

Consiglio Regionale della Sardegna
con l'adesione di
Senato della Repubblica
Camera dei Deputati
Assemblea Regionale Siciliana

L'istruttoria legislativa nell'evoluzione del sistema delle fonti normative

Atti del convegno svoltosi a Cagliari il 9 e 10 ottobre 1998



“I problemi della legislazione e i Regolamenti parlamentari”

UGO ZAMPETTI

I problemi della legislazione e i Regolamenti parlamentari

Ringrazio il Presidente Cristaldi per questa presentazione e ringrazio anche il Presidente Selis per l'ospitalità che il Consiglio regionale della Sardegna ha fornito a questo convegno.

Mi atterrò al richiamo che ha fatto il Presidente Cristaldi alla concretezza e all'esigenza che le analisi sugli argomenti in esame siano aderenti ai fatti; questo è infatti l'unico approccio che, soprattutto in questo momento, consente di andare al cuore della complessiva dinamica istituzionale che si sta sviluppando tra regole e contenuti, tra legislazione e regolamenti parlamentari.

Vorrei iniziare questo intervento ricollegandomi al Convegno svoltosi a Palermo nel giugno 1997 sul tema delle tecniche legislative e delle procedure parlamentari: esso costituisce infatti la premessa dell'incontro di oggi, organizzato dal Consiglio regionale della Sardegna, che è molto importante per noi che operiamo nell'ambito del Parlamento; questo perché l'attuale iniziativa si colloca in un punto temporale qualificato, cioè a distanza di quasi 8 mesi dall'entrata in vigore del nuovo regolamento della Camera dei deputati, e quindi consente anche di fare un bilancio della prima esperienza applicativa dello stesso.

Il punto di partenza di questa riflessione è stato posto – come dicevo – nel convegno di un anno fa a Palermo, quando fu tracciato un quadro preoccupante dello stato della legislazione italiana sotto il profilo della qualità del nostro sistema normativo, che allora più di oggi sembrava afflitto da una confusione di ruoli, da uno squilibrio tra le fonti, da un'alterazione di tutti i procedimenti ordinari di produzione normativa, con una complessiva deresponsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti. Sempre in quella occasione

si evidenziò una linea di collegamento tra tecniche legislative e procedure parlamentari, le une e le altre caratterizzate da una forte influenza reciproca. Si era allora alla vigilia della approvazione della riforma regolamentare della Camera e le conclusioni che emersero in quella sede hanno poi trovato conferma quando nel settembre l’Assemblea della Camera dei deputati ha definito le nuove norme.

Ora siamo a 15 mesi da quel momento, il Regolamento della Camera è entrato in funzione, ed appare mutato in positivo il quadro complessivo delle fonti normative per quanto riguarda soprattutto l’uso dei procedimenti di normazione primaria.

Per quanto riguarda l’attuale stato della legislazione, mi avvarrò delle conclusioni dell’apposito rapporto elaborato dal Servizio studi della Camera nell’ambito dell’osservatorio sulla legislazione e delle riflessioni operate all’interno degli organi parlamentari particolarmente interessati a questi problemi.

Lo stato della legislazione può essere analizzato per grandi linee attraverso l’esame dell’evoluzione subita da alcuni tipi di fonti che oggi paiono aver trovato un loro assestamento. Il dato più significativo, se rapportato alla situazione precedente, è quello relativo alla decretazione d’urgenza la quale appare oggi di nuovo sotto controllo e vede progressivamente ridotto il suo ambito di espansione; a parte il dato numerico (sono 23 i decreti legge emanati nel 1998), vanno considerate soprattutto la qualità e la natura dei provvedimenti d’urgenza, i quali non costituiscono più una fonte ad uso indifferenziato, ma sono utilizzati per l’adozione di misure a carattere particolare (situazioni di emergenza, eventi eccezionali ecc.), oppure per disporre proroghe o introdurre correzioni alla legislazione vigente, con una portata normativa molto esigua dal punto di vista del numero e dell’ampiezza degli articoli. I decreti legge vengono oggi sostanzialmente utilizzati per quella che viene chiamata la legislazione di manutenzione, quindi non una legislazione che si propone riforme settoriali o intersettoriali, ma semplici aggiustamenti per far funzionare la macchina dell’amministrazione pubblica.

Dunque il primo dato da sottolineare è che il decreto legge appare, almeno nelle grandi linee, rientrato nell’alveo suo proprio.

