



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

¹ F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in www.astridonline.it.



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 preesistente; 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. Catelani-E. Rossi, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN)*, Milano, 2003, 1ss.

³ Si pensi ai richiami, contenuti in numerosi Statuti regionali, all'esigenza di buona qualità della normazione nonché alle leggi regionali dedicate a tale problematica; cfr., ad esempio, la legge della regione Toscana n. 55/2008, recante *Disposizioni in materia di qualità della normazione*.

⁴ Per N. Bobbio, *Le bon législateur*, in H. Hubien (a cura di), *Le raisonnement juridique*, Bruxelles, 1971, 243ss., il legislatore "buono" deve possedere la qualità della giustizia, per trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse, della razionalità, per scegliere la soluzione più adeguata agli scopi che intende perseguire, e infine della coerenza, per non fare uso di espressioni equivoche o ridondanti.

⁵ G.U. Rescigno, *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ad una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione in La buona scrittura delle leggi*, a cura di R. Zaccaria, Roma, 2012, 66.

⁶ L'idea che le scelte normative debbano essere sempre più condivise e accettate da parte del cittadino, anche come condizione di legittimazione dei processi decisionali pubblici, in un contesto di crisi della rappresentanza politica, corrisponde - come osservato da G. Lombardi, *Recensione a "Buone" regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere*, a cura di M. Raveraria, in *www.federalismi.it*, n. 12/2007 - ad un'idea di democrazia ormai "spezzettata forse in tanti cerchi minori esemplati su specifici scopi e fabbisogni ...".

⁷ G. U. Rescigno, *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, in *Quaderni regionali*, 1996, 495.

⁸ A. Ruggeri, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *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 - e 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 altri ordinamenti, come ad esempio la Francia, la legislazione sperimentale rappresenta un fenomeno conosciuto, e da tempo praticato, soprattutto nel campo della riforma della pubblica amministrazione, come strumento di valorizzazione delle autonomie locali, coinvolte nella formazione degli atti legislativi; ma si tratta di un fenomeno diverso, soprattutto perché in Francia esso è strettamente collegato ad una attività di "valutazione" degli effetti della legge condotta in modo incisivo, sistematico e sulla base di parametri tecnici (cfr. E. Di Stefano, *La legislazione sperimentale*, cit., 347ss.).

¹⁰ P. Carnevale, *Diritto, normazione e ambiguità*, in *La buona scrittura delle leggi*, cit., 37.

¹¹ L'A., citato alla nota precedente, richiama, tra gli esempi di questa prima ipotesi, l'art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988, laddove esso, nello stabilire che il contenuto di un decreto legge debba essere "omogeneo", non definisce in alcun modo il significato da attribuire a tale concetto, né individua il termine di riferimento sul quale misurare tale requisito.

¹² L'A., citato alla nota 9, richiama qui la formula utilizzata in numerose recenti leggi (l. n. 246/2005 o d.lgs. n. 212/2010) con la quale si stabilisce che una serie di disposizioni, opportunamente indicate, "sono e restano abrogate".

¹³ L'Esempio, questa volta, è tratto da P. Carnevale dal combinato della legge di semplificazione n. 246/2005, con specifico riferimento allo strumento del "taglia-leggi", e dei successivi decreti legge nn. 122 e 200/2008, laddove essi contemplano una norma di abrogazione espressa cumulativa, nella misura in cui i due provvedimenti, con un'azione combinata, abbinano l'istituto dell'abrogazione espressa con quello della abrogazione "presuntiva", tra loro contraddittori.



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 Su tale profilo, cfr. R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, 15ss. e, più di recente, B.G., Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 63ss. e R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, spec. 317ss.

¹⁵ R. Guastini, *Redazione e interpretazione dei documenti normativi*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. Bartole, Padova, 1988, 37ss.

¹⁶ F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in www.astridonline.it.

Sulle interrelazioni tra qualità della produzione normativa, crescita del sistema economico e competitività cfr. anche P. Carnevale, *La cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia-leggi"*, Napoli, 2012, 17ss., che parla anche di un costo "ordinamentale" della cattiva qualità della normazione, facendo riferimento alla circostanza che sovente le politiche tese alla semplificazione e qualificazione dei prodotti normativi, pur finalizzate a ridurre l'incertezza giuridica, vengono esse stesse adottate in spregio delle regole che presiedono alla loro produzione.

¹⁷ M. A. Cabiddu, *Il costo dell'incertezza*, in R. Zaccaria, *Fuga dalla legge?*, cit., 359.

¹⁸ Confindustria, *"Guidelines" per la qualità della regolamentazione*, Torino-Roma, 2004, consultabile in www.semplificazione.it.

¹⁹ Formez, *Rapporto dell'impatto della pubblica amministrazione sul sistema delle imprese*, commissionato dal Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2003, richiamato anche da F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Qualità della regolazione*, cit., 9; in tale ricerca, il costo complessivo degli adempimenti amministrativi legati a fisco, sanità, sicurezza e ambiente viene quantificato in una cifra pari allo 0.47% del PIL nazionale.



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.).

Peraltro, 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 Cfr., per tutti, R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit., 1ss, P. Carnevale, *Le cabale della legge*, cit., 1ss, M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, 1ss., V. Piergigli, *Le regole della produzione normativa*, Torino, 2012, 1ss., V. Italia, *Il disordine delle leggi e l’interpretazione*, Milano, 2010, 1ss.

²¹ *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, 23 novembre 2012, in www.camera.it, 375s. Da tale Rapporto sono ricavati tutti i dati forniti nel presente paragrafo.

²² Termine con le quali intendo riferirmi alle leggi che non godono di particolari caratterizzazioni, quali le leggi di conversione, di ratifica, di bilancio, comunitarie, di semplificazione.

