

Luiss

School of Government

Per un rilancio delle politiche della qualità della
regolazione

Working Paper Series

SOG-WP6/2023

ISSN: 2282-4189

LUISS



Author: G. Savini*

December 2023

Table of Contents

<i>1. Introduzione</i>	<i>4</i>
<i>2. Il Parlamento e l'involuzione del procedimento legislativo</i>	<i>6</i>
<i>3. Il burocraticese della regolazione governativa</i>	<i>10</i>
<i>4. L'intervento della Corte costituzionale e le iniziative da intrap</i>	<i>12</i>

1. Introduzione

Mentre si riapre nel Paese il dibattito sulla riforma delle istituzioni di Governo (si veda il recente AS 935, presentato dal Governo per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio), si ritiene utile svolgere una breve riflessione su una tematica spesso trascurata, ma basilare per la nostra "convivenza civile": quella della chiarezza e qualità della regolazione, la cui rilevanza è emersa particolarmente nel corso della recente emergenza pandemica, con il sovrapporsi di decreti legge e dPCM relativi anche a libertà personali come quella di circolazione.

In un commento giornalistico di quel periodo, Sabino Cassese ha stigmatizzato la complessità di uno dei provvedimenti d'urgenza di quella fase storica (il d.l. 4 febbraio 2022, n. 5, in materia di certificazioni Covid), che per la materia trattata avrebbe dovuto essere di particolare "accessibilità" nei contenuti per la cittadinanza, ma che invece, nonostante tra l'altro l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, conteneva "nei soli sette articoli del decreto ben dieci rinvii ad altri articoli di ben sette altri decreti o leggi", con "frasi ricche di parole che in qualche caso sfiorano il centinaio", richiedendo teoricamente "a una cinquantina di milioni di residenti nel territorio della Repubblica italiana di dotarsi in ore notturne di una piccola biblioteca giuridica e di molta pazienza"¹.

Il tema (*rectius*, il male) naturalmente non è nuovo, né in Italia né a livello internazionale. Se ne discute sin dal Rapporto Giannini del 1979 e dai successivi lavori della Commissione Barettoni Arleri del 1981. E in dottrina è stato oggetto di approfondimenti di autorevoli studiosi, che hanno ampiamente dimostrato gli effetti assai negativi della poca chiarezza del quadro normativo, anche in termini di costi economici per imprese e cittadini².

A queste riflessioni erano seguiti, in particolare negli anni '90 dello scorso secolo e nei primi anni 2000 (in non casuale coincidenza con un ampio movimento internazionale di riforma e apertura delle istituzioni pubbliche³), interventi che si sperava avrebbero almeno in parte risolto il problema. Il riferimento è alla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000 in materia di analisi tecnico-normativa (e analisi di impatto della regolazione)⁴, alle modifiche dei regolamenti parlamentari in tema di istruttoria normativa⁵, alla circolare 2 maggio 2001 "Guida alla redazione dei testi normativi" in materia di redazione

¹ S. CASSESE, *L'italiano oscuro delle leggi*, in *Il Corriere della Sera* 6 febbraio 2022, pp. 1 e 24.

² Senza pretesa di esaustività, si ricordino tra gli altri gli studi di B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, 2011, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, 1997 (prima edizione), e dello stesso S. CASSESE con G. GALLI, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare: I*, Il Mulino, 1998, e più di recente B.G. MATTARELLA, *Burocrazia normativa: il valore della legge e il ruolo dell'Amministrazione*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, giugno 2020, e ID. *Iperlegislazione e attività di impresa*, in *Impresa e legislazione*, 2021, pp. 205 ss.

³ Il riferimento è in primo luogo al rapporto *Reinventing Government*, coordinato dall'allora vice-Presidente USA Al Gore e presentato nel settembre 1993 e a varie iniziative di organismi internazionali in materia di semplificazione delle procedure e miglioramento della qualità della regolazione, tra le quali ebbe una particolare influenza in Italia la Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione, adottata il 9 marzo 1995, contenente una *check list* articolata in dieci punti. Negli stessi anni vennero come noto emanate anche le cc.dd. "leggi Bassanini" (in particolare, l. 59/1997, l. 127/1997, l. 50/1999) sulla riforma e semplificazione dell'attività amministrativa.

