

Working Paper Series

---

**CONSIDERAZIONI SPARSE IN ORDINE ALLE  
ATTUALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE  
NORMATIVA**

SOG-WP45/2019

ISSN: 2282-4189

---

Guido Rivosecchi

---

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

---

© 2019 Guido Rivosecchi

Printed in Italy, March 2019

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it)

web: [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)



**Jean Monnet Centre of Excellence**  
on Centrifugal Europe and  
the Challenge of Integration

(Contract n. 574597-EPP-1-2016-1-IT-EPPJMO-CoE)

# ABSTRACT

---

*Il contributo analizza alcuni degli aspetti maggiormente problematici della produzione normativa, soffermandosi sugli effetti negativi della “cattiva legislazione” e sulla necessità di valorizzare l’istruttoria legislativa mediante una più chiara distinzione tra istruttoria governativa e istruttoria parlamentare.*

*Vengono quindi approfonditi alcuni profili critici delle fonti primarie e secondarie, con particolare riguardo all’abuso della decretazione d’urgenza e alla “fuga” dal regolamento.*

*Il saggio si conclude prendendo in esame i possibili effetti, positivi e negativi, di eventuali riforme rivolte al rafforzamento degli “obblighi istruttori” per l’iniziativa legislativa del singolo parlamentare e per l’esercizio del potere di emendamento, nonché della pubblicità degli “obblighi istruttori” e delle possibili sanzioni.*

*The working paper tackles the most controversial issues related to the lawmaking, specifically focusing on the worst practices and on the need to strengthen the pre-legislative scrutiny better differentiating the role of the legislature and of the executive.*

*The crucial part of the analysis deals with the intertwining of legislation and governmental regulation, including the abuse of decree-laws.*

*In the conclusion attention has been paid to the potential effects, both positive and negative, of the introduction of mandatory preliminary requirements on the legislative initiative by individual MPs, as well as on his/her possibility to table amendments.*

**Keywords:** *produzione normativa – istruttoria legislativa – fonti del diritto – obblighi istruttori – pubblicità – sanzioni*

# AUTHOR INFORMATION

---

**Guido Rivosecchi** è Professore ordinario di Diritto costituzionale alla LUMSA - Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo, dopo aver insegnato Istituzioni di pubblico e Diritto costituzionale nelle Università del Salento e di Napoli “Parthenope”.

Dal 2012 al 2015 è stato assistente di studio alla Corte costituzionale e dal 2015 è consulente del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica - Ufficio per gli Affari giuridici e le relazioni costituzionali. Dal 2019 è membro del Seminario di formazione permanente della Corte dei conti, organo di formazione del personale magistratuale e amministrativo della Corte.

Tra monografie, saggi, articoli e note a sentenza è autore di 206 pubblicazioni di Diritto pubblico e costituzionale su temi inerenti a: parlamento e fonti del diritto, forma di governo, giustizia costituzionale, autonomie territoriali, pubbliche amministrazioni, diritti fondamentali, Unione europea, finanza e contabilità pubblica.

Contact Information:

[guido.rivosecchi@gmail.com](mailto:guido.rivosecchi@gmail.com)

# TABLE OF CONTENTS

---

1. PREMESSA: LA “CATTIVA LEGISLAZIONE” E LA NECESSITÀ DI RILANCIARE IL RUOLO DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI .....	5
2. GLI EFFETTI DISTORSIVI DELL’IMPROPRIA COMMISTIONE TRA ISTRUTTORIA GOVERNATIVA E ISTRUTTORIA PARLAMENTARE .....	6
3. QUALCHE CONSIDERAZIONE SUL RIORDINO DEL SISTEMA DELLE FONTI PRIMARIE E SECONDARIE: L’ABUSO DELLA DECRETAZIONE D’URGENZA E LA “FUGA” DAL REGOLAMENTO.....	12
4. IL RAFFORZAMENTO DEGLI “OBBLIGHI ISTRUTTORI” PER L’INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL SINGOLO PARLAMENTARE E PER L’ESERCIZIO DEL POTERE DI EMENDAMENTO .....	22
5. LA PUBBLICITÀ DEGLI “OBBLIGHI ISTRUTTORI” E LE POSSIBILI SANZIONI.....	25
BIBLIOGRAFIA .....	<b>Errore. Il segnalibro non è definito.</b>

# 1. PREMESSA: LA “CATTIVA LEGISLAZIONE” E LA NECESSITÀ DI RILANCIARE IL RUOLO DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Un’indagine sulle attuali tendenze della legislazione dovrebbe muovere dalla considerazione che la scarsa qualità dei processi di produzione normativa – quella che da tempo viene definita la “cattiva legislazione” – è un problema che riguarda tanto la *forma* quanto la *sostanza* della legislazione stessa: su entrambi i profili i poteri del Comitato per la legislazione possono contribuire ad attenuare le tendenze assai critiche in atto da diverso tempo.

Se guardiamo alla forma, gli aspetti maggiormente critici riguardano la mancanza di chiarezza della legislazione<sup>1</sup>. Soltanto per addurre qualche esempio, gli operatori del diritto riscontrano molto spesso: l’incompletezza e la disorganicità dei testi normativi; la mancanza di univocità e la scarsa applicazione delle pur vigenti regole di redazione; la mancanza di clausole di abrogazione espressa, e la tendenza, invece, a privilegiare il ricorso a clausole di abrogazione implicita o di abrogazione tacita (nonostante quanto previsto dalla circolare dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio del 26 aprile del 2001 sulle regole per la formulazione dei testi di legge e dall’apposita Guida alla redazione dei testi normativi del 2 maggio del 2001). Tutto ciò rende assai difficile all’interprete fornire una lettura sistematica del complesso normativo rivolto a disciplinare le singole fattispecie. In altre parole, i processi di produzione normativa sono connotati da una perdurante frammentarietà finendo per causare una vera e propria disarticolazione del sistema delle fonti, sino a porre in discussione la stessa nozione di “*sistema*”, inteso quale insieme di fatti e atti giuridici idonei a determinare le norme dell’ordinamento, essendo le regole di produzione e trasformazione del diritto spesso ormai riferibili a fonti esterne a quelle dell’ordinamento giuridico di riferimento<sup>2</sup>.

Dal secondo punto di vista, guardando, cioè, alla sostanza della legislazione, nella stesura degli atti legislativi dovrebbero anzitutto essere presi in maggiore considerazione i criteri idonei a migliorare la qualità dei testi. Nei procedimenti parlamentari, si tratta proprio dei parametri, previsti dal regolamento della Camera, che orientano l’attività del Comitato per la legislazione: omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà ed efficacia della formulazione dei testi di legge. Conseguentemente, dovrebbe essere valorizzata la verifica della necessità dell’intervento legislativo, anche “*con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge*” (art. 79, comma 4, lett. *a*), reg. Cam.), nonché la sua conformità alla Costituzione e la sua compatibilità con il diritto dell’Unione europea, nel rispetto delle competenze degli enti sub-statali (art. 79, comma 4, lett. *b*), reg. Cam.). Inoltre, dovrebbe essere garantita 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*” (art. 79, comma 4, lett. *c*), reg. Cam.). Tutto ciò implica il rafforzamento dell’analisi di fattibilità tecnica e amministrativa rivolta non soltanto, come si diceva vigente l’originario art. 81 Cost., alla verifica della copertura finanziaria delle leggi, rispetto alla

---

<sup>1</sup> Su cui, cfr. già M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>2</sup> In questo senso, ad esempio, P. Carnevale, *Le fonti del diritto sotto la lente del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018, 2 s. (anche nella prospettiva della valorizzazione del ruolo del Comitato per la legislazione nei processi di razionalizzazione e di riordino della normazione).

quale assume rilievo fondamentale la relazione tecnico-finanziaria dei progetti<sup>3</sup>, il cui ruolo è valorizzato dalla più recente giurisprudenza costituzionale per assicurare la copertura finanziaria<sup>4</sup>, ma anche l'esigenza di considerare le risorse disponibili per l'attuazione delle leggi in relazione all'equilibrio di bilancio. Negli ultimi anni, il Giudice delle leggi ha infatti affermato un'interpretazione assai rigorosa dell'equilibrio di bilancio inteso in senso non soltanto statico (assicurare la puntuale copertura finanziaria delle singole disposizioni), ma anche dinamico, rivolto, cioè, a garantire l'equilibrio tra un esercizio finanziario e l'altro<sup>5</sup>.

Nel contesto sinteticamente richiamato, anche la legge diventa “*precaria*”, per riprendere il felice titolo di un recente studio monografico<sup>6</sup>, in quanto non soltanto perde generalità e astrattezza, ma la sua stessa aspirazione a durare nel tempo, e ad assicurare stabilità e certezza ai rapporti giuridici per rispondere, invece, ad esigenze congiunturali e di breve respiro. Basti pensare, ad esempio, alla legislazione prodotta mediante i decreti-legge c.d. “milleproroghe” o “proroga termini”, ormai adottati ogni anno dai Governi con l'effetto di rimodulare gli effetti temporali di una pluralità di fonti – sia discipline prossime a scadenza, sia normative dettate in via transitoria – o di prorogare la sospensione dell'efficacia di norme precedentemente entrate in vigore.

La legge “*precaria*” si traduce in incertezza per gli operatori del diritto e, più in generale, per i cittadini.

Tutto ciò dovrebbe implicare, anticipando qualche spunto conclusivo e qualche proposta, la valorizzazione dell'istruttoria legislativa *in* Parlamento.

## **2. GLI EFFETTI DISTORSIVI DELL'IMPROPRIA COMMISTIONE TRA ISTRUTTORIA GOVERNATIVA E ISTRUTTORIA PARLAMENTARE**

Tanto premesso, vengo ai quesiti che ci sono stati sottoposti.

Un primo gruppo di domande (n. 1 e n. 3), riguarda le possibili strategie per il “rilancio” dell'istruttoria legislativa, muovendo dalla condivisibile constatazione che oggi l'istruttoria si svolge in larga parte in ambito governativo; sicché il Parlamento agisce soltanto in seconda istanza, come camera di compensazione ulteriore.

Nell'istruttoria legislativa, interlocutore fondamentale è il Governo, con le sue strutture tecniche a partire dal Dipartimento affari giuridici e legislativi, e – oggi sempre più – dagli uffici legislativi dei Ministeri, rispetto ai quali il DAGL ormai svolge una funzione di indirizzo e

---

<sup>3</sup> Sul nesso tra verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria e istruttoria legislativa, v. già N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, 2001, 347 ss.

<sup>4</sup> Cfr. S. Scagliarini, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 1589 ss.

<sup>5</sup> Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 4 s.; Id., *La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in *Giur. cost.*, n. 2/2018, 578; Id., *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, in *Giur. cost.*, n. 3/2018, 1054 s.