²³ Come si legge nel citato *Rapporto*, nel periodo tra il 1997 e il 2011, “con qualche approssimazione, ad un terzo dei provvedimenti corrisponde il triplo dei commi in cui si articolano i decreti-legge, come convertiti”.



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 Cfr. il decreto-legge n. 70/2011, dal titolo "Semestre europeo-Prime disposizioni urgenti per l'economia", contenente un lungo preambolo esplicativo dal valore normativo assai incerto.

²⁵ R. Zaccaria, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Fuga dalla legge?* cit., 16, parla, a questo proposito, di produzione normativa "a cannocchiale", intendendo con tale espressione proprio il "fenomeno che vede la legge parlamentare (oppure gli stessi atti aventi forza di legge, magari delegati a propria volta dalla legge, come nel caso del decreto legislativo) demandare e rimandare parti della scelta politica ad *altri* atti, inevitabilmente del Governo".

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 116/2006, ove si qualificano tali provvedimenti come "atti dalla indefinibile natura giuridica". In argomento cfr., tra gli altri, G. Arconzo, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, Torino, 2011, 67ss., il quale ricorda come dal 2002, ovvero all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, il numero dei regolamenti adottati dal Governo sia sensibilmente diminuito in ragione di un utilizzo sempre più massiccio dei decreti dalla natura non regolamentare.

²⁷ Sulle ordinanze di protezione civile cfr. R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., spec. 189ss. Si tratta, com'è noto, di atti sostanzialmente amministrativi, ancorché idonei a derogare alle disposizioni di legge nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento, adottati previa delibera dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri al verificarsi di un evento straordinario di protezione civile, che tuttavia, in molteplici occasioni, sono stati utilizzati per regolare ambiti materiali non caratterizzati da effettiva urgenza, alla stregua di vere e proprie fonti ordinarie del diritto.

²⁸ R. Zaccaria-E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma*, Palazzo della Consulta, Milano, 2009.

²⁹ R. Zaccaria, *Introduzione*, cit., 20. Sulla delegazione legislativa cfr. poi, di recente, E. Rossi (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV legislatura*, Padova, 2009, 1ss; AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 1ss.



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 Cfr. Zaccaria-E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, 9ss. Le disposizioni del decreto-legge n. 4/2009, in materia di produzione lattiera, sono confluite nella legge di conversione del decreto-legge n. 5/2009; le disposizioni del decreto-legge n. 94/2010, in materia di accise sui tabacchi, sono confluite nel decreto-legge n. 78/2010, la cui legge di conversione ha fatto salvi gli effetti del primo provvedimento; le disposizioni del decreto-legge n. 168/2009, in materia di acconti di imposta, sono confluite nella legge finanziaria per il 2010, n. 191/2009, che ne ha fatti salvi gli effetti.

³¹ Come ricorda E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2013, 89, in nota 104, nel corso della conversione di un decreto-legge, il Senato votò un emendamento del Governo contenente un erroneo rinvio ad un trattato; poiché su tale emendamento era stata posta la fiducia, come il Presidente del Senato ebbe a ricordare, non fu possibile esercitare alcun controllo di ammissibilità degli emendamenti né, conseguentemente, fu possibile chiedere al Governo di correggere tale errore materiale.

³² Sempre E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 89, in nota 105, ricorda che, all'interno di un maxiemendamento alla legge finanziaria 2007, venne introdotto in Senato un comma che, nella sostanza, avrebbe avuto l'effetto di abbreviare la prescrizione per i reati contabili; tale modifica, prontamente disconosciuta dal Governo e qualificata anzi come "mero errore redazionale", venne tuttavia confermata alla Camera al fine di evitare un nuovo passaggio, politicamente delicato, nell'altro ramo del Parlamento, cosicché il testo della legge finanziaria venne licenziato comprensivo del predetto emendamento. Soltanto in un momento successivo, ancorché con contestuale entrata in vigore dei due atti, il Governo approvò un decreto-legge di abrogazione dell'emendamento incriminato (d.l. n. 299/2006).

³³ Cfr. Rapporto, cit., 387. Sulle recenti tendenze della decretazione d'urgenza, cfr. di recente R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., 69ss.

Con la recente sent. n. 220/2013 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune previsioni del decreto-legge n. 201/2011, di riforma delle Province, per violazione dell'art. 77 Cost. in combinato con l'art. 117, comma 2, lett. p), ritenendo lo strumento decreto-legge non idoneo ad incidere su organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, atteso che si tratta di "componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo", che non possono "essere interamente condizionate dalla contingenza".



riduzione dei tempi della discussione - e quindi della progettazione - a vantaggio dell'esigenza della decisione, e in ultima analisi della effettiva legittimazione democratica delle decisioni politiche.

In secondo luogo, per quanto più da vicino concerne la tematica della qualità della normazione, lo "stato confusionale" in cui versa il sistema delle fonti determina sia una cattiva qualità di per sé, per lo sviamento dai modelli previsti, sia pesanti ricadute sulla conoscibilità, intellegibilità, chiarezza e coerenza delle singole norme contenute in tali fonti. Una produzione normativa che si realizza, in numerosi casi, forzando le regole che ne definiscono i caratteri tipici distintivi, finisce per rischiare di depotenziare o addirittura "vanificare" l'efficacia degli istituti posti a presidio della qualità della normazione in senso stretto³⁴.

In altre parole, di fronte alla constatazione di fenomeni quali quelli che sinteticamente abbiamo sopra richiamato, l'altro versante della tematica della qualità, quello che attiene alla predisposizione di strumenti giuridici finalizzati a garantire la "buona scrittura" dei testi - del quale ci occuperemo nel prosieguo - finisce per apparire davvero "poca cosa", un'operazione anche ardentissima, quanto inconsistente e vana.