⁴ In particolare, la direttiva prevede l'obbligo per tutti i testi normativi di iniziativa governativa, compresi i regolamenti, di essere corredati da una specifica scheda di Analisi tecnico-normativa (ATN) finalizzata, tra l'altro, a dare conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti.

⁵ Si ricordino in primo luogo la nuova formulazione dell'art. 79 del Regolamento della Camera, come modificato nel 1997, che al comma 4, lett. d) prevede la necessità nell'istruttoria in commissione di verificare "l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi", e l'istituzione, sempre con la riforma del regolamento del 1997, con il nuovo articolo 16-bis del Comitato per la legislazione, con il compito di esprimere pareri "sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione", e le altre modifiche apportate al regolamento della Camera nell'autunno 1997, precedute dalle circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997 in materia di istruttoria legislativa.

degli atti normativi (cosiddetta “Guida Malinconico” dal nome dell’allora Capo del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, che ne coordinò la redazione)⁶, che ha avuto il suo corrispettivo a livello regionale nelle “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” del 2002⁷.

Il punto è che, anche al netto della particolare contingenza legata all’emergenza pandemica, e di alcune lodevoli iniziative, la legislazione italiana è oggi più “oscura” e “intricata” di prima. Con enorme danno per imprese e cittadini.

Nelle seguenti pagine si cercherà di individuare le (più profonde) cause di tale situazione e individuare possibili (e concreti) rimedi.

È, però, sempre importante al riguardo evidenziare quanto la “qualità formale” di leggi e regolamenti sia un presupposto veramente fondante della effettiva natura democratica e liberale dei nostri ordinamenti istituzionali. Senza chiarezza e semplicità delle norme viene indebolita la stessa finalità del diritto come modernamente inteso, cioè la sua funzione di difesa dei diritti e delle libertà dei cittadini, di tutti i cittadini, anche quelli sprovvisti delle specifiche competenze tecniche e giuridiche necessarie per la comprensione delle normative complesse, anche a fronte dei possibili abusi a loro danni da parte dei pubblici poteri o di altri privati⁷.

⁶ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 3 maggio 2001, n. 101, S. O. e che faceva seguito alla circolare del Presidente del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001 in materia di redazione degli atti legislativi, elaborata d’intesa con i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che ha aggiornato la precedente analoga circolare datata 24 febbraio 1986.

⁷ Seconda edizione, elaborata dall’Osservatorio legislativo interregionale (OLI) rispetto ad un primo documento del 1992 ed ulteriormente aggiornata nel 2007.

2. Il Parlamento e l'involuzione del procedimento legislativo

Nel fare una disamina delle ragioni del mancato miglioramento, anzi del tendenziale peggioramento, della “certezza del diritto” nell’ordinamento italiano, non si può non prendere le mosse da quello che è sicuramente il fenomeno più evidente: la progressiva involuzione in particolare nell’ultimo ventennio del procedimento legislativo parlamentare.

Anche in questo caso, negli anni '90 dello scorso secolo sembravano essersi concretizzate le condizioni per una razionalizzazione del procedimento legislativo. Da un lato, la “traumatica”, ma “salutare” sentenza 360/1996 della Corte Costituzionale sul divieto di reiterazione dei decreti legge⁸ e, dall’altro, le ricordate riforme dei regolamenti del 1997-99⁹ avevano fornito specifiche indicazioni in materia di istruttoria e redazione dei testi legislativi.

Nonostante e, anzi, in sostanziale elusione del quadro ordinamentale esistente, a partire dalla XIV Legislatura si assiste ad un uso (e abuso) sempre maggiore dei tre strumenti in mano al Governo per la rapida adozione di disposizioni di leggi: decretazione d’urgenza, leggi di bilancio “elefantiache” e, in combinazione con i primi due, utilizzo della questione di fiducia.