<sup>6</sup> E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'era dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, *passim*, spec. 21 ss. (a cui si rinvia anche per l'accurata analisi dei fattori che hanno concorso alla “precarizzazione” della legge).

coordinamento. All'Esecutivo si rivolgono, infatti, le Commissioni per l'integrazione documentale dell'istruttoria, poiché esso detiene il monopolio di larga parte delle informazioni necessarie, con l'effetto di rafforzare la sua incidenza sui lavori parlamentari, in relazione tanto alla determinazione dei contenuti dei testi, quanto alla tempistica dei procedimenti.

In questo contesto, è quindi indubitabile che il rafforzamento dell'istruttoria legislativa passi anzitutto per un solido, costante e proficuo raccordo tra le strutture governative e gli apparati parlamentari. Non è certamente un caso che la scarsa efficacia che hanno talvolta rivelato gli atti consultivi del Comitato per la legislazione non si è certo palesata nei confronti degli altri organi parlamentari, rispetto ai quali esso ha invece assunto un ruolo assai rilevante, ma, semmai, nei confronti del DAGL e degli uffici legislativi dei Ministeri, con l'effetto, tra l'altro, di incentivare la proliferazione delle fonti secondarie nei processi di produzione normativa, spesso al di fuori del "modello" costituito dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988<sup>7</sup>.

Rispetto a questo svolgimento dell'istruttoria, vorrei preliminarmente chiarire che, per quanto le tendenze in atto siano in parte fisiologiche alle trasformazioni della forma di governo parlamentare, le *norme sulle fonti* e sui processi di produzione normativa dovrebbero essere osservate non soltanto alla stregua delle prassi, ma anche nella prospettiva della *separazione* dei poteri, e, quindi, per quanto qui rileva, della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento<sup>8</sup>.

È ben vero che istruttoria governativa e istruttoria parlamentare sono strettamente connesse rispetto all'obiettivo di migliorare la qualità dei testi legislativi, tanto più che, come dicevo, il Parlamento dipende dal Governo per la documentazione e le informazioni necessarie. Tuttavia, dovrebbero essere tenute distinte, perché rispondenti alle diverse funzioni costituzionalmente attribuite ai due organi: l'istruttoria governativa ha finalità sostanzialmente *strategiche*, e cioè rivolte a garantire la documentazione tecnica per la realizzazione dell'indirizzo governativo; l'istruttoria parlamentare ha invece finalità prevalentemente di *controllo* e, diversamente da quella governativa, è espressamente soggetta al principio costituzionale di pubblicità nella misura in cui viene inclusa nella sede referente del procedimento legislativo (artt. 64, secondo comma, e 72, terzo comma, ultimo periodo, Cost.).

L'evoluzione della forma di governo degli ultimi venti anni è stata caratterizzata di una forte incidenza dell'Esecutivo nelle procedure parlamentari, realizzata soprattutto in via di prassi con un significativo distacco dalla lettera del regolamento parlamentare: si pensi al ruolo del Governo nella programmazione dei lavori, all'uso del maxi-emendamento e della questione di fiducia. Proprio per questo credo che oggi per meglio perseguire il riordino dei processi di produzione normativa e del sistema delle fonti sarebbe necessario garantire un effettivo rafforzamento dell'istruttoria legislativa *parlamentare*, valorizzando, cioè, non soltanto la documentazione e i dati che le Commissioni possono chiedere al Governo, ma anche i poteri istruttori *propri* delle Commissioni parlamentari, a partire dalle indagini conoscitive e dagli ulteriori procedimenti previsti dal Capo XXXIII del regolamento della Camera sulle procedure di indagine, controllo e *informazione* in Commissione, attivando gli strumenti autonomi diretti ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività parlamentari (anzitutto per l'istruttoria legislativa), oltre a quanto previsto dall'art. 79 dello stesso regolamento circa l'utilizzo, a fini istruttori, degli organi ausiliari previsti dalla Costituzione (CNEL e Corte dei conti).

---

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. N. Lupo, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018, 5 s. Al riguardo, v. anche *infra*, par. 3.

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, R. Bin – G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, 31.

D'altro canto, è qui appena il caso di ricordare che il presupposto della riforma del regolamento della Camera del 1997 era volto a concentrare in Commissione le scelte di merito sul testo e sulla qualità del prodotto legislativo, con il prezioso apporto del Comitato per la legislazione, mentre il dibattito in Aula avrebbe dovuto favorire l'emersione delle ragioni politiche dei testi di maggioranza in un confronto dialettico con le controproposte dell'opposizione<sup>9</sup>.

All'opposto, il largo ricorso ai decreti-legge e ai maxi-emendamenti, come dimostrano le tendenze più recenti della produzione normativa, comprime considerevolmente i tempi a disposizione per l'istruttoria. L'esame in commissione acquista rilievo non già nella prospettiva prevista dal regolamento, vale a dire per valorizzare l'istruttoria legislativa, ma per calibrare l'ampiezza e l'incidenza del maxi-emendamento, che, una volta presentato, assorbe ogni altro argomento di discussione<sup>10</sup>.

In questo contesto, a più di venti anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati, il Governo è riuscito a recuperare il proprio ruolo nella determinazione dell'indirizzo politico attraverso non poche forzature del rapporto fiduciario con la "sua" maggioranza parlamentare, ed è stato così decisamente trascurato il ruolo dell'opposizione. Basti pensare all'uso delle fonti primarie, sempre più cospicuo e talora non necessario, come mostrano i recenti rilievi critici del Comitato per la legislazione<sup>11</sup>; o, ancora, alla costante "forzatura" di alcune regole parlamentari, ormai perpetuata sistematicamente nella programmazione dei lavori e nell'uso della questione di fiducia e del maxi-emendamento, con un significativo distacco dalla lettera dei regolamenti parlamentari e, talora, di quelle costituzionali. Si consideri, infine, la tendenza a concentrare le decisioni legislative di maggior rilievo all'interno del periodo in cui si perfeziona la manovra finanziaria – decisioni ormai confinate nella legge di bilancio e nel decreto-legge c.d. "milleproroghe" (avendo, anche quest'ultimo, assunto ormai cadenza annuale) – a cui fa sistematicamente seguito la contrazione dei tempi di esame in Parlamento.

Da questo punto di vista, deve essere sottolineata la frammentazione della stessa legislazione finanziaria, sempre più articolata e "segmentata" e, negli ultimi anni, segnata, come si vedrà meglio appresso, da una certa fungibilità tra i contenuti della legge di bilancio e la disciplina dettata con decreti-legge.

Tendendo presente la richiamata distinzione tra istruttoria del Governo e istruttoria del Parlamento sul testo di legge, sempre rispondendo alle domande n. 1 e n. 3, mi soffermo sinteticamente su alcuni aspetti dell'istruttoria degli atti normativi del Governo, ribadendo anzitutto la necessità di assicurare un'adeguata programmazione dell'iniziativa legislativa dell'Esecutivo, formalizzata, anzitutto, dal regolamento interno del Consiglio dei ministri del 10 novembre 1993 (successivamente modificato dal d.P.C.M. 20 marzo 2002 e dal d.P.C.M. 7 settembre 2007), per quanto largamente inapplicato, e, ora, dal nuovo regolamento sull'analisi dell'impatto della

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 48 ss.

<sup>10</sup> Sul punto, cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 41.

<sup>11</sup> Nella XVII legislatura, il Comitato per la legislazione ha espresso pareri contrari sul ricorso ad atti legislativi in percentuale pari al 23 per cento circa dei progetti di legge ad esso sottoposti. Sulle difficoltà nell'imprimere un coerente seguito ai rilievi del Comitato per la legislazione rivolti ad assicurare maggiore coerenza nell'utilizzo delle fonti normative (con particolare riguardo al ricorso a quelle di rango primario), cfr. M. Losana, *Il rendimento dell'attività consultiva del Comitato per la legislazione: un primo bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018, 8 s.

regolamentazione del 2017<sup>12</sup>, che, all'art. 4, disciplina la programmazione dell'attività normativa del Governo.

Deve essere però ribadito che la disciplina appena richiamata risulta comunque assai poco rispettata per il consistente ricorso alla decretazione d'urgenza.

La possibilità di affidare il controllo sulla qualità della legislazione ad un organo esterno al Governo, formulata dal quesito n. 1, è astrattamente possibile, se lo intendiamo come “interfaccia governativo” del Comitato per la legislazione, e quindi come organo a composizione politica per il controllo sul rispetto dei criteri di qualità della legislazione, nonché dei parametri e degli *standard* posti dalla legge n. 400 del 1988.

Mi sembra invece difficile esternalizzare l'elaborazione della documentazione governativa che accompagna l'istruttoria<sup>13</sup>, affidandola ad organismi tecnici esterni alle strutture governative: dovrebbe essere infatti preservata l'indipendenza delle burocrazie che è data dalle competenze e dalla legittimazione tecnica.

Più in generale, l'ipotesi di istituire organismi *ad hoc*, sganciati dall'apparato governativo, a cui consegnare l'elaborazione di questi documenti, mi sembra rivolta, se ben comprendo, a garantire una maggiore “oggettività” della documentazione istruttoria prodotta dal Governo. Questa possibilità incontra però a mio parere il limite – che richiamavo all'inizio di questa audizione – per il quale l'istruttoria governativa ha finalità diverse da quella parlamentare, per cui non ha molto senso che il Parlamento richieda al Governo di dimostrare l'oggettività della documentazione e dei dati prodotti nella “sua” istruttoria, se quest'ultima persegue finalità strategiche volte a sorreggere l'indirizzo governativo. Né i regolamenti parlamentari possono assumere rilievo “esterno” tale da sottoporre il Governo ad ulteriori oneri procedimentali se non nella misura in cui essi siano prefigurati dalle norme costituzionali: si pensi, ad esempio, all'art. 64, quarto comma, Cost., nella parte in cui dispone che “*i membri del Governo hanno diritto e, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute*”, coerentemente “svolto” dalla disciplina regolamentare sul c.d. *question time*<sup>14</sup>.

È ben vero che, *de iure condendo*, i regolamenti parlamentari potrebbero prevedere la preclusione dell'esame dei disegni di legge del Governo non corredati da adeguata documentazione istruttoria. Questo obiettivo, però, dovrebbe essere assicurato anzitutto in sede governativa, secondo quanto ora previsto dall'art. 9, comma 3, del già richiamato regolamento AIR, per il quale il DAGL, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, “*verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività di analisi, documentate nella relazione AIR, e la correttezza dei metodi di valutazione applicati*”, potendo, tra l'altro, “*richiedere integrazioni e chiarimenti alle Amministrazioni proponenti, formulando eventuale avviso ostativo in caso di mancato adeguamento della relazione AIR*”. Dovrebbe quindi essere anzitutto fatta valere tale preclusione in sede di (pre)Consiglio dei ministri per i progetti di legge presentati dalle amministrazioni sforniti di adeguata documentazione istruttoria.