5. Le sollecitazioni provenienti dall'Europa

Torniamo al tema della qualità in senso stretto. Negli ultimi decenni esso ha interessato anche il livello comunitario e internazionale³⁵; anzi, la spinta decisiva che ha suscitato in Italia una rinnovata attenzione per i problemi riguardanti la qualità è venuta proprio dall'esterno.

L'OCSE, in particolare, a partire dalla metà degli anni Novanta, ha sostenuto numerose campagne di promozione della semplificazione normativa in connessione con l'obiettivo di garantire una maggiore stabilità economica³⁶, sul presupposto dell'esistenza di un nesso imprescindibile sussistente tra il miglioramento della qualità della normazione e il benessere economico della collettività nazionale.

Le linee-guida predisposte dall'OCSE offrono numerose indicazioni operative per un'implementazione della qualità della normazione, intesa soprattutto nella sua versione sostanziale, favorendo l'introduzione in Europa di alcuni istituti già esistenti nelle esperienze anglosassoni. In una raccomandazione OCSE del 1995, in particolare, vengono indicati alcuni criteri di buona regolamentazione ispirati ai principi di efficacia, efficienza e trasparenza delle decisioni pubbliche, soffermandosi sulla fattibilità degli interventi normativi, sulla partecipazione nei processi decisionali delle parti interessate, sulla chiarezza e accessibilità dei testi normativi e sull'apprezzamento dei costi/benefici attesi da ciascuna regolamentazione. Nel 1997 è stato presentato il *Report on regulatory reform*, nel quale, tra l'altro, si formulano alcune raccomandazioni per una buona regolamentazione³⁷.

Non sono mancate, da parte dell'OCSE, le verifiche circa il seguito delle sue raccomandazioni nei singoli ordinamenti. Significativo, a tale proposito, che nel 2001 l'OCSE ha riconosciuto il rilevante progresso realizzatosi negli ultimi anni in Italia grazie, tra l'altro, all'istituzione di strumenti riguardanti l'analisi dell'impatto della regolamentazione quali l'AIR³⁸. Va aggiunto, peraltro, che lo stesso OCSE, nel 2012³⁹, ha espresso un giudizio assai meno lusinghiero sull'Italia, riscontrando, come meglio diremo nel prosieguo, tutta una serie di criticità nel funzionamento dei predetti strumenti.

Venendo al fronte comunitario, numerose sono state le iniziative del Consiglio e della Commissione europea soprattutto in materia predisposizione di regole di tecnica legislativa⁴⁰. Nel 1992 il Consiglio europeo ha affermato

³⁴ Cfr. R. Zaccaria, *Introduzione*, cit., 14, parla espressamente di "vanificazione degli strumenti di qualità della legislazione" determinata dal disordine nel sistema delle fonti.

³⁵ T. Gallas, *Interventi dell'Ocse e della UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione europea*, in E. Catelani-E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003, 277ss.

³⁶ *C(95)21 Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*, in *Iter legis*, n. 4/1995, 69ss.

³⁷ Ove si legge che la buona regolamentazione è quella, tra l'altro, che è "necessaria in funzione di obiettivi chiari ed efficaci nel perseguirli", e che presuppone una "solida base giuridica", produce "benefici che giustificano i costi", "riduce le distorsioni del mercato", è "chiara e semplice e pratica per gli utenti". Nel *Report* vengono inoltre sollecitati gli Stati a dotarsi dello strumento di analisi di impatto della regolamentazione.

³⁸ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, OECD, Paris, 2001.

³⁹ OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012*, Paris, 2012, su cui si vedano le osservazioni di M. Picchi, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.

⁴⁰ A. Vedaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, 2001.



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 2001.

⁴² *Impact Assessment Guidelines*, parzialmente modificato nel 2009.

⁴³ Cfr. F. Patroni Griffi, in *Forum, Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2000, 242.

⁴⁴ P. Costanzo, *Presentazione*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, a cura di P. Costanzo, Napoli, 2011, 1ss., con riguardo all’Italia, distingue tre fasi: una prima fase (1948-1978) di “messa a fuoco teorica dei problemi”, una seconda fase (1979-1997) di “originaria presa in carico istituzionale” e una terza fase, tuttora aperta, di “esperienza a regime delle tecniche e degli strumenti di *drafting*”.

⁴⁵ Cfr. il celeberrimo *Rapporto Renton*, analisi dedicata allo stato della produzione delle leggi inglesi, presentato al Parlamento inglese nel 1975, pubblicato in edizione italiana 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 601.



Il rischio di questa impostazione, come l'esperienza ha del resto dimostrato, risiedeva nell'idea che la scienza della legislazione potesse effettivamente operare su di un piano connesso ma in fondo autonomo da quello politico, senza tenere nel dovuto conto della inscindibilità tra contenuto della decisione finale e suoi presupposti tecnici⁴⁷. In effetti, l'idea di dare vita ad una nuova branca del diritto, dedicata allo studio di quelle conoscenze utili al legislatore nell'attività di progettazione legislativa, venne rifiutato dalla maggioranza dei giuristi dell'epoca, anche in forza della constatazione che le conoscenze di tipo giuridico rappresentavano soltanto una minima parte di quelle necessarie per la formazione e valutazione di un progetto normativo, risultando coinvolte numerose branche di studio, e dunque di professionalità ed esperienze, tra loro assai diverse⁴⁸. L'abbandono di tale indirizzo e la successiva indiscussa affermazione dell'espressione "tecnica" normativa al posto di "scienza", se da una parte è stata inevitabile, data la natura necessariamente interdisciplinare della "scienza" della legislazione, ha d'altra parte favorito negli anni successivi un generale disconoscimento della dignità scientifica di tale settore della conoscenza e, immancabilmente, anche un ridimensionamento del ruolo e degli studi sulle tecniche normative⁴⁹.