Relativamente ai decreti-legge, se è vero che dopo lo “spartiacque” della sent. 360/1996 il numero dei decreti adottati è sceso notevolmente¹⁰, si è contestualmente assistito ad un loro enorme aumento in termini dimensionali, un vero e proprio “gigantismo” in particolare dei d.l. di intervento economico, che sembrava aver toccato l’apice (*rectius*, il fondo) al termine della XVI legislatura con il Governo Monti¹¹, ma che è proseguito anche nelle legislature successive, registrando un ulteriore balzo in quella appena conclusa. Peraltro, parallelamente alla crescita dimensionale dei testi “governativi”, si è registrata nel corso degli anni una progressiva tendenza all’incremento delle disposizioni in corso di conversione.

Secondo i dati pubblicati periodicamente dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, nella XVIII legislatura, complice naturalmente l'emergenza pandemica e la conseguente necessità di interventi di impulso all’economia, la dimensione media dei d.l. dopo la conversine è stata di quasi 100.000 caratteri, a fronte di circa 60.000 di quelli della legislatura precedente e con un incremento medio in corso di conversione di circa il 65% delle disposizioni¹². E la direzione appare sostanzialmente confermata anche

⁸ Su cui si cfr., tra gli altri, A. SIMONCINI, L’impatto della sentenza n. 360/96 sul sistema delle fonti e sul rapporto Parlamento/Governo: una prima valutazione, in Quaderni Costituzionali n. 3/97, pp. 526 ss., spec., pp. 529 ss.

⁹ Su cui si rinvia in primo luogo ai contributi contenuti nel numero monografico de Il Filangieri - Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti parlamentari, Jovene, 2008

¹⁰ Si passa, infatti, da una media mensile di poco più di 6 nella XIII Legislatura (3,36 se si escludono i reiterati) alla media di 3,66 nella XIV e di circa 2 a partire dalla XV. I dati sono tratti dai Rapporti annuali dell’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

¹¹ Sulle linee di tendenza delle forme di legislazione nel corso dell’esperienza repubblicana, con particolare riferimento alle vicende delle “legislature del maggioritario” sia consentito rinviare a G. SAVINI, L’attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell’esperienza del Governo Monti, CEDAM, 2014, spec. Capp. II e IV, ed alle fonti ivi richiamate.

¹² Cfr. Rapporto 2021, (a cura di) Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, spec. dati pp. 47 ss.

nei primi mesi della XIX legislatura, a fronte peraltro di un numero piuttosto alto di decreti (27 nei primi 7 mesi).¹³

Tendenze sostanzialmente analoghe si sono, parallelamente registrate sull'altro strumento di legislazione "motorizzato"¹⁴, che garantisce l'approvazione entro la data praticamente certa del 31 dicembre: la legge finanziaria, poi di stabilità ed ora di bilancio. Il "record" è stato raggiunto con la finanziaria per il 2007 (l. 296/2006), alla fine costituita di un solo articolo di ben 1.364 commi, mentre la legge di bilancio per il 2023 è risultata comunque composta di più di mille commi (1.017).

A tali fenomeni, le "torsioni del maggioritario" hanno affiancato quello della oramai "routinizzazione" della questione di fiducia sui provvedimenti in questione (solitamente sul testo approvato in Commissione e senza possibilità di intervento nella seconda Camera).

In disparte di ogni considerazione sull'utilizzo dello strumento in "frode alla Costituzione"¹⁵, quello che è qui utile evidenziare è che dal punto di vista della (mancanza di) qualità della regolazione tutto ciò abbia un evidente portato: centinaia se non migliaia di emendamenti esaminati spesso nottetempo in commissione (i cosiddetti "assalti alla diligenza"), su tematiche sovente assai ampie e variegata, sui quali una volta approvati – visto il meccanismo della fiducia in Aula e del sostanziale "monocameralismo alternato" che si è affermato per d.l. e legge di bilancio – non sarà più possibile intervenire. Con buona pace della coerenza e della chiarezza delle disposizioni di legge che ne risulteranno.

