



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 2

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMITATI CONGIUNTI**

Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica  
e  
Comitato per la legislazione della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI CRITICI DELLA  
PRODUZIONE NORMATIVA E SULLE PROPOSTE PER IL  
MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE**

2<sup>a</sup> seduta: martedì 16 gennaio 2024

Presidenza del Presidente del Comitato per la legislazione del Senato  
della Repubblica MATERA

## INDICE

**Audizione del consigliere Valerio Di Porto, componente dell'istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 14 e <i>passim</i>	* <i>DI PORTO</i> . . . . .	Pag. 3, 14
GIORGIS ( <i>PD-IDP</i> ), senatore . . . . .	10		
TABACCI ( <i>PD-IDP</i> ), deputato . . . . .	12		

***N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori***

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PDIDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico – Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega – Salvini Premier: Lega; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE: FI-PPE; Azione – Popolari europeisti riformatori – Renew Europe: AZ-PER-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) – MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Italia Viva – il Centro – Renew Europe: IV-C-RE; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il consigliere Valerio Di Porto, componente dell'istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,05.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del consigliere Valerio Di Porto, componente dell'istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, in sede di Comitati congiunti, il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e sulle proposte per il miglioramento della qualità della legislazione, sospesa nella seduta del 9 gennaio scorso.

È oggi in programma l'audizione del consigliere Valerio Di Porto, componente dell'istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, che ringrazio per la disponibilità e al quale cedo subito la parola.

*DI PORTO.* Ringrazio il presidente Matera e il presidente Tabacci. Sono onorato di essere audito nell'ambito di un'indagine conoscitiva molto importante, che potrebbe costituire un momento di svolta nel modo di affrontare le tematiche degli strumenti della legislazione, partendo dalla trasformazione della produzione normativa negli ultimi trent'anni per delineare una strategia sui metodi e gli strumenti per il futuro.

Legiferare sta diventando sempre più difficile per una serie di fattori dovuti essenzialmente al procedere sempre più veloce della scienza e delle innovazioni tecnologiche e alle interconnessioni tra livelli istituzionali (basti pensare al ruolo dell'Unione europea, ma anche del WTO o dell'ONU: per esempio, al ruolo che sta avendo in questi anni l'Agenda

2030) e tra materie sempre più indistricabili nei loro intrecci perché stanno acquistando attenzione, nel corso del tempo, interessi e valori che talora si sostituiscono ad altri e molto più spesso si aggiungono.

La legislazione ha mutato natura e tende a perdere le caratteristiche di una disciplina organica e relativamente stabile di determinati fenomeni o settori per assumere quelle di un flusso e processo in continua evoluzione.

Nei sistemi democratici il bilanciamento tra le diverse istanze è reso sempre più complicato proprio dal loro rapido moltiplicarsi, che trova un fertile terreno di coltura nella frammentazione della società.

Riconoscere le caratteristiche della legislazione contemporanea aiuta a distinguere alcune particolari anomalie che si presentano in Italia e che possono essere ridimensionate, sia pure in un quadro di maggiore complessità rispetto al passato.

Concorrono nel nostro Paese altri fattori che accentuano sensibilmente le caratteristiche di una produzione legislativa che va per approssimazioni e assestamenti, quindi instabile e stratificata, e proprio per questo difficilmente attuabile. Il professor Cintioli nella precedente audizione ha richiamato l'esempio della legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo, mostrando proprio tutte le stratificazioni in materia di conferenza dei servizi dovuti alla difficoltà di attuare le norme che venivano via via dettate.

La quantità della legislazione è quasi raddoppiata in trent'anni, mentre il numero degli atti legislativi si è drasticamente ridotto. Quindi, meno atti (soprattutto molte meno leggi), molto più lunghi ed eterogenei, spesso contorti, talora contraddittori al loro interno o rispetto a pregresse statuizioni ed anche per questo più volatili e soggetti a modifiche.