Qualche anno più tardi, sul versante istituzionale, riaffiora la consapevolezza della rilevanza di tali temi con la pubblicazione del *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, presentato alle Camere da M. S. Giannini, allora ministro della funzione pubblica, nel novembre del 1979⁵⁰. In tale documento si affrontano i problemi inerenti alla qualità sostanziale della legge con particolare riguardo alla dimensione della "fattibilità" della stessa sul fronte della sua attuabilità amministrativa. Al *Rapporto* farà seguito la costituzione di una Commissione di studio, presieduta da A. Barettoni Arleri, i cui risultati saranno presentati al Parlamento nel 1981⁵¹.

Secondo tali documenti, per fattibilità di una legge doveva intendersi, allo stesso tempo, la sua buona redazione, da cui consegue l'intelligibilità, la "possibilità di trovare applicazione da parte di una amministrazione di media efficienza", infine la congruenza degli obiettivi dichiarati con i contenuti effettivamente previsti; nella consapevolezza, peraltro, che questi ultimi aspetti fossero condizionati anche da fattori mutevoli di natura economica, politica e sociologica, i quali avrebbero potuto "frapporsi al momento dell'impatto del dettato normativo con il sistema socio-economico"⁵².

Nel 1984 la c.d. commissione Cassese, nominata dal Governo Craxi, predispose uno schema di disegno di legge teso a realizzare l'obiettivo, tra l'altro, della semplificazione regolamentare e del riordino della normativa.

Tale attenzione, negli anni Ottanta, al tema della qualità e fattibilità delle leggi contribuì a creare una più diffusa coscienza della strategicità di certe tematiche anche se non determinò, in senso stretto, immediati mutamenti di rilievo sul piano istituzionale né, almeno a livello statale⁵³, alcun riscontro applicativo concreto, se si fa eccezione di alcune novità dall'esito piuttosto modesto⁵⁴ e di riforme di più vasta portata che tuttavia hanno indirettamente prodotto conseguenze anche sul piano della qualità della normazione⁵⁵.

⁴⁷ R. Billè, *Qualità della legge e forma di governo. Controlli e garanzie costituzionali in prospettiva comparata*, Tesi di dottorato, Bologna, 2008, 122.

⁴⁸ Cfr., tra gli altri, A. M. Sandulli, *Conoscere per legiferare*, in *Il diritto dell'economia*, 1960, 976ss.

⁴⁹ Per A. Pizzorusso, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 231 lo scarso favore con il quale venne accolta la proposta di Longo rappresentò in parte una "occasione mancata" dato che inibì l'approfondimento scientifico su tali temi.

⁵⁰ Consultabile in *Foro it.*, 1979, V, 289ss.

⁵¹ *Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento di conseguenti schemi normativi*, in *Politica del diritto*, 1981, 599ss.

⁵² A. Barettoni Arleri, *Fattibilità delle leggi e implicazioni finanziarie*, in M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, Padova, 1990, 71.

⁵³ A livello regionale, invece, tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta, si sono registrate alcune innovazioni rilevanti sul tema della qualità sostanziale della legge, per quanto piuttosto "isolate"; cfr. E. Di Stefano, *La legislazione sperimentale. Prospettive suggerite dal caso francese*, Tesi di dottorato, Pisa, 2011, 36s.

⁵⁴ In questo senso possono ricordarsi le tre circolari adottate dai Presidenti di Camera e Senato e dal Presidente del Consiglio il 19 febbraio 1986, successivamente sostituite da ulteriori tre circolari adottate il 20 aprile 2001, in tema di formulazione tecnica dei testi legislativi.

Inoltre si ricorda che nel 1981 fu annoverato tra i compiti del Dipartimento per la verifica e l'attuazione del programma di governo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quello di avviare una sperimentazione di analisi preventiva dei testi normativi; in realtà l'unica forma di valutazione preventiva che venne davvero avviata, qualche anno più tardi, fu quella riguardante la copertura finanziaria delle leggi. Inoltre l'art. 23 della legge n. 400/1988 istituì, presso il Segretariato generale della presidenza del Consiglio dei ministri, l'Ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo.

⁵⁵ Non strettamente collegata al tema della qualità della legge, ma certamente incidente sulla disciplina dei requisiti formali e sostanziali degli atti con forza di legge e dei regolamenti, va segnalata ovviamente l'approvazione della legge n. 400/1988. Sempre in senso lato possono essere annoverate tra le novità riguardanti la qualità della legge anche le riforme in tema di pubblicazione (cfr. legge n. 839/1984 e D.P.R. n. 1092/1985): in argomento



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.

cfr. F. Bailo-P. Costanzo-C. Fatta, *Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa*, in *Codice di drafting*, Libro I.3, in www.tecnichenormative.it, 2007, 9.

⁵⁶ R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 79.

Da notare poi che, oltre alle commissioni in sede referente, anche quelle in sede consultiva dovrebbero svolgere, nel corso dell'istruttoria, un'attività di verifica non limitata ai profili tradizionalmente di loro competenza, quali il rispetto delle disposizioni costituzionali (Commissione Affari costituzionali), della normativa comunitaria (Commissione per le Politiche comunitarie) e della copertura finanziaria (Commissione Bilancio), ma estesa anche all'osservanza delle regole di tecnica normativa (cfr. E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010, 111ss.).

⁵⁷ Si segnalano, in particolare, al punto 2 della circolare, alcune delle indicazioni riguardanti "aspetti generali dell'atto legislativo": l'atto legislativo deve disciplinare una "materia omogenea", in ogni caso "la ripartizione delle materie all'interno dell'atto è operata assicurando il carattere omogeneo di ciascuna partizione"; ogni precetto normativo è "formulato evitando qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e rispettando, per quanto



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 della precisione"; le disposizioni derogatorie "richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione".

⁵⁸ Così L. Gori-A. Marchetti, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., 284ss.

⁵⁹ Il controllo sulla qualità dei testi si svolge ad ampio spettro, tenendo conto, tra l'altro, oltre che della giurisprudenza costituzionale rilevante in materia, delle indicazioni contenute nella Circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, della legge n. 400/1988 e della disciplina in materia di ATN e AIR.

