a. d. e. 'n. c. e. z. z. a. g. d. c. a., v. e. n. g. o. n. o. e. s. s. e. s. e. s. e. a. d. a. e. n. s. p. e. g. o. d. e. e. g. o. e. c. h. e. p. e. s. e. d. o. n. o. a. a. o. p. o. d. z. o. n. e.

¹⁸ M. A. Cabodi, *Il costo dell'incertezza*, in R. Zaccaria, *Fuga dalla legge?*, c. 359.

¹⁹ Connd. s. a., *"Guidelines" per la qualità della regolamentazione*, Torino-Roma, 2004, cons. ab. e. n. www.semplificazione.it.

²⁰ Fo. m. e. z., *Rapporto dell'impatto della pubblica amministrazione sul sistema delle imprese*, commissione da D. p. a. m. e. n. o. d. e. a. F. n. z. i. o. n. e. p. b. b. c. a., Roma, 2003, ch. a. m. a. o. anche da F. Bassanini-S. Papa-o-G. T. be, *Qualità della regolazione*, c. 9; n. a. e. c. e. c. a., c. o. s. o. c. o. m. p. e. s. s. o. d. e. g. a. d. e. m. p. m. e. n. a. m. m. n. s. a. v. e. g. a. s. c. o., s. a. n. à., s. c. e. z. z. a. e. a. m. b. e. n. e. v. e. n. e. q. u. a. n. t. o. n. a. c. a. p. a. a. o. 0.47% d. e. P. I. L. n. a. z. i. o. n. e.



Innanzitutto, qualche dato. Nel “Rapporto 2012” curato dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, pubblicato alla fine del 2012²¹, si evidenziano, con riferimento al periodo 9 maggio 1996 (inizio XIII Legislatura) – 28 aprile 2012 (fine del quarto anno della XVI Legislatura), i seguenti *trend*: a) la progressiva riduzione delle leggi parlamentari “comuni”²² e, anche se in misura minore e con le precisazioni che si faranno nel prosieguo, dei decreti legge; b) l’aumento esponenziale della produzione normativa di derivazione internazionale o comunitaria (leggi di ratifica, leggi comunitarie, atti normativi di attuazione alla direttive comunitarie; c) il rafforzamento del ruolo delle leggi di conversione, delle leggi cicliche (leggi finanziarie, comunitarie, ecc.), delle leggi collegate alla manovre di finanza pubblica e delle leggi di ratifica; d) la crescita dello strumento della delegazione.

In particolare, le ultime quattro legislature mostrano una tendenza progressiva alla diminuzione della produzione normativa e, più in particolare, una vera e propria “fuga dalla legge”: la media mensile delle leggi è passata, nel periodo tra l’inizio della XIII e la fine della XVI legislatura, da quindici a sei, quella dei decreti legge da tre a due, quella dei decreti legislativi da sei a quattro. Nella XVI legislatura, delle 6,24 leggi approvate mediamente ogni mese, 2,38 sono di ratifica di trattati internazionali, 1,75 sono di conversione di decreti legge, 1,59 sono leggi “comuni”, mentre la percentuale restante è composta dalle altre leggi ricorrenti (di bilancio, comunitarie, ecc.).

Pertanto, si noti come la riduzione rilevante del numero degli atti normativi adottati non abbia affatto comportato una riduzione del numero delle disposizioni ma soltanto una loro concentrazione all’interno di uno stesso provvedimento. Fenomeno che è particolarmente evidente con riferimento ai decreti legge, diminuiti di numero ma cresciuti per numero di disposizioni e aventi un sempre più marcato carattere multisettoriale, e ancor più alle leggi di conversione²³.

Le leggi di conversione e le leggi collegate alla manovra finanziaria rappresentano insieme circa il 30% di quelle approvate ma “pesano” per quasi il 60% con riguardo al numero dei loro commi.

Per quanto riguarda l’iniziativa legislativa, quella governativa ha sfiorato negli ultimi anni il 90%, mentre la maggior parte delle leggi (circa l’85%), rientrando in una tipologia per la quale è prevista la riserva di assemblea, viene approvata con il procedimento ordinario.

Ancora, un altro dato che caratterizza il sistema delle fonti negli ultimi anni attiene alla tendenza, sempre più marcata, alla volatilità e instabilità delle norme, nel senso che sempre più spesso si registra l’esigenza, soprattutto nell’ambito delle misure di razionalizzazione della spesa, di modificare norme entrate in vigore da pochi mesi, o anche da pochi giorni, fenomeno che per lo più si collega alla situazione di crisi economico finanziaria e alla conseguente urgenza che spinge sovente all’adozione affrettata delle decisioni.

Per fare alcuni esempi, tratti, tra gli altri, dal citato Rapporto, il noto decreto legge n. 112/2008, contenente una serie di misure in materia di sviluppo economico, semplificazione e competitività – composto, al momento dell’approvazione in Consiglio dei ministri, di 491 commi, che sono divenuti 718 all’esito dei passaggi parlamentari della legge di conversione, tutti peraltro caratterizzati dall’apposizione della questione di fiducia –, è stato modificato, ad aprile 2012, da quarantanove provvedimenti (senza contare le otto sentenze di accoglimento della Corte costituzionale), tra i quali uno (la legge di conversione del decreto legge n. 97/2008) addirittura precedente alla legge di conversione del decreto legge in oggetto.

Ancora, il decreto legge n. 78/2010, sempre in materia di stabilizzazione finanziaria, è stato modificato, sempre alla data di aprile 2012, da diciotto provvedimenti (senza contare le quattro sentenze di illegittimità costituzionale che lo hanno riguardato).

²⁰ C. , pe , R. Zacca a (a c a d), *Fuga dalla legge?* c , ss, P. Ca neva e, *Le cabale della legge*, c , ss, M. Dog an (a c a d), *Il libro delle leggi strapa ato e la sua manuten ione*, To no, 20 2, ss, V. P e g g , *Le regole delle produ ione normativa*, To no, 20 2, ss, V. I a a, *Il disordine delle leggi e l’interpreta ione*, M ano, 20 0, ss

²¹ *Rapporto 2012 sulla legisla ione tra Stato regioni e Unione europea*, 23 novemb e 20 2, n www.camera.it, 375s. Da a e Rappo o sono cava da o n ne p esen e pa ga o

²² Te m ne con e q a n endo e m a e egg che non godono d pa co a ca a e zzaz on, q a e egg d conve s one, d a ca, d b anc o, com n a e, d semp caz one

²³ Come s egge ne c a o *Rapporto*, ne pe odo a 997 e 20 , “con q a che app oss maz one, ad n e zo de p ovved men co sponde p o de comm n c s a co ano dec e - egge, come conve ”



La crisi e l'urgenza favoriscono anche la confezione di atti normativi dalla natura incerta, perché contenenti dichiarazioni sovente dal valore meramente programmatico o dichiarativo²⁴, con conseguente, generalizzato rinvio a successivi provvedimenti attuativi²⁵, anch'essi talora di incerta classificazione e rispetto ai quali, non di rado, si registra uno scarso tasso di attuazione.

Si segnalano, a quest'ultimo proposito, i decreti dei quali viene esplicitata la "natura non regolamentare", una sorta di mostruosità giuridica²⁶ elaborata al duplice scopo di evitare il procedimento di approvazione di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988 e superare i limiti della potestà regolamentare dello Stato, definiti dall'art. 117, comma 6, Cost.

Il fondo, se così si può dire, si è toccato forse con i c.d. decreti direttoriali, con i quali la responsabilità di adottare un provvedimento, contenente norme anche di rango primario, viene assunta da vertici amministrativi: a questo proposito può vedersi il decreto legge n. 59/2012, di riforma della legge n. 225/1992, in materia di protezione civile, che trasferisce il potere di ordinanza "in deroga ad ogni disposizione vigente" dal Presidente del Consiglio dei ministri al Capo del Dipartimento della protezione civile, intensificando i dubbi su questa peculiare e già contestata categoria di fonte²⁷.

Qualche dato, ancora, con riguardo ad alcune specifiche tipologie di fonti.

Nella XVI legislatura, al 28 aprile 2012, sono state approvate 22 leggi contenenti 222 disposizioni di delega primaria e 155 di delega integrativa e correttiva, delle quali oltre il 70% riguardano l'attuazione di leggi comunitarie. Nello stesso arco di tempo sono stati adottati 186 decreti legislativi, dei quali oltre il 70% attuativi di leggi comunitarie. Si tratta di una vera "esplosione" del fenomeno della delegazione legislativa, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, e tuttavia, come si è detto, dalla natura "clandestina", atteso che molte deleghe sono nascoste all'interno di disegni di legge collegati alle manovre finanziarie, dunque caratterizzati da contenuti alluvionali ed eterogenei nonché da percorsi parlamentari privilegiati, con sostanziale impossibilità del Parlamento di approvare in modo consapevole le relative disposizioni²⁸. Sul pesante scollamento sussistente tra teoria e prassi in materia di delega legislativa, e sullo scollamento dal modello disegnato dall'art. 76 Cost., accentuato negli ultimi anni, la dottrina si è molto trattenuta, segnalando, com'è noto, ora l'indeterminatezza dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, quando non la totale assenza di questi ultimi, ora l'utilizzo massiccio dei decreti correttivi e integrativi, ora infine il fenomeno delle deleghe non attuate o "fintamente" attuate, vale a dire attuate attraverso il ricorso ad atti di rango non primario²⁹.

Ancora, nel corso della XVI legislatura, al 28 aprile 2012, sono stati emanati 92 decreti legge, meno che nelle tre legislature precedenti, ma mediamente assai più ampi come dimensione: di essi, 81 sono stati convertiti in legge (76 con modificazioni), 9 sono decaduti per decorrenza dei termini (ma il loro contenuto è stato trasfuso in altri procedimenti normativi) e 2 sono stati respinti dal Parlamento.

Il decreto legge è divenuto una vera e propria miniera d'oro per chi si muove alla ricerca di anomalie sotto il profilo della tecnica normativa. Vi sono stati casi di decreti legge lasciati decadere e le cui disposizioni sono confluite all'interno

²⁴ C. dec. e legge n. 70/2002, da cui il "Semes e economico-Politico" di disposizioni generali per l'economia", con enunciazione di principio di ambo o esplicita volontà di non modificare o

²⁵ R. Zacca, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Fuga dalla legge?*, c. 6, par. 1, a quesito di opposizione, di produzione non va "a canocchiale", intendendo con tale espressione proprio "fenomeno che vede la legge parlamentare (oppure essa avvenuta da legge, magari delegata) proporzionalmente alla legge, come nel caso del decreto legislativo (vo) domanda e domanda di accettazione per altri, ne abbiano e de Gove no"

²⁶ C. Co. e cos., sen. n. 6/2006, ove si può vedere come "a data di nascita" In argomento, a. g. a., G. A. conzo, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Ca. ab. a., E. Lama. q. e. P. Tanza. e. a., Torino, 2007, 67ss., qui si è visto come da 2002, ovvero a'ndomanda o ma de T. o. o. V. de. a. Cos. z. one, in merito di ego. amen. ado. a. da. Gove. no. s. a. sens. b. men. e. d. m. n. o. n. ag. one. d. n. zzo. semp. e. p. ù. mass. cc. o. de. dec. e. da. a. na. a. non. ego. amen. a. e.

²⁷ S. e. o. d. nanze. d. p. o. ez. one. cv. e. c. R. Zacca. a. (a. c. a. d.), *Fuga dalla legge?*, c. 1, spec. 89ss. S. a. a., com'è noto, da. sos. anz. a. men. e. amm. n. s. a. v., anco. ché. done. a. de. oga. e. a. e. d. spos. z. on. d. egge. ne. so. o. spe. o. de. p. nc. p. gene. a. de. 'o. d. nam. en. o., ado. a. p. ev. a. de. be. a. de. o. s. a. o. d. eme. genza. da. pa. e. de. Cons. g. o. de. m. n. s. a. ve. ca. s. d. n. even. o. s. ao. d. na. o. d. p. o. ez. one. cv. e., che. av. a., n. mo. ep. c. occas. on., sono. s. a. zza. pe. ego. a. e. amb. ma. e. a. non. ca. a. e. zza. da. e. e. va. genza, a. s. eg. a. d. ve. e. p. op. e. on. o. d. na. e. de. d. o.

²⁸ R. Zacca. a. E. A. banes., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma*, Palazzo de. a. Cons. a., M. ano, 2009.

²⁹ R. Zacca. a., *Introduzione*, c. 20. S. a. de. gaz. one. eg. s. a. va. c. po., d. ecen. e., E. Ross. (a. c. a. d.), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV legislatura*, Padova, 2009, ss.; AA. VV., *La delega legislativa*, c. 1, ss.



di leggi di conversione di altri decreti legge, ovvero direttamente all'interno di altri decreti legge³⁰, per non parlare della "rivisitazione" del tradizionale fenomeno delle "catene", cioè decreti legge che, a distanza di poco tempo, allo scopo di "correggere il tiro" della normativa appena approvata, intervengono sulla stessa materia già disciplinata da precedenti decreti già convertiti, o addirittura in corso di conversione. La rapidità e la delicatezza del procedimento di approvazione del decreto legge rendono talora difficile anche sanare errori di cui ci si avvede in tempo³¹; in altri casi, ancora, il decreto legge diviene lo strumento per sanare errori commessi nel corso del procedimento di formazione di altre fonti³².

Spesso il procedimento di conversione del decreto legge coinvolge più commissioni parlamentari verticali, a testimonianza del carattere sempre più intersettoriale che caratterizza il contenuto di tali provvedimenti, e dunque della loro intrinseca disomogeneità. Quasi il 35% delle leggi di conversione sono state approvate con il ricorso al voto di fiducia, che generalmente ha riguardato un maxiemendamento che ha ampliato il contenuto del decreto legge, in molti casi sia alla Camera che al Senato.

La maggior parte dei decreti legge è relativa ad un numero limitato di rilevanti politiche legislative (politica economica finanziaria, sicurezza pubblica, giustizia, scuola e università, ecc.), che sovente, come detto, si realizzano attraverso vere e proprie "catene" di provvedimenti d'urgenza. Nel citato Rapporto si registra, a tale proposito, "una sorta di mutazione genetica del decreto legge", da strumento "essenzialmente di manutenzione normativa e di portata generalmente modesta (salvo eccezioni, legate ad alcune specifiche tipologie, come i decreti volti alla proroga dei termini) a strumento con il quale impostare politiche di medio lungo periodo, anche in relazione alla crisi economica e finanziaria"³³.