Per sopperire agli impellenti bisogni di nuova normazione, in un mondo che impone sempre più velocità e moltiplica all'infinito le richieste di normazione, si sfruttano ormai da molti anni gli strumenti rigidamente vincolati nelle tempistiche: decreti-legge e legge di bilancio. In minore misura, ma con ampia applicazione nel recepimento del diritto europeo e in molte delle questioni più controverse, si utilizza la legislazione delegata. Nel 2021, i decreti-legge come risultanti dopo la conversione e la legge di bilancio hanno pesato da soli per oltre l'80 per cento dell'intera produzione legislativa.

In Italia, salvo il caso delle autorità indipendenti, non riescono a funzionare le procedure politico-amministrative per la ricomposizione preventiva degli interessi in competizione o in conflitto. Il decreto-legge risponde allora all'esigenza di contenere una indisciplinata concorrenza tra gli interessi e stati di necessità di diversa origine e natura.

In questa situazione il suo successo è insito nella sua natura: è uno strumento facile, potente, di grande impatto mediatico, con tempistiche stringenti; si presta per così dire alla drammatizzazione e quindi alla posizione della questione di fiducia.

Per adottare un decreto-legge basta una deliberazione in Consiglio dei ministri; per adottare un regolamento ci vuole un anno (questo spiega

anche la fuga dal regolamento e l'intervento con decreto-legge sulle fonti secondarie).

Queste caratteristiche rendono il decreto-legge uno strumento irrinunciabile per tutti gli Esecutivi.

Si aggiungono due fattori: un Parlamento che ha sempre rivendicato, per i suoi trascorsi, un ruolo forte nella produzione legislativa; l'assenza di quei meccanismi che nelle altre democrazie avanzate consentono al Governo di predominare in Parlamento, dal dominio sulla programmazione dei lavori al voto bloccato. Anche il bicameralismo perfetto è un caso unico in ambito europeo.

In tutte le democrazie avanzate la produzione legislativa è storicamente nelle mani del Governo; in Italia vi è stato un lento processo di passaggio di poteri legislativi dal Parlamento al Governo, ma le Camere hanno sempre rivendicato un'azione trasformativa ed emendativa. Non avendo a disposizione gli strumenti in mano agli Esecutivi delle democrazie evolute, il Governo si è rifugiato, scoprendone tutti i vantaggi, nella decretazione d'urgenza, mentre le ipotesi di modifiche regolamentari in tema di corsie preferenziali e voto a data certa non hanno mai avuto la spinta necessaria per essere approvate.

Si può mettere mano ai Regolamenti parlamentari e si può dare vita a tutte le ampie, possibili azioni sottostanti solo se ci si solleva dalla quotidianità della polemica politica e si guarda alla questione nella prospettiva istituzionale, analogamente a quanto avviene per gli altri temi riguardanti la tecnica legislativa. Anche per questo l'indagine conoscitiva dei Comitati è importante.

I due Comitati per la legislazione, in forza della loro struttura paritetica e agendo all'unisono, potrebbero ottenere risultati concreti, fungendo per così dire da cani da guardia soprattutto riguardo agli abusi della decretazione, che mi limito a richiamare per titoli, essendo stati esposti con efficace sintesi nel programma dell'indagine.

Dal punto di vista procedurale, come del resto avviene per quasi tutte le leggi, i decreti-legge vengono sottoposti a trasformazione in una sola Camera; l'altra è destinata in genere a non incidere. In caso di posizione della questione di fiducia, interviene sul testo soltanto una Commissione della Camera che agisce in prima lettura (al massimo due Commissioni, in caso di assegnazione congiunta): una sede redigente rafforzata e del tutto atipica.

Importanti decreti-legge vengono adottati in prossimità della pausa estiva delle Camere, così limitando i tempi disponibili per la conversione. Sono spesso eterogenei, il che comporta due conseguenze: una, sostanziale, sulla rintracciabilità delle norme, cui in parte può sopperire l'informatica; e un'altra, a mio giudizio più grave, di carattere procedurale: i decreti-legge *omnibus* vengono assegnati al massimo a due Commissioni in sede congiunta (con preferenza per le Commissioni a vocazione istituzionale e generale, come la Affari costituzionali e la Bilancio), con espropriazione di tutte le altre Commissioni, che possono pronunciarsi solo in sede consultiva. Ne consegue da parte delle Commissioni di set-

tore tante volte la rinuncia a pronunciarsi in seconda lettura, considerando tale adempimento meramente formale e senza nessuna possibilità di ricaduta concreta.