⁶⁰ E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 112.

⁶¹ R. Zaccaria, *La buona scrittura*, cit., 19. Vi sono stati peraltro iniziative, di recente, tese a limitare tale problema: dal 2009, in particolare, il Comitato può essere chiamato ad esprimere un parere sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge anche in una 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, il mancato rispetto del parere del Comitato comporta che del progetto sia investita direttamente l'Assemblea; in caso di sede redigente, l'Assemblea delibera su un apposito ordine del giorno presentato dal Presidente del Comitato e, in caso di approvazione dello stessi, la Commissione di merito riesamina il progetto.

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. Dickmann, Padova, 2002, 56ss.

⁶⁴ A. Palanza, *La perdita dei confini. Le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia. Annali, 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 1226.

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

⁶⁶ Esprime qualche cautela - da noi non condivisa - sul senso complessivo di tali proposte, osservando come le stesse potrebbero rischiare di incrinare la natura flessibile del procedimento dialettico attraverso cui il legislatore tiene conto anche delle esigenze della qualità e compromettere i risultati raggiunti dal Comitato in termini di formazione di una "coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa", E. Albanesi, *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. Ghiribelli, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in *La qualità della normazione*, cit., 72.

⁶⁸ A tali relazioni se ne aggiunge poi una quinta, dedicata alla valutazione di impatto (VIR), richiamata dalla stessa direttiva del 2009 separatamente dalle altre, anche perché da predisporre in un momento ovviamente successivo, e comunque formalmente non compresa nell'elenco di quelle “fondamentali”. Per un esame del ruolo delle predette Relazioni, cfr. N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, 67ss.

⁶⁹ Ai sensi del quale, com'è noto, “ogni legge che impone nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”.



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 Cfr. P. Gravano-L. Tivelli, *La qualità della legislazione in Italia. Stato dell'arte e prospettive*, in *Iter legis*, 2009, 158ss. e F. Bailo, *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in *La qualità della normazione*, cit., 25ss.,

⁷¹ Della quale dà conto E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 183, in nota n. 33.

⁷² A riprova di ciò, F. Bailo, *L'analisi tecnico-normativa*, cit., 41, ricorda che, in occasione della discussione sul d.l. n. 207/2008 (cd decreto mille proroghe), l'Assemblea della Camera ha votato un ordine del giorno con il quale si è impegnato il Governo "ad adottare modalità di svolgimento delle fasi di istruttoria e progettazione normativa che favoriscano la redazione delle relazioni sull'AIR e sull'ATN ...".

⁷³ E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit. 183.

⁷⁴ F. Bailo, *L'analisi tecnico-normativa*, cit., 43, la cui indagine ha come riferimento temporale ultimo quello del 1° luglio 2011.

⁷⁵ AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Cotelani e E. Rossi, Milano, 2003, 1ss.; C. Fatta, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in *La qualità della normazione*, cit., 51ss.



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 leggistica*. Cit., 51ss.

⁷⁷ Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione dell'AIR. Anno 2006*, XV Legislatura, predisposta ai sensi dell'art. 14 della legge n. 246/2005, presentata al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei ministri il 13 luglio 2007, ove si segnala come l'AIR sia ridotta di fatto a "un ulteriore elemento a supporto della giustificazione a posteriori delle scelte effettuate piuttosto che espressione di un'analitica valutazione preventiva in fase di progettazione normativa" e ove si lamenta la mancanza di competenze professionali all'interno delle amministrazioni; tanto che, paradossalmente, l'AIR finisce per "comportare un aumento di complessità, dei tempi di attuazione e dei costi dell'intera procedura".

⁷⁸ *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione*, adottato sulla scorta del *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, predisposto dal Governo nel 2007, ai sensi della legge n. 80/2006, allo scopo di rendere "più agile e di facile utilizzo" lo strumento dell'AIR.

⁷⁹ Cfr. A. Valastro, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in *La qualità della normazione*, cit., 141ss. Peraltro non risulta essere stato ancora adottato il regolamento, previsto dall'art. 5, comma 4, del D.P.C.M. n. 270/2008, per la definizione dei "criteri generali e le procedure in fase di consultazione".

⁸⁰ In particolare: a) analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa e indicazione degli obiettivi perseguiti; b) indicazione delle informazioni utilizzate e delle consultazioni effettuate; c) analisi delle prospettive di non intervento (c.d. opzione zero) e di intervento alternativo a quello prescelto, evidenziando l'assoluta necessità di quest'ultimo; d) analisi dei presupposti normativi, organizzativi ed economico-sociali, dei vantaggi e degli svantaggi, dei costi amministrativi dell'intervento prescelto; e) stima, eventuale, dell'impatto sul mercato, sui processi di liberalizzazione, 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 aggiunga 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

valutazione dell’incidenza sulle libertà dei soggetti; f) descrizione delle modalità di attuazione amministrativa e di pubblicità; g) descrizione delle modalità per il successivo monitoraggio del procedimento.

Si noti peraltro che il DAGL può richiedere all’amministrazione competente eventuali modifiche o integrazioni nella relazione sull’AIR, ma non ha il potere di bloccare l’iter del provvedimento.

⁸¹ Per questa ragione, come ricorda E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 195, il disegno di legge di conversione del decreto legge n. 207/2012, recante “disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale” (il decreto sulla vicenda dell’ILVA di Taranto), è stato adottato senza alcuna relazione AIR.

Da notare, più in generale, che oggi la normazione più rilevante viene introdotta attraverso la fonte decreto-legge. In realtà, se si entra nell’ottica in base alla quale l’analisi preventiva di un provvedimento normativo è funzionale ad implementarne la qualità, non si capisce perché i provvedimenti di urgenza, oggi sovente i più delicati perché contenitori di riforme assai incisive, dovrebbero esserne privi “a prescindere” e non si possano invece immaginare forme di valutazione compatibili con i presupposti dell’urgenza.