Un altro dato che va tenuto presente, quale sintomo di una ripresa del funzionamento fisiologico del sistema, è quello della legislazione di Commissione, cioè delle leggi approvate in sede legislativa, che nel corso del 1998 hanno registrato un notevole aumento. Sono circa 160 i provvedimenti che, nel corso della legislatura sono stati approvati direttamente in Commissione, e di questi 77 solo nel 1998; vi è stata in altre parole una crescita del numero di queste leggi, accompagnata però da un estremo contenimento della loro portata normativa. Anche in questo caso si tratta infatti di una legislazione di tipo provvedimentale – manutentivo.

Va rilevato poi come il procedimento legislativo ordinario sia tornato ad essere il canale normale attraverso cui si realizzano gli interventi normativi di settore, si definisce la disciplina di determinati comparti dell’ordinamento e si delineano le politiche di attuazione settoriale.

Un peso crescente va infine consapevolmente assumendo la legislazione di carattere intersettoriale. Originata essenzialmente dal carattere emergenziale delle grandi manovre economiche degli anni Novanta, ha costituito il modello poi generalmente adottato nella riforma complessiva dell’amministrazione dello Stato.

La caratteristica della legislazione intersettoriale – mutuata appunto dalle manovre economiche sia per gli aspetti procedurali che per quelli di organizzazione normativa – è di esprimere indirizzi politici generali volti al riordino complessivo del sistema amministrativo, intervenendo simultaneamente in diversi comparti sì da provocare una serie di reazioni a catena. Tale forma di intervento affronta contenuti molto complessi ed è quindi caratterizzata dalla necessità di organizzare non un singolo procedimento normativo, ma una molteplicità di procedimenti; essa, soprattutto – è questo il dato più significativo – deve tradursi in risultati concreti. Così è stato per le grandi manovre economiche dal 1992 in poi, effettivamente attuate, che consentono infatti oggi di varare una manovra che si annuncia tra i 12.000 e i 15.000 miliardi.

Caratteristica precipua di questa legislazione è dunque che essa si preoccupa sin dall’inizio della propria effettività: si tratta di un aspetto particolarmente rilevante dal punto di vista della progettazione legisla-

tiva, perché mira allo stesso obiettivo cui tendono i nuovi regolamenti parlamentari, vale a dire la definizione di interventi legislativi da attuarsi in un arco di tempo predeterminato; deve quindi esservi una organizzazione sia dei contenuti, sia degli ulteriori procedimenti decisionali da attivare, sia delle fasi di attuazione e di verifica.

La necessità di organizzare un procedimento complesso, vincolato nei tempi e nei modi, fa sì che lo strumento tipico di questa legislazione sia quello della delega, in grado appunto di organizzare "sistemi" legislativi. Di qui quindi l'enorme sviluppo – come del resto è osservazione quotidiana – della legislazione delegata in quest'ultimo periodo. Sono 18 le leggi di delega, approvate nella legislatura, al settembre 1998, e circa 100 i conseguenti decreti legislativi. Ma ciò che è importante rilevare è che questa legislazione intersettoriale, che rappresenta una minima percentuale sul totale delle leggi approvate (il 3-4% circa) abbia dato e dia luogo a flussi imponenti di normazione delegata o di delegificazione, con contenuti qualificati (innovativi, di riordino, di semplificazione). Tale legislazione inoltre, attraverso interventi correttivi, riapertura di termini ecc. , tende a riprodursi nel tempo, innescando un vero e proprio processo di produzione normativa che, ovviamente, potrà poi essere variamente giudicato. Noi ci limitiamo qui a segnalare un dato: da una legislazione che si sostanzia essenzialmente in 4 o 5 grandi leggi (che possono essere individuate nelle due leggi Bassanini sulla semplificazione e sul decentramento, nei due collegati alla manovra di finanza pubblica per il 1996 e 1997 e nella legge comunitaria del 1998), si è sviluppato un complesso di interventi normativi che hanno raggiunto praticamente ogni ambito dell'ordinamento. Le deleghe hanno infatti interessato l'organizzazione della funzione normativa, quindi l'esercizio dei compiti delle regioni e degli enti locali (il cosiddetto federalismo a costituzione invariata), la pubblica amministrazione, l'organizzazione del bilancio e della contabilità, la difesa, i trasporti, le finanze, il lavoro, il pubblico impiego, le attività produttive (si pensi alla riforma del commercio), il riordino della ricerca scientifica, la sanità.