Nelle leggi di conversione è possibile inserire – nel solo Senato – disposizioni di carattere sostanziale, spesso incidenti su disposizioni di delega. Alla Camera non è più possibile, grazie alla coerenza con cui il Comitato ha posto condizioni soppressive su tale inserimento, tanto che la Presidenza della Camera l'ha poi adottato come criterio di inammissibilità degli emendamenti: è un caso di successo, che dice molto su cosa si può fare e che potrebbe essere oggetto di riflessione da parte del Comitato del Senato. È anche un raro caso di asintonia tra le posizioni del Comitato e quelle più possibiliste della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 237 del 2013 ha considerato legittima l'inclusione di disposizioni di delega nella legge di conversione, purché conferenti con l'oggetto del decreto-legge. Anche per questo sarebbe utile non limitarsi ai reciproci richiami (delle sentenze nei pareri e dei pareri nelle sentenze), ma instaurare un dialogo diretto e regolare con la Corte costituzionale.

La questione a mio avviso più grave riguarda gli intrecci tra decreti-legge e soprattutto la confluenza del contenuto di più decreti-legge in un'unica legge di conversione. Su questo tema (e non solo su questo) andrebbe forse valutata l'opportunità di considerare un approccio meno timido dei Comitati, che valorizzi adeguatamente un oculato (e condiviso ovviamente) uso delle condizioni nei casi più gravi (e la confluenza senza dubbio lo è), proprio per rimarcare l'importanza. Tra l'altro, la condizione meglio si presta ad essere trasformata in emendamento, come avviene ormai per prassi consolidata. L'azione congiunta dei due Comitati potrebbe fare molto per limitare la confluenza ad ipotesi del tutto eccezionali, adeguatamente motivate dal Governo.

L'eterogeneità è per certi versi la più difficile da fronteggiare. È il Governo che decide il campo da gioco: se il terreno è molto ampio ne consegue l'espropriazione delle Commissioni di settore, a cui facevo riferimento, ma diventa anche molto più difficile limitare l'emendabilità: l'eterogeneità degli emendamenti parlamentari consegue alle scelte compiute a monte dal Governo.

Su tutti questi aspetti (eterogeneità; monocameralismo di fatto; presentazione di decreti-legge a ridosso della pausa estiva; intrecci e convergenza di decreti-legge) e in generale sull'uso del decreto-legge i Comitati potrebbero innescare un circuito virtuoso, promuovendo accordi interistituzionali e protocolli di intesa.

Gli accordi interistituzionali, molto in voga nell'Unione europea, hanno dimostrato di funzionare anche in Italia, quando si è deciso di percorrere questa strada su temi condivisi. Richiamo, come classici esempi di buone pratiche, le circolari congiunte Presidenza del Consiglio-Camera-Senato sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (1986 e 2001) e il programma Normattiva, promosso congiuntamente da Governo e Parlamento insieme al Poligrafico e Zecca dello Stato.

Nel primo caso, l'accordo si è concretato in circolari congiunte; nel secondo è stato sedimentato in disposizioni legislative che hanno istituito un comitato dove le istituzioni governative e parlamentari cooperano fruttuosamente. L'accordo può, cioè, assumere forme molto diverse ma ugualmente efficaci.

Nel caso di specie, e mi riallaccio alla prima questione sfiorata all'inizio, le fondamenta potrebbero essere poste nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, che potrebbe tracciare la strada da seguire, superando l'improbabile pendenza da scalare con piccoli, pazienti passi coerentemente definiti ed eseguiti, avendo chiara la meta finale. Il documento conclusivo potrebbe essere traslato almeno parzialmente in identici atti di indirizzo nelle due Camere; potrebbe precipitare in orientamenti comuni sui rilievi da formulare nei pareri dei Comitati; potrebbe sedimentarsi, su singole questioni, in pareri delle Giunte per il Regolamento; potrebbe consolidarsi attraverso mirate modifiche regolamentari, inclusa quella, tante volte evocata, del voto a data certa.