⁸² Vale a dire quando, a rigor di logica - come nel caso della legge finanziaria (che risulta esclusa) - la relazione sembrerebbe ancor più necessaria. In argomento cfr. S. Scagliarini, *La valutazione degli effetti economici e finanziari dell’AIR*, in *La qualità della normazione*, cit., 105, il quale ricorda che, dinanzi alle critiche nei confronti di tale esclusione, avanzate dallo stesso Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema di regolamento in materia di AIR, il DAGL ha replicato - a dire il vero in modo assai poco convincente - che l’AIR sul disegno di legge finanziaria si sarebbe risolto in un mero esercizio di stile tenuto conto dei notevoli cambiamenti che lo stesso normalmente è destinato a subire in sede di approvazione parlamentare.

⁸³ Cfr. art. 9 del D.P.C.M. n. 170/2008.

⁸⁴ E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 196, ove si riporta anche che, per quanto riguarda i provvedimenti esaminati dal Comitato per la legislazione nel periodo 26 maggio 2008-5 febbraio 2013, su 153 di questi, soltanto 41 avevano la relazione AIR. Inoltre l’A. sovente nella relazione illustrativa al disegno di legge sottoposto all’attenzione del Comitato risulta assente anche ogni riferimento all’esenzione dall’obbligo di redigere la relazione AIR, come invece sarebbe previsto dal D.P.C.M. del 2008.

⁸⁵ E’ in corso di approvazione un nuovo regolamento che dovrebbe assorbire sia la disciplina sull’AIR che quella sulla VIR. Nella bozza che è stata diffusa per le consultazioni i principali elementi di novità sono i seguenti: a) per consentire un adeguato svolgimento dell’AIR, viene imposta alle amministrazioni una puntuale programmazione dell’attività normativa; b) vengono rivisti i criteri di selezione dei provvedimenti da sottoporre all’AIR, escludendosi, tra gli altri, i provvedimenti “direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato”, quelli riguardanti l’approvazione di bilanci e consuntivi, i regolamenti meramente esecutivi, quelli, più in generale, per cui si ipotizza un impatto poco rilevante, tenuto conto di una serie di elementi; c) si introduce una disciplina speciale per svolgere l’AIR sui decreti-legge.

⁸⁶ Cfr. *Relazione sullo stato di applicazione dell’AIR nel 2009-2010*, in www.osservatorioair.it.

⁸⁷ F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Qualità della regolazione*, cit., 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. Greco, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in www.federalismi.it; analogamente cfr. anche C. Fatta, *L'analisi di impatto della regolamentazione*, cit., 55.

⁸⁹ *Better regulation in Europe: Italy 2012*, cit., sul quale si veda M. Picchi, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2012, 1ss.

⁹⁰ Senato della Repubblica, Servizio qualità degli atti normativi, *Analisi di impatto della regolamentazione*, Dossier. n. 5, Roma, 2008, 9.

⁹¹ Sulla VIR, cfr. M. Pietrangelo, *La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e regioni*, in *La qualità della normazione*, cit., 93ss. e A. Ghiribelli, *Decreto PCM 19 novembre 2009, n. 2012, recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*, in *Codice di Drafting*, Libro II, in www.tecnichenormative.it.

⁹² L. Mader, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, 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. Velastro, *L’esperienza italiana della consultazione: un percorso a zig zag in una governance problematica*, in M. Raveraira (a cura di), *“Buone regole” e democrazia*, cit., 209.

⁹⁴ M. Pietrangelo, *La verifica dell’impatto della regolamentazione*, cit., 93ss.

⁹⁵ F. Bassanini-S. Paparo-G. Tiberi, *Qualità della regolazione*, cit., 101.

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

⁹⁷ In questo senso, peraltro, sembra ora andare la bozza di regolamento che dovrebbe sostituire sia la disciplina riguardante l’AIR che quella sulla VIR, su cui si veda la nota 86. Con particolare riguardo alla VIR, in particolare, le proposte innovative di maggior rilievo attengono alla riduzione delle tipologie di atti da sottoporre alla valutazione, alla semplificazione della procedura e all’introduzione di una fase di consultazione con soggetti pubblici e privati.

⁹⁸ Così R. Romboli, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l’inidoneità del giudizio costituzionale a verificare i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 1425.



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. Zaccaria, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, cit., 16.

¹⁰⁰ P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all’UE)*, in *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, 2009, 177ss.

¹⁰¹ G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass.parl.*, 1997, 1066.

¹⁰² Cfr. Corte cost., sent. n. 346/1988.

¹⁰³ Cfr. Corte cost., sent. n. 185/1992, con la quale, sempre in ambito penale, si dichiara l’incostituzionalità di una norma di legge contenente un rinvio errato.

¹⁰⁴ Cfr. ancora Corte cost., sent. n. 364/1988.

¹⁰⁵ Analogamente cfr. Corte cost., n. 185/1992, nella quale viene dichiarata illegittima una norma penale laddove essa, in mancanza di requisiti minimi di riconoscibilità e intelligibilità, non consentiva al destinatario di comprendere il corrispondente precetto penale, a causa, nell’occasione, di un errore materiale compiuto dal redattore, così violando, ancora, l’art. 25, comma 2, Cost.

Si veda anche la sent. 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 "oscuri", 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 "politicalità" 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. Romboli, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione*, cit., 1435. Sul tema, più in generale, cfr. almeno M. Ainis, *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, 117ss., R. Pinardi-S. Scagliarini, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, 1757ss., E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caretti, Torino, 2009, 51ss., P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, cit., 177ss.