Inoltre, nella XVI legislatura, fino all'aprile 2012, sono stati approvati 35 provvedimenti contenenti autorizzazioni alla delegificazione, tra i quali 16 leggi di conversione di decreti legge, 10 decreti legislativi e soltanto 9 leggi ordinarie. Nello stesso periodo sono stati pubblicati 77 regolamenti di delegificazione, di cui 61 contenenti un'autorizzazione primaria e 16 modificativi, integrativi o sostitutivi. Come si vede, anche in questo caso il modello di cui all'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988 è sovente forzato attraverso il ricorso da parte del Governo alla tecnica dell'autoconferimento dell'autorizzazione alla delegificazione (con decreto legge, ad esempio) e una problematica o assente indicazione di "norme generali regolatrici della materia"; la delegificazione, poi, viene talora realizzata con atti normativi secondari adottati secondo una procedura diversa da quella prevista nella legge n. 400.

Questa rapida rassegna, che aveva il solo scopo di richiamare, con l'ausilio di qualche dato empirico, le tendenze più recenti che hanno caratterizzato la produzione normativa nel nostro ordinamento, sollecitano alcune considerazioni.

In primo luogo, in un'ottica che guarda alla forma di governo, viene assolutamente confermata la tendenza al trasferimento del ruolo di guida dei processi di formazione delle politiche pubbliche dal Parlamento al Governo, fenomeno che ovviamente chiama in causa il tema, e il problema, della marginalizzazione delle assemblee elettive, della

³⁰ C. Zacca a-E. Abanes, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it 2009, 9ss. Le disposizioni dei decreti legge n. 4/2009, n. ma e ad p od z one a e a, sono con e ne a egge d conve s one de dec e o- egge n 5/2009; e d spos z on de dec e o- egge n 94/20 0, n ma e a d acc se s abacch , sono con e ne dec e o- egge n 78/20 0, a c egge d conve s one ha a o sa v g e e de p mo p ovved men o; e d spos z on de dec e o- egge n 68/2009, n ma e a d accon d mpos a, sono con e ne a egge nanz a a pe 20 0, n 9 /2009, che ne ha a sav g e e

³¹ Come co da E. Abanes, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napo , 20 3, 89, n no a 04, ne co so de a conve s one d n dec e o- egge, Sena o vo ò n emendamen o de Gove no con enen e n e oneo nvo ad n a a o; po ché s a e emendamen o e a s a a pos a a d c a, come P es den e de Sena o ebbe a co da e, non poss b e se c a e a c n con o d amm ss b à deg emendamen né, conseg en emen e, poss b e ch ede e a Gove no d co egge e a e e o e ma e a e

³² Semp e E. Abanes, *Teoria e tecnica legislativa*, c , 89, n no a 05, co da che, a 'n e no d n max emendamen o a a egge nanz a a 2007, venne n odo o n Sena o n comma che, ne a sos anza, av ebbe av o 'e e o d abb ev a e a p esc z one pe ea con ab ; a e mod ca, p on amen e d sconosc a da Gove no e q a ca a anz come "me o e o e ed az ona e", venne av a con e ma a a a Came a a a ne d ev a e n n ovo passagg o, po camen e de ca o, ne 'a o amo de Pa amen o, cos ché es o de a egge nanz a a venne cenz a o comp ens vo de p ede o emendamen o. So an o n n momen o s ccess vo, anco ché con con es a e en a a n v go e de d e a , Gove no app ovò n dec e o- egge d ab ogaz one de 'emendamen o n c m na o (d n 299/2006)

³³ C. Rappo o, c , 387. S e ecen endenze de a dec e az one d' genza, c d ecen e R. Zacca a (a c a d), *Fuga dalla legge?*, c , 69ss. Con a ecen e sen n 220/20 3 a Co e cos z ona e ha d ch a a o 'ncos z ona à d a c ne p ev s on de dec e o- egge n 20 /20 , d o ma de e P ovnce, pe v o az one de 'a 77 Cos n comb na o con 'a 7, comma 2, e p), enendo o s men o dec e o- egge non doneo ad nc de e s o gan d gove no e nz on ondamen a deg en oca , a eso che s a a d "componen essenza de 'n e a a a de 'o d namen o deg en oca , pe o o na a d sc p na e da egg des na e a d a e n e mpo e sponden ad es genze soc a ed s z ona d ngo pe odo", che non possono "esse e n e amen e cond z ona e da a con ngenza"



solennemente la necessità di una legislazione comunitaria più “semplice, chiara e rispondente alla buona prassi legislativa”, mentre nel 1997, in un Allegato all’Atto finale del Trattato di Amsterdam (Dichiarazione n. 39), si invitavano le istituzioni europee “ad adottare orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria”.

Da segnalare il documento approvato nel 2000 nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, nel quale gli Stati membri sono stati invitati a “definire, entro il 2001, una strategia volta, attraverso una nuova azione coordinata, a semplificare l’ambiente regolamentare, compreso il funzionamento dell’amministrazione pubblica, sia a livello nazionale che comunitario”; nella stessa occasione si è segnalata altresì l’esigenza di dare avvio a concrete politiche per la legislazione con particolare riguardo alla necessità di prendere delle contromisure rispetto alla progressiva perdita di posizione, nell’ambito della decisione legislativa, dei Parlamenti rispetto ai Governi.

Da tale iniziativa è scaturito un *Rapporto per la definizione di un approccio comune in materia di qualità della regolamentazione*, presentato nel 2001⁴¹, che dedica ampio spazio ai sistemi di valutazione preventiva e successiva dei provvedimenti normativi. Sono poi del 2002 due comunicazioni della Commissione europea in tema di “valutazione di impatto normativo” (COM2002, n. 276) e di “semplificazione e miglioramento della legislazione” (COM2002 n. 278).

A partire dal 2005 la Commissione ha predisposto periodicamente delle linee guida per l’analisi di impatto⁴² e, nel 2006, ha istituito un organismo (Impact Assessment Board), composto di alti funzionari, con il compito di valutare la qualità delle analisi di impatto. Ancora, nel 2007 è stato pubblicato il *Rapporto sulla valutazione del sistema delle analisi di impatto*, una sorta di resoconto sul metodo seguito negli anni precedenti, mentre nel 2010 la Commissione ha prodotto un nuovo documento, sotto forma di comunicazione, dal titolo “Legiferare con intelligenza nell’Unione europea”.

Vi è stato chi ha colto nell’attivismo delle istituzioni internazionali ed europee in materia di qualità della regolazione un ulteriore fattore di compressione della sovranità statale, ma in realtà si è trattato di uno stimolo positivo, anzi spesso decisivo, rivolto agli ordinamenti⁴³. Del resto, nonostante il valore non vincolante degli atti sopra richiamati, essi hanno suscitato dei cambiamenti ragguardevoli nel nostro ordinamento, quanto meno sul versante della predisposizione di strumenti astrattamente idonei a raggiungere gli obiettivi indicati.

6. Gli strumenti, gli organi e le procedure della qualità della normazione con riguardo alla fase della formazione delle norme

6.1. L’antefatto: la qualità della normazione prima delle riforme degli anni Novanta

Nel nostro ordinamento le principali iniziative istituzionali in tema di qualità della normazione si sono prodotte, come si è appena ricordato, all’indomani della spinta registratasi in ambito internazionale e comunitario a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, quando anche da noi, in altre parole, è apparso in tutta la sua evidenza lo stretto legame tra qualità della regolazione e crescita economica del Paese⁴⁴.

Tuttavia anche in precedenza vi sono stati importanti segnali di attenzione per tali problematiche, soprattutto da parte della dottrina, che, nel nostro Paese come in altre esperienze europee, ha avuto come principale riferimento l’esperienza già consolidata della *policy analysis* dei paesi anglosassoni⁴⁵.

In particolare, già a partire dagli anni Sessanta si è cominciata ad avvertire in Italia l’esigenza di porre le basi per la fondazione di una “scienza” della legislazione, “branca di studi necessaria a qualsivoglia razionale sviluppo legislativo”⁴⁶, nella consapevolezza che l’attività di elaborazione delle leggi dovesse necessariamente combinare un piano prettamente politico con uno tecnico e scientifico, quest’ultimo sottratto alla discrezionalità del legislatore.

⁴¹ *Final Report*, presentato al Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2000

⁴² *Impact Assessment Guidelines*, pubblicata nel maggio 2009

⁴³ C. F. Pacioni, in *Forum, Rivista di diritto costituzionale*, Tomo 2000, 242

⁴⁴ P. Cosanzò, *Presentazione*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, a cura di P. Cosanzò, Napoli, 2005, con gli atti della Conferenza nazionale (1948-1978) di “messa a fuoco del problema”, nella seconda fase (1979-1997) di “ogni azione legislativa è una scelta” e nella terza fase, di “esperienza legislativa e tecniche di drafting”

⁴⁵ C. Cebe, *Il Rapporto Renton*, analizzato da A. A. S. A. O. de Apod. zone de e egg. nes, presentato al Parlamento inglese nel 1975, pubblicato nella seconda edizione in *La preparazione delle leggi*, a cura di R. Pagano, Roma, Camera dei Deputati, 1990

⁴⁶ M. Longo, *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Diritto dell’economia*, 1960, 585 e 60



6.2. La qualità della normazione in Parlamento: a) i regolamenti parlamentari, l'istruttoria legislativa e il ruolo delle Commissioni

In linea di principio, il regolamento parlamentare è lo strumento più efficace per garantire la qualità della normazione, ovviamente di livello legislativo, incidendo esso direttamente sulla disciplina del procedimento di formazione degli atti.

Di particolare impatto, a questo proposito, sono state le modifiche al regolamento della Camera dei deputati introdotte nel corso della XIII legislatura (entrate in vigore dal 1° gennaio 1998), frutto di una rinnovata consapevolezza circa il nesso intercorrente tra procedure parlamentari e tecnica legislativa. Al Senato una disciplina analoga, con riguardo all'istruttoria legislativa, è stata introdotta in via di prassi con la circolare del Presidente del 10 gennaio 1997.

A parte le previsioni riguardanti l'istituzione del Comitato per la legislazione, cui dedichiamo il successivo paragrafo, da segnalare, con specifico riguardo alla fase dell'istruttoria legislativa, l'art. 79, comma 4, del Reg. Camera, laddove ora si stabilisce che in tale fase "la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo" e che, a tale scopo, l'istruttoria debba prendere in considerazione una serie di aspetti: "a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi".

Si tratta di una previsione, astrattamente di grande portata, che attribuisce alla Commissione parlamentare in sede referente compiti in parte analoghi a quelli che vengono svolti dal Governo sugli atti normativi di sua competenza, attraverso la predisposizione delle relazioni di accompagnamento. Del resto, l'art. 79, al comma 5, stabilisce che la Commissione possa acquisire gli elementi di conoscenza necessari per svolgere l'istruttoria proprio dal Governo; ciò che si realizza, in caso di iniziativa governativa, soprattutto attraverso l'acquisizione delle relazioni governative. Ancora, si prevede che, in caso di ritardo del Governo, la presentazione della relazione della Commissione in Assemblea possa essere posticipata (comma 7).

Si tratta dunque di una modifica regolamentare con la quale, per la prima volta, si attribuisce all'istruttoria un ruolo centrale all'interno del procedimento legislativo, considerando la stessa, tra l'altro, la sede più appropriata "per assicurare o verificare la qualità e l'efficacia" dei testi normativi⁵⁶. Inoltre la riforma, introducendo un raccordo formale tra il Governo e la Commissione permanente, "esalta" il ruolo del primo nell'ambito del procedimento di formazione della legge, peraltro già di per sé rafforzato dalla circostanza che è l'Esecutivo il principale promotore dell'iniziativa legislativa. D'altra parte, questo comporta pure che tutte le criticità che riguardano l'istruttoria sugli atti normativi compiuta dal Governo, di cui si dirà nel prosieguo, in questo modo "transitano" in blocco anche sul versante dell'istruttoria parlamentare.

All'indomani delle riforme regolamentari del 1997 si sono registrati altri interventi "integrativi" in materia di tecnica normativa, nella forma di lettere o circolari dei Presidenti di Assemblea. Il principale di questi interventi è rappresentato dalle circolari dei due Presidenti di Assemblea e del Presidente del Consiglio, adottate congiuntamente il 20 aprile 2001, contenenti regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi⁵⁷.

c F Ba o-P Cos anzo-C Fa a, *Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa*, in *Codice di drafting*, L b o I 3, n www.tecnichenormative.it, 2007, 9

⁵⁶ R D ckmann, *L'organi a ione del processo legislativo*, Napo , 2006, 79

Da no a e po che, o e a e comm ss on n sede e e n e, anche q e e n sede cons va dov ebbe o svo ge e, ne co so de 's o a, n'a v à d ve ca non m a a a po ad z on a men e d o o compe enza, q a spe o de e d spos z on cos z on a (Comm ss one A a cos z on a), de a no ma va com n a a (Comm ss one pe e Po che com n a e) e de a cope a nanz a a (Comm ss one B anc o), ma es esa anche a osse vanza de e ego e d ecn ca no ma va (c E A banes , *Pareri parlamentari e limiti della legge*, M ano, 20 0, ss)

⁵⁷ S segna ano, n pa co a e, a p no 2 de a c co a e, a c ne de e nd caz on g a dan "aspe gene a de 'a o eg s a vo" 'a o eg s a vo deve d sc p na e na "ma e a omogenea", n ogn caso "a pa z one de e ma e e a 'n e no de 'a o è ope a a ass c ando ca a e e omogeneo d c asc na pa z one"; ogn p ece o no ma vo è "o m a o ev ando q a s as amb g à seman ca e s n a ca e spe ando, pe q an o



A distanza di circa quindici anni dall'introduzione delle riforme regolamentari, è lecito chiedersi che risultati esse abbiano prodotto con riguardo all'esigenza di salvaguardare la qualità nel corso del procedimento di formazione delle norme. In verità, sul versante che attiene al ruolo delle Commissioni nell'istruttoria legislativa, le riforme parlamentari si sono mostrate, nel complesso, scarsamente incisive, per cui anche il contributo dato in questa fase alla salvaguardia della qualità dei testi è stato, giocoforza, assai modesto.

La prassi ha palesato ben presto una disciplina del procedimento legislativo ordinario complessivamente non adeguata, caratterizzata da procedure rivelatesi troppo complesse e macchinose. Di conseguenza, il ruolo delle Commissioni è stato fortemente ridotto e subordinato ad altre priorità, con il risultato di una sostanziale "inattuazione" di questa parte della riforma regolamentare: come si è notato "il consuntivo tracciato (...) ci consegna la realtà di una classe politica che non ha ancora portato a maturazione una sensibilità culturale e istituzionale per l'istruttoria, sia come fattore di miglioramento della qualità sostanziale della legge sia come terreno sul quale recuperare un forte ruolo per le Camere (e, specialmente, delle opposizioni) nei confronti del Governo"⁵⁸.