---

<sup>12</sup> Cfr. il d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, recante “*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*”.

<sup>13</sup> Si ricorda che la documentazione istruttoria degli atti normativi del Governo si articola in quattro relazioni: a) la relazione illustrativa; b) la relazione tecnica; c) l'analisi tecnico-normativa (ATN); d) l'analisi d'impatto sulla regolamentazione (AIR). Tali relazioni devono essere allegate all'articolato del disegno di legge governativo, affinché quest'ultimo possa essere iscritto all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, il c.d. “preconsiglio”, troppo spesso collocato a ridosso del Consiglio, nonostante debba svolgersi con un certo anticipo, così spesso vanificando i termini e le procedure normativamente previste per l'istruttoria governativa.

<sup>14</sup> Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Quali rimedi all'inattuazione del “Premier question time”? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2004, 811 ss., spec. 824.

Resta ovviamente fermo che il Parlamento potrebbe imporre ulteriori oneri procedimentali al Governo soltanto modificando con legge la disciplina dell'istruttoria governativa.

Nonostante tutto questo, a mio parere l'obiettivo prioritario del Parlamento dovrebbe essere quello di *rafforzare* l'istruttoria *parlamentare*, cercando di colmare le asimmetrie informative e valorizzando i poteri di cui esso dispone già a diritto parlamentare vigente per l'acquisizione di informazioni e dati, al fine di ottenere gli elementi necessari a verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel progetto di legge. Tutto ciò presuppone il rafforzamento del ruolo delle Commissioni permanenti, alla Camera con l'ausilio del Comitato per la legislazione alla stregua dei compiti ad esso specificamente demandati.

Mi rendo conto che quanto detto dovrebbe comportare investimenti considerevoli di risorse umane e finanziarie, oggi difficilmente realizzabili, però mi sembra che il rafforzamento dell'istruttoria parlamentare, intesa nel senso che ho cercato di chiarire, presupponga anzitutto la valorizzazione delle burocrazie parlamentari, cercando di dotarle di professionalità ed *expertise* ulteriori (penso, ad esempio, a valutatori, statistici e esperti in competenze settoriali).

Quanto all'ipotizzato ricorso ad organismi "esterni" agli apparati governativi per lo svolgimento di funzioni istruttorie, si potrebbe prevedere l'elaborazione di studi sulle proposte del Governo da parte di istituti di ricerca esterni ad esso, pur non potendo tali analisi essere incluse nella "documentazione di accompagnamento" o sostituire le strutture preposte ad assolvere gli oneri istruttori normativamente previsti a cui ho fatto poco sopra riferimento (relazione illustrativa; relazione tecnica; analisi tecnico-normativa; analisi d'impatto sulla regolamentazione).

Volendo perseguire la strada dell'"esternalizzazione" – ipotizzata dai quesiti proposti – per l'istruttoria del Governo un esempio interessante fornito dal diritto vigente è quello delle Agenzie. Penso, ad esempio, all'ambito materiale della tutela dell'ambiente, in cui sono già previsti significativi esempi di esternalizzazione dell'istruttoria legislativa. Si pensi all'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA): si tratta di una struttura ricca di professionalità, che potrebbero essere ulteriormente valorizzate anche per attività di supporto dell'attività legislativa; o, ancora, ai significativi compiti svolti, al riguardo, dall'Istituto Superiore di Sanità.

Può essere utile un esempio tratto dal diritto positivo. Gli artt. 3, 4 e 7 della legge 28 giugno 2016, n. 132 (*Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*) disciplinano funzioni e attività affidate all'ISPRA, già utilizzate anche per l'istruttoria legislativa, che potrebbero essere ulteriormente valorizzate. Ciò che conta – a tali fini – è garantire l'obiettività degli studi che svolgono questi istituti di ricerca. Non deve essere trascurato che essi operano anche su commissione di terzi e sono finanziati anche da soggetti privati, per cui non è sempre detto che esternalizzare l'attività preparatoria dell'istruttoria significhi rendere la documentazione e i dati messi nella disponibilità del Governo maggiormente obiettivi, attendibili e "imparziali".

In altre parole, sembrerebbe ragionevole procedere all'esternalizzazione di alcuni servizi funzionali al miglioramento dell'istruttoria nella misura in cui tale processo si realizza mediante istituti di ricerca che vantano specifiche *expertise*, a condizione, però, di assicurare l'indipendenza nello svolgimento delle attività commissionate. Queste ultime, a mio parere, potrebbero essere prevalentemente strumentali all'istruttoria governativa e non certo sostituire le strutture preposte alla predisposizione della documentazione normativamente prevista.

Quanto al quesito n. 3 e ai tempi dell'istruttoria parlamentare, occorre ribadire che l'efficacia dell'istruttoria stessa è anzitutto connessa al rispetto di tempistiche congrue ed adeguate all'acquisizione di elementi documentali e informativi. Sarebbe quindi necessario garantire

l'osservanza del termine dei due mesi per lo svolgimento dell'esame in sede referente, già previsto dall'art. 81 del regolamento della Camera, introducendo ulteriori regole procedurali per garantire l'effettività di tempi adeguati di esame dei progetti di legge. A tali fini, sarebbe anzitutto auspicabile il ridimensionamento del ricorso alla decretazione d'urgenza: ciò aprirebbe gli spazi per una legislazione meno emergenziale e maggiormente "meditata", a cui potrebbe aggiungersi, in via regolamentare, l'introduzione di regole procedurali volte a imporre il rispetto di tempistiche adeguate a consentire un ordinato procedimento legislativo sin dalla fase istruttoria.

Dovrebbe, inoltre, essere evitata la duplice tendenza che, in via di prassi, si è purtroppo prodotta da diversi anni: da un lato, l'aggiramento della regola con decisioni prese in sede politica a maggioranza; dall'altro lato, all'opposto, l'abuso da parte delle commissioni permanenti del potere istruttorio per insabbiare un provvedimento. Dal primo punto di vista, ad esempio, basti pensare all'espedito procedurale, utilizzato in sede di Conferenza dei capigruppo, costituito dalla prevalenza del calendario sull'ordine del giorno, che consente al Governo e alla maggioranza di limitare l'esame in commissione referente sotto il duplice aspetto della durata e della possibilità di modifiche al progetto di legge. Dal secondo punto di vista, non deve sfuggire la tendenza talora manifestata dalle commissioni permanenti a non fare sempre un uso oculato dei loro poteri istruttori, talora utilizzati per rallentare i lavori.

Anche se oggi appare più verosimile la prima eventualità, perché la seconda sembra neutralizzata dalla prassi di affidare a parlamentari di maggioranza le Presidenze di commissione, assicurando, in tal modo, il controllo dei tempi dei lavori, come punto di bilanciamento tra le tendenze richiamate mi sembra molto utile l'idea suggerita dal quesito n. 3 di introdurre un termine mobile agganciato alla conclusione della fase istruttoria. Ciò consentirebbe di fissare una scadenza per l'esame in commissione referente in relazione al grado di complessità dei provvedimenti da esaminare. La proposta potrebbe a mio parere essere ulteriormente rafforzata mediante l'introduzione, sempre in via regolamentare, di termini minimi inderogabili per lo svolgimento dell'istruttoria in commissione.

Rispetto a queste ipotesi, guardando all'altro ramo del Parlamento devo però segnalare che la riforma del regolamento del Senato del 2017 sembra andare, almeno sotto questo profilo, nella direzione opposta all'inserimento di regole procedurali funzionali a garantire tempi "certi" all'istruttoria, trasformando il tempo minimo di permanenza di un disegno di legge in commissione in un tempo massimo. Disciplinando, infatti, l'assegnazione dei disegni di legge alle commissioni in sede deliberante, l'art. art. 35, comma 2, ultimo periodo, del regolamento del Senato, ora prevede che "[in] caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell'esame in Commissione". Dal momento che la *ratio* della riforma del procedimento legislativo al Senato, mediante le modificazioni approvate il 20 dicembre 2017, è rivolta a privilegiare la sede deliberante o redigente, salvo i casi in cui è prevista la c.d. riserva di Assemblea, la norma regolamentare richiamata potrebbe assumere valore di principio generale, e determinare una compressione dei tempi riservati all'istruttoria.

### 3. QUALCHE CONSIDERAZIONE SUL RIORDINO DEL SISTEMA DELLE FONTI PRIMARIE E SECONDARIE: L'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA E LA "FUGA" DAL REGOLAMENTO

Vengo al tema centrale del riordino delle fonti di rango primario e secondario, espressamente richiamato dal quesito n. 2, ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, vista la molteplicità e la complessità delle questioni sollevate, meritevoli di un apposito approfondimento.

Da più parti e sotto diversi profili indagata, la fenomenologia di quella che si può definire la disarticolazione del sistema delle fonti è molto ampia e proteiforme.

Mi limito soltanto a qualche riflessione in ordine sparso, soffermandomi su due aspetti, inerenti l'uno alle fonti primarie e l'altro alle fonti secondarie: da un lato, il perdurante abuso della decretazione d'urgenza, con particolare riferimento ai provvedimenti adottati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria; dall'altro lato, il ricorso a fonti secondarie al di fuori del "modello" previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Si tratta di due degli aspetti maggiormente problematici, secondo quanto emerge – specie in relazione all'abuso della decretazione d'urgenza – da una riflessione ormai ultraquarantennale della dottrina<sup>15</sup>, nonché dai rapporti dello stesso Comitato per la legislazione e dell'Osservatorio per la legislazione.

Il massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza, specie in materia di governo dell'economia, contrariamente a quanto spesso osservato, non risponde tanto all'esigenza del Governo di colmare il disallineamento tra i tempi dell'economia e della finanza, da un lato, e i tempi della decisione normativa, dall'altro lato: se questo fosse l'obiettivo, i decreti non conterrebbero disposizioni che rinviavano a ulteriori provvedimenti attuativi, disposizioni, cioè, "ad attuazione differita", come invece ancora spesso accade, nonostante la giurisprudenza costituzionale tragga da tale prassi un indice sintomatico della carenza dei presupposti di necessità e urgenza<sup>16</sup>.