¹³ Cfr. il recente *Rapporto 2022-2023*, con dati al 13 maggio 2023, spec. pp. 25 ss., dai quali emerge un incremento della media mensile dei decreti dai circa 1,7 della XVII Legislatura, ai circa 3 della XVIII, sino ai quasi 4 dei primi mesi dell'attuale, con una conferma anche del notevole ampliamento in sede di conversione.

¹⁴ A. Manzella, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, 2003, p. 348, rifacendosi alle classiche categorie di Carl Schmitt.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, Roma 2007, pp. 41 ss., e G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, 2008, spec. pp. 259 ss.

3. Il burocraticese della regolazione governativa

E non troppo meglio – anche se per ragioni diverse - le cose sembrano andare con riferimento alla regolazione di origine governativa (che anzi, come visto sopra, nel periodo pandemico ha fornito biasimevoli esempi di complessità e oscurità!).

Se, infatti, da un punto di vista generale, decreti legislativi e regolamenti presentano comparativamente strutture più coerenti e razionali¹⁶, la relativa comprensione risulta spesso ostica anche a lettori non inesperti.

Certo, una ragione di questa ricorrente “oscurità” deriva dalla sempre maggiore complessità della società moderna, dell’evoluzione scientifica e dello stesso progressivo ampliamento dell’ambito di azione e regolazione dello Stato. Se la legislazione ottocentesca ci appare ancora oggi un modello di semplicità e linearità, è da considerare l’ambito molto più ampio e articolato della legislazione statale e tipicamente di quella governativa (ma, naturalmente, anche di quella parlamentare) rispetto allo Stato liberale ottocentesco. Proprio la regolazione del periodo pandemico offre, inoltre, una chiara visione della necessità di precisione tecnica, a fronte anche del progresso scientifico e tecnologico dell’età contemporanea.

Al netto, però, di queste comprensibili ragioni, è di tutta evidenza come i testi normativi governativi (ma la ricostruzione è in buona parte valida anche per quelli di origine parlamentare) spesso eccedono in richiami normativi non strettamente necessari ed in tecnicismi giuridici o espressioni di stile, che nulla aggiungono al contenuto normativo e rendono difficile la comprensione da parte dei cittadini destinatari.

Una ragione profonda di tale dinamica risiede in quello che il linguista Michele Cortellazzo ha recentemente definito l’uso dell’italiano amministrativo come “modello di prestigio”, finalizzato cioè a perpetrare una sorta di “linguaggio per iniziati”, che volutamente sceglie soluzioni espressive elitarie (il “*Latinorum*” di manzoniana memoria) per “dare tono” ai testi e al contempo escludere i non “addetti ai lavori”, così esercitando una forma di potere¹⁷.

E questo “morbo del burocratese”, che storicamente affonda le proprie radici nell’amministrazione preunitaria ed in particolare in quella spagnola e borbonica¹⁸, ha una forte tendenza ad “autoalimentarsi”, finendo con l’imporsi come standard di scrittura degli atti normati ed amministrativi attraverso meccanismi di imitazione ed “assuefazione”¹⁹.

¹⁶ Per tutti cfr. G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svolto a Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, che evidenzia come nella legislazione delegata si sia riusciti ad introdurre, prima del momento volontaristico, della *voluntas*, la *ratio*, accordandosi prima sull’impostazione generale e poi agendo di conseguenza.

¹⁷ M. CORTELLAZZO, *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci, 2021, spec. pp.45 ss. Cortellazzo cita, tra gli altri (cfr. pp. 48-49), un celebre intervento di Meuccio Ruini del 1909, in cui l’autorevole Padre costituente stigmatizzava la “smania grottesca di far figura” anche nelle più semplici note e relazioni scritte dagli uffici.

¹⁸ Su questi temi si vedano le approfondite ricostruzioni storiche di G. MELIS, *Storia dell’Amministrazione italiana*, il Mulino, 1996, spec. pp. 15 ss., e pp. 476 e ss. sulla progressiva “meridionalizzazione” della classe burocratica italiana nel secondo dopoguerra.