6.3. Segue: b) il ruolo del Comitato per la legislazione

Come si è detto, con l'introduzione del Comitato per la legislazione, nel 1998, il tema della qualità della normazione è entrato nel cuore del procedimento legislativo parlamentare e della decisione politica.

Si tratta, come si sa, di un organo dalla valenza sia tecnica che politica, ovvero di un organo politico, ancorché in linea di principio sottratto alle logiche degli schieramenti – la sua composizione, lo si ricorda, è paritetica, mentre la presidenza è attribuita attraverso un sistema di turnazione – che tuttavia svolge una funzione squisitamente tecnica.

In particolare, ai sensi dell'art. 16 *bis* del regolamento della Camera dei deputati, tale organo deve esprimere pareri non vincolanti "sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché alla efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente"⁵⁹. Da segnalare, inoltre, l'art. 96 *bis*, comma 1, laddove si prevede, con riguardo ai disegni di legge di conversione, che il Comitato si esprima in merito alle "regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previste vigente legislazione".

Il parere del Comitato è obbligatorio sui disegni di legge di conversione e sui progetti di legge contenenti norme di delegazione o di delegificazione; è eventuale, a richiesta di 1/5 dei membri della commissione in sede referente, su ogni altro progetto e sugli schemi di decreto legislativo. Come si vede, la maggior parte dei pareri riguarda provvedimenti che coinvolgono il Governo e rispetto al quale il Comitato esplica una funzione che, salvo quanto diremo di seguito, si avvicina a quella di controllo, tanto più importante nel nuovo contesto che vede l'Esecutivo sempre più protagonista dei processi di decisione politica.

La prassi di questi anni ha evidenziato peraltro non poche criticità.

I pareri del Comitato, sovente assai ricchi, articolati e contenenti raccomandazioni o condizioni, sono spesso adottati all'unanimità. Peraltro, il tasso di recepimento degli stessi da parte delle commissioni permanenti è stato complessivamente abbastanza modesto, sebbene con sensibili oscillazioni tra una presidenza e l'altra⁶⁰.

Gli aspetti più critici riguardano, innanzi tutto, la circostanza che il Comitato esamina una versione del progetto di legge che spesso muta anche radicalmente nel prosieguo dei lavori parlamentari, trovandosi in una posizione di "guardiano distante" dagli altri luoghi dell'attività legislativa⁶¹. Inoltre, non può non avere un rilievo decisivo la scarsa

possibile, sia il principio di semplicità che quello di efficacia"; e di disposizioni organiche "che amano a disposizione generale e c'anno eccezione"

⁵⁸ Così L. Gozzano, *Ma che... Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, c. 284ss

⁵⁹ Il comitato si occupa di decidere su ogni disegno di legge, essendo con esso, a suo tempo, che deve essere approvata con la maggioranza assoluta, e deve essere approvata con la maggioranza assoluta della Camera dei deputati nel 2007 e nel 2008, e deve essere approvata con la maggioranza assoluta della Camera dei deputati nel 2009 e nel 2010.

⁶⁰ E. A. Banes, *Teoria e tecnica legislativa*, c. 2

⁶¹ R. Zaccaro, *La buona scrittura*, c. 9. V. sono state le opinioni, decise, e le proposte da 2009, in particolare, come il processo di riforma della legge di conversione dei decreti legge è anche in fase più avanzata del procedimento legislativo, vale a dire dopo il voto della Commissione sugli emendamenti



efficacia giuridica dei pareri, che non sono vincolanti, ancorché la Commissione referente debba dare conto nella relazione all'Assemblea della loro inosservanza⁶².

E' opinione abbastanza diffusa quella per cui lo scarso seguito dei pareri del Comitato sarebbe compensato dal grado di autorevolezza acquisita negli anni dalla sua complessiva "giurisprudenza", la quale, proprio grazie all'assenza di poteri effettivamente coercitivi ma, al massimo, di stimolo o di *moral suasion*, avrebbe molto contribuito a sensibilizzare alla cultura del *drafting* e a diffondere una "coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa"⁶³.

Da un'altra prospettiva, l'esame dei pareri del Comitato fornisce una lettura puntuale e circostanziata, quanto piuttosto disarmante, circa il livello di caoticità raggiunto ormai dall'ordinamento delle fonti del diritto.

La prassi dimostra che i problemi più spinosi non risiedono tanto nella politicità dell'organo o nella politicità, e dunque potenziale parzialità, delle sue decisioni. Tale aspetto infatti, entro certi limiti almeno, è del tutto fisiologico, dovendo tale organo, tra l'altro, individuare soluzioni in grado di contemperare non soltanto le ragioni della tecnica e quelle della politica, ma anche le diverse dimensioni tecniche della qualità della normazione, di cui si è detto. Oltre tutto, la stessa circostanza che molto spesso i pareri sono approvati all'unanimità depone nel senso che a prevalere siano, nel caso, le ragioni della politica intesa in senso alto⁶⁴.

Il vero problema, invece, risiede nella circostanza che, a tale contemperamento effettuato dal Comitato, se ne aggiunge inevitabilmente un altro, prima in Commissione e poi in Assemblea, progressivamente meno ancorato a parametri oggettivi e dunque progressivamente meno tecnico e più politico, che è spesso del tutto impermeabile agli esiti del primo.

In questo senso può dirsi, rettificando in parte quanto osservato in precedenza, che il Comitato non esercita effettivamente una funzione di controllo ma di mera consulenza sugli indirizzi e sul metodo della legislazione. O meglio, come anticipato, tenendo conto delle tipologie di procedimento legislativo per cui il suo parere è richiesto, se di controllo si vuol parlare esso si esplica non tanto da parte del Comitato nei confronti del decisore finale, il Parlamento, ma da parte di quest'ultimo nei confronti del Governo, propulsore principale dell'attività legislativa. Il che, se soddisfatto in un'ottica che guarda alla forma di governo, non determina ricadute decisive in termini di qualità del prodotto normativo finale.

De jure condendo, si sono avanzate proposte al fine di rafforzare il grado di effettività dei pareri del Comitato⁶⁵. Sarebbe possibile, ad esempio: a) introdurre un "meccanismo rinforzato", attribuendo soltanto all'Assemblea il potere di superare i pareri; b) posticipare l'espressione degli stessi ad una fase più avanzata del procedimento legislativo; c) formalizzare la prassi del secondo parere sui disegni di legge di conversione in caso di rilevanti modifiche apportate in Commissione; d) introdurre detta prassi anche per gli altri pareri; e) sottoporre al parere del Comitato anche alcune tipologie di emendamenti.

Senza entrare nel merito delle singole soluzioni, non pare dubbio che sia necessario un intervento concreto teso a individuare, con riguardo al ruolo del Comitato per la legislazione, un bilanciamento più ragionevole tra le esigenze della buona qualità della normazione e quelle della politica⁶⁶.

6.4. La qualità della normazione nel Governo: a) il DAGL e l'istruttoria degli atti normativi

⁶² In caso di commissione in sede legislativa, manca o spezzato il parere del Comitato composto che deve essere approvato e ammesso all'Assemblea; in caso di sede legislativa, l'Assemblea deve essere in apposito ordine di giorno presente da parte del Parlamento, in caso di approvazione dei disegni, la Commissione deve essere esaminata a parte.

⁶³ S. Di Filippo, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. D'Alcamo, Padova, 2002, 56ss.

⁶⁴ A. Paolanza, *La perdita dei confini. Le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia* Annali, 7, *Il Parlamento*, a cura di L. Volante, Torino, 2001, 226.

⁶⁵ R. Zaccaria, *Introduzione*, c. 24.

⁶⁶ È sempre più evidente che la non condanna - in senso complessivo - da parte del Parlamento, essendo possibile che essa si realizzi anche in presenza di esigenze di qualità e completezza, è stata agginta dal Comitato e menzionata nella "coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa", E. Abanes, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al Governo nella XV legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2008.



La maggior parte delle innovazioni concernenti il tema della qualità della normazione ha riguardato negli ultimi decenni la disciplina dell'istruttoria degli atti normativi del Governo e la previsione delle strutture idonee a svolgere tale funzione.

Prendendo avvio dai profili organizzativi si ricorda che, con d.lgs. n. 303/1999 sono state attribuite al DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, già istituito con D.P.C.M. del 1994) una serie di competenze in ordine alla qualità della normazione, con particolare riguardo, tra l'altro, alla valutazione di impatto della regolamentazione, alla qualità del linguaggio normativo e alla semplificazione dei procedimenti⁶⁷. Il DAGL, attualmente disciplinato dall'art. 28 del D.P.C.M. 1 ottobre 2012, è una struttura di supporto al Presidente del Consiglio che svolge compiti di consulenza giuridica di carattere generale, coordina l'istruttoria dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, verifica la conformità alle disposizioni costituzionali, il corretto uso delle fonti, la qualità dei testi sotto il profilo formale e sostanziale, sovrintende all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR, infine elabora regole tecniche di redazione dei testi normativi.

Con particolare riguardo all'istruttoria degli atti normativi del Governo, compresi i disegni di legge di iniziativa governativa e i regolamenti ministeriali e interministeriali, è stata adottata la direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, che, per la prima volta, introduce formalmente una tipizzazione del procedimento di formazione, fin ad allora disciplinato soltanto in via di prassi. Nella direttiva si legge che il Governo deve provvedere ad "una adeguata programmazione delle iniziative normative, una approfondita analisi di impatto degli interventi, una completa istruttoria e un efficace coordinamento delle amministrazioni coinvolte". E ancora, con qualche enfasi, si precisa che "una produzione normativa di qualità rappresenta non solo un elemento di trasparenza e di certezza del diritto ma costituisce anche il fattore determinante per la buona amministrazione, la crescita e lo sviluppo economico del paese".

A tale proposito, nel citato documento si sollecitano le amministrazioni all'osservanza delle indicazioni contenute nella circolare del P.C.M. del 20 aprile 2001, già citata, elaborata d'intesa con il Presidenti di Camera e Senato, laddove si indicano nel dettaglio "le regole di carattere formale e sostanziale" da osservare con riguardo al "linguaggio normativo e la ricerca dei moduli omogenei di redazione dei testi normativi".

Nella direttiva del 2009 si prevede, ancora, che l'amministrazione che propone un certo provvedimento deve trasmetterlo al DAGL con il corredo, a pena della mancata iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, di una relazione illustrativa, una economico finanziaria (tecnica), una tecnico normativa (ATN) e una riguardante l'impatto della regolamentazione (AIR), nonché previa acquisizione delle intese e dei pareri necessari.

Le quattro relazioni che accompagnano ciascun disegno di legge sono, per la citata direttiva, "strumenti fondamentali per assicurare la qualità della regolazione" nella fase istruttoria dell'atto normativo⁶⁸. La relazione illustrativa accompagna, per prassi, tutte le iniziative legislative presentate alle Camere. Con particolare riguardo agli schemi degli atti normativi del Governo e ai regolamenti, la citata direttiva del P.C. stabilisce che tale documento sia finalizzato a esplicitare le motivazioni e le finalità dell'intervento normativo, i suoi contenuti generali, a indicare l'impatto delle nuove disposizioni sulla normativa vigente e a descrivere i passaggi principali del procedimento di formazione.

Quanto alla relazione tecnico finanziaria, prevista a partire dal 1988 (l. n. 362), si tratta di un documento con il quale, in conformità all'art. 81, comma 3, Cost.⁶⁹, vengono quantificati gli oneri finanziari derivanti dall'approvazione del provvedimento normativo. Tale relazione, obbligatoriamente prevista per i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportano conseguenze sul bilancio, è predisposta dalle amministrazioni proponenti e verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nessun provvedimento che ha ricadute sul bilancio può essere iscritto all'ordine del giorno del pre consiglio dei ministri senza essere corredato da tale documento; la sua presentazione alle Camere costituisce un vero e proprio obbligo per il Governo (cfr. art. 76 bis Reg. Senato).

⁶⁷ A. Gh. Be., *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in *La qualità della normazione*, c. 72.

⁶⁸ A. A. e. az. on. se. ne. agg. nge. po. na. q. n. a., ded. ca. a. a. va. az. one. d. mpa. o. (VIR), chiama a da a sessa d e va de 2009 sepa a amen e da e a e, anche pe ché da p ed spo e n n momen o ovv amen e s ccess vo, e com nq e o ma men e non comp esa ne 'e enco d q e e "ondamen a " Pe n esame de o o de e p ed e Re az on, c N L po, *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, n *Osservatorio sulle fonti 2000*, 67ss.

⁶⁹ A. sens. de. q. a. e., com'è no o, "ogn. egge che mpon e n ov o magg o one p ovved e a mezz pe a v on e"



Quanto alle altre relazioni, più rilevanti ai fini della qualità della normazione, ad esse sono dedicati i successivi paragrafi.

6.5. Segue: b) l'Analisi tecnico normativa

Si tratta di uno strumento istituito in via sperimentale con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 marzo 1998, confermato stabilmente, con talune modifiche volte ad allargare lo strumento anche all'analisi dell'impatto del provvedimento normativo all'esterno delle amministrazioni pubbliche, con la direttiva del P.C. del 27 marzo 2000, e oggi regolato dalla direttiva del P.C. del 10 settembre 2008 come integrata dalla direttiva del P.C. del 26 febbraio 2009⁷⁰. Si tratta, a rigore, analogamente all'AIR, di un atto interno all'attività di Governo, che tuttavia, per prassi, viene sovente allegato al disegno di legge e trasmesso alle Camere.

Lo strumento è finalizzato ad assicurare, anche alla luce della giurisprudenza rilevante statale e comunitaria, il corretto inquadramento all'interno del sistema delle fonti degli atti normativi adottati dal Consiglio dei ministri, dei regolamenti ministeriali e interministeriali e degli emendamenti del Governo ai progetti di legge, nonché il loro coerente e sistematico inserimento nell'ordinamento giuridico vigente, anche tenendo conto dei giudizi di costituzionalità pendenti o dei progetti di legge all'esame del Parlamento. Inoltre, attraverso l'ATN ci si propone di accertare la conformità dei provvedimenti normativi alle disposizioni costituzionali, comunitarie e agli obblighi internazionali, nonché verificare il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali e delle regole sulla buona redazione linguistica. Come si vede, dunque, si tratta di uno strumento appositamente rivolto a verificare, in senso lato, la qualità formale del provvedimento normativo.