Né l'incremento dei decreti-legge può spiegarsi nella prospettiva di garantire al Governo gli strumenti normativi per assicurare l'attuazione dell'indirizzo politico-economico, eludendo il confronto con il Parlamento. Infatti, se così fosse, non si spiegherebbe il costante incremento della percentuale delle disposizioni inserite in sede di conversione; tendenza, peraltro, soltanto parzialmente arginata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni (dalla sent. n. 22 del 2012 in poi), a conferma di come, quando le prassi sono radicate, anche gli interventi del Giudice costituzionale non sempre risultano risolutivi. Parimenti, l'uso "specializzato" della questione di fiducia nel procedimento di conversione, ben lungi dall'assolvere a finalità anti-ostruzionistiche,

---

<sup>15</sup> Cfr., per tutti, A. Predieri, *Il Governo legislatore*, in *Il decreto-legge tra Governo e Parlamento*, a cura di A. Predieri – A. Cazzola – A. Priulla, Milano, Ed. Comunità, 1975, 7 ss. Per una recente ricostruzione dei fattori di incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza nella c.d. legislazione della crisi, cfr. G. Rivosecchi, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2016, 1963 ss. (e, ivi, ulteriori riferimenti bibliografici); nonché, da ultimo, C. Domenicali, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 69 ss.

<sup>16</sup> V., in particolare, la sent. n. 220 del 2013, punto n. 12.1 del "Considerato in diritto", che sottolinea "la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale".

consente al Governo, mediante il maxi-emendamento, di recepire parte delle iniziative emendative non soltanto della maggioranza, ma anche delle opposizioni.

Direi piuttosto che l'uso del decreto-legge mediante il procedimento di adozione, emanazione e conversione produce l'effetto di assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali costituzionalmente coinvolti (Governo, Presidente della Repubblica e Camere), in maniera tale da consentire un dialogo preventivo rispetto alle misure da adottare, particolarmente necessario in tempo di crisi ai fini dell'attuazione dei provvedimenti necessari al governo dell'economia<sup>17</sup>.

Nondimeno, si registrano non poche anomalie. Si pensi, anzitutto, all'ampio lasso di tempo che intercorre, ormai sempre più spesso, tra la delibera del Consiglio dei ministri e l'emanazione del decreto-legge; alla prassi di deliberare decreti-legge in Consiglio dei ministri "salve successive intese", che consente di modificare le disposizioni contenute nel decreto-legge, già deliberato, prima della presentazione al Parlamento del provvedimento per la conversione (prassi diffusa anche nella corrente legislatura, come in quelle precedenti); o, ancora, al fenomeno della confluenza dei decreti-legge non convertiti in altri decreti-legge in attesa di conversione precedentemente presentati alle Camere.

Nella legislazione finanziaria della crisi, poi, ciascun decreto-legge in materia di governo dell'economia contiene disposizioni spesso di carattere eterogeneo – tenute insieme dall'unico nesso di omogeneità rinvenibile sotto il profilo teleologico – che viene ad "anticipare" i tempi e a svuotare di contenuto le manovre finanziarie autunnali e gli istituti della decisione di bilancio in Parlamento.

Le più recenti tendenze mostrano un'evidente segmentazione della legislazione finanziaria che si riflette negativamente sulla qualità della legislazione e si traduce nella frammentazione della legislazione *tout court*, essendo la prima lo strumento mediante il quale vengono veicolati i principali contenuti normativi.

Dal 2014 la sequenza di approvazione degli atti della legislazione finanziaria statale vede in avvio dell'anno finanziario, l'emanazione di un decreto-legge in materia fiscale (che deve assicurare la copertura finanziaria "anticipata" delle misure di spesa); successivamente, l'approvazione della manovra (legge di stabilità e, ora, per effetto della legge n. 163 del 2016, soltanto legge di bilancio); e, infine, a conclusione della manovra finanziaria, l'approvazione del decreto-legge c.d. "proroga termini", anch'esso contenente norme di natura economico-

---

<sup>17</sup> Per lo sviluppo di questa tesi, cfr. G. Rivosecchi, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in "Legislazione governativa d'urgenza" e crisi, Atti del I Seminario di studi di Diritto costituzionale – Unitelma Sapienza – Roma 18 settembre 2014, a cura di R. Calvano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 119 ss., spec. 129 ss.

finanziaria<sup>18</sup>, solitamente emanato nel periodo, particolarmente “stretto”, intercorrente tra l’approvazione definitiva della legge di stabilità/legge di bilancio e il 31 dicembre di ogni anno<sup>19</sup>.

Uno sguardo alle prassi degli ultimi anni conferma tale impressione.

Nel 2015 si ripresenta l’ormai consolidato “trittico” relativo alla decretazione d’urgenza in materia finanziaria: legge di stabilità/legge di bilancio e decreto-legge di proroga termini (decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 2016, n. 21).

Tale schema viene tuttavia ulteriormente integrato da diversi decreti-legge, intervenuti in materia finanziaria nel periodo settembre-novembre: il decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153 (*Misure urgenti per la finanza pubblica*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2015, n. 187; il decreto-legge 1 ottobre 2015, n. 154 (*Disposizioni urgenti in materia economico-sociale*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2015, n. 189; il decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 (*Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all’equilibrio della finanza pubblica delle Regioni*), successivamente decaduto per mancata conversione; il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183 (*Disposizioni urgenti per il settore creditizio*), successivamente decaduto per mancata conversione; il decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185 (*Misure urgenti per interventi nel territorio*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 gennaio 2016, n. 9.

In certi casi, anche questa sequenza ha subito ulteriori disarticolazioni, come in occasione della manovra di fine del 2016. Emanato, infatti, il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 1 dicembre 2016, n. 225, che ha accompagnato la prima legge di bilancio “integrata”, si passa all’approvazione della legge di bilancio dopo le dimissioni del Governo Renzi a seguito del risultato del *referendum* costituzionale del 4 dicembre. Sicché, abbreviati i tempi di approvazione del disegno legge di bilancio, essendo stato votato, in quell’occasione, in via definitiva dal Senato in prima lettura senza apportarvi alcuna modifica, in maniera tale da consentire al Governo Renzi di dimettersi e al Presidente della Repubblica di affrontare la crisi di governo, senza timori sulla tenuta dei conti pubblici, parte dei contenuti della manovra sono stati trasfusi, dopo il decreto fiscale, in altri tre decreti-legge, all’indomani dell’insediamento del governo Gentiloni: il decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237 (*Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2017, n. 15; il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 (*Interventi*

---

<sup>18</sup> Cfr. il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14; il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25; il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10; il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14; il decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15; il decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 11.

<sup>19</sup> Per una recente analisi della “frammentazione” della legislazione finanziaria, soprattutto a causa dell’incidenza della decretazione d’urgenza, cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 21 ss.; nonché, con specifico riguardo all’andamento “anomalo” della sessione di bilancio 2016, Id., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, n. 9/2017, 24 ss.; M. Nardini, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 568 s.

*urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 18; il decreto-legge 30 dicembre 2016 n. 244 (*Proroga e definizione di termini*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 19.

Nel 2017 i contenuti della manovra di bilancio sono stati in gran parte “anticipati” dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2017, n. 242; e i contenuti del decreto “proroga termini” sono stati inseriti nella legge di bilancio, a seguito dell'approvazione di un emendamento presentato dal Governo.

Da quanto detto segue che in certi casi la legge di bilancio assorbe i contenuti normativi che, nei precedenti esercizi finanziari, erano collocati in appositi decreti-legge (come accaduto nel 2017 quando il contenuto del decreto “milleproroghe” viene fatto rientrare, mediante un emendamento del Governo, nella legge di bilancio); oppure, all'opposto, nel 2018, il decreto “proroga termini” è anticipato a giugno-luglio (decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 settembre 2018, n. 108): si tratta di uno dei primi provvedimenti adottati dal Governo Conte, attualmente in carica.

Come si vede, le tendenze in atto nella più recente legislazione finanziaria statale pongono in rilievo una quantomeno discutibile fungibilità tra legge di bilancio e decreto-legge “milleproroghe”, palesando la difficile “tenuta” delle norme della legge di contabilità che disciplinano il “contenuto proprio” della legge di bilancio, prescrivendo i contenuti che devono albergare nelle due apposite sezioni, nella fase successiva alla soppressione della legge di stabilità<sup>20</sup>.

Quanto alla decretazione d'urgenza in senso stretto, nella XVIII legislatura la dimensione quantitativa dei decreti-legge – il “peso”, cioè, dei decreti sulla produzione normativa di rango primario complessiva – appare analoga a quella della XVII, ma l'incidenza in termini percentuali del ruolo delle leggi di conversione è nettamente maggiore (82 per cento circa, pari a 10 decreti-legge convertiti su 13 leggi complessive, contro 53 per cento circa, pari a 9 decreti-legge convertiti su 17 leggi complessive). Deve essere inoltre rilevato, peraltro in linea con quanto si desume dai rapporti del Comitato per la legislazione<sup>21</sup>: che i decreti stessi sono spesso di dimensioni maggiormente ridotte (il numero medio dei commi è pari a 15, contro i 69 della XVII legislatura); che l'*iter* di conversione e l'esame dei decreti è risultato più semplice e rapido nella corrente legislatura rispetto a quella precedente; che appare ancora minore, ad oggi, il ricorso alla questione di fiducia; che risulta diminuito nella corrente legislatura il numero di emendamenti approvati e il numero di commi e parole inserite in sede di conversione.

Pur ridotta la tendenza ad emendarli, probabilmente per effetto della maggiore compattezza sinora dimostrata dalla maggioranza politica composta da due soli partiti nella XVIII legislatura, il rinnovato ricorso ai decreti-legge rende ancora una volta assai difficile l'attuazione della programmazione dei lavori parlamentari, nonché, soprattutto, la realizzazione di una compiuta e meditata istruttoria legislativa, comprimendo lo svolgimento della funzione di controllo parlamentare. L'eterogeneità dei decreti, specie quando incisivamente emendati in sede di

---

<sup>20</sup> Su questi aspetti, cfr., ad esempio, M. Nardini, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, cit., 535 s.

<sup>21</sup> V., in particolare, Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. I decreti legge*, Aggiornamento al 23 settembre 2018, n. 1, 24 ottobre 2018, 4 s.

conversione, contribuisce, infatti, a segnare la progressiva perdita di centralità delle commissioni parlamentari permanenti, e impone un'assegnazione per l'esame dei decreti stessi sulla base di "macro-finalità": generalmente o alla Commissione Affari costituzionali o alla Commissione Bilancio<sup>22</sup>. Ciò produce l'effetto di limitare l'esame parlamentare alle sole conseguenze istituzionali e a quelle relative alle compatibilità finanziarie dei provvedimenti d'urgenza, piuttosto che ai loro possibili riflessi sui singoli settori produttivi: aspetto, quest'ultimo, che dovrebbe essere invece privilegiato di fronte alla crisi economica, e che dovrebbe costituire uno dei presupposti per il rafforzamento dell'istruttoria legislativa<sup>23</sup>.