¹⁰⁷ M. Ainis, *La legge oscura: come e perché non funziona*, cit., 117ss. Su questo specifico profilo, ma con esclusivo riguardo al decreto-legge, cfr., da ultimo, Corte cost., sent. n. 22/2012, che parla espressamente di "esigenze di buona tecnica normativa", nonché le considerazioni svolte in precedenza al paragrafo

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

¹⁰⁹ P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, cit., 177ss.

¹¹⁰ Cfr. A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo*, cit., 397ss., che richiama gli Statuti di Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria.

¹¹¹ Cfr. M. Ainis, *La legge oscura: come e perché non funziona*, cit., 131.

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

¹¹³ Per G. U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, 162s., la Corte costituzionale italiana, nello svolgere il suo controllo sulla ragionevolezza delle leggi, dovrebbe tenere conto anche delle relazioni su ATN e AIR.



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 Cfr. anche Corte cost., sent. n. 303/2003, ove si è parlato di “valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa”, che “deve fare aggio su ogni altra considerazione”. In senso analogo v. anche le decc. n. 245/1984 e 81/1993.

¹¹⁵ E’ noto che la Corte costituzionale, in conseguenza dell’“indipendenza guarentigata” di cui devono godere le Assemblee parlamentari, ha escluso i regolamenti parlamentari dal novero degli atti con forza di legge di cui all’art. 134 Cost., al fine di giustificare l’insindacabilità assoluta (sent. n. 154/1985) oltre che l’inutilizzabilità (relativa) come parametro di costituzionalità. Sul punto, per tutti, cfr. G. L. Conti, *I regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti e prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli, 2006. 437ss.

Quanto agli atti sulla produzione aventi forza di legge, cfr. almeno la legge n. 400/1988, con riguardo all’attività normativa del Governo, la legge n. 212/2000, sullo statuto del contribuente, la legge n. 196/2009, sulle leggi di stabilità, e la legge n. 234/2012, in materia di delegazione europea.

¹¹⁶ Cfr. la celeberrima sent. n. 9/1959, che ammette il sindacato di legittimità costituzionale sul procedimento legislativo con esclusivo riferimento al rispetto delle disposizioni costituzionali e con esclusione invece della verifica dell’osservanza delle norme contenute nei regolamenti parlamentari; nonché, assai più di recente, cfr. Corte cost., sent. n. 246/2010, in tema di procedimento di distacco di alcuni comuni da una regione con successiva aggregazione ad altra regione, ai sensi dell’art. 132, comma 2, Cost., ove si osserva, con valutazioni di carattere generale, che “la norma costituzionale è l’unica che possa porre dei vincoli di carattere procedimentale all’operato degli organi legislativi”, mentre invece “le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell’Aula rientrano pienamente negli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari e che, quindi, si tratta di un’indagine relativa ad adempimenti materiali propedeutici all’espressione del voto che deve ritenersi «assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere»”.

In dottrina, cfr., per tutti, M. Manetti, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AIC, *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012 e N. Lupo, *La difficile “tenuta” del diritto parlamentare tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bologna, 2012, 199ss.

¹¹⁷ Cfr. M. Massa, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011, 1ss. Peraltro, come ricordato in precedenza, il carattere vincolante delle fonti sulla produzione rispetto ai regolamenti governativi è talora superato, negli ultimi anni, attraverso l’artificio di qualificare taluni atti del Governo alla stregua di “decreti di natura non regolamentare”.

¹¹⁸ F. Modugno, *L’invalidità della legge. I. Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, spec. 185.



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.

¹¹⁹ A. Pizzorusso, *Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto. Artt. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2011, 123ss.

¹²⁰ A. Ruggeri, *La legge come fonte sulla normazione?* in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, 3083ss.

¹²¹ P. Carnevale, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Dir.rom.att.*, 2003, 144ss.

¹²² Cfr. ora, anche per gli ulteriori riferimenti, R. Viriglio, *Pretesa efficacia vincolante delle fonti sulla produzione di rango pari ordinato a quello delle fonti vincolate*, in *Il libro delle leggi strapazzato*, cit., 88ss., che richiama un'espressione utilizzata dal Capo dello Stato in sede di rinvio di una legge ex art. 74 Cost.

¹²³ Cfr. ora E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 70.

¹²⁴ Si pensi, a titolo di esempio, con specifico riguardo al decreto-legge, alla recente sent. n. 22/2012: nell'occasione la Corte, pur avendo escluso - in linea con i suoi precedenti (Corte cost., nn. 128 e 171/2008) - che le indicazioni contenute nell'art. 15, comma 3, della legge n. 400, con particolare riguardo al requisito di necessaria omogeneità dei contenuti del decreto-legge, possa rilevare direttamente come parametro di legittimità costituzionale, ha tuttavia riconosciuto, dichiarando così l'illegittimità della norma estranea inserita in sede di conversione dal Parlamento, che la mancanza di tale requisito "costituisce esplicitazione della ratio implicita del secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza".

¹²⁵ Così A. Ruggeri, *La legge come fonte sulla normazione?*, cit., 25.

¹²⁶ Del capitolo II della Relazione si segnalano, in particolare: a) punto 14: "la Commissione (...) propone di limitare le possibilità di ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario. Questo effetto si può ottenere o attraverso la individuazione della Legge n. 400/88 come legge organica, qualora si addivenisse a considerare la legge organica parametro di costituzionalità delle leggi ordinarie, oppure attraverso la costituzionalizzazione dei limiti previsti in quella legge ..."; b) punto 15: "ad avviso della Commissione occorre migliorare la qualità della nostra legislazione il cui livello inadeguato si riverbera in incertezza del significato delle leggi e quindi in lesione del fondamentale principio della certezza del diritto. Si propone perciò di stabilire in Costituzione che i Regolamenti parlamentari conferiscano al Presidente di Assemblea il potere di rendere inammissibili emendamenti di contenuto eterogeneo e di adottare le misure necessarie (...) perché i disegni di legge abbiano un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo".