Una possibile idea della resa effettiva che tale strumento ha fatto registrare negli ultimi anni sotto il profilo quantitativo e qualitativo può essere tratta dalla lettura dei pareri del Comitato per la legislazione, che, a partire dal 2005, nei rapporti presentati dai suoi presidenti, dà sistematicamente conto della presenza dell'ATN (come dell'AIR) nei provvedimenti sottoposti al suo esame. In particolare, secondo una recente indagine riguardante la XVI Legislatura⁷¹, tra il maggio 2008 e il febbraio 2013, su 153 provvedimenti esaminati dal Comitato per la legislazione, 70 sono risultati dotati di ATN (circa il 46%), con un netto miglioramento rispetto al periodo precedente⁷². Dalla stessa si ricava che, se in passato talune relazioni erano state segnalate in ragione della loro eccessiva stringatezza, o per le inesattezze in essa contenute, dal 2012 non risulta alcuna segnalazione di particolari carenze qualitative⁷³. Con riguardo ai 192 disegni di legge di origine governativa che sono poi divenuti legge nel corso della XVI Legislatura (di cui 21 disegni di legge di conversione e 81 disegni di legge di ratifica ed esecuzione di trattati), un'altra ricerca mette in luce come quelli provvisti di ATN siano stati circa i due terzi, con percentuali assai più alte per i disegni di ratifica dei trattati piuttosto che per quelli di conversione di decreti e ancora di più per i disegni ordinari⁷⁴.

Malgrado la direttiva sopracitata non sembri lasciare spazi in proposito, vi sono, quindi, ancora numerosi casi di disegni di legge che, pur non accompagnati dalla relazione sull'ATN, non soltanto vengono iscritti all'ordine del giorno del Pre consiglio dei ministri ma addirittura giungono all'esame del Parlamento e divengono leggi.

6.6. Segue: c) l'Analisi dell'impatto della regolamentazione

L'AIR è un istituto introdotto nella XIII Legislatura dall'art. 5 della legge n. 50/1999 (legge di semplificazione 1998), fortemente raccomandato dall'OCSE⁷⁵, teso a consolidare e rafforzare una prassi già avviata a partire da alcune

⁷⁰ C. P. G. Avano-L. T. Ve., *La qualità della legislazione in Italia. Stato dell'arte e prospettive*, n. *Iter legis*, 2009, 58ss e F. Ba. o., *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, n. *La qualità della normativa*, c. , 25ss ,

⁷¹ De. a. q. a. e. dà. con. o. E. A. banes., *Teoria e tecnica legislativa*, c. , 83, n. no. a. n. 33

⁷² A. p. o. v. a. d. c. o., F. Ba. o., *L'analisi tecnico-normativa*, c. , 4 , co. da. che, n. occas. one. de. a. d. sc. ss. one. s. d. n. 207/2008 (cd. dec. e. o. m. e. p. o. oghe), 'Assem. ea. de. a. Came. a. ha. vo. a. o. n. o. d. ne. de. go. no. con. q. a. e. s. è. m. pegna. o. Gove. no. "ad. ado. a. e. moda. à. d. sv. o. g. men. o. de. e. as. d. s. o. a. e. p. o. g. e. az. one. no. ma. va. che. avo. scano. a. ed. az. one. de. e. e. az. on. s. 'AIR. e. s. 'ATN. ..."

⁷³ E. A. banes., *Teoria e tecnica legislativa*, c. , 83

⁷⁴ F. Ba. o., *L'analisi tecnico-normativa*, c. , 43, a. c. ndag. ne. ha. come. e. men. o. em. po. a. e. mo. q. e. o. de. °. g. o. 20

⁷⁵ AA. VV., *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a. c. a. d. E. Ca. e. an. e. E. Ross., M. ano, 2003, ss ; C. Fa. a., *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa problemi e prospettive*, n. *La qualità della normativa*, c. , 5 ss



precedenti circolari riguardanti l'iniziativa governativa del Governo⁷⁶. L'Italia è stata tra i primi paesi in Europa a sperimentare, nel biennio 2000-2001, tale strumento, ancorché prevedendone l'applicazione soltanto ai provvedimenti di iniziativa governativa, quali i disegni di legge e gli atti normativi adottati dal Consiglio dei ministri, i regolamenti ministeriali e interministeriali, nonché gli atti amministrativi generali.

L'analisi di impatto della regolazione comporta una valutazione *ex ante* degli effetti degli atti normativi con riferimento al loro profilo contenutistico, avendo presente quali destinatari i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni, con un apprezzamento dunque di natura tecnica circa l'effettiva utilità e sostenibilità della nuova disciplina. L'utilizzo dell'AIR dovrebbe consentire al Governo di valutare innanzi tutto l'indispensabilità di un determinato intervento normativo, per poi scegliere, in caso di riscontro positivo, il tipo di intervento più adeguato e meno oneroso possibile per il complessivo sistema.

Tale valutazione, che riguarda dunque la qualità sostanziale della normazione, viene effettuata nella fase di progettazione dello schema di provvedimento, in funzione preliminare e prodromica alle successive fasi della discussione politica; la quale, ovviamente, rimane del tutto libera, ovvero non vincolata dai risultati della predetta valutazione. Si noti che, trattandosi di un apprezzamento di tipo preventivo, lo stesso si sostanzia in una sorta di simulazione della realtà futura, avente peraltro ad oggetto dimensioni disomogenee; ciò che richiede competenze e professionalità assai variegata e la scelta di metodi di analisi peculiari e definiti.

Le modalità operative di effettuazione dell'AIR sono state disciplinate a più riprese e si sono avute diverse fasi di attuazione.

Nella prima fase di sperimentazione, tra il 2000 e il 2001, l'AIR ha avuto ad oggetto soltanto cinque provvedimenti riguardanti la disciplina di alcuni procedimenti amministrativi e dunque una resa complessiva piuttosto deludente. Nel 2001, all'indomani del rinnovo della legislatura e del Governo, si è avviata una seconda fase di sperimentazione (direttiva del P.C.M. del 21 settembre), che, pur avendo esteso l'ambito di applicazione dell'AIR anche alle autorità amministrative indipendenti (cfr. art. 12 della legge n. 229/2003), si è dimostrata ancor meno attuata ed efficace della prima.

La fase a regime ha preso avvio con la legge n. 246/2005 (legge di semplificazione per il 2005), ove si è prevista, all'art. 14, una definizione generale dell'AIR: essa "consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative", rappresentando la stessa altresì "un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo".

Anche all'indomani della riforma del 2005 i risultati sono stati abbastanza inappaganti⁷⁷.

Nel 2008 la disciplina subisce un ulteriore ritocco con il D.P.C.M. n. 170/2008⁷⁸.

Con tale provvedimento viene rafforzato il ruolo del DAGL, che diviene il referente unico per le amministrazioni statali, viene data maggiore importanza al ruolo delle consultazioni nello svolgimento dell'istruttoria⁷⁹, che tuttavia rimangono facoltative, e si precisa che la relazione AIR deve necessariamente esaminare una serie di aspetti puntuali⁸⁰.

⁷⁶ R. Pagano, *Introduzione alla legistica* C, 5 ss.

⁷⁷ C. Relazione sullo stato di attuazione dell'AIR. Anno 2006, XV Legislatura, predisposta a sensi dell'art. 4 della legge n. 246/2005, presentata a Parlamento da Presidente del Consiglio dei ministri il 3 giugno 2007, ove si segnala come "AIR si adotta o a "né o e emen o a s ppo o de a g s caz one a pos e o de e sce e e e a e p os o che esp esse one d n ana ca va az one p even va n ase d p oge az one no ma va" e ove s amen a a mancanza d competenze p oss ona a 'n e no de e amm n s az on ; an o che, pa adossa men e, 'AIR n esce pe "compo a e n a men o d comp ess à, de emp d a az one e de cos de 'n e a p oced a"

⁷⁸ Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione, adottato a scopo di Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, predisposto dal Governo nel 2007, a sensi della legge n. 80/2006, a scopo di fine e "p ù ag e e d ac e zzo" o s men o de 'AIR

⁷⁹ C. A. Vaas, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in *La qualità della normativa*, c. 4 ss. Pea, non s a esse e s a o anco a ado a o ego amen o, p ev s o da 'a 5, comma 4, de D P C M n 270/2008, pe a de n z one de "c e gene a e p oced e n ase d cons az one"

⁸⁰ In paragrafo a) analisi di consenso con c o c a 'n z a va no ma va e nd caz one deg ob e v pe seg ; b) nd caz one de e n o maz on z za e e de e cons az on e e a e; c) ana s de e p ospe ve d non n e ven o (c d opz one ze o) e d n e ven o a e na vo a q e o p esce o, ev denz ando 'asso a necess à d q es ' mo; d) ana s de p es ppos no ma v, o gan z za v ed econom co-soc a , de van agg e deg svan agg, de cos amm n s a v de 'n e ven o p esce o; e) s ma, even a e, de 'mpa o s me ca o, s p ocess d be a z z a z one, e



Oggi dunque l’AIR si applica a tutti gli atti normativi del Governo, ai regolamenti ministeriali e interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa, ma si prevedono una serie esclusioni e di esenzioni. L’AIR non viene prevista, salvo che non ne facciano esplicita richiesta le Commissioni parlamentari, il Consiglio dei ministri o il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione, sui disegni di legge costituzionale, sui disegni di legge in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e sui disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali che non comportino spese o l’istituzione di nuovi uffici. Inoltre il DAGL, a richiesta delle amministrazioni interessate, può autorizzare l’esenzione dall’AIR sia in caso di necessità e urgenza⁸¹, sia, sorprendentemente, in caso di “peculiare complessità e ampiezza dell’intervento”⁸². A ciò si aggiunge che “l’esenzione dall’AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei ministri”⁸³.

Da segnalare infine che, ai sensi dell’art. 4 del D.P.C.M. n. 170/2008, con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbero dovuto essere definiti “i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR”, da sottoporre a revisione con cadenza non superiore al triennio, ma di tale direttiva, che all’evidenza assume un’importanza decisiva ai fini dell’effettività dello strumento, non vi è, ad oggi, alcuna traccia. In attesa della predetta direttiva, l’AIR è redatta sulla base di un modello allegato al D.P.C.M. del 2008.

Per quanto i dati quantitativi siano abbastanza confortanti, ancorché non allo stesso livello di quelli relativi all’ATN⁸⁴, la riforma della disciplina sull’AIR realizzata nel 2008 non sembra aver risolto le criticità che negli anni precedenti erano state registrate⁸⁵.

A prescindere dalla circostanza che mancano ancora parti rilevanti della disciplina e che la previsione riguardanti i casi di esclusione ed esenzione appaiono discutibili, sono soprattutto i contenuti delle relazioni AIR che non convincono. Nel complesso esse “solo episodicamente raggiungono un livello di qualità sostanziale adeguato”⁸⁶, evidenziandosi un’insufficiente considerazione delle “opzioni di intervento” alternative, una non adeguata indicazione degli indicatori di impatto da parte delle amministrazioni competenti, una mediamente scarsa attenzione e professionalità con cui tale attività viene condotta.

Com’è stato notato, la verità è che l’AIR non manifesta oggi concretamente un’acquisita cultura della progettazione normativa, riducendosi spesso ad una sorta di “clausola di rito” circa la ridotta entità dei costi da regolazione prodotti dal provvedimento⁸⁷; insomma, più una “pezza d’appoggio” per giustificare il provvedimento piuttosto che un processo

va az one de 'nc denza s e be à de sogge ;) desc z one de e moda à d a az one amm n s a va e d p bb c à; g) desc z one de e moda à pe s ccess vo mon o agg o de p oced men o

S no pe a o che DAGL p ò ch ede e a 'amm n s az one come pe en e even a mod che o n eg az on ne a e az one s 'AIR, ma non ha po e e d bocca e ' e de p ovved men o

⁸¹ Pe q es a ag one, come co da E Abanes , Teo a e ecn ca eg s a va, c , 95, d segno d egge d conve s one de dec e o egge n 207/20 2, ecan e “d spos z on gen a e a de a sa e, de 'amb en e e de ve d occ paz one, n caso d c s s s ab men nd s a d n e esse s a eg co naz ona e” (dec e o s a v cenda de 'ILVA d Ta an o), è s a o ado a o senza a c na e az one AIR

Da no a e, p ù n gene a e, che ogg a no maz one p ù evan e v ene n odo a a ave so a on e dec e o-egge In ea à, se s en a ne 'o ca n base a a q a e 'ana s p even va d n p ovved men o no ma vo è n z ona e ad mp emen a ne a q a à, non s cap sce pe ché p ovved men d genza, ogg soven e p ù de ca pe ché con en o d o me assa nc s ve, dov ebbe o esse ne p v “a p esc nde e” e non s possano nvece mmag na e o me d va az one compa b con p es ppos de ' genza

⁸² Va e a d e q ando, a go d og ca - come ne caso de a egge nanz a a (che s a esc sa) - a e az one semb e ebbe anco p ù necessa a In a gomen o c S Scag a n, La va az one deg e e econom c e nanz a de 'AIR, n La q a à de a no maz one, c , 05, q a e co da che, d nanz a e c che ne con on d a e esc s one, avanza e da o s esso Cons g o d S a o n sede d pa e e s o schema d ego amen o n ma e a d AIR, DAGL ha ep ca o - a d e ve o n modo assa poco conv ncn e - che 'AIR s d segno d egge nanz a a s sa ebbe so o n n me o ese c z o d s e n o con o de no ev o camb amen che o s esso no ma men e è des na o a s b e n sede d app ovaz one pa amen a e

⁸³ C a 9 de D P C M n 70/2008

⁸⁴ E Abanes , Teo a e ecn ca eg s a va, c , 96, ove s po a anche che, pe q an o g a da p ovved men esam na da Com a o pe a eg s az one ne pe odo 26 magg o 2008-5 ebb a o 20 3, s 53 d q es , so an o 4 avevano a e az one AIR Ino e 'A soven e ne a e az one s a va a d segno d egge so opo s a a enz one de Com a o s a assen e anche ogn e men o a 'esenz one da 'obb go d ed ge e a e az one AIR, come nvece s a ebbe p ev s o da D P C M de 2008

⁸⁵ E' n co so d app ovaz one n n ovo ego amen o che dov ebbe asso b e s a a d sc p na s 'AIR che q e a s a VIR Ne a bozza che è s a a d sa pe e cons az on p nc pa e emen d nov à sono seg en a) pe consen e n adeg a o svo g men o de 'AIR, v ene mpos a a e amm n s az on na p n a e p og ammaz one de 'a v à no ma va; b) vengono v s c e d se ez one de p ovved men da so opo e a 'AIR, esc dendos , a g a , p ovved men “d e amen e nc den s n e ess ondamen a n ma e a d s c ezza n e na ed es e na de o S a o”, q e g a dan 'app ovaz one d b anc e cons n v , ego amen me amen e esec v , q e , p ù n gene a e, pe c s po zza n mpa o poco evan e, en o con o d na se d e emen ; c) s n od ce na d sc p na spec a e pe svo ge e 'AIR s dec e - egge

⁸⁶ C Relazione sullo stato di applica one dell’AIR nel 2009-2010, n www.osservatorioair.it.