Al riguardo, occorre rilevare che il già richiamato regolamento sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (d.P.C.M. n. 169 del 2017), mentre non ha discutibilmente ricompreso alcuni atti nel procedimento in parola<sup>24</sup>, ha invece esteso l'AIR, sia pure in forma semplificata, ai decreti-legge (art. 10), finora esclusi proprio in quanto provvedimenti d'urgenza<sup>25</sup>.

Pur essendo significativa ai fini della valutazione di impatto dei decreti-legge, per altro verso tale previsione conferma il definitivo allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale, rischiando di avvalorarne un ampio utilizzo in relazione all'urgenza del "provvedere" anziché ai contenuti del provvedimento d'urgenza<sup>26</sup>, e quindi consolidando il decreto-legge quale strumento di iniziativa legislativa garantita e privilegiata dal Governo (come dimostrato, in questi anni, dal largo ricorso a tale fonte anche per realizzare riforme ordinamentali).

Nondimeno, se intesa come onere procedimentale a carico del Governo, tenuto a motivare – se così interpretata la novità normativa – la necessità e l'urgenza del ricorso a tale provvedimento, da un lato, e la specificità dell'intervento d'urgenza, dall'altro, l'estensione della disciplina dell'AIR ai decreti-legge potrebbe anche rivelarsi strumento utile ai fini del controllo parlamentare sui presupposti di necessità e urgenza, valorizzando, tra l'altro, i poteri del Comitato per la legislazione circa il controllo su specificità, omogeneità e limiti di contenuto, come, peraltro, auspicato dalla più recente giurisprudenza costituzionale<sup>27</sup>.

Vengo alle fonti secondarie, ricordando che si tratta probabilmente dell'ambito in cui l'esigenza di riordinare il sistema è forse ancora più urgente.

---

<sup>22</sup> In merito ai negativi riflessi della disomogeneità dei decreti-legge sui processi di produzione normativa, cfr. N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di Giuseppe D'Elia, Gilia Tiberi e Maria Paola Viviani Schlein, Giuffrè, Milano, 2012, 419 ss.

<sup>23</sup> Per un approfondimento in chiave critica, cfr. G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 11 s.

<sup>24</sup> Guardando, infatti, all'art. 6, che disciplina i "Casi di esclusione dall'AIR", mentre appare condivisibile l'esclusione dall'ambito di applicazione del regolamento per i "disegni di legge costituzionale", le "disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato", i "disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali", le "norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati", le "leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali" e i "testi unici meramente compilativi", desta perplessità la scelta di escludere dall'AIR le "norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale". A queste ultime, infatti, pur essendo fonti di rango ultraprimario, e che quindi potrebbero essere potenzialmente attratte nell'area delle fonti costituzionali coerentemente escluse dall'ambito di applicazione della regolamentazione in parola, è riservata la disciplina di fondamentali aspetti organizzativi e finanziari delle autonomie speciali, con ciò incidendo considerevolmente sull'ordinamento statale complessivo: per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, spec. 15 ss.

<sup>25</sup> Come ricordato dallo *speech* introduttivo della Presidente del Comitato per la legislazione, on. Fabiana Dadone: cfr. Camera dei deputati – Comitato per la legislazione, seduta di martedì 9 ottobre 2018, 12.

<sup>26</sup> Richiamando le categorie di C. Esposito, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 831 ss.

<sup>27</sup> Cfr., in particolare, sent. n. 154 del 2015, spec. punto n. 5.5 del "Considerato in diritto", con richiami alle sentt. n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007.

Tra i numerosi problemi che andrebbero affrontati, mi soffermo soltanto su uno dei fenomeni maggiormente critici, costituito dalla c.d. “fuga” dal regolamento, limitandomi a segnalare, in rapida carrellata, soltanto alcuni dei problemi che sono sorti in decenni di prassi applicative dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988:

a) la tendenza a realizzare delegificazioni senza adeguate norme generali regolatrici della materia;

b) l’insufficiente individuazione delle norme destinate ad essere abrogate;

c) le delegificazioni realizzate mediante regolamento ministeriale;

d) il fenomeno delle norme secondarie approvate mediante “decreti non aventi natura regolamentare”;

e) l’adeguamento tecnico al diritto dell’Unione europea mediante atti non aventi natura regolamentare;

f) la questione relativa all’individuazione della natura normativa o meno dei decreti ministeriali al fine della loro sottoposizione al parere del Consiglio di Stato;

g) la tendenza talora manifestata a fare uso della potestà regolamentare fondata da regolamenti;

h) le procedure e i tempi dell’esercizio del potere regolamentare.

Non potendo certamente in questa sede affrontare le diverse questioni pendenti, mi limito qui a ricordare che il fenomeno della decretazione ministeriale, anche in delegificazione, realizzato mediante atti di natura non regolamentare è assai ampio, non soltanto di difficile giustiziabilità, ma anche – ancora prima – di scarsa conoscibilità<sup>28</sup>.

Mi soffermo soltanto sul punto maggiormente critico relativo alla c.d. “fuga” dal regolamento, inteso come esercizio di potestà regolamentare al di fuori del “modello” delineato dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988<sup>29</sup>. Ormai da anni, tale tendenza nella normazione si è sviluppata secondo due possibili procedimenti: o mediante l’adozione di decreti non aventi forma di regolamento o mediante decreti a contenuto normativo, ma espressamente definiti “non regolamentari” dalla legge che li prevede. Entrambe le soluzioni consentono al Governo di adottare fonti secondarie atipiche, al di fuori, cioè, di quelle individuate dal citato art. 17 della legge n. 400 del 1988<sup>30</sup>.

Il fenomeno in esame costituisce anzitutto lo strumento principale di cui dispone il Governo per veicolare contenuti normativi eludendo i vincoli posti dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988 per l’adozione dei regolamenti: parere del Consiglio di Stato; pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* come atti enumerati; e, nel caso dei regolamenti ministeriali, previa comunicazione al Presidente del

---

<sup>28</sup> Si tratta spesso di atti di natura incerta, non numerati, la cui pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* spesso avviene a lunga distanza di tempo rispetto all’adozione dei decreti stessi. Di essi non si è tenuto conto nella elaborazione della banca dati *Normattiva*, ove sono reperibili soltanto gli atti numerati, sul presupposto che siano soltanto quelli atti di natura normativa.

<sup>29</sup> Sul fenomeno in parola, cfr., ad esempio, F. Modugno – A. Celotto, *Un “non regolamento” statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, 355 ss.; N. Lupo, *“Dal regolamento alla legge”. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 2006, 399 ss.; Id., *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, cit., spec. 8 ss.; G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, 188 ss.; V. Marcenò, *Quanto il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorisullefonti.it*, n. 3/2011, spec. 4 ss.; D. Piccione, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018, 5 ss.

<sup>30</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, C. Padula, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 398.

Consiglio; a cui si deve aggiungere il parere delle commissioni parlamentari per gli schemi di regolamenti di delegificazione. Al riguardo, si deve subito precisare che tale elusione non può arrivare ad involvere il controllo della Corte dei Conti, alla quale devono essere sottoposti tutti “*gli atti normativi a rilevanza esterna*” – indipendentemente, dunque, dal loro *nomen juris* (siano essi regolamenti, decreti ministeriali o non regolamentari) – secondo quanto stabilito dall’art. 3, comma 1, lett. c), della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*)<sup>31</sup>.

Oltre che per eludere gli obblighi normativamente previsti per l’adozione dei regolamenti del Governo, l’utilizzo di decreti di natura “non regolamentare” a cui rinviano da varie leggi è strumento per aggirare il riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni. In quest’ultima ipotesi, non può non sussistere il contrasto con l’art. 117, sesto comma, Cost., perché il ricorso a tali decreti consente impropriamente al Governo di esplicare il suo potere regolamentare in materie di competenza legislativa regionale.

È infatti appena il caso di ricordare che l’art. 17 della legge n. 400 del 1988 impone un procedimento articolato e complesso – può dirsi “gravoso” – per l’adozione delle fonti secondarie, stabilendo che i regolamenti devono assumere la forma di decreti del Presidente della Repubblica, da emanare previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato; e che devono essere sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti, prima di essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

A conferma della sua scarsa “tenuta” per la facilità di poter eludere gli obblighi da esso previsti, non è certamente un caso che la dottrina più sensibile al tema della potestà regolamentare abbia parlato di “fragilità”<sup>32</sup> dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988. Pur rivolto, infatti, a razionalizzazione la produzione delle fonti secondarie<sup>33</sup>, esso, in quanto fonte di rango primario, è suscettibile ad essere derogato o modificato dal legislatore<sup>34</sup>: ciò ha consentito, appunto, la “fuga” dal regolamento, permettendo di delineare “modelli alternativi” di produzione delle fonti secondarie, già prefigurato dal progressivo superamento del rapporto tra legge e regolamento originariamente sotteso alla legge n. 400 del 1988, “eroso” da diversi versanti (soprattutto mediante l’ampio ricorso alla delegazione legislativa e alle delegificazioni)<sup>35</sup>.

Occorre sottolineare che risulta difficile anche soltanto cogliere l’effettiva portata quantitativa del fenomeno, perché il riconoscimento della natura normativa in capo a tali decreti è sostanzialmente rimessa all’interprete.

In estrema sintesi, la giurisprudenza amministrativa e quella dei giudici comuni hanno elaborato criteri sostanziali di identificazione di tali fonti.

---

<sup>31</sup> Come osservato, ad esempio, da C. Padula, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, cit., 370.

<sup>32</sup> L’espressione è utilizzata da G. Tarli Barbieri, *Regolamenti governativi e ministeriali*, in *Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 332, il quale discorre significativamente di “‘fragile’ disciplina dell’art. 17, l. n. 400/1988” e del conseguente ricorso alle “tipologie regolamentari ‘atipiche’”; Id., *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2009*, a cura di P. Caretti – E. Rossi, Torino, Giappichelli, 2010, 9 ss.

<sup>33</sup> Sul tentativo di razionalizzare la potestà normativa del Governo mediante la legge n. 400 del 1988, v. l’ampia e approfondita analisi di N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, il Mulino, 2003, 21 ss.

<sup>34</sup> Cfr. V. Marcenò, *Quanto il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, cit., 3.

<sup>35</sup> Su cui, v. ampiamente N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, cit., 155 ss.