Per perseguire questo obiettivo, diventa fondamentale il dialogo con le strutture governative, in primo luogo il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), e con la Corte costituzionale. Mi soffermo sul dialogo con le strutture governative, che stanno svolgendo un lavoro importante: la sponda parlamentare potrebbe renderlo ancora più proficuo.

Mi limito a due esempi. A livello endogovernativo sta finalmente avanzando, anche sulla spinta data dal PNRR, la programmazione normativa prevista dal DPCM n. 169 del 2017 (regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione). L'articolo 4 del regolamento prevede l'adozione da parte di ciascun Ministero di un programma normativo semestrale, contenente « l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza ». Questa disposizione, dopo numerose difficoltà (dovute anche all'emergenza Covid-19 che ha portato un po' alla sospensione di tutto), sta finalmente trovando più convinta attuazione anche attraverso la creazione di una piattaforma informatica in cui confluiscono i programmi delle singole amministrazioni. Il Parlamento dovrebbe incoraggiare l'adozione del metodo programmatico da parte del Governo, anche in vista di una saldatura con la programmazione dei lavori parlamentari. Una seria programmazione potrebbe consentire una più accurata progettazione dei testi legislativi, che potrebbe includere – sempre a livello governativo – una fase di consultazioni (pubbliche o a inviti, secondo i casi) sui progetti di maggiore impatto: il citato art. 4 del regolamento prevede che ciascun programma indichi – tra le altre cose – la sussistenza di eventuali cause di esclusione dall'AIR, esplicitandone le motivazioni, e le procedure di consultazione programmate.

Lo dico qui per inciso: nella conversione dei decreti-legge l'attività più importante e irrinunciabile, per quanto compressa nei tempi, svolta dalle Camere (e molte volte preponderante in termini temporali) è quella

conoscitiva: il coinvolgimento dei portatori di interessi nella fase parlamentare sopperisce alla generalizzata mancanza di coinvolgimento nella fase di elaborazione governativa dei decreti.

La progettazione potrebbe portare a testi più chiari e quindi più facilmente attuabili e più stabili nel tempo. Il processo di progettazione dovrebbe essere accompagnato dalla redazione dell'analisi di impatto della regolazione, che acquisterebbe maggiore vigore perché non sarebbe più un adempimento formale a conclusione della scrittura del disegno di legge, ma ne dovrebbe accompagnare l'elaborazione. In questo può aiutare il PNRR, che ha indotto le amministrazioni ad abbracciare una logica di risultato e ne ha rinvigorito le strutture con nuove assunzioni, anche se molte a tempo determinato.

Vengo così al secondo esempio: il DAGL trasmette ogni anno al Parlamento una bella relazione sullo stato di applicazione dell'AIR. L'ultima è stata trasmessa a maggio 2023; il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato le ha dedicato un efficace *focus*, che in poche pagine ne condensa i contenuti. Il DAGL ha avviato un dialogo con gli Uffici delle Camere proprio per migliorare l'elaborazione della relazione; sarebbe utile che questo dialogo tra strutture fosse affiancato dal coinvolgimento degli organi parlamentari, Comitati per la legislazione e Commissione parlamentare per la semplificazione (su questo poi tornerò in conclusione). Tutto questo (programmazione, progettazione accompagnata da AIR) appare utopistico, ma anche qui l'esperienza dell'Unione europea potrebbe fungere da battistrada, dove in effetti la programmazione, il programma legislativo, comunque dà dei risultati, dà degli orientamenti.

In un mondo quasi perfetto, la decretazione d'urgenza si giustificerebbe soltanto in presenza di una reale emergenza, non contemplata nel programma normativo semestrale.

In un mondo imperfetto, le Camere potrebbero comunque accordarsi, facendo valere il loro accordo col Governo, su una più equa ripartizione dei sessanta giorni disponibili per la conversione.

Nel Regolamento del Senato già esiste una norma (articolo 78, comma 5, che sarebbe auspicabile duplicare alla Camera) che fissa in trenta giorni il limite per l'esame in prima lettura dei disegni di legge di conversione. Si potrebbe concordare una linea comune sull'ammissibilità degli emendamenti, magari partendo da quelli volti alla confluenza dei decreti-legge e ad introdurre nei disegni di legge di conversione disposizioni sostanziali, spesso di delega.