⁸⁷ F Bassan n-S Papa o-G T be , *Qualità della regola one*, c , 33



utile a conformarlo. Le ragioni di tale, almeno parziale, insuccesso vanno ricercate sia nella circostanza che l' AIR non può essere svolta con riguardo ad alcuni tipi di provvedimento sia nella mancanza di tempo e soprattutto di competenze adeguate all'interno delle amministrazioni.

Alcuni hanno individuato le ragioni di tale modesto bilancio nella scelta di realizzare una sorta di acritica trasposizione nell'ordinamento italiano di uno strumento di matrice anglosassone, "lontano dalla *forma mentis* del nostro ordinamento", che "avrebbe richiesto una base più solida di analisi e modifica profonda del modo di "fare le leggi"⁸⁸.

Secondo il Rapporto OCSE del 2012 sulla qualità della normazione in Italia⁸⁹, lo strumento rappresentato dalla relazione AIR ha delle potenzialità rimaste ancora largamente inesplorate, sottolineandosi in particolare le criticità del meccanismo delle esenzioni, della mancata adozione di una parte della disciplina di dettaglio, della scarsa centralità delle fasi di consultazione nella procedura di elaborazione dell' AIR, della scarsa condivisione di informazioni tra i diversi ministeri, della insufficiente trasparenza nella formazione delle scelte pubbliche. Il Rapporto segnala anche che le circa 150 relazioni AIR predisposte in media annualmente sono un numero eccessivo nella misura in cui ciò si ripercuote negativamente sulla qualità delle stesse, mentre avrebbe più senso concentrarsi, in modo più mirato e accurato, su alcuni provvedimenti più rilevanti.

Per queste ragioni l' AIR può ritenersi, ancora oggi, un "elemento pressoché decorativo"⁹⁰.

6.7. Segue: d) la valutazione di impatto della regolamentazione

L'art. 14 della legge n. 246/2005 ha istituito la VIR, consistente nella "valutazione del raggiungimento delle finalità" e nella "stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni"⁹¹.

L'idea sottesa a tale istituto, del tutto condivisibile, si fonda sulla constatazione che il processo di decisione non può arrestarsi all'approvazione del provvedimento normativo ma deve necessariamente essere seguita da una fase di monitoraggio e valutazione degli effetti concretamente prodotti, al fine di apprezzare l'impatto e l'efficacia dei provvedimenti adottati e orientare la successiva attività di produzione normativa. In questo senso, si è detto che l'attività legislativa è un processo ciclico in continuo divenire⁹².

Ai sensi del D.P.C.M. n. 212/2009, che ha tardivamente definito i criteri e i contenuti generali della VIR, quest'ultima viene effettuata dall'amministrazione competente, dopo un biennio dalla loro entrata in vigore e a successive cadenze biennali, su tutti gli atti normativi sui quali è stata svolta l' AIR, nonché, anche in mancanza di AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti legge.

La valutazione, nel corso della quale non sono previste consultazioni, riguarda in particolare i seguenti aspetti: a) il raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo come indicate nell' AIR; b) la stima degli effetti e dei costi prodotti dal provvedimento su cittadini, imprese, pubblica amministrazione; c) il livello di osservanza delle previsioni contenute nel provvedimento, la individuazione di eventuali criticità riconducibili a lacune del provvedimento; d) gli effetti sulla semplificazione normativa e amministrativa; e) la congruenza con il programma di Governo; f) l'incidenza sul mercato, sui processi di liberalizzazione e sulle libertà dei soggetti.

Come si vede, si tratta di un tipo di apprezzamento dalla portata così vasta che, se preso sul serio, comporterebbe un investimento di risorse, di professionalità e di tempo davvero rilevante.

Alla VIR, come all' AIR, sovrintende il DAGL, che, su richiesta dell'amministrazione interessata, può concedere l'esenzione dalla VIR sia nelle ipotesi di particolare complessità e ampiezza del provvedimento sia quando la verifica non appare giustificata in ragione del tipo di atto. Il Consiglio dei ministri, poi, può sempre deliberare l'esenzione dalla

⁸⁸ Così A. G. Eco, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, n. www.federalismi.it; anche C. Fa. a., *L'analisi di impatto della regolamentazione*, c. 55.

⁸⁹ *Better regulation in Europe: Italy 2012*, c. 5, s. q. a. e. s. veda M. P. cch., *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, n. www.osservatoriosullefonti.it, 2/20 2, ss.

⁹⁰ Sena o de a Rep bb ca, Se v z o q a à deg a no ma v., *Analisi di impatto della regolamentazione Dossier. n. 5*, Roma, 2008, 9.

⁹¹ S. a VIR, c. M. P. e ange o., *La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e regioni*, n. *La qualità della normazione*, c. 93ss e A. Gh. be., *Decreto PCM 19 novembre 2009 n. 2012 recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*, n. *Codice di Drafting*, L. b. o II, n. www.tecnichenormative.it.

⁹² L. Made., *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, La. sanne, 1985, 33.



VIR, senza neanche renderne conto, a differenza dei casi di esenzione dall’AIR, neppure nella relazione annuale al Parlamento. Di fatto l’esenzione è la regola e la VIR è l’eccezione, anche perché l’inadempienza rispetto alla VIR da parte di una amministrazione non comporta alcuna conseguenza negativa. Inoltre, come si è notato, in tutta la procedura il Parlamento svolge un ruolo del tutto marginale⁹³.

Anche con riguardo alla VIR, la disciplina è ancora incompiuta, non essendo stata adottata la direttiva del P.C.M. che avrebbe dovuto stabilire i metodi di analisi e i modelli di VIR.

In definitiva si tratta di un’esperienza ad oggi assolutamente insoddisfacente, attesa la “totale assenza di esperienze registrabili a livello statale”. E anche a prescindere dallo scarso riscontro in termini quantitativi, perplessità di ordine più generale sull’istituto sono state avanzate in relazione alla scelta di predisporre un tipo di verifica *ex post* che si rivolge ai singoli atti piuttosto che al complesso delle politiche pubbliche riguardanti un certo ambito materiale, considerate appunto nel loro insieme⁹⁴.

La verità è che, affinché gli strumenti della qualità possano davvero ottenere dei risultati, a maggior ragione per quanto riguarda i metodi di valutazione di impatto dei provvedimenti normativi, occorre che si verifichino alcune precondizioni: innanzi tutto, occorre un’“autorevole regia politica”, poi il consenso delle amministrazioni e dell’opinione pubblica, inoltre che siano attivate strutture dotate di elevate professionalità, capaci di utilizzare strumenti efficaci di consultazione e, sul modello della *Better Regulation Unit* britannica, indipendenti dalle ordinarie strutture preposte alla elaborazione e approvazione dei testi normativi⁹⁵. Tutto questo nell’esperienza italiana è ancora molto lontano.

Del resto, com’è stato notato, uno degli ulteriori segnali che dimostrano come la volontà politica di portare davvero a regime gli strumenti della qualità della normazione sia più formale che sostanziale risiede nella scarsa considerazione del fattore tempo nell’affrontare i processi di decisione politica⁹⁶: in altre parole, occorrerebbe una maggiore attenzione all’esame sistematico dei tempi in relazione alle diverse fasi (ATN, AIR, VIR) e ai diversi soggetti chiamati ad intervenire in modo tale che sia possibile predisporre un’adeguata programmazione delle procedure da seguire per la formazione degli atti normativi⁹⁷.

7. I giudici e i custodi della qualità della normazione con riguardo alla fase di formazione delle norme

Una volta esaminato, nelle sue varie declinazioni, l’insieme degli strumenti, delle regole e delle procedure poste a presidio della qualità delle norme nel momento della loro formazione, resta da sondare la questione della effettività di tale presidio, ovvero il problema della giustiziabilità di tali regole.

E’ ovvio che la risposta non può essere univoca, perché essa dipende da una serie di variabili, quali, in primo luogo, l’individuazione del tipo di vizio da cattiva qualità della normazione che si presume sussistente, la sua gravità, nonché il rango delle disposizioni che fissano il parametro sulla cui base effettuare il relativo accertamento.

Certamente, in via preliminare, non può negarsi che la progettazione legislativa sia un campo “a forte dominanza politica”⁹⁸, le cui regole sono sovente contenute in atti di autoregolamentazione, la cui osservanza, ad esempio nel caso delle Assemblee legislative, è tradizionalmente considerata un ambito riservato e sottratto, in tutto o in parte, al diritto comune.

⁹³ A. Veasò, *L’esperienza italiana della consultazione: un percorso a zig zag in una governance problematica*, in M. Ravea (a cura di), *“Buone regole” e democrazia*, c. 209

⁹⁴ M. Peangeo, *La verifica dell’impatto della regolamentazione*, c. 93ss

⁹⁵ F. Bassani-S. Papaio-G. Tbe, *Qualità della regolamentazione*, c. 0

⁹⁶ G. U. Rescigno, *I presupposti filosofici*, c. 74

⁹⁷ In questo senso, peraltro, sembra ora andata a bozza del governo che dovrebbe essere adottata la disciplina dell’AIR che, a sua volta, si vedeva a norma 86. Con particolare riguardo a VIR, in particolare, e proprio in vista del maggiore evolversi del processo di attuazione delle disposizioni da sottoporre alla valutazione, a sempre maggiore attenzione deve essere dedicata alla fase di consultazione con soggetti pubblici e privati.

⁹⁸ Così R. Rombo, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l’indivisibilità del giudizio costituzionale a verificare i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 425



7.1. Il ruolo della Corte costituzionale: a) alla ricerca di un parametro per la qualità della normazione

Come si è detto, il dibattito sulle “buone leggi” finisce per risultare fine a se stesso se non vengono individuati strumenti efficaci posti a presidio di tale obiettivo⁹⁹. E tra le soluzioni più efficaci vi è certamente quella di dotare di una qualche copertura costituzionale l'esigenza della buona qualità delle norme, essendo assai arduo ma ci torneremo nel prosieguo che le regole sulla qualità normativa fissate con legge ordinaria, o ancor più con atti di rango inferiore, pur importanti per orientare, conformare e stimolare i comportamenti e le prassi, possano effettivamente vincolare la produzione normativa. Occorre individuare, come si è detto¹⁰⁰, una “dimensione alta” del fenomeno della qualità.

Ora, la questione del valore parametrico delle regole sulla qualità della normazione potrebbe interessare la Corte costituzionale sotto due distinti profili. In primo luogo, qualora la stessa dovesse ritenere che una sufficiente chiarezza e conoscibilità delle norme rappresenti di per sé, intesa quale corollario della certezza del diritto o in relazione ad altro valore costituzionale, un fattore autonomamente utilizzabile quale parametro di costituzionalità; in secondo luogo, riconoscendo il rango di parametro alle norme sulla produzione, dovendosi ovviamente differenziare a seconda del loro diverso grado.

Cominciamo dal primo aspetto.

Com'è noto, la Corte costituzionale, quanto meno con riguardo alle norme penali, è sembrata apparentemente ricondurre il valore della certezza del diritto intesa quale “sufficiente grado di uniformità del trattamento giuridico delle medesime fattispecie”¹⁰¹ e rispetto alla quale la chiarezza delle leggi è requisito necessario nell'alveo delle garanzie di rilevanza costituzionale. In una notissima decisione il Giudice delle leggi, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5 c.p., ha avuto modo di osservare, in particolare, che la mancanza di riconoscibilità della normativa comporta l'“ignoranza inevitabile” della legge¹⁰², tenuto conto, come viene precisato in un'altra occasione, che gli errori nella redazione del testo rappresentano per il cittadino una “vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo”¹⁰³. Tornando alla decisione del 1988, la conclusione cui giunge la Corte è quella per la quale, poiché “nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato”, occorre che vi siano “leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento”.

Si tratta, invero, di un orientamento che trova piena giustificazione in ragione della peculiarità della norma penale, rispetto alla quale i margini interpretativi sono necessariamente più ridotti e alla quale si riconnettono i principi di legalità e di tassatività dei reati e delle pene, che “sono espressione della contropartita (d'origine contrattualistica) che lo Stato offre in cambio, appunto, dell'obbligatorietà della legge penale ...”¹⁰⁴. In altre parole, non è tanto alla certezza del diritto che si è appellata la Corte nelle citate occasioni, bensì ad una sua speciale declinazione, resa manifesta in particolare nell'art. 25, comma 2, Cost.¹⁰⁵. Ne consegue che le soluzioni prospettate dalla Corte nelle richiamate decisioni non sono *tout court* “esportabili” oltre il recinto del sistema penale, ancorché ciò non significhi che le argomentazioni seguite non possano, in linea di principio, essere condotte anche oltre quell'ambito. Operazione che, salvo quanto diremo nel prosieguo, la Corte si è bene guardata dal fare, almeno in modo esplicito.

Del resto, la cautela del Giudice costituzionale è in un certo senso giustificata dalla dottrina prevalente, sul presupposto che il processo di formazione delle norme abbia una connotazione politica tale che “le procedure e le tecniche di legislazione hanno carattere sovente strumentale rispetto a ciò che risulta essere davvero importante, ossia il

⁹⁹ R. Zacca, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, c. 6.

¹⁰⁰ P. Cosanzò, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione con riferimenti comparati e all'UE*, in *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, 2009, 77ss.

¹⁰¹ G.M. Saletto, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 066.

¹⁰² C. Cosanzò, *sen. n. 346/ 1988*.

¹⁰³ C. Cosanzò, *sen. n. 85/ 1992*, con la quale, sempre in ambito penale, si dichiara a carico della legge con cui è stata emanata la sentenza di condanna, la mancanza di chiarezza e di certezza del diritto.

¹⁰⁴ C. Cosanzò, *sen. n. 364/ 1988*.

¹⁰⁵ Analogamente, C. Cosanzò, *sen. n. 85/ 1992*, nella quale si è dichiarato che la mancanza di chiarezza e di certezza del diritto, non consente al cittadino di comprendere e corrispondere alle prescrizioni penali, e, a causa, nell'occasione, della mancanza di chiarezza e di certezza del diritto, così violando, ancora, l'art. 25, comma 2, Cost.