Il Consiglio di Stato, ad esempio, nel 2008 ha riconosciuto natura normativa ad alcuni d.P.C.M. in virtù della loro “funzione meramente liquidativa di crediti retributivi”<sup>36</sup> e, nel 2010, natura normativa a decreti ministeriali che disciplinavano la raccolta a distanza delle scommesse pubbliche “in quanto espressione della potestà attribuita all’amministrazione di incidere, integrandola e arricchendola, su una preesistente disciplina legislativa”<sup>37</sup>.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha adottato analoghi criteri sostanziali di identificazione delle fonti<sup>38</sup>, negando, ad esempio, valore normativo al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 recante lo schema di rendicontazione delle spese dei gruppi dei consigli regionali, ritendendolo “privo di contenuto normativo” poiché esso si limita “ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari”<sup>39</sup>.

Il Giudice delle leggi, tuttavia, ha sempre deciso le questioni ad esso sottoposte senza chiarire la natura di tali decreti ministeriali o del Presidente del Consiglio dei ministri, definendoli “atti statali dalla indefinibile natura giuridica”<sup>40</sup>. Anche quando la Corte ha dichiarato la conformità a Costituzione delle norme che rinviano a detti decreti si è sempre pronunciata “a prescindere dalla complessa qualificabilità dei poteri in questione come potestà regolamentare in senso proprio”<sup>41</sup>.

Deve essere posto in rilievo, tra l’altro, lo sviluppo di tendenze fortemente divergenti tra legislatore e dottrina: da un lato, il primo, che intende sottrarre tale fonte dall’ambito di applicazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988; dall’altro lato, la seconda, per la quale deve ritenersi o fonte atipica o fonte secondaria espressamente disconosciuta dal legislatore.

L’allontanamento dal procedimento previsto dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988, in alcuni casi scientemente perseguito dal Governo, ma, in altri, effetto dell’indeterminatezza degli atti legislativi attributivi del potere regolamentare, ha condotto a soluzioni di dubbia conformità a Costituzione. A questa conclusione può giungersi se si muove dal presupposto – accolto da larga parte della dottrina – secondo il quale dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (di riforma del Titolo V della Costituzione) sia derivata la tipizzazione delle fonti secondarie che si risolverebbero nel solo regolamento, secondo quanto disposto dall’art. 117 Cost., sesto comma, Cost.<sup>42</sup>. Invero, se gli atti normativi sub-legislativi non costituissero un numero chiuso, il disposto costituzionale appena richiamato – e dunque il riparto di materie che formano oggetto di potestà regolamentare statale e regionale – rimarrebbe “lettera morta”, essendo facilmente aggirabile per l’appunto da fonti secondarie non regolamentari.

Pertanto, se si accoglie la tesi per la quale con l’art. 117, sesto comma, Cost. sono state tipizzate le fonti secondarie, le norme che rinviano a tali fonti potrebbero essere ritenute costituzionalmente illegittime o per irragionevolezza ed eccesso di potere; o per violazione del

---

<sup>36</sup> Cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 1478 del 2008; Cons. St., Sez. VI, n. 2435 del 2008; Cons. St., Sez. VI, n. 2476 del 2008.

<sup>37</sup> Cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 2841 del 2010.

<sup>38</sup> Per un approfondimento degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. C. Padula, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, cit., 375 ss.; nonché, più di recente, N. Lupo, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, cit., 13 ss.

<sup>39</sup> Sent. n. 39 del 2014, punto n. 6.3.9.3. del “Considerato in diritto”.

<sup>40</sup> Sent. n. 116 del 2006, punto n. 7 del “Considerato in diritto”.

<sup>41</sup> Sent. n. 285 del 2005, punto n. 11 del “Considerato in diritto”. V. anche la sent. n. 165 del 2007, punto n. 4.4 del “Considerato in diritto”, che qualifica tali decreti come espressione di “poteri di tipo normativo o programmatico”.

<sup>42</sup> Al riguardo, cfr., ad esempio, R. Bin, «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 334 ss.

principio di tipicità delle fonti secondarie; o, infine, per lesione del ruolo di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato *ex art. 100 Cost.*

La giurisprudenza costituzionale, come si è detto, tende a minimizzare il problema dell'identità delle fonti normative, censurando tuttalpiù la lesione delle competenze regionali (soprattutto nelle pronunce risalenti alla prima metà degli anni 2000). Al riguardo, si può anzi aggiungere che la tipizzazione delle fonti secondarie non è stata accertata dalla giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto la tendenziale ammissibilità di fonti secondarie "atipiche", pur qualificandole – come ho detto – quali "*atti statali dalla indefinibile natura giuridica*"<sup>43</sup>.

Più specificamente, per quanto concerne i decreti ministeriali, la Corte costituzionale ha dichiarato la loro generale inammissibilità quando l'adozione di questi sia derivata da un'autonoma scelta ministeriale; e dunque nel caso in cui alla "ordinaria" attribuzione del potere regolamentare sia seguita l'inottemperanza del disposto di cui al citato art. 17, ovvero quando questi siano stati adottati in assenza di una idonea base legislativa<sup>44</sup>. In tali ipotesi, nei suddetti casi si è parlato, nell'uno, di fonti tipiche ma illegittime; e, nell'altro, di fonti viziate da difetto assoluto di attribuzione di cui all'art. 21-*septies* della legge 241 del 1990<sup>45</sup>.

Quando invece adottati su base legislativa, la Corte costituzionale ha chiarito che tali decreti, se costituenti atti normativi, secondo un criterio sostanziale e non formale<sup>46</sup>, non possono alterare il riparto di competenze regolamentari previsto in Costituzione. Il Giudice delle leggi, quindi, ne ha dichiarato la tendenziale ammissibilità, sia pure nel rispetto della previsione di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.<sup>47</sup>.

In dottrina, invece, i decreti di natura non regolamentare sono stati spesso considerati alla stregua di un espediente per eludere l'art. 117, sesto comma, Cost. e l'art. 17 della legge n. 400 del 1988. In effetti, il legislatore ha spesso previsto l'adozione di tali decreti al posto di regolamenti, a seguito di osservazioni del Consiglio di Stato, allorché quest'ultimo ha ricondotto la materia in cui essi intervenivano a titoli di competenza regionale<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Sent. n. 116 del 2006, punto n. 7 del "Considerato in diritto".

<sup>44</sup> Con la sent. n. 328 del 2006, la Corte costituzionale ha annullato il decreto del Ministro della salute recante "Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie", considerandolo sostanzialmente un regolamento privo di base legislativa.

<sup>45</sup> Così, C. Padula, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, cit., 367.

<sup>46</sup> Nella sent. n. 270 del 2005 (riguardante il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, in materia di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), al punto n. 20 del "Considerato in diritto", la Corte rileva che "*il potere ministeriale circa le modalità di attuazione delle operazioni di alienazione si configura come potere amministrativo di autorizzazione da esercitare nei confronti del singolo ente e fondato sulle più volte richiamate esigenze unitarie e non come potere normativo in deroga al riparto delle competenze regolamentari di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.*".

<sup>47</sup> Nella sent. n. 285 del 2005, punto n. 11 del "Considerato in diritto", la Corte afferma che "*a prescindere dalla complessa qualificabilità dei poteri in questione come espressione di potestà regolamentare in senso proprio [...] alcune delle disposizioni censurate sotto questo profilo sono chiaramente riconducibili, almeno in parte, a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato*". La sent. n. 133 del 2010 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9-bis del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, che prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri destinato a fissare i criteri per la rideterminazione, a decorrere dall'anno 2009, dell'ammontare dei proventi spettanti a Regioni e Province autonome, ivi compresi quelli afferenti alla compartecipazione ai tributi erariali statali. La sent. n. 10 del 2010 ha respinto il ricorso proposto avverso l'art. 81, comma 33, lett. a), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, rilevando la competenza statale nella materia della c.d. *social card*.

<sup>48</sup> Cfr. N. Lupo, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2003, 261.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha espressamente qualificato come potestà regolamentare quella che si traduce in un decreto di natura non regolamentare, ponendo in rilievo come lo Stato possa esercitare la potestà stessa nelle forme che ritiene più opportune. Anche nei casi in esame, però, l'unico limite è costituito dalla previsione di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. e, quindi, dalla conseguente impossibilità per lo Stato di intervenire, seppur con fonte secondaria, in ambiti materiali di competenza regionale<sup>49</sup>.

Pur nella consapevolezza della complessità dei fenomeni richiamati, la prospettiva suggerita dai quesiti che ci sono stati sottoposti consente di riflettere su possibili soluzioni in relazione ai problemi emersi nei processi di adozione delle fonti secondarie.

Il fenomeno della "fuga" dal regolamento potrebbe essere limitato seguendo diverse strade, che, a mio parere, implicherebbero, *dei iure condendo*, interventi sui regolamenti parlamentari o sulla stessa legge ordinaria che individua il modello di produzione delle fonti secondarie (art. 17 della legge n. 400 del 1988).

Sotto il primo profilo, sarebbe ipotizzabile modificare i regolamenti parlamentari al fine di introdurre determinati aggravamenti procedurali che potrebbero seguire al parere negativo del Comitato per la legislazione sui progetti di legge contenenti norme abilitanti l'esercizio di "anomale" forme di potestà regolamentare. Ciò obbligherebbe il Parlamento a ponderare maggiormente l'attribuzione del potere normativo al singolo ministro o al Presidente del Consiglio senza che sia garantito il rispetto del procedimento ordinario per l'emanazione delle fonti secondarie.

Più incisivo l'intervento a mio parere ormai ipotizzabile sotto il secondo profilo richiamato, che potrebbe essere rivolto alla riformulazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, nel senso di "snellire" la procedura per l'adozione delle fonti secondarie. Se, infatti, tale disciplina da un lato ha garantito il principio di legalità in senso sostanziale, costituendo la base legislativa per il sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti normativi sub-legislativi; dall'altro lato, la previsione di un procedimento così gravoso ha reso necessario discostarsi dal modello introducendo ulteriori procedimenti di produzione di fonti secondarie. La semplificazione della procedura, quindi, potrebbe avere l'effetto di far venire meno la ragione stessa del fenomeno della "fuga" dal regolamento.

Vorrei inoltre sottolineare che, a diritto vigente, la Corte costituzionale potrebbe valorizzare la legge n. 400 del 1988 come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, sviluppando un più incisivo sindacato sulle norme che abilitano l'esercizio di tali forme di potestà regolamentare, seguendo il percorso prefigurato in altri "filoni" della giurisprudenza costituzionale. Penso, in particolare, alla giurisprudenza degli ultimi anni sui decreti-legge che, nel solco della sent. n. 22 del 2012<sup>50</sup>, potrebbe essere richiamata per sviluppare un controllo più stringente sulle deviazioni dagli

---

<sup>49</sup> Con la sent. n. 15 del 2010, la Corte ha respinto la questione relativa all'art. 43, comma 1, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, che prevede l'adozione di un decreto ministeriale "di natura non regolamentare", volto a stabilire criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi funzionali, evidenziando la competenza statale in materia. La sent. n. 35 del 2005 ha affermato che "va [...] decisa nel senso della infondatezza anche la denunciata violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare, per avere le disposizioni impugnate affidato a decreti ministeriali la concreta predisposizione delle modalità di 'codificazione'", atteso che, in una materia rimessa alla propria competenza legislativa esclusiva, "lo Stato può, infatti, esercitare, nelle forme che ritenga più opportune, la potestà regolamentare".