Insomma, tra le varie strade possibili per limitare gli abusi nella decretazione d'urgenza credo che l'unica veramente percorribile – pur apparendo anch'essa utopistica – è quella istituzionale (*bipartisan*) che parta dall'azione condivisa dei Comitati per la legislazione, si traduca nel dialogo e in accordi interistituzionali e precipiti poi in pareri delle Giunte per il regolamento e in modifiche regolamentari (corsia preferenziale, voto a data certa, inammissibilità di emendamenti finalizzati alla convergenza di più decreti o all'inserimento di disposizioni sostanziali nelle leggi di conversione). Comunque utile, ma più ardua e forse perfino

meno risolutiva potrebbe essere la strada di costituzionalizzare i limiti alla decretazione d'urgenza previsti nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

Avendo incentrato l'esposizione sull'importanza cruciale del dialogo tra le istituzioni, vorrei aggiungere tre postille.

La prima prende spunto dall'audizione del professor Cintioli, che si è soffermato molto sulle attività di regolazione delle autorità indipendenti e sul « rito » della presentazione delle loro relazioni annuali nelle sale della Camera. Il dialogo con le autorità potrebbe essere utile perché sono state le prime che, anche per recuperare il *deficit* di legittimazione democratica insito nel loro concepimento, si sono aperte alle consultazioni e ad un ampio confronto con gli *stakeholder*, vantano esperienza nella qualità della regolazione e nella valutazione di impatto.

La seconda rilancia l'interessante suggestione del presidente Tabacci circa la Commissione parlamentare per la semplificazione come casa comune dei Comitati per la legislazione. Credo anch'io che la Commissione dovrebbe diventare la casa comune dei due Comitati, dove svolgere attività conoscitiva e consultiva su atti del Governo ed interloquire con l'Esecutivo e con le autorità indipendenti sui temi della qualità, della semplificazione e della valutazione, mettendo a fattor comune riflessioni e buone pratiche. In questa legislatura la Commissione non è stata ancora costituita e viene così a mancare l'interlocutore parlamentare sulle relazioni governative riguardanti Normattiva e x-Leges, che negli ultimi anni hanno avuto un andamento molto irregolare per quanto riguarda la (devo dire debole) attenzione da parte del Parlamento. La Commissione potrebbe essere proficuamente ripensata e rivitalizzata come vertice di un triangolo che veda agli altri due lati i Comitati competenti a tutto tondo sui temi della qualità della legislazione e della valutazione, in una prospettiva di circolarità tra momento valutativo e momento decisionale. Questa triade potrebbe costituire la cabina di regia parlamentare su qualità, metodi e strumenti della legislazione.

La Commissione potrebbe riappropriarsi anche dell'interlocuzione con il Governo circa l'Agenda per la semplificazione, che è uno strumento utilissimo che procede con accordi in genere tra Governo, Regioni e autonomie locali e che ha portato a risultati importanti nell'ambito della semplificazione amministrativa; aveva un tempo un interlocutore nel Parlamento, che seguiva passo passo l'attuazione dell'Agenda, poi questa interlocuzione si è persa.

Sulla scorta dell'ordinaria attività consultiva svolta dai Comitati, la Commissione potrebbe svolgere attività conoscitiva a tutto campo, anche indagando il tema sempre più attuale dell'impatto delle nuove tecnologie – in particolare dell'intelligenza artificiale – sull'elaborazione delle norme e la loro classificazione e quindi sulle nuove prospettive del riordino normativo. Sia nell'ambito parlamentare sia nell'ambito del progetto Normattiva si sta studiando e si stanno facendo primissime applicazioni di utilizzo dell'intelligenza artificiale per una prima classificazione degli atti normativi, che poi ovviamente viene sottoposta a funzionari che ve-

rificano tutto, controllano tutto. Queste forme di classificazione possono essere interessanti anche nella prospettiva del riordino normativo: avere una buona classificazione delle norme per materie, per settori e per ambiti ne facilita ovviamente la ricerca e poi può eventualmente facilitare il passo successivo.