Può quindi dirsi che gli interventi intersettoriali, per il loro significato e per il loro grado di effettività costituiscono il dato più

rilevante in questa fase. Vi sono, ovviamente, luci ed ombre, perché il processo di delegazione, così attuato, ha dato luogo ad una serie di problemi dal punto di vista del rispetto dei limiti posti dalla legge delega. Per quello che riguarda in particolare i provvedimenti collegati si è avvertita la necessità di alcuni correttivi, specie in sede di impostazione del collegato di sessione per il 1998, dal quale sono state escluse, appunto, deleghe, riforme di settore, interventi localistici, microsettoriali, microordinamentali e così via.

Concludendo questo breve e sommario *excursus* sullo stato della nostra legislazione, si può quindi rilevare come, partendo dalla situazione di confusione di ruoli, di fuga dalle responsabilità e di alterazione del sistema delle procedure normative, propria di un anno e mezzo fa, siamo pervenuti oggi ad una significativa ridefinizione e riqualificazione degli interventi normativi. Non si è ancora giunti ad una riduzione del volume complessivo delle leggi, che continua ad essere cospicuo, (sono più di 400 le leggi approvate nella legislatura, cui vanno aggiunti almeno cento decreti delegati e, ancora, i regolamenti di delegificazione); appare tuttavia senza dubbio più chiara l’individuazione delle finalità proprie dei vari tipi di procedimento normativo. Sicché da un sistema che affidava disordinatamente a qualsiasi tipo di atto il compito di varare una molteplicità di interventi, purché fosse in grado di portarli a compimento (in tal modo producendo una complessiva alterazione del sistema delle fonti normative), si è passati oggi ad una situazione in cui ogni procedimento di produzione normativa tende a mantenersi entro i limiti suoi propri, realizzando in quell’ambito il massimo delle sue potenzialità.

La legislazione di Commissione e i decreti legge sono quindi sostanzialmente utilizzati per la manutenzione legislativa; il procedimento legislativo ordinario per interventi settoriali; le leggi intersettoriali per i grandi interventi di riforma e di complessivo riordino della Pubblica Amministrazione e dell’azione dello Stato. Si tratta di dati di fatto che solo il tempo consentirà di valutare appieno ma che – al di là del giudizio che se ne può dare – mostrano comunque una evoluzione e un oggettivo passo in avanti dal punto di vista di un assetto ordinato del sistema delle fonti normative.

Che ruolo hanno svolto i Regolamenti parlamentari in questa vicenda? Vi è stato un condizionamento tra funzionamento delle procedure parlamentari ed assetto del sistema normativo?

La risposta può essere sostanzialmente positiva, perché le modifiche al Regolamento della Camera (che era in una situazione di maggiore sofferenza rispetto al Regolamento del Senato) hanno di fatto “sbloccato” il procedimento legislativo ordinario. La strategia alla base delle nuove norme regolamentari, volta a ridefinire le procedure parlamentari in funzione di una decisione legislativa consapevole ed ispirata al principio di tempi certi ma congrui, sembra infatti aver colto nel segno: l’attivazione di dinamiche istituzionali, che hanno coinvolto le opposizioni con l’individuazione delle prime forme di uno statuto delle stesse, ha funzionato da volano per la realizzazione di un nuovo aspetto della legislazione. Bisogna rilevare al riguardo come si sia così aperta una stagione di riforme regolamentari che ha coinvolto, oltre al Senato, anche l’Assemblea regionale siciliana ove, sia pure nell’ambito di un diverso sistema elettorale, si è voluto porre al centro del procedimento legislativo il problema della qualità della legislazione, per renderla un reale strumento di rapporto e di comunicazione con i cittadini e le loro attività economiche. C’è quindi un fronte ampio che si muove su questa direzione, e non è inutile allora fornire qualche indicazione sullo stato di attuazione delle nuove norme regolamentari della Camera dei deputati.

Per quanto riguarda l’istruttoria legislativa – alla quale questo convegno è dedicato – essa ha effettivamente avuto, nell’ambito della riforma regolamentare, uno spazio determinante. Si è inteso infatti, con la riforma, qualificare ed orientare l’obbligo del previo esame in Commissione, previsto dall’articolo 72 della Costituzione. In questa prospettiva, l’istruttoria è stata configurata come fase autonoma dotata di una sua specifica finalità, in quanto volta a costruire una griglia generale attraverso cui far passare il caso singolo per giungere ad una legislazione capace di garantire la qualità del sistema normativo.