Si veda anche *sen. n. 364/ 1996*.



perseguimento dell'obiettivo sostanziale prefissato"¹⁰⁶. E anche a prescindere da tale considerazione, è evidente in ogni caso che la Corte, per il modello di sindacato di costituzionalità in cui è inserita, potrebbe al massimo svolgere un tipo di controllo di carattere puntuale ed episodico, ancorché dal rilevante valore simbolico e di precedente, e non certo un'attività di accertamento sistematico del rispetto dei canoni di buona normazione.

Non sono mancati, peraltro, una serie di tentativi tesi a dimostrare il valore parametrico delle regole sulla buona qualità della normazione. Taluni autori, in particolare, hanno riconosciuto l'illegittimità costituzionale delle disposizioni "oscure", rispetto alle quali "non è possibile argomentare l'estrazione di una norma vincolante", sul presupposto che certe disposizioni costituzionali presuppongono necessariamente la conoscibilità e comprensibilità delle norme (artt. 13, 15, con riguardo alle riserve di legge, 54, sul dovere di osservare le leggi, e 73, sulla pubblicazione delle stesse), oppure ricavando dalla previsione per la quale i disegni di legge debbano essere approvati articolo per articolo (art. 72 Cost.) la regola da cui desumere l'incostituzionalità almeno dei provvedimenti a contenuto eterogeneo¹⁰⁷.

Altri hanno prospettato la possibilità di considerare la buona qualità della normazione quale corollario del principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge¹⁰⁸. Altri, ancora, hanno ritenuto suddetta qualità una "implicazione necessaria del sistema" e "obiettivo costituzionalmente rilevante affinché altri principi e regole di diretta ed incontestabile portata parametrica siano tenuti presenti nella produzione legislativa"¹⁰⁹.

Certo, potrebbe essere utile, anche per sollecitare la Corte a rompere gli indugi, l'introduzione di una specifica disposizione costituzionale in tema di qualità della normazione, sull'esempio di quanto è stato fatto a livello regionale in alcuni Statuti¹¹⁰. In ogni caso, già oggi i parametri cui potersi appigliare non mancano e la via rappresentata dal sindacato di costituzionalità, almeno nei casi più evidenti di cattiva qualità della legislazione, andrebbe forse sostenuta con maggior forza. Anche la cautela dovuta alla rilevante "politicità" del procedimento di formazione delle norme può forse essere temperata considerando come la Corte ha in numerose occasioni dimostrato di saper convivere con analoghe difficoltà.

Più in particolare, sembra indubitabile che la certezza del diritto rappresenti un valore che si pone quale "presupposto" dello stesso fenomeno giuridico¹¹¹, la cui evidente, grave insussistenza, quando non comporta la compressione anche di uno specifico parametro di costituzionalità, rende comunque la norma irragionevole. Se il giudizio sulla ragionevolezza, infatti, comporta che sia esaminata la coerenza delle disposizioni, sia all'interno del testo legislativo che nel contesto normativo, "la rispondenza degli interessi tutelati dalla legge ai valori ricavabili dalla tavola costituzionale o al bilanciamento tra gli stessi" nonché "la congruità tra mezzi approntati e fini perseguiti"¹¹², pare possibile affermare come tale parametro, in tutte le sue accezioni, possa dirsi osservato solo sul presupposto che la norma oggetto del sindacato sia, prima di tutto, sufficientemente conoscibile e chiara. Se la norma è irrimediabilmente incomprensibile sarà sempre irrimediabilmente irragionevole¹¹³.

E in questo senso, a ben vedere, vi sono state alcune aperture nella giurisprudenza costituzionale, che, negli ultimi anni, si è mostrata in effetti meno restia a chiamare in causa l'esigenza del rispetto delle regole di tecnica normativa, cogliendo talora nella violazione delle stesse una prova, appunto, di implicita irragionevolezza delle scelte del legislatore.

Emblematica, di recente, la sentenza n. 200/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell' art. 3, comma 3, del d.l. n. 138/2008, laddove lo stesso disponeva "l'automatica «soppressione» di tutte le normative statali

¹⁰⁶ Così R Rombo, *Tecnica legislativa e qualità della legge*, cit., 435. S. Scaglione, *Il presupposto della buona legge*, in M. A. N. S., *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, 77ss; R. P. N. d. S. Scaglione, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, 757ss; E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caiafa, Torino, 2009, 5 ss; P. Cosanzò, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, cit., 77ss.

¹⁰⁷ M. A. N. S., *La legge oscura: come e perché non funziona*, cit., 77ss. S. Scaglione, *Specie di legge oscura*, in *La legge oscura: come e perché non funziona*, cit., da 100, *Commento*, n. 22/2012, che parla espressamente di "esigenze di buona tecnica normativa", nonché "conseguenze di ordine pubblico e di ordine di precedenza a pagamento".

¹⁰⁸ R. B. è, *Qualità della legge e forme di governo*, cit., 87.

¹⁰⁹ P. Cosanzò, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, cit., 77ss.

¹¹⁰ C. A. M. e., *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo*, cit., 397ss, che cita anche S. Scaglione, *Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria*.

C. M. A. N. S., *La legge oscura: come e perché non funziona*, cit., 3.

¹¹² F. Casavola, *La giustizia costituzionale nel 1994*, in *www.cortecostituzionale.it*, 9ss.

¹¹³ P. G. U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, 62s, a commento della sentenza n. 200/2012, *Commento*, n. 22/2012, che parla di "esigenze di buona tecnica normativa", nonché "conseguenze di ordine pubblico e di ordine di precedenza a pagamento".



incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche”, atteso che, per la Corte, omettendo di individuare puntualmente quali normative dovevano ritenersi abrogate, tale previsione poneva “le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza”, con il rischio di determinare “ambiguità, incoerenza e opacità su quale [fosse] la regolazione vigente”.

E ancora, nella recente sent. n. 70/2013 la Corte costituzionale ha riconosciuto che una normativa assolutamente incomprensibile, frammentaria e “foriera di incertezza” è sintomo di un esercizio irrazionale della discrezionalità legislativa, anche perché rende non individuabile l’interesse perseguito dalla disciplina¹¹⁴.

7.2. Segue: b) il problema della vincolatività (e della parametricità) delle norme sulla produzione

Veniamo alla seconda possibile modalità di coinvolgimento della Corte costituzionale in tema di qualità della normazione: quella che attiene alla questione della parametricità delle norme sulla produzione.

La questione è nota. Ci limitiamo a richiamarla molto brevemente.

La Costituzione contiene alcune limitate disposizioni sui procedimenti di formazione degli atti normativi (artt. 70 81 Cost., in tema di legge, *referendum* abrogativo, delegazione legislativa e decretazione d’urgenza), la cui eventuale inosservanza determina, com’è ovvio, l’ipotesi più evidente di cattiva qualità formale della normazione, che si traduce in un’indiscutibile causa di illegittimità costituzionale.

Tuttavia la maggior parte delle regole sulla produzione delle norme è contenuta in fonti di rango primario, siano esse regolamenti parlamentari o atti con forza di legge¹¹⁵. Quanto ai regolamenti parlamentari, è nota la sostanziale chiusura della Corte pur con qualche crepa rispetto alla prospettiva di utilizzare gli stessi come parametro interposto di costituzionalità¹¹⁶. Non c’è dubbio che l’auspicabile superamento di questo tradizionale indirizzo potrebbe rappresentare una svolta anche sul fronte del sindacato sulla qualità delle norme.

Quanto invece agli atti con forza di legge, se nessun problema si pone, ovviamente, nel riconoscere il carattere vincolante degli stessi nei confronti del procedimento di approvazione di fonti secondarie¹¹⁷, discorso diverso deve farsi con riguardo alle fonti primarie.

Quest’ultima è la questione più delicata.

Alcuni autori, com’è ben noto, hanno riconosciuto ad alcune tipologie di fonti di rango primario tra le quali quelle contenenti norme che fissano limiti di forma o di sostanza alla legislazione un contenuto materialmente costituzionale e perciò la loro idoneità ad ergersi come limite alla legge alla stregua di veri e propri parametri di legittimità costituzionale¹¹⁸, anche in considerazione della loro natura “strumentale”, che le rende “gerarchicamente

¹¹⁴ C. anche Co e cos , sen n 303/2003, ove s’è pa a o d “va o e cos z ona e de a ce ezza e de a ch a ezza no ma va”, che “deve a e agg o s ogn a a cons de az one” In senso ana ogo v anche e decc n 245/ 984 e 8 / 993

¹¹⁵ E’ no o che a Co e cos z ona e, n conseg enza de “nd pendenza g a en g a a” d c devono gode e e Assemb ee pa amen a , ha esc so ego amen pa amen a da nove o deg a con o za d egge d c a ’a 34 Cos , a ne d g s ca ne ’ns ndacab à asso a (sen n 54/ 985) o e che ’n zzab à (e a va) come pa ame o d cos z ona à S p no, pe , c G L Con , *I regolamenti parlamentari*, n AA VV , *L’accesso alla giusti ia costitu ionale: caratteri limiti e prospettive di un modello*, a c a d R Rombo , Napo , 2006 437ss

Q an o ag a s a p od z one aven o za d egge, c a meno a egge n 400/ 988, con g a do a ’a v à no ma va de Gove no, a egge n 2 2/2000, s o s a o de con b en e, a egge n 96/2009, s e egg d s ab à, e a egge n 234/20 2, n ma e a d de egaz one e o pea

¹¹⁶ C a ce be ma sen n 9/ 959, che amme e s ndaca o d eg m à cos z ona e s p oced men o eg s a vo con esc s vo e men o a spe o de e d spos z on cos z ona e con esc s one nvece de a ve ca de ’osse vanza de e no me con en e ne ego amen pa amen a ; nonché, assa p ù d ecen e, c Co e cos , sen n 246/20 0, n ema d p oced men o d d s acco d a c n com n da na eg one con s ccess va agg egaz one ad a a eg one, a sens de ’a 32, comma 2, Cos , ove s osse va, con va az on d ca a e e gene a e, che “a no ma cos z ona e è ’ n ca che possa po e de v nco d ca a e e p oced men a e a ’ope a o deg o gan eg s a v”, men e nvece “e moda à d p ed spos z one de a doc men az one e a va a avo de e Comm ss on e de ’A a en ano p enamen e neg *interna corporis* de e Assemb ee pa amen a e che, q nd , s a a d n’ ndag ne e a va ad adep men ma e a p ope de c a ’esp ess one de vo o che deve ene s «asso b a da a va az one c ca co e o svo g men o de avo pa amen a , che so o a Came a è compe en e a comp e e»”

In do na, c , pe , M Mane , *Procedimenti controlli costituzionali e conflitti nella forma ione degli atti legislativi*, n AIC, *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napo , 20 2 e N L po, *La difficile “tenuta” del diritto parlamentare tra Corte costitu ionale Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, n A Manze a (a c a d), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bo gna, 20 2, 99ss

¹¹⁷ C M Massa, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napo , 20 , ss Pe a o, come co da o n p ecedenza, ca a e e v nco an e de e on s a p od z one spe o a ego amen gove na v è a o a s pe a o, neg m ann , a ave so ’a c o d q a ca e a n a de Gove no a a s eg a d “dec e d na a non ego amen a e”

¹¹⁸ F Mod gno, *L’invalidità della legge. I. Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, M ano, 970, spec 85



sovraordinate¹¹⁹. All'opposto, vi è chi disconosce un vero e proprio valore condizionante alle norme sulla produzione contenute in fonti primarie¹²⁰, o ancora chi ritiene che si possano prospettare soluzioni diverse a seconda del tipo di norma sulla produzione cui si intenda fare riferimento¹²¹. Per la dottrina maggioritaria le norme sulla produzione contenute in fonti primarie possono ritenersi idonee, al massimo, ad indicare al legislatore delle esigenze "ordinamentali"¹²², che tendono ad imporsi quali "limiti logici" o "autovincoli"¹²³, ma niente che possa superare il dato per il quale un'eventuale loro violazione non determina alcun tipo di sanzione sul piano della legittimità delle fonti coinvolte.

Quanto alla Corte costituzionale, la stessa è ferma nel ritenere che le fonti primarie, ancorché contenenti norme sulla produzione, non possono assurgere al rango di parametro di legittimità, eccettuata ovviamente la possibilità di qualificarle come "norme interposte", dunque di riconoscere loro uno "statuto" implicitamente costituzionale. Soluzione, quest'ultima, che chiaramente può essere condotta dal Giudice delle leggi in modo più o meno esteso ed incisivo¹²⁴.

In ogni caso, si sente oggi con forza l'esigenza di mettere mano ad una riforma costituzionale che riguardi i procedimenti di formazione delle norme, per "dare finalmente un governo a processi fin qui largamente sregolati"¹²⁵. Si dovrebbe trattare, in particolare, dell'introduzione di poche regole, anche molte generali ed elastiche, magari anche di un semplice rinvio a successive leggi ordinarie, in grado tuttavia di dare respiro costituzionale alla esigenza della "buona formazione" della normazione. Prospettiva che, in effetti, sembrerebbe essere apprezzata nella (bozza di) relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013¹²⁶.

Infine, per concludere il discorso sul tema della vincolatività delle norme sulla produzione, anche fuori dal possibile campo di azione della Corte costituzionale, vale la pena di ricordare che alcune norme siffatte o meglio alcuni istituti volti alla garanzia della qualità della normazione nel momento del suo formarsi sono introdotte da atti interni di organi costituzionali (circolari e direttive) o addirittura da fonti secondarie. Qui ovviamente il discorso è diverso. Nel secondo caso¹²⁷, pare ovvio che la possibilità delle predette regole di vincolare il redattore degli atti normativi si riduce corrispondentemente; quanto al primo¹²⁸, le richiamate norme sono in grado di vincolare tutt'al più i funzionari dei rispettivi organi, mentre assumono, per le Assemblee parlamentari e per il Governo, il valore di "un'autorevole esortazione"¹²⁹.

⁹ A Pizzo sso, *Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto. Artt. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Gaetano, Bologna-Roma, 2003, 23ss.

²⁰ A. Ruggie, *La legge come fonte sulla norma*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2003, 3083ss.

² P. Caneva, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla norma e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Dir.rom.att.*, 2003, 44ss.

²² C. o. a. E. Abanes, *Teoria e tecnica legislativa*, c. 70.