¹⁹ Cfr. M. CORTELLAZZO, *op. cit.*, pp. 46-47. L’autore (cfr. pp. 54-57) ricorda inoltre come Italo Calvino (in *Per ora sommersi dall’antilingua*, in *Il Giorno*, 3 febbraio 1965) abbia coniato per l’italiano amministrativo la definizione di “antilingua”, la cui motivazione psicologica risiedeva nella “mancanza di un vero rapporto con la vita”.

È, dunque, necessario “spezzare” questo “circolo vizioso”, che comporta costi e indebolisce le garanzie per i cittadini, e rendere quanto più possibile comprensibile per i cittadini decreti legislativi e regolamenti (oltre che atti amministrativi, generali e non), che – è bene ricordarlo – rappresentano una fonte di diritto sempre più rilevante in termini sia quantitativi che di specifica attribuzione di diritti e doveri.

Alcuni tentativi c'erano stati nei già ricordati interventi degli anni '90 e dei primi anni '2000, tra cui in particolare la “Guida alla redazione dei testi normativi” del 2001, che conteneva specifiche indicazioni per tali atti²⁰, ma la cui attuazione va costantemente assicurata e, anzi, è sembrata negli anni decisamente affievolirsi.

²⁰ Si vedano in particolare i paragrafi 5.2 e 5.6 della Guida.

4. L'intervento della Corte costituzionale e le iniziative da intraprendere

Come spesso è avvenuto nella storia istituzionale repubblicana, ed in particolare nell'ambito del procedimento legislativo e del sistema delle fonti, un'importante indicazione è venuta di recente dalla Corte Costituzionale. Con la sentenza 18 aprile 2023, n. 110 (Presidente Sciarra, Redattore Viganò), pubblicata il 5 giugno ed accompagnata da uno specifico comunicato stampa, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di una "oscurissima" disposizione di legge della Regione Molise in materia edilizia per – e la motivazione è di particolare interesse – lesione del principio di uguaglianza e del canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost.²¹

La Corte (ed in questo è forse non casuale la specifica competenza penalistica e comparatistica del giudice redattore) ripercorre la propria pregressa giurisprudenza in materia di chiarezza delle leggi: dalla sentenza 96 del 1981, con la quale era stata dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice in materia di plagio, per l'oscurità ed indeterminatezza della formulazione dell'allora art. 603 del Codice penale, alla sent. 185/1992, nella quale si richiama "una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione", alla sent. 364/2010, relativa anch'essa ad una legge regionale, in cui si stigmatizzava la tecnica normativa utilizzata, che risultava "foriera di incertezza" e come tale possibile causa di "cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione".

Il Giudice delle leggi ha quindi rilevato (cfr. Considerato in diritto 4.3.3) che anche alla luce di tali precedenti "deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost." e che una norma non comprensibile "vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost."

Lesione, quindi, dei fondamenti stessi dello "Stato di diritto" e dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini.

Metodologicamente significativo, a testimonianza della profonda "interconnessione" ormai esistente tra gli ordinamenti costituzionali europei, è poi (cfr. Considerato in diritto 4.3.5) l'ampio passaggio con cui nella sentenza si evidenzia come a conclusioni simili siano da tempo pervenute giurisdizioni "affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali", quali il *Conseil constitutionnel* francese, che nella

²¹ L'art. 7, comma 18, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, testualmente recitava "nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V.A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché l'intervento non ecceda, in proiezione ortogonale le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti". Sia nel corso dell'interlocuzione preliminare con la Presidenza del Consiglio che del dibattimento di fronte alla Corte, la Regione non aveva chiarito il significato dell'acronimo "V.A.", che in un primo tempo era stato identificato con il concetto di "valutazione ambientale" (peraltro, comunque, ambiguo, potendone indicare sia la c.d. "valutazione di impatto ambientale" - IA che la "valutazione ambientale strategica" - VAS) e successivamente con la nozione di "verifica di ammissibilità". Sulla sentenza si vedano, tra gli altri, gli approfonditi commenti contenuti in *Consultaonline*, 2023, Fasc. II, ed in particolare l'editoriale di P. COSTANZO.