¹²⁷ Si vedano i regolamenti che disciplinano l'AIR e la VIR, citati in precedenza.

¹²⁸ Si vedano le circolari dei Presidenti di Camera e Senato ovvero quelle del Presidente del Consiglio dei ministri, tutte richiamate in precedenza.

¹²⁹ R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, cit., 71, che utilizza tale espressione con riferimento alle circolari adottate nelle Camere.



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 Cfr., con diverse posizioni, tra gli altri, G. D'Orazio, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano 1996, 1ss., F. Bientinesi, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001, G. Brunelli, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 148ss.; R. Romboli, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano, 2009, 448ss.

¹³¹ L. Favoreu, *La contribution du Conseil constitutionnel*, in *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, a cura di L. Carlassare, Padova, 1998, 89, richiamato anche da G. Brunelli, *Una riforma non necessaria*, cit., 150.

¹³² G. Zagrebelsky, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giust. e Cost.*, 1991, 42.

Favorevoli ad ipotesi di questo tipo anche V. Onida, *Relazione di sintesi: prospettive di ampliamento dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, a cura di R. Tarchi, Torino, 2012, spec. 351, A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, cit., e P. Passaglia, *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, in 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. Staiano, Torino, 2001, 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. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, 1992, 319.

¹³⁴ In argomento, di recente, R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011, 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. Baldassarre e G. Scaccia, Roma, 2011, 142ss., D. Galliani, *Il capo dello Stato e le leggi*, II, Milano, 2011, 1ss., I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 1ss.

¹³⁵ M. C. Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti i memoria di Livio Paladin*, II, Napoli, 2004, 1113ss.

¹³⁶ Nel rinvio del 29 marzo 2002, relativo ad una legge di conversione di un decreto-legge, il Presidente Ciampi, nel criticare la disomogeneità dei contenuti di tale atto, richiama il Governo al rispetto della legge n. 400/1988, che, pur essendo legge ordinaria, ha “valore ordinamentale, in quanto è preposta all’ordinato impiego della decretazione d’urgenza e deve quindi essere (...) rigorosamente osservata”.



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. Cardone, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem.dir.*, 2004, 181ss.

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. Paleologo, Milano, 1998, 137ss.

¹³⁹ In materia il Consiglio di Stato ha prodotto quattro pareri: a) Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 27 marzo 2006, n. 1208/2006; b) Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 8 maggio 2006, n. 1208/2006; c) Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 11 febbraio 2008, n. 1208/2006; d) Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 21 aprile 2008, n. 1208/2006. Sulla VIR cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 22 settembre 2008, n. sez. 3195/2008.

¹⁴⁰ Sezione consultiva per gli Atti Normativi, 21 maggio 2007, n. 2024/2007.



l'obiettivo finale rispetto al quale è strumentale la semplificazione amministrativa e normativa¹⁴¹ 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.

Senz'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 tenere distinti; cfr. P. Carnevale, *Le cabale della legge*, cit., 45, che parla di semplificazione come matrice d'origine della qualità della normazione, del cui “abbraccio fatale” quest'ultima fatica a liberarsi.

¹⁴² Il Consiglio di Stato rende un parere obbligatorio anche sugli schemi di decreti legislativi con i quali si applicano le deleghe contenute nelle leggi annuali di semplificazione (legge n. 229/2003), nonché sugli schemi di decreto legislativo riguardanti il c.d. taglia-leggi (art. 14, comma 14, legge n. 246/2005).

¹⁴³ Tra questi, più frequenti i casi di regolamenti annullati perché adottati in violazione delle procedure di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988; cfr. G. Arconzo, *I regolamenti governativi*, cit., 98.

¹⁴⁴ Cfr., per tutti, L. Carlassare, voce *Regolamento (dir.cost.)*, in *Enc.dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 632ss.

¹⁴⁵ A. Natalini, *La qualità della regolazione in Italia*, cit., 1.

¹⁴⁶ M. Carli, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in “Buone” regole e democrazia, a cura di M. Raveraira, Catanzaro, 2007, 179.

¹⁴⁷ E' ovvio, d'altra parte, come osserva B. G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, cit., 79, che ipertrofia legislativa e qualità della legge sono fattori strettamente collegati, atteso che “una produzione legislativa impetuosa e disordinata conduce facilmente al sacrificio della qualità delle leggi”.

¹⁴⁸ A. Natalini, *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.

¹⁴⁹ Secondo la proposta di recente avanzata da A. Ruggeri, *La legge come fonte sulla normazione?*, cit., 27.

¹⁵⁰ OECD, *Oversight bodies for regulatory reform*, 2007, 6.

La dottrina che si è interrogata sulla natura degli organi posti a presidio della qualità della normazione ha escluso la loro riconducibilità al *genus* degli organi di "controllo costituzionale" (secondo la ricostruzione di S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, 1963, Milano, 1ss.); e ciò non tanto per la natura non costituzionale dei valori alla cui tutela gli stessi sono preordinati, bensì proprio per la loro non terzietà rispetto al soggetto controllato, nonché per la ragione che essi sono, per lo più, privi di poteri coercitivi, sanzionatori o anche soltanto ostativi (R. Billè, *Qualità della legge e forma di governo*, cit., 232ss.).

¹⁵¹ Su tale paradosso, cfr. A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, cit.

¹⁵² Cfr. A. Pizzorusso, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, 31ss., che segnala la singolarità della scelta, anche nel panorama comparato, di attribuire ad un organo sostanzialmente politico 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"¹⁵³.

¹⁵³ V. Lippolis-G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007, 59ss., ove si sottolinea che le disfunzioni maggiori sul fronte del procedimento legislativo si sono avute a partire dalla XV legislatura, quando si è "rotta" la simmetria tra i sistemi elettorali di Camera e Senato.