In questo contesto è importante soffermarsi sul funzionamento di un nuovo organo parlamentare, il Comitato per la Legislatio-

ne. Il Comitato costituisce infatti un tentativo, forse il più evidente, di collocare i problemi della qualità della legislazione ad un livello istituzionale. Ciò si ricava da alcuni elementi, come il carattere paritetico del Comitato e la sua presidenza a rotazione, che, riflettendosi anche nell’atteggiamento dei suoi membri, hanno creato le condizioni per dar vita a una sorta di giurisprudenza legislativa svincolata dalla logica politica. Dall’esame dei dati emerge che su 36 pareri espressi 27 sono stati espressi all’unanimità, e alcuni significativi pareri hanno portato all’abbandono da parte del Governo di decreti-legge, quindi non più convertiti. Vi è stata insomma una effettiva spinta verso la consapevolezza che le regole della legislazione, per poter funzionare, devono essere regole condivise, sottratte quindi alle politiche contingenti. Si è anche compreso che in questo campo il Parlamento è essenzialmente interlocutore e contraltare del Governo, dunque chiamato ad una specifica responsabilità istituzionale, e che il Governo, a sua volta, diviene il motore dell’attività e della progettazione legislativa e, al tempo stesso, responsabile primo della complessa politica legislativa.

In questa logica il ruolo del Comitato è stato particolarmente significativo ed ha rappresentato una reale innovazione. Si è trattato di un’esperienza partita un po’ in sordina, ma che in questi mesi si è potuta consolidare, anche grazie, paradossalmente, allo scarso ricorso da parte delle Commissioni ai pareri del Comitato, che ha consentito di non ingolfarne immediatamente l’attività, consentendogli di dedicarsi con la dovuta attenzione alla legislazione per decreto-legge ed alla legislazione delegata.

Con gli interventi del Presidente della Camera lo spazio del Comitato è stato poi ampliato: al parere su tutti i decreti-legge si è aggiunto anche il parere su tutti i testi recanti deleghe legislative, sempre al fine di definire regole condivise sull’uso del potere normativo da parte del Governo, pur con riferimento a provvedimenti vitali per l’attuazione del suo indirizzo politico.

Questo nuovo assetto dell’istruttoria legislativa ha prodotto una maggiore concentrazione del lavoro delle Commissioni, che da un’attività svolta in maniera indifferenziata su tutto il proprio ambito di competenza sono passate ad una attività giustamente

concentrata su specifici provvedimenti. Si è quindi realizzato un maggiore equilibrio tra le diverse procedure (legislative, consultive, referenti), ovviamente sottoposto al rispetto di ritmi e di tempi di lavoro determinati, imposti dalla programmazione dell'Aula.

La nuova istruttoria legislativa ha prodotto effetti diretti anche sul Governo, che si è trovato, all'indomani del varo delle norme, nella necessità di far fronte a nuove e stringenti responsabilità. Anche in questo caso si sono dunque prodotte spinte per la modifica di aspetti sia organizzativi che di mentalità. Con un susseguirsi di circolari del Presidente del Consiglio, si è cercato non solo di far conoscere ai ministeri e all'apparato governativo le nuove norme regolamentari, ma anche di trasmettere l'importanza, ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico, di quelle norme che chiamano il Governo a fornire, in via anticipata, la spiegazione dei propri comportamenti e che in qualche modo facilitano poi il passaggio dei progetti governativi attraverso il vaglio delle Commissioni. Nelle circolari si è insistito sul fatto che le nuove norme regolamentari non costituiscono un peso per il Governo, costretto a nuovi adempimenti; al contrario esse vanno intese invece come un punto di forza, perché, attraverso la dialettica – anche tecnica – con le Commissioni, imperniata sulle informazioni e i dati da queste richiesti, il Governo ha la possibilità di indirizzare l'attenzione, spostandola dalla contrapposizione politica ai contenuti degli interventi. Ci vorrà ovviamente del tempo perché un apparato come la nostra attuale pubblica amministrazione si adegui alle nuove forme di comunicazione e sia in grado di fornire analisi in tempi credibili, ad esempio circa l'impatto delle leggi sui cittadini o sulle imprese. Qui soccorrono però i modelli operativi già sperimentati in materia di valutazione delle conseguenze finanziarie delle leggi, che potrebbero costituire un modello da trasportare anche in questo settore.