decisione n. 421 del 1999 ha derivato l'esigenza di chiarezza normativa dallo stesso principio di eguaglianza dinanzi alla legge, proclamato dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, e il Tribunale costituzionale federale tedesco, che ad esempio nella pronuncia del 22 giugno 1977 ha fatto riferimento al principio dello Stato di diritto di cui all'art. 20, comma 3, della Legge fondamentale.

L'indicazione della Corte costituzionale è, dunque, chiarissima, oltre che ampiamente condivisibile. Sarebbe però ingenuo pensare che questa sentenza possa da sola bastare a "tenere a bada" le "plurime forze centrifughe" che, come sopra evidenziato, spingono – ai vari livelli di competenza territoriale – il regolatore a "deviare" dai corretti canoni di scrittura delle norme.

È facile, purtroppo, citare il recente esempio delle ripetute pronunce del Giudice delle leggi in materia di omogeneità dei decreti-legge e delle disposizioni aggiunte in sede di conversione (dalle sentt. 171/2007 e 128/2008, sul primo profilo, alle sentt. 22/2012²², 32/2014, sino alla recente 245/2022 su un emendamento in materia di protezione civile, inserito al d.l. "milleproroghe" 225/2010) per ritenere necessario un incisivo intervento di "autoregolamentazione" del Parlamento, del Governo e dei consigli regionali, che consenta un generale "filtro" a monte (e non di controllo costituzionale successivo per i limitati casi portati all'attenzione del Giudice delle leggi), agendo – auspicabilmente in sinergia - a livello di procedure endogovernative, regolamenti parlamentari (e dei consigli regionali) e disposizioni anche di rango costituzionale.

Occorrerebbe, infatti, per "grado di utilità" crescente:

- ✓ aggiornare la "Guida Malinconico" del 2001 (interessanti sono al riguardo le più attuali previsioni della Guida alla redazione dei testi normativi adottata a livello regionale nel 2007²³) e, comunque, garantirne l'ottemperanza e diffonderne la conoscenza negli uffici governativi – ora che, peraltro, è in corso un rilevante ingresso di nuovi funzionari, dopo un sostanziale blocco ventennale - anche per trarne principi e indicazioni per la redazione degli atti amministrativi;
- ✓ rilanciare gli interventi di "riordino" e "riassetto" normativo con testi unici e "codici di settore"²⁴, anche sul modello del recente nuovo codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 36/2023, che contiene le disposizioni sia legislative che regolamentari in materia di appalti pubblici e concessioni²⁵;
- ✓ intervenire a livello di regolamenti parlamentari (e dei Consigli regionali), rafforzando i presidi – anche in termini di ammissibilità degli emendamenti, cogenza dei pareri dei due Comitati per la legislazione e coordinamento formale – a tutela della qualità della regolazione (ed in tal senso appaiono opportuni gli orientamenti assunti in sede di Giunta per il regolamento della Camera

²² Alla quale fecero, come noto, seguito la lettera del Presidente della Repubblica del 23 febbraio 2012, che riprendeva precedenti interventi del Capo dello Stato in materia, e numerose note dei Presidenti di Assemblea e commissioni. Per una ricostruzione della vicenda cfr. G. SAVINI, *L'attività normativa del Governo in Parlamento*, cit., spec. pp. 96-98 ed i riferimenti dottrinali riportati, dove si evidenzia – purtroppo – la successiva limitata attuazione delle indicazioni della Corte (e del Presidente della Repubblica) usando la metafora della "neve di marzo", destinata a sciogliersi in poco tempo.

²³ Cfr. *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nel 2007.