<sup>50</sup> È appena il caso di ricordare che la Corte ha progressivamente esteso il proprio sindacato sull'omogeneità quale indice sintomatico della violazione dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge (sentt. n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 22 del 2012 e n. 220 del 2013), considerando, in taluni casi, la legge n. 400 del 1988 e i regolamenti parlamentari quali esplicitazione dell'art. 77 Cost.: cfr. la sent. n. 22 del 2012, punto n. 3.3 del "Considerato in diritto":

strumenti di produzione di fonti statali secondarie previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, pur con tutti gli scenari problematici – a cui qui posso soltanto fare riferimento – circa l'idoneità di quest'ultima a vincolare i successivi interventi del legislatore<sup>51</sup>.

#### **4. IL RAFFORZAMENTO DEGLI “OBBLIGHI ISTRUTTORI” PER L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL SINGOLO PARLAMENTARE E PER L'ESERCIZIO DEL POTERE DI EMENDAMENTO**

Un ulteriore gruppo di quesiti (n. 4 e n. 5) riguarda il possibile rafforzamento degli “obblighi istruttori” per la presentazione di iniziative legislative da parte dei singoli parlamentari e per l'esercizio del potere di emendamento (parlamentare e governativo).

Quanto alle iniziative dei singoli parlamentari, la soluzione ipotizzata al quesito n. 4 circa l'estensione degli obblighi istruttori alle iniziative dei singoli parlamentari può essere utile se l'obiettivo perseguito è rinvenibile nell'intento di disincentivare la presentazione di proposte di legge a fini di mera visibilità.

Sul versante opposto, si potrebbe però osservare che l'iniziativa del singolo parlamentare è già molto debole. Deve essere infatti ricordato che la funzione del singolo parlamentare nel procedimento legislativo si esprime attraverso l'esercizio del potere di emendamento: sicché l'introduzione di ulteriori oneri rischia di disincentivarla e limitarla ulteriormente.

Inoltre, la previsione di obblighi istruttori a carico del singolo parlamentare presuppone che i Presidenti di Commissione e di Assemblea rafforzino il vaglio di ammissibilità dei singoli emendamenti. L'introduzione delle regole ipotizzate potrebbe quindi tradursi in un aggravio procedurale per gli uffici che controllano in prima battuta che l'istruttoria sia adeguata. Tutto ciò presuppone che siano garantiti tempi idonei all'istruttoria, e richiede il rafforzamento della burocrazia parlamentare per il controllo sul corretto svolgimento dell'istruttoria stessa.

Se si intende perseguire il rilancio dell'istruttoria parlamentare secondo le linee che ho cercato sopra di prefigurare, a mio parere i termini della questione potrebbero essere rovesciati: anziché estendere gli “obblighi istruttori” previsti per il Governo ai parlamentari, sarebbe piuttosto auspicabile limitare le prerogative del Governo in Aula.

---

*“L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge ‘deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo’ – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento”).*

<sup>51</sup> In dottrina, diversi i tentativi in questo senso: cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 46 s.

Il quesito n. 5 propone un'antica questione, lungamente dibattuta, relativa all'introduzione di "obblighi istruttori" per l'esercizio del potere di emendamento del singolo parlamentare. Introdurre misure di carattere istruttorio anche per l'esercizio del potere di emendamento significa disincentivare la presentazione di emendamenti: sicché la soluzione ipotizzata può essere elemento di razionalizzazione del procedimento legislativo.

Anche sotto questo profilo, però, se non si intende determinare un'eccessiva compressione del ruolo del singolo parlamentare, una soluzione alternativa alla preclusione degli emendamenti sprovvisti di documentazione istruttorio potrebbe essere quella di rafforzare il ruolo della commissione in sede referente, sul modello di quanto accade nelle procedure di bilancio in cui gli emendamenti devono essere presentati alla Commissione bilancio e, se dichiarati inammissibili, non possono essere ripresentati in Assemblea. Si potrebbero immaginare preclusioni di questo tipo per gli emendamenti dei singoli parlamentari o del Governo non adeguatamente corredati da documentazione istruttorio.

Al riguardo, un aspetto di particolare interesse si esprime negli orientamenti manifestatisi, ancora una volta, durante la sessione di bilancio in punto di verifica di ammissibilità per materia non solo dei singoli emendamenti presentati al disegno di legge di bilancio, ma anche del contenuto stesso del testo approvato al Consiglio dei Ministri e inviato alle Camere, alla luce della nuova disciplina introdotta con la legge n. 163 del 2016. Ciò consente di collegare le limitazioni al potere di emendamento parlamentare all'adempimento degli obblighi istruttori parlamentari e governativi.

A far data dalla sessione di bilancio 2016, è infatti sembrata affermarsi una interpretazione restrittiva delle norme sul contenuto della legge di bilancio, confermata all'allora Presidente della V Commissione della Camera dei Deputati, on. Francesco Boccia, che, nella seduta della Commissione del 15 novembre 2016, ha richiamato le linee guida di carattere procedurale adottate all'unanimità dall'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi concernenti, in particolare, le modalità di esame e i criteri di emendabilità del disegno di legge di bilancio alla luce della nuova disciplina introdotta con la legge n. 163 del 2016.

In quell'occasione, sono state così stralciate varie disposizioni del disegno di legge di bilancio, peraltro in alcuni casi recuperate con appositi emendamenti nei quali non è stato fatto specifico riferimento a finanziamenti "settoriali" o "localistici". La V Commissione Bilancio non ha così proceduto all'esame dell'AC 4127, cioè del testo trasmesso dal Governo, bensì dell'AC 4127*bis*, risultante dal citato intervento di stralcio.

Non si tratta della prima volta in cui già dal testo del disegno di legge venivano espunte norme in contrasto con la normativa di contabilità pubblica: ciò era, ad esempio, già accaduto in occasione dell'esame del disegno di legge di stabilità 2013. Nondimeno, il fatto che si procedesse in tal senso proprio all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 163 del 2016 aveva fatto ben sperare circa un ritorno alla natura propria della legge di bilancio, che tuttavia non ha trovato adeguato riscontro nell'esame degli emendamenti e negli sviluppi della "sessione" di bilancio dell'anno successivo.

Al di là di quanto desumibile dalle prassi degli ultimi anni e dal non sempre efficace esercizio dei poteri decisionali in punto di ammissibilità degli emendamenti da parte dei Presidenti di commissione, vorrei però precisare che il recupero di un'effettiva qualità dei processi di produzione normativa, anche con riguardo al potere di emendamento, dovrebbe anzitutto passare per il ripristino del corretto funzionamento dei procedimenti legislativi ordinari.

Deve essere infatti ricordato che, alla stregua delle prassi parlamentari degli ultimi venti anni, stante la limitazione dei tempi di esame dei progetti di legge, il ruolo del singolo parlamentare

nel procedimento legislativo oggi si esprime soprattutto attraverso l'esercizio del potere di emendamento. Nondimeno, essendo i tempi messi a disposizione per il relatore e per l'esame dei singoli emendamenti molto ridotti, gli emendamenti stessi si riversano negli unici disegni di legge a tempi garantiti (disegni di legge di bilancio e di conversione dei decreti-legge). Tutto ciò favorisce la compressione della legislazione parlamentare. Sarebbe pertanto necessario, da un lato, avere tempi più distesi per esame emendamenti; e, dall'altro lato, agevolare e rinforzare i procedimenti ordinari della legislazione parlamentare.

Non certamente un caso che la recentissima ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, nel decidere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato da trentasette senatori del gruppo parlamentare del Partito Democratico in relazione alle modalità con cui il Senato ha approvato il disegno di legge di bilancio per il 2019, in cui veniva lamentata un'eccessiva "estremizzazione" della prassi dei maxi-emendamenti approvati mediante il voto della questione di fiducia sino a determinare la compressione dei tempi di esame e discussione e a pregiudicare l'esame in Commissione e la stessa possibilità di esprimere un voto consapevole, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha comunque riconosciuto una sfera di attribuzioni del singolo parlamentare costituzionalmente garantita proprio a partire dal potere iniziativa legislativa, testualmente attribuito "*a ciascun membro delle Camere*" dall'art. 71, primo comma, Cost., "*comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)*", sottolineando che "*è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti resterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove*"<sup>52</sup>.

Le regole procedurali sull'introduzione di ulteriori adempimenti istruttori possono introdurre elementi di razionalizzazione, anche se bisogna sempre tenere presente che esse possono essere aggirate, come accade, ad esempio, proprio in relazione agli emendamenti presentati durante la sessione di bilancio in Commissione. Questi ultimi, infatti, anche quando sono stati accantonati, vengono comunque ripresentati in Aula, eludendo così le norme regolamentari – poste dall'art. 121 reg. Cam. e art. 128 reg. Sen. – rivolte, come dicevo, a concentrare in Commissione bilancio l'esame degli emendamenti stessi.

Aggiungo infine che per l'esercizio del potere di emendamento del Governo, alcune regole sarebbero già vigenti: si dovrebbero anzitutto applicare le disposizioni contenute nel regolamento interno del Consiglio dei ministri, che, al Capo III, disciplina anche il seguito dell'iniziativa legislativa e del potere di emendamento del Governo in Parlamento.

---

<sup>52</sup> Ord. n. 17 del 2019, punto n. 3.3 del "Considerato in diritto". Resta da chiarire, però, il fondamento del potere costituzionale di emendamento: non è stato sciolto il nodo circa la sua riconducibilità all'art. 71 Cost., come sembra presupporre l'ordinanza in parola quando lo ricomprende nel potere di iniziativa legislativa, o all'art. 70 Cost, in quanto esplicitazione della stessa funzione legislativa "*collettivamente*" affidata alle due Camere, e quindi intesa come sostanziale possibilità dell'organo parlamentare di determinare il contenuto della decisione. Sul punto, cfr. N. Lupo, *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1345 s.; nonché, ampiamente, G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 113 ss.

## 5. LA PUBBLICITÀ DEGLI “OBBLIGHI ISTRUTTORI” E LE POSSIBILI SANZIONI

Un ultimo gruppo di quesiti riguardano l'introduzione di forme di pubblicità degli obblighi istruttori e possibili sanzioni in caso di mancato adempimento di tali obblighi (n. 6, n. 7 e n. 8).