Mi sembra particolarmente significativo che con l'ultima circolare del Presidente del Consiglio si prevede di inserire nelle relazioni illustrative dei disegni di legge una terza sezione, accanto alla relazione illustrativa e alla relazione tecnica, che fornisca chiarimenti sulla necessità dell'intervento normativo, sull'impatto delle

norme proposte (quindi la loro coerenza e la capacità di inserimento) sull’ordinamento e sulle strutture amministrative.

Ovviamente l’istruttoria in Commissione non avrebbe senso – e le relative norme non avrebbero efficacia – se considerata fine a se stessa, cioè scissa dal resto della riforma regolamentare. Non si può prescindere, in particolare, dalle nuove regole sulla programmazione dei lavori che, operando in sinergia con un esame in Commissione orientato alla qualità dei testi (oltre che ovviamente al confronto politico) definiscano l’ambito temporale entro cui l’intervento deve essere realizzato. Vi è quindi un collegamento tra la fase istruttoria (che ha dei contenuti specifici ma anche dei termini) ed il quadro temporale di riferimento definito in sede di programmazione dei lavori.

Forse l’aspetto più prezioso nel nuovo Regolamento è stato proprio quello di puntare ad una programmazione dei lavori che fosse dotata di una precisa capacità di attuazione; e questo era anche l’aspetto che destava più preoccupazione, sia agli uffici che a livello politico, alla vigilia dell’entrata in vigore delle nuove norme. La resa dell’istituto ha mostrato invece come le nuove forme della programmazione dei lavori siano state vissute dagli organi parlamentari come un fatto necessario e non più rinviabile, oltre che utile: l’uso qualificato del tempo parlamentare ha infatti consentito a tutte le componenti politiche, maggioranza ed opposizione, di utilizzare al meglio le procedure per i propri fini. La definizione dei tempi, l’individuazione delle quote di maggioranza e di opposizione in ogni calendario è stata effettuata con puntiglio e precisione ed è stata vissuta al di fuori di atteggiamenti contenziosi. Le nuove procedure di programmazione hanno funzionato egregiamente, tanto è vero che su 9 calendari definiti da gennaio a settembre 1998 il tasso di attuazione è stato pari al 96%; ogni calendario è stato pressoché attuato nella sua globalità. Nel periodo precedente alla tredicesima legislatura (nel 1996 e nel 1997) il tasso di attuazione era intorno al 50%.

Le nuove procedure in tema di istruttoria e di programmazione hanno infine prodotto effetti di semplificazione sul procedimento legislativo in Assemblea. Alcuni dati possono essere elo-

quenti a questo riguardo. Nel periodo giugno-settembre 1997 gli emendamenti presentati sui provvedimenti in Aula sono stati 16 mila; nel periodo gennaio-settembre 1998, su un analogo numero di provvedimenti, vi sono stati 6 mila emendamenti. C'è stata quindi una contrazione radicale nel numero degli emendamenti con un atteggiamento diverso dei gruppi che hanno puntato più che alla quantità delle proposte di modifica, alla loro qualità ed al relativo confronto nel merito.

Lo sblocco del procedimento legislativo ordinario, se da un lato ha favorito un riequilibrio del sistema delle fonti, dall'altro ha provocato una serie di interventi molto incisivi del Presidente della Camera e delle Commissioni, per ricondurre l'esercizio del potere normativo del Governo al rispetto degli ambiti suoi propri.

Tutto questo ha consentito al Parlamento di perseguire nel sistema delle fonti normative un criterio non già di gerarchia ma di armonizzazione, ponendosi, per la parte che gli compete, come centro di controllo e di coordinamento nel complessivo sistema di governo dei procedimenti di produzione normativa, perseguendo così l'obiettivo di un equilibrato funzionamento di tutte le procedure.

I problemi ai quali abbiamo accennato hanno una ricaduta non solo italiana, ma sono dibattuti e sentiti fortemente a livello europeo; è stata infatti avviata l'elaborazione di un protocollo sulla semplificazione e la qualità della legislazione, per porre al centro dell'azione comune dei Parlamenti europei la qualità e il buon risultato del processo legislativo.

Nella riunione di Lisbona, prevista nella primavera del 1999, il protocollo dovrebbe essere adottato e potrebbe emergere una nuova prospettiva e un nuovo impulso a questa azione complessiva di riordino delle nostre procedure normative.