²⁴ Sulla differenza tra i due strumenti e per una ricostruzione della "breve", ma rilevane stagione dei "testi unici misti" e dei "codici di settore" tra la fine degli anni '90 e i primi anni '2000 si consenta di rinviare a G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i "Codici di semplificazione di settore"*, CEDAM, 2007.

²⁵ Il nuovo codice è stato, come noto, emanato a seguito del lavoro svolto dall'apposita commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato, nella quale hanno – con ogni evidenza non casualmente – svolto un ruolo rilevante alcune personalità che negli anni passati avevano operato in materia di semplificazione amministrativa e normativa: il Presidente del Consiglio di Stato e della Commissione speciali, già Ministro della Funzione Pubblica, Franco Frattini ed il Presidente di Sezione e coordinatore della Commissione, Luigi Carbone, già tra le varie esperienze membro del Nucleo per la Semplificazione, istituito dall'allora Ministro Bassanini, e relatore di vari pareri del supremo organo consultivo del Governo su schemi di "codici di settore".

in occasione della prospettata revisione regolamentare²⁶ e la recente istituzione del Comitato per la legislazione anche al Senato²⁷);

- ✓ prevedere – anche in concomitanza del più ampio dibattito che si è aperto con la presentazione del ricordato disegno di legge costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio – interventi anche minimali al testo costituzionale, affermando espressamente i principi della chiarezza e qualità della regolazione ed, eventualmente, “recuperando” la parte del testo della riforma Boschi-Renzi in cui si integrava l’art. 77 Cost. prevedendo che “I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” e che “Nel corso dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all’oggetto o alle finalità del decreto”.

Si tratta di interventi necessari, in realtà non particolarmente complessi dal punto di vista tecnico o divisivi da quello politico, che si rifarebbero alle iniziative di successo esistenti a livello comparato (tra tutte la più rilevante è l’esperienza di codificazione e razionalizzazione del diritto vigente realizzata in Francia negli ultimi decenni²⁸).

Perseverare dell’attuale situazione comporterebbe, oltre che un nocumento al cuore stesso dei diritti di cittadinanza (la agevole conoscenza del diritto vigente è, come ha chiaramente statuito la Corte costituzionale, alla base del principio di eguaglianza e dello “Stato di diritto”!), anche il protrarsi di un forte “svantaggio competitivo” per il sistema economico italiano, con riferimento sia alle imprese nazionali che a quelle straniere, generalmente riluttanti ad investire in paesi con quadri normativi non chiari.

About Luiss School of Government

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

²⁶ Si vedano in tal senso le “Comunicazioni del Presidente sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento” rese dal Presidente della Camera Fontana nella seduta della Giunta dello scorso 18 gennaio e nelle quali si sostiene che “occorre focalizzare l’attenzione sull’esigenza di migliorare la qualità della legislazione, rafforzando il ruolo del Comitato per la legislazione e introducendo strumenti che favoriscano il recepimento dei suoi pareri”.

²⁷ Si ricordi che ai sensi del nuovo articolo 20-bis del Regolamento del Senato, introdotto al termine della XVIII Legislatura (27 luglio 2022) anche in quel ramo del Parlamento – come da tempo auspicato dalla dottrina – è stato istituito un Comitato per la legislazione, con composizione paritaria maggioranza-opposizione, presidenza a turno e competenze in materia di “qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione”.

²⁸ Sul tema cfr. G. SAVINI, Esperienze di nuova codificazione, cit., sulle attività di razionalizzazione normativa intraprese in Spagna, Germania ed, in particolare, in Francia, dove a partire dal 1989 è stata istituita la Commission supérieure de codification, composta dal Primo Ministro in qualità di Presidente (cui spetta di designare gli altri membri), un Presidente di sezione onorario o in attività del Conseil d’Etat in qualità di Vicepresidente (per molti anni la Commissione è stata autorevolmente coordinata da Guy Braibant), e da altri membri reclutati tra parlamentari e alti funzionari.

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

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. 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 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 Working this should be included on a separate sheet included with the file.

Luiss
School of Government

Via di Villa Emiliani 14
00197 Roma
T +39 85 225052
sog@luiss.it