²³ S. pens., a. o. d. esemp. o., con spec. co. g. a. d. o. d. e. o. egge, a. a. e. n. 22/2002, ne' occasione a. Co. e., p. avendo esc. so. n. nea con s. o. p. eceden. (Co. e. cos., nn. 28 e 7/2008) - che e. nd. caz. on. con. en. e. ne. 'a. 5, comma 3, de. a. egge. n. 400, con. pa. co. a. e. g. a. d. o. a. eq. s. o. d. necessa. a. omogene. à. de. con. en. de. dec. e. o. egge, possa. eva. e. d. e. amen. e. come. pa. ame. o. d. eg. m. à. de. a. no. ma. es. anea. n. se. a. n. sede. d. conve. s. one. da. Pa. amen. o., che. a. man. canza. d. a. e. eq. s. o. "cos. sce. esp. c. az. one. de. a. ratio. mp. c. a. de. secondo. comma. de. 'a. 77. Cos., q. a. e. mpone. co. egamen. de. 'n. e. o. dec. e. o. egge. a. caso. s. a. o. d. na. o. d. necess. à. e. genza".

²⁵ Così A. Ruggie, *La legge come fonte sulla norma*, c. 25.

²⁶ De. cap. o. II. de. a. Re. az. one. s. segna. ano, n. pa. co. a. e. a) p. no. 4. "a. Comm. s. s. one. (...) p. pone. d. m. a. e. e. poss. b. à. d. co. so. a. dec. e. egge, che. devono. es. a. e. no. s. men. o. asso. amen. es. a. o. d. na. o. Q. es. o. e. e. o. s. p. ò. ene. e. o. a. ave. so. a. nd. v. d. az. one. de. a. Legge. n. 400/88. come. egge. o. gan. ca, q. a. o. a. s. add. ven. sse. a. cons. de. a. e. a. egge. o. gan. ca. pa. ame. o. d. cos. z. ona. à. de. e. gg. o. d. na. e, opp. e. a. ave. so. a. cos. z. ona. zzaz. one. de. m. p. ev. s. n. q. e. a. egge. ..."; b) p. no. 5. "ad. avv. so. de. a. Comm. s. s. one. occo. e. m. g. o. a. e. a. q. a. à. de. a. nos. a. eg. s. az. one. c. ve. o. nade. g. a. o. s. ve. be. a. n. nce. ezza. de. s. gn. ca. o. de. e. gg. e. q. nd. n. es. one. de. ondamen. a. e. p. nc. p. o. de. a. ce. ezza. de. d. o. S. p. pone. pe. c.ò. d. s. ab. e. n. Cos. z. one. che. Rego. amen. pa. amen. a. con. e. scano. a. P. es. den. e. d. Assemb. ea. po. e. e. d. ende. e. nam. s. s. b. emendamen. d. con. en. o. e. e. o. geneo. e. d. ado. a. e. m. s. e. necessa. e. (...) pe. ché. d. segn. d. egge. abb. ano. n. con. en. o. omogeneo. e. co. s. p. onden. e. a. o. o".

²⁷ S. vedano. e. c. co. a. de. P. es. den. d. Came. a. e. Sena. o. ovve. o. q. e. de. P. es. den. e. de. Cons. g. o. de. m. n. s., e. ch. ama. e. n. p. ecedenza.

²⁸ S. vedano. e. c. co. a. de. P. es. den. d. Came. a. e. Sena. o. ovve. o. q. e. de. P. es. den. e. de. Cons. g. o. de. m. n. s., e. ch. ama. e. n. p. ecedenza.

²⁹ R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, c. 7, che. zzaz. a. e. esp. ess. one. con. e. men. o. a. e. c. co. a. do. a. e. ne. e. Came. e.



7.3. Segue: c) l'ipotesi di introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari mirato al controllo della qualità delle norme

Come si è detto, anche se dovesse realizzarsi la prospettiva di un sindacato di costituzionalità sulla qualità della normazione attraverso un "allargamento" del parametro, il modello di giustizia costituzionale italiano renderebbe comunque tale prospettiva del tutto episodica e dunque relativamente efficace. In questo senso, *de jure condendo*, potrebbe valer la pena di pensare, o meglio ripensare, all'ipotesi di introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari teso proprio al controllo sui vizi formali della legge.

In merito all'ipotesi più generale, di introduzione nell'ordinamento italiano del ricorso diretto delle minoranze, sono note le controindicazioni e i rischi che la dottrina ha rilevato¹³⁰.

Essi, per lo più, non hanno riguardato l'istituto in sé, che è presente in un certo numero di ordinamenti europei ed è considerato uno strumento che ben si colloca nei regimi democratici contemporanei, ove, come si è notato, la tradizionale separazione dei poteri ha assunto in parte le sembianze della contrapposizione tra maggioranze e opposizioni e dove le Corti costituzionali possono rappresentare uno dei pochi argini agli abusi delle prime a danno delle seconde¹³¹. Le perplessità riguardano, invece, prevalentemente l'idea di compiere una siffatta operazione nel contesto politico istituzionale italiano, dove il livello di conflittualità è più accentuato rispetto ad altri ordinamenti, cosicché una riforma di tale tipo avrebbe come conseguenza, da una parte, quella di un possibile utilizzo dell'istituto con finalità esclusivamente ostruzionistiche, o comunque strumentali, e, dall'altra, quella di accrescere oltremisura – più di quanto già non sia, per così dire, fisiologicamente – il tasso di politicità del sindacato costituzionale e dunque, di conseguenza, "politicizzare" la Corte costituzionale. In un periodo storico, peraltro, dove già non mancano le polemiche riguardanti il ruolo e la legittimazione del Giudice delle leggi.

Si tratta di obiezioni da non sottovalutare.

E tuttavia, a noi pare che le stesse possano essere superate nella misura in cui si pensi ad un ricorso diretto disciplinato in modo puntuale – a differenza di quanto, ad esempio, era accaduto in occasione dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nel 1997, ove si era vagamente prospettata l'introduzione di un ricorso diretto delle minoranze a tutela dei diritti fondamentali – e soprattutto mirato esclusivamente all'obiettivo della verifica della conformità delle leggi, e degli atti aventi forza di legge, rispetto alle norme che regolano il loro procedimento di formazione; vale a dire un ricorso volto ad accertare soltanto i vizi *in procedendo* degli atti normativi, sul presupposto che gli stessi sottendano un contrasto tra le forze politiche¹³².

Dovrebbe trattarsi, ad opinione di chi scrive, di un giudizio da svolgersi in un momento successivo alla pubblicazione della legge, anche se chiaramente a ridosso della stessa, sia perché tale soluzione appare più coerente con il modello italiano di sindacato di costituzionalità sia per la ragione che la stessa consente di limitare, almeno in parte, i rischi di politicizzazione di cui si è detto sopra, certamente più concreti se il controllo viene inserito all'interno del processo stesso di formazione della legge. Inoltre, un controllo *a posteriori* interferisce in modo meno diretto, o meglio si coordina meglio – dato che si tratta di due forme di sindacato dalla natura e dagli effetti diversi – con il potere di rinvio del Presidente della Repubblica.

Un giudizio, infine, che sarebbe in ogni caso molto più incisivo se accompagnato da un *revirement* giurisprudenziale riguardante l'accennata questione della utilizzabilità come parametro dei regolamenti parlamentari.

¹³⁰ C. Scovazzi, con diverse posizioni, a. g. a., G. D'Orazio, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano 1996, ss., F. Benvenuti, *Il ricorso delle minoranze e parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2000, G. Benvenuti, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze e parlamentari ai giudici sulle leggi*, n. AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 48ss.; R. Rombo, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, n. AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignone, Milano, 2009, 448ss.

¹³¹ L. Favoreo, *La contribution du Conseil constitutionnel, n. Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, a cura di L. Cassa, Padova, 1998, 89, chiama anche da G. Benvenuti, *Una riforma non necessaria*, c. 50.

¹³² G. Zagrebelsky, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, n. *Giust. e Cost.*, 1999, 42.

Favoreo adopoulos, *Relazione di sintesi: prospettive di ampliamento dell'accesso alla giustizia costituzionale*, n. AA.VV., *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, a cura di R. Taich, Torino, 2002, spec. 35, A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, c. 5, e P. Passaglia, *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, n. AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Siano, Torino, 2000, 322ss.



Infine, la soluzione prospettata, di cui certo non si nascondono anche le implicazioni problematiche, avrebbe anche il pregio di rappresentare una sorta di “deterrente” contro la cattiva qualità della normazione, per la sua capacità di indurre ad una “razionalizzazione delle scelte legislative in via preventiva rispetto all’eventuale contraddittorio davanti all’organo di giustizia costituzionale”¹³³.

7.4. Il ruolo del Presidente della Repubblica

Nell’ambito dei suoi poteri di promulgazione e di rinvio delle leggi, di emanazione dei decreti e dei regolamenti nonché di autorizzazione della presentazione al Parlamento dei disegni di legge del Governo, il Presidente della Repubblica svolge un ruolo rilevante in materia di salvaguardia della buona qualità della normazione, notevolmente ampliatisi soprattutto a partire dalla Presidenza Ciampi.

Gli strumenti attraverso i quali il Capo dello Stato svolge questo suo ruolo sono tanto quelli formali dei messaggi che accompagnano i rinvii delle leggi ai sensi dell’art. 74 Cost. tanto quelli informali, quali le lettere pubbliche o, più in generale, l’attività di *moral suasion*¹³⁴.

Sono quattro, in particolare, i rinvii decisi dal Presidente Ciampi per ragioni di tecnica legislativa nei confronti di altrettante leggi¹³⁵. Negli stessi ricorre sovente l’idea che la cattiva qualità della normazione possa rappresentare una causa di illegittimità costituzionale, mentre viene fatto esplicito riferimento, con particolare riguardo alla prescrizione circa la necessaria omogeneità del contenuto del decreto legge, al dovere di osservare “rigorosamente” la legge n. 400/1988, riconoscendo esplicitamente alla stessa un “valore ordinamentale”¹³⁶.

Nel rinvio del 16 dicembre 2004, riguardante la legge di riforma dell’ordinamento giudiziario, il Capo dello Stato rileva la difficoltà di esaminare il testo in quanto “le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo”; nell’occasione, il Presidente Ciampi richiama il Parlamento “su un modo di legiferare che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo, e, segnatamente, con l’art. 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale””.

Il Presidente Napolitano non ha sottoscritto messaggi formali al Parlamento riguardanti la questione della qualità della normazione ma si è prodotto in numerosi interventi informali, peraltro indirizzati alle più alte cariche istituzionali, biasimando la cattiva qualità della normazione di alcuni provvedimenti con riguardo sia al non coerente utilizzo del sistema delle fonti che all’ambiguità e oscurità di talune previsioni.

Ad esempio, con lettera del 15 luglio 2009, indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri della Giustizia e dell’Interno, il Capo dello Stato osserva, con riguardo al disegno di legge in tema di sicurezza (legge n. 94/2009), riprendendo peraltro alcuni rilievi già segnalati dal Comitato per la legislazione nonché la giurisprudenza costituzionale in materia, una serie di “perplexità e preoccupazioni” soprattutto in relazione alla “disomogeneità e estemporaneità” di numerose disposizioni contenute nello stesso disegno, ricordando altresì che “il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti a criteri di stabilità e certezza della legislazione, anche per le difficoltà e le controversie che ne nascono in sede di applicazione”.

Ancora, con tre lettere, del 22 maggio 2010, del 22 febbraio 2011 e del 22 febbraio 2012, indirizzate ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, il Presidente Napolitano, in occasione della promulgazione di altrettante leggi di conversione di decreti legge, torna sulla questione delle incisive modifiche apportate dal Parlamento in sede di conversione, prassi dalla quale deriva il carattere eterogeneo del contenuto della legge di conversione, criticando

¹³³ L. Mezzo, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Roma, 1992, 3-9.

¹³⁴ In argomento, Decen, R. Rombo, *Il rinvio delle leggi*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggie, Torino, 2005, 53ss; G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo*, a cura di A. Badassa e G. Scaccia, Roma, 2005, 42ss; D. Gaian, *Il capo dello Stato e le leggi*, II, Milano, 2005, 1ss; I. Pezzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2005, 1ss.

¹³⁵ M. C. G. Soave, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli, 2004, 3ss.

¹³⁶ Nell’ambito del decreto legge di conversione del decreto legge, Presidente Ciampi, nella comunicazione di omogeneità del contenuto della legge di conversione, che, essendo legge di natura, ha “valore ordinamentale, in quanto è l’eposato del decreto legge di emanazione e deve quindi essere (...) oggettivamente omogeneo”.



aspramente tale prassi, anche per la “sua incidenza negativa sulla qualità della legislazione”, richiamando l’art. 77 Cost., l’art. 15 della legge n. 400/1988, nonché, nell’ultima occasione, anche la sent. n. 22/2012 della Corte costituzionale.

Il Presidente della Repubblica, nel criticare l’uso distorto delle fonti, stigmatizza in particolare i comportamenti tenuti da Parlamento e Governo non istituzionalmente corretti perché lesivi del suo stesso ruolo istituzionale di garanzia. Con lettera del 9 aprile 2009, ad esempio, indirizzata ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, Egli si lamenta espressamente della circostanza che venga sottoposto alla promulgazione una legge di conversione di un decreto legge in prossimità della scadenza di quest’ultimo e in una versione notevolmente diversa dal testo a suo tempo emanato, impedendo di fatto al Presidente della Repubblica “il pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida”.

Come si vede, interventi ricorrenti, puntuali, mirati, dai toni talora anche piuttosto duri, in un certo senso “azzardati”, almeno secondo una certa visione del ruolo del Capo dello Stato. Interventi come si è detto non coercitivi ma di “pedagogia istituzionale”¹³⁷.

E tuttavia, interventi per lo più destinati a cadere nel vuoto, ancorché utili, come spesso si ricorda, a diffondere la “cultura” della buona qualità della normazione.

7.5. Il ruolo del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato, come si sa, è coinvolto sul tema della qualità della normazione sia in quanto organo consultivo che in quanto giudice.

La sua sezione consultiva, istituita nel 1997, rende pareri obbligatori sugli schemi di atti normativi governativi e ministeriali ai sensi dell’art. 17 della legge n. 400/1988. Nel rendere tali pareri il Consiglio di Stato verifica sia la legittimità degli schemi di regolamento sia il rispetto delle regole di tecnica normativa, divenendo di fatto, in numerosi casi, un vero e proprio “coautore” dell’attività normativa¹³⁸.

Per quanto qui più interessa, negli ultimi anni il Consiglio di Stato si è prodotto in un’intensa attività di consulenza che ha avuto ad oggetto, in primo luogo, gli schemi degli atti che hanno introdotto e disciplinato gli istituti dell’AIR e della VIR¹³⁹.

In tali pareri il Giudice amministrativo “sottolinea l’indispensabilità, non più procrastinabile, dell’utilizzo delle tecniche di analisi degli effetti diretti e indiretti degli interventi normativi” allo scopo di “rendere il decisore politico più consapevole delle proprie scelte, ponendo così un freno anche al fenomeno dell’ipertrofia normativa”. Tali strumenti, per il Consiglio di Stato, “se applicati con costanza e rigore, potranno contribuire ad un nuovo modo di legiferare, ispirato ai principi di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione”.