Presumendo che si intenda pubblicizzare l'adempimento degli obblighi istruttori, in relazione sia allo svolgimento dell'istruttoria, sia ai risultati della stessa, qualunque incremento degli obblighi di pubblicità mi sembra utile, e potrebbe essere affidato ai regolamenti parlamentari.

L'ipotesi di rendere trasparente la documentazione istruttoria, prospettata dalla domanda n. 6, trova riscontro nella recente giurisprudenza comunitaria, almeno in due recenti pronunce (*De Capitani e ClientEarth* del 2018)<sup>53</sup>. In particolare, nella prima sentenza richiamata, il Tribunale di primo grado dell'Unione europea ha stabilito che il Parlamento europeo deve, in linea di principio, garantire completo accesso ai documenti relativi all'istruttoria legislativa, con particolare riferimento alle procedure di co-legislazione, sottolineando che “nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa con riferimento alla natura della procedura legislativa”, poiché “i principi di pubblicità e di trasparenza sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione”.

Deve essere segnalato il significativo principio di diritto così affermato nelle pronunce summenzionate, per il quale, qualora ne venga fatta specifica richiesta, il Parlamento europeo deve assicurare l'accesso ai documenti istruttori, ivi incluse le tabelle a più colonne redatte nell'ambito di c.d. “triloghi”<sup>54</sup>.

Mentre nei casi precedenti, il Tribunale di primo grado e la Corte di giustizia si erano pronunciati soltanto in relazione a questioni relative a fasi che precedono il procedimento legislativo propriamente detto, e che quindi non erano riconducibili all'istruttoria legislativa in senso stretto, nelle due pronunce summenzionate il Tribunale ha preso in esame una delle fasi fondamentali del procedimento legislativo, avuto riguardo al ruolo assunto dai principi di democraticità, trasparenza e *accountability* dell'Unione europea.

Si tratta di comprendere quanto tali principi di diritto affermati dalle Corti europee, in relazione alle loro specifiche declinazioni del Trattato, possano essere trasposti sul piano dell'ordinamento interno e – soprattutto – di quello parlamentare. È forse ipotizzabile che essi siano applicabili ad eventuali obblighi di pubblicità introdotti in via legislativa a carico del Governo, mentre appare più difficile prevedere analoghi vincoli a carico dei singoli parlamentari, dal momento che gli obblighi costituzionali di pubblicità previsti dall'art. 64 Cost. si riferiscono alla “documentazione dei lavori” (e non alla fase precedente dell'istruttoria), e, in particolare, stando all'art. 72, terzo comma, Cost., alle commissioni in sede legislativa.

Alla stregua di quanto detto, ulteriori obblighi istruttori potrebbero essere invece introdotti nella misura in cui venissero intesi dalle norme regolamentari quali condizione di procedibilità dell'iniziativa legislativa.

---

<sup>53</sup> Cfr., rispettivamente, la sentenza del Tribunale (Settima sezione ampliata) del 22 marzo 2018, *De Capitani c. Parlamento*, in causa T-540/15; e la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 settembre 2018, *ClientEarth c. Commissione europea*, in causa C-57/16 P.

<sup>54</sup> Si tratta delle tabelle che rappresentano il procedimento di formazione degli atti normativi comunitari, generalmente articolate in quattro colonne: la prima contiene il testo della proposta legislativa della Commissione; la seconda indica gli emendamenti proposti dal Parlamento; la terza esprime la posizione del Consiglio; la quarta, infine, mostra il testo di compromesso provvisorio.

Deve inoltre essere ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha interpretato tali obblighi in termini bilanciabili con altri valori costituzionali: si pensi, in particolare, alla sent. n. 231 del 1975 sulle commissioni di inchiesta<sup>55</sup>.

La stessa Corte costituzionale ha sinora escluso che gli atti istruttori e preparatori del procedimento legislativo del Parlamento nazionale assumano rilievo “esterno” nel procedimento di formazione della legge e nel sindacato di costituzionalità su di essa, ad esempio con riguardo alla documentazione parlamentare relativa ai pareri resi dai consigli regionali nel procedimento di approvazione della legge che consente il distacco di alcuni comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost. (sent. n. 246 del 2010)<sup>56</sup>.

Tutto ciò non toglie che i regolamenti potrebbero estendere il principio di pubblicità all'istruttoria, in quanto rivolta a garantire il rispetto di determinati *standard* di qualità della legislazione, mentre a mio parere un eccesso di pubblicità in altre fasi e procedimenti che si svolgano tra Governo e Parlamento, prodromici alla formazione della decisione, può invece rischiare di *limitare la mediazione politica*.

Venendo alla domanda n. 7, e quindi, al piano delle possibili sanzioni che potrebbero essere introdotte, il mancato adempimento dei rinnovati obblighi istruttori eventualmente previsti dai regolamenti parlamentari potrebbe tradursi in limitazioni o impedimenti alla calendarizzazione dei progetti di legge. Sanzioni di questo tipo potrebbero rivelarsi efficaci, sempre a condizione che il divieto di calendarizzazione dei progetti di legge privi di necessari supporti documentali non possa essere superata in sede di programmazione con decisione della Conferenza dei capigruppo. In questo senso si potrebbe rafforzare la regola della durata minima dell'esame in sede referente (art. 79 reg. Cam.), rendendola però non superabile con la formula di salvaguardia “*ove concluso l'esame in commissione*”.

Sul piano delle norme costituzionali, per quanto ritenga che un dovere di completare l'istruttoria e di svolgerla secondo criteri di utilità sia già desumibile dal vigente art. 72 Cost., forse l'inserimento in Costituzione di un riferimento esplicito all'istruttoria legislativa sarebbe utile, fornendo il parametro per aprire qualche spiraglio al sindacato di costituzionalità sul vizio formale su cui la Corte è stata sinora molto prudente<sup>57</sup>, anche se, nella sua più recente giurisprudenza, ha

---

<sup>55</sup> Cfr. la sent. n. 231 del 1975, spec. punti n. 6 e 7 del “Considerato in diritto”, ove la Corte conclude che “*le Commissioni parlamentari d'inchiesta, le quali, sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma, Cost. il plenum delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta, sono libere di organizzare i propri lavori, anche stabilendo - in tutto od in parte - il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite*”.

<sup>56</sup> La sent. n. 246 del 2010, punto n. 4 del “Considerato in diritto” ha negato che assuma rilievo ai fini della legittimità e della regolarità del voto parlamentare il regime di pubblicità della documentazione istruttoria e dei pareri resi dai consigli regionali nel procedimento di approvazione della legge che consente il distacco di alcuni comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost. Ciò perché “*le modalità di predisposizione della documentazione [istruttoria] 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' (sentenza n. 379 del 1996)*”.

<sup>57</sup> È appena il caso di ricordare che, nella giurisprudenza degli anni Novanta, la Corte costituzionale da un lato aveva sostanzialmente affermato che non esiste una nozione costituzionale di “articolo”, così implicitamente ammettendo la prassi di articoli composti da centinaia di commi; e, dall'altro lato, aveva ritenuto legittimi procedimenti legislativi “speciali”, delineati dai regolamenti parlamentari (conversione dei decreti-legge e procedimento collegato alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo), anche in deroga ai principi di cui all'art. 72, primo comma, Cost.: cfr. sent. n. 391 del 1995, punto n. 6 del “Considerato in diritto”. Sulla “relativizzazione” della precettività dell'art. 72 Cost. nella giurisprudenza costituzionale sui maxi-emendamenti, si vedano le significative considerazioni di G. Piccirilli, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei*

affermato la necessità di assicurare funzionalità al procedimento legislativo ordinario, stigmatizzando la prassi della posizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti<sup>58</sup>.

Quanto, infine, all'introduzione dei criteri redazionali, per rispondere alla domanda n. 8 dovrebbe essere anzitutto ricordato che, già a diritto vigente, sussistono determinate regole, oggetto di studio da diversi anni sotto il nome di *drafting*. Al riguardo, mi limito a ricordare le regole contenute nella circolare dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio del 26 aprile del 2001 e nell'apposita Guida alla redazione dei testi normativi del 2 maggio del 2001.

La causa della "cattiva" legislazione non mi pare tanto l'assenza di criteri redazionali, ma l'assoluto disordine nella produzione normativa, che finisce per riflettersi sulla scarsa qualità dei testi tanto nella forma quanto nella sostanza, rendendoli spesso inefficaci rispetto agli obiettivi che si prefigge l'intervento legislativo stesso.

La giurisprudenza costituzionale sui maxi-emendamenti in una prima fase non è stata di particolare aiuto nel contenere il numero dei commi, almeno nelle sentenze in cui ha sostanzialmente affermato che non esiste una nozione costituzionale di articolo, a fronte del disposto dell'art. 72, quarto comma, Cost., che, prevedendo la votazione articolo per articolo e la votazione finale del progetto di legge, presuppone che l'Assemblea si pronunci su un enunciato normativo limitato e, successivamente, sul progetto di legge nel suo complesso.

Osservo, infine, che le soluzioni rivolte ad introdurre regole circa le modalità di formulazione degli emendamenti nella strutturazione degli atti normativi, allo scopo di contenere la lunghezza di un comma o il numero di commi di un singolo articolo potrebbero essere predisposte anche in relazione alla presentazione informatica degli emendamenti, ad esempio mediante *software* già utilizzati da altri Parlamenti per la marcatura dei testi. Una soluzione simile è stata recentemente adottata dalla Camera dei deputati mediante l'introduzione di una piattaforma per la presentazione degli atti di indirizzo e controllo, anche al fine di limitarne le dimensioni.

---

vizi del procedimento legislativo, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Atti del convegno – Roma, 17 marzo 2006, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 376 s.; Id., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 281 s.

<sup>58</sup> V., in particolare, sent. n. 32 del 2014, punto n. 4.4 del "Considerato in diritto", ove la Corte osserva che l'effetto del "voto bloccato", determinato dalla posizione della questione di fiducia, preclude una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina. Nello stesso senso, v. ora ord. n. 17 del 2019, punto n. 4.3 del "Considerato in diritto". Sul punto, v. N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, spec. 5 ss.

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

## SUBMISSION GUIDELINES

---

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

## SOG WORKING PAPER SERIES

---

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7,

July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 – Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle*

*sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, *"A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, *"The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?"*, SPG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, *"Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance"*, SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, *"Europe 2017: Make it or Break it?"*, January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, *"The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mehanism"*, SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, *"Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities"*, SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, *"Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience"*, SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 – Marco CECILI, *"La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014"*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, *"La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto"*, SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, *"The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach"*, SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, *"The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF"*, SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, *"Il Comitato per la Legislazione, Venti Anni Dopo"*, SOG Working Papers 45, July 2018.