Da segnalare, tra i rilievi critici avanzati nei confronti della disciplina sull’AIR, cui il successivo *iter* non ha posto rimedio, la carenza di indicazioni procedurali in relazione alle tecniche di consultazione, ritenute invece fondamentali in quanto funzionali alla “democraticità delle scelte regolatorie” e alla “legittimazione dello stesso processo”, nonché la scelta di sottrarre all’AIR alcune tipologie di disegni di legge, quali, in particolare, quelli riguardanti la legge finanziaria, così privando “la più importante iniziativa legislativa governativa della valutazione *ex ante* degli effetti delle disposizioni”.

Da evidenziare, ancora, sempre su un piano di rilevanza generale, anche il parere della Sezione consultiva del Consiglio di Stato avente ad oggetto il Piano d’azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, predisposto nel 2007 dal Governo¹⁴⁰. In tale parere, che ripercorre analiticamente le azioni intraprese dall’ordinamento italiano in vista degli obiettivi di *better regulation*, si riconosce che “il miglioramento della qualità della regolazione costituisce

¹³⁷ A. Ca done, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem.dir.*, 2004, 8 ss.

¹³⁸ A. Pajno, *Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il Consiglio di Stato e la funzione consultiva*, in *I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*, a cura di G. Paolozzo, Milano, 1998, 37ss.

¹³⁹ In materia Consiglio di Stato ha prodotto: a) Sezione Consultiva per gli Affari Normativi, 27 marzo 2006, n. 208/2006; b) Sezione Consultiva per gli Affari Normativi, 8 maggio 2006, n. 208/2006; c) Sezione Consultiva per gli Affari Normativi, febbraio 2008, n. 208/2006; d) Sezione Consultiva per gli Affari Normativi, 2 aprile 2008, n. 208/2006. Sulla VIR cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Affari Normativi, 22 settembre 2008, n. sez. 3/95/2008.

¹⁴⁰ Sezione consultiva per gli Affari Normativi, 2 maggio 2007, n. 2024/2007.



l'obiettivo finale rispetto al quale è strumentale la semplificazione amministrativa e normativa"¹⁴¹ e si afferma che la buona regolazione va intesa non solo con riguardo "alla qualità formale dei testi normativi (che devono essere chiari, intellegibili, accessibili) quanto e soprattutto alla qualità sostanziale delle regole".

A tali interventi, di carattere più generale, vanno aggiunti i pareri sui singoli schemi di atti normativi, che sovente contengono puntuali riferimenti alla tecnica normativa¹⁴².

All'attivismo della Sezione consultiva del Consiglio di Stato, peraltro, non corrisponde un pari livello di coinvolgimento sul fronte dell'esercizio della giurisdizione amministrativa relativamente al sindacato sul rispetto delle regole sulla buona qualità della normazione. Fino ad oggi, non risulta che tale organo sia mai stato chiamato, ad esempio, a valutare né l'applicazione dell'AIR né della VIR come oggetto diretto del suo sindacato. Né, più in generale, sono molti i casi di regolamenti censurati dal giudice amministrativo in ragione della mancata osservanza di regole di buona scrittura delle norme¹⁴³.

La possibilità vi sarebbe, atteso che gli strumenti sulla qualità della normazione, pur disciplinati in regolamenti governativi, trovano sovente una chiara base normativa in atti con forza di legge. La ritrosia va forse ricercata nella tradizionale difficoltà della giurisprudenza amministrativa a svolgere un controllo efficace sugli atti regolamentari¹⁴⁴. Inoltre, è probabile che ciò dipenda anche dalla circostanza che il Giudice amministrativo preferisce restare nell'ambito delle tecniche consolidate del sindacato sulla discrezionalità amministrativa, considerando l'indagine sulla qualità normativa un ambito che per lo più fuoriesce dall'oggetto del suo sindacato giurisdizionale.

8. Osservazioni conclusive

Negli ultimi anni, come si è cercato di mostrare, si sono contemporaneamente intensificati tanto i fattori che incidono negativamente sulla qualità del prodotto normativo quanto gli strumenti e le procedure volte al miglioramento di tale qualità.

Non può nascondersi che il saldo, ad oggi, sia assolutamente negativo.

Senza altro si è rafforzata la cultura del buon legiferare, essendo ormai (più) diffusa la consapevolezza che le politiche tese al miglioramento della qualità della normazione, intesa sia sul piano formale che sostanziale, sono essenziali per far recuperare "margini di competitività" al sistema paese sotto il profilo istituzionale, sociale ed economico¹⁴⁵. Ma tale consapevolezza non ha prodotto un'effettiva inversione di tendenza. Se è vero, allora, che l'attenzione alla qualità della normazione è prima di tutto "un problema di cultura"¹⁴⁶, è vero pure che la cultura, da sola, non basta.

Come si è detto, ci sono alcuni fattori "di contesto" che favoriscono la cattiva qualità della normazione sui quali è assai difficile intervenire. Ma certamente alcuni aspetti possono essere affrontati.

Quasi esaurita la fase della eliminazione delle norme obsolete per ridimensionare il fenomeno dell'ipertrofia regolativa, la vera sfida oggi è quella di focalizzare l'attenzione, più che su politiche di deregolamentazione, sull'attenzione alla qualità nei processi di formazione delle nuove norme¹⁴⁷. Il rischio, altrimenti, è che l'eliminazione di norme obsolete sia "controbilanciata dal caos normativo determinato da numerose disposizioni dal contenuto promiscuo" di recente introduzione¹⁴⁸.

A questo proposito, il principale fattore scatenante della cattiva qualità della normazione, quello che rischia di compromettere ogni sforzo di rilancio, deve individuarsi oggi nella situazione di drammatico disordine in cui versa il

¹⁴¹ Anche se semplificazione amministrativa e qualità della normazione sono obiettivi da perseguire insieme; cfr. P. Caneva, *Le cabale della legge*, cit., 45, che parla di semplificazione come manifestazione di qualità della normazione, de c. "abbaco a a e" ques. ma a ca a be a s

¹⁴² I Consigli di Stato tendono a non pagare o anche a sgombrare i decreti legislativi con i quali si applicano le leggi con le norme e negli anni di semplificazione (legge n. 229/2003), nonché a sgombrare i decreti legislativi con i quali si applicano le leggi (art. 4, comma 4, legge n. 246/2005)

¹⁴³ Tuttavia, più equivochi sono i casi di legittimità amministrativa per il che adotta nuove procedure di cui all'art. 7 della legge n. 400/1988; cfr. G. Anzalone, *I regolamenti governativi*, cit., 98

¹⁴⁴ Cfr. per esempio, L. Cassese, voce *Regolamento dir.cost.*, in *Enc.dir.*, XXXIX, Maggio, 1988, 632ss

¹⁴⁵ A. Napolitano, *La qualità della regolazione in Italia*, cit.,

¹⁴⁶ M. Caracciolo, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in "Buone" regole e democrazia, a cura di M. Ravera, Caracciolo, 2007, 79

¹⁴⁷ E' ovvio, d'altra parte, come osserva B. G. Marone, *La trappola delle leggi*, cit., 79, che per lo stesso motivo e qualità della legge sono a loro volta determinati da una serie di fattori che "non possono essere ignorati" e che sono determinati da una serie di fattori che "non possono essere ignorati"

¹⁴⁸ A. Napolitano, *La qualità della regolazione in Italia*, cit., 6



sistema delle fonti nel nostro ordinamento, con particolare riguardo al fenomeno rappresentato dalla sistematica violazione ed elusione delle fonti sulla produzione, siano esse di rango costituzionale o legislativo. Almeno per scongiurare questa seconda eventualità, parrebbe sempre più necessaria una riforma costituzionale, o quanto meno l'introduzione di una legge dotata di uno statuto peculiare¹⁴⁹, allo scopo di cristallizzare almeno le regole principali riguardanti i processi di formazione degli atti normativi.

Quanto agli strumenti giuridici segnatamente posti a presidio della qualità della normazione nel momento della sua formazione, non c'è dubbio che la "cassetta degli attrezzi" sia molto fornita. Occorre proseguire sulla strada del loro progressivo affinamento, o in alcuni casi di una vera e propria "messa a regime". Non vi è dubbio, a questo proposito, che almeno alcune delle ragioni che concorrono alla cattiva qualità della normazione sono da individuarsi proprio nelle carenze della disciplina di tali strumenti.

Come si è visto, questi ultimi sono distribuiti tra Governo e Parlamento, ancorché, in coerenza con il sensibile spostamento del baricentro della produzione normativa verso l'Esecutivo, i principali recenti "investimenti", in termini di introduzione di strumenti e procedure nuove o di implementazione di quelle vecchie, siano stati realizzati sul versante governativo.

Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti dalla natura ibrida, in parte tecnica e in parte politica, in proporzioni diverse a seconda dei casi. Questo aspetto rappresenta, allo stesso tempo, la forza e la debolezza di tali esperienze. Senza la componente politica sarebbe impensabile ottenere per tali organismi quel (minimo) di effettività che progressivamente stanno acquisendo; d'altra parte, la loro politicità si riverbera sovente nella loro scarsa indipendenza, che invece dovrebbe essere scontata per soggetti che "supervisionano" il lavoro di organi politici¹⁵⁰.

In particolare, sia gli strumenti posti a presidio della qualità della normazione sia quelli deputati alla valutazione dei provvedimenti normativi sono affidati agli stessi soggetti che hanno la responsabilità di produrre le norme, e talora anche di applicarle (nel caso del Governo), senza alcuna garanzia di autonomia di chi svolge l'attività di controllo e valutativa. Non stupisce, in questo senso, che proprio il Governo sia talora il primo ad eludere i controlli da esso stesso introdotti¹⁵¹.

L'esame dello stato dell'arte ci mostra che strumenti quali l'AIR o la VIR sono ancora in fase di sostanziale sperimentazione, circondati da diffidenza, assai onerosi nella gestione, soprattutto in relazione ai risultati che sono in grado di garantire; essi non hanno ancora effettivamente incrinato il modo tradizionale di concepire il processo di produzione delle norme, incontrando resistenze non solo nelle sedi politiche ma anche negli apparati burocratici.

Quanto poi al versante parlamentare, gli aspetti maggiormente critici attengono alla farraginosità del procedimento legislativo, che sovente comporta che le esigenze della qualità della normazione siano tenute in conto solo occasionalmente o in via residuale. Certamente l'esperienza del Comitato per la legislazione, superate le perplessità iniziali di ordine generale¹⁵², andrebbe valorizzata, in primo luogo estendendola al Senato, in secondo luogo allargando l'attività di controllo ad un maggior numero di provvedimenti, in terzo luogo introducendo accorgimenti volti a rendere i suoi pareri maggiormente vincolanti.

Per presidiare la qualità della normazione occorre evitare procedure e strumenti troppo contorti, onde scongiurare che lo strumento tecnico non divenga esso stesso ulteriore elemento di complicazione e di scarsa chiarezza, ma occorre anche predisporre presidi efficaci e non facilmente eludibili. Il punto più critico, infatti, non riguarda tanto la definizione di strumenti nuovi, o la diversa configurazione degli strumenti già esistenti, bensì, come detto, la loro effettività. La verità è che qualsiasi presidio di tecnica normativa ha una qualche possibilità di successo solo se viene congegnato come effettivo limite giuridico.

⁴⁹ Secondo l'aproposito di Cecchi e avanza a da ARGGI, "La legge come fenomeno nazionale", c. 27.

⁵⁰ OECD, *Oversight bodies for regulatory reform*, 2007, 6.

La dottrina che si è formata a seguito degli organismi posti a presidio della qualità della normazione ha escusso a o condanna a *genus* degli organismi "con o con zona e" (secondo la concezione di S. Gaetano, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, 1963, Milano, Giuffrè); e ciò non avviene a non con zona e devoto a cedere a se stessi sono peccati, bensì proprio per il fatto che è spezzata la soggezione con o a o, nonché per il fatto che essi sono, per lo più, privi di potestà coercitiva, senza onore o anche soltanto ossequio (R. B. è, *Qualità della legge e forma di governo*, c. 232ss).

⁵¹ S. A. e P. ad osso, c. A. M. e, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, c.

⁵² C. A. P. zzo, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, 3 ss., che segnala a sngolo a de a sce a, anche nel piano amministrativo, da parte del nostro sistema di governo, e poi il compito di salvaguardare la qualità della normazione.



A questo proposito, si sente soprattutto la mancanza di un giudice/custode della qualità della normazione. Il ruolo del Presidente della Repubblica su questo fronte si è decisamente intensificato ma i suoi interventi hanno avuto ad oggi, tutt'al più, un effetto "pedagogico". Né sembra possibile scaricare sulla Corte costituzionale, per diverse ragioni, la responsabilità di assolvere a tale compito, anche se spazi per un maggior coinvolgimento del Giudice costituzionale possono essere utilmente ricercati. E in questo senso, come detto, sarebbe utile pensare ad un intervento riformatore, anche limitato, di livello costituzionale, per introdurre nella Carta costituzionale almeno qualche riferimento all'esigenza della buona qualità della normazione, in linea, del resto, con quanto proposto dalla recente Commissione per le riforme costituzionali. Ovvero, in una prospettiva *de jure condendo*, sarebbe possibile pensare, senza sottovalutarne i rischi, all'introduzione di un ricorso diretto delle minoranze teso proprio a consentire il sindacato sui vizi formali della legge.

Da ultimo, il problema principale è quello di individuare un equilibrio ragionevole tra gli strumenti posti a salvaguardia della qualità della normazione e le istanze politiche, o meglio la politica: da un parte lo strumento tecnico, proprio in quanto "strumento", deve essere funzionale al decisore politico, dall'altra tuttavia occorre che gli sia garantito un certo livello di autonomia e di cogenza. E la disponibilità della politica a recepire le istanze della buona qualità della normazione oscilla, in ultima analisi, in funzione degli equilibri della forma di governo, nel senso che essa dipende anche dal grado di stabilità degli esecutivi e dalla compattezza delle maggioranze politiche, sia perché le politiche sulla buona legislazione richiedono tempo e costanza sia perché l'instabilità politica comporta, e talora "richiede", un procedimento legislativo più sbrigativo, compromissorio e "defatigante"⁵³.

⁵³ V. Gruppo di Pisa, *La qualità della normazione e la politica*, in *La qualità della normazione e la politica*, a cura di G. De Simone, Giuffrè, 2007, 59ss., ove si sono discusse le diverse posizioni in materia di controllo di costituzionalità e di garanzia della qualità della legge.