La terza e ultima postilla concerne la ricostituzione di un Comitato paritetico tra le Assemblee legislative, nato nell'ormai lontano 2007 (XV legislatura) con un protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ricostituito nella XVI legislatura con la partecipazione anche di parlamentari europei e poi caduto nell'oblio. Il Comitato, purtroppo non ricostituito dalla XVII legislatura, ha rappresentato una sperimentazione tanto misconosciuta quanto interessante e proficua di dialogo e condivisione tra i rappresentanti delle Assemblee legislative, ritagliandosi un ruolo sia in progetti formativi sia per il rafforzamento del programma Normattiva, che ha portato in particolare all'inclusione nella banca dati Normattiva anche degli atti normativi regionali, con la possibilità di andare poi a pescare tutti gli atti di quasi tutte le Regioni.

Il Comitato potrebbe essere una sede utile anche per un ragionamento condiviso tra tutte le assemblee legislative circa la qualità della legislazione e la circolarità tra momento valutativo e momento decisionale, anche valorizzando l'esperienza regionale delle clausole valutative e la sua traslazione nelle Camere, con le opportune messe a punto. Le clausole valutative sono un istituto che diverse Regioni hanno previsto nei loro statuti o in leggi sulla qualità o nei loro regolamenti consiliari e servono in sostanza a fissare dei paletti, degli obiettivi, dei risultati, sui quali poi le Giunte devono riferire dicendo se sono stati completamente raggiunti o meno. Si tratta di un'esperienza che presenta, devo dire, molte ombre, però potrebbe essere interessante da valutare anche nell'ambito parlamentare.

Concludo, ringraziandovi per l'attenzione, e resto a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il consigliere Di Porto per gli utili spunti di riflessione anche per quanto riguarda gli *input* e i consigli che ci lascia su delle attività che dovremmo riprendere o intraprendere, sempre nell'ottica della semplificazione.

Cedo ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

GIORGIS (PD-IDP). Grazie, Presidente, grazie professore. La sua è una relazione ricchissima di spunti, che dovremmo meditare, perché credo che potremmo davvero cercare di capire se e come praticare molte delle suggestioni e delle intuizioni che ci ha presentato.

Vorrei fare una domanda che può apparire per certi aspetti eccentrica, ma che mi è venuta in mente ascoltando il professore e pensando al tema che ha dato il via a queste audizioni e soprattutto a questo esperi-

mento, a questo primo tentativo dei due Comitati di lavorare in maniera congiunta.

La domanda è la seguente: secondo lei, sulla base della sua esperienza e soprattutto delle sue solide competenze, perché lei non è solo portatore di un'esperienza pratica, non ha solo memoria storica di Comitati per la legislazione, in particolare alla Camera, perché qui è una novità e si è nel corso del tempo conquistato un ruolo, ma è anche portatore di una competenza scientifica tecnica di più ampio raggio. Alla luce di questa sua competenza e di questa sua esperienza, lei ritiene che ad esempio il procedere e magari l'istituzionalizzare un'attività congiunta tra i due Comitati, quindi rendendola permanente, strutturale, sulle questioni politicamente più delicate, sulle quali oggettivamente il Comitato fatica a svolgere il suo compito istituzionale, potrebbe consentire una qualche virtuosa evoluzione?

Personalmente, sulla base dell'esperienza avuta alla Camera e di questo primo anno di legislatura ho riscontrato un'onesta e anche in molti casi seria ricerca di una funzione che potesse orientare il legislatore e in particolare il Governo nel rispettare quelle le regole di buona legislazione e i limiti che i Regolamenti e le diverse discipline prevedono. Ho avvertito che al di là dell'appartenenza politica, di maggioranza o di opposizione, ci fosse un tentativo di svolgere un ruolo che non fosse del tutto piegato a quelle che sono le fisiologiche contrapposizioni politiche.

Al tempo stesso, mentre ho visto questo atteggiamento da parte del Presidente e di ogni componente, registro anche una difficoltà dei Comitati a contenere davvero quelle che sono le più macroscopiche, le più evidenti violazioni che si consumano nell'attività legislativa.

La domanda a cui noi dovremmo secondo me cercare di rispondere è cosa si potrebbe fare, cosa si potrebbe inventare per fare in modo che i Comitati diventino dei luoghi con una credibilità, un'autorevolezza, una capacità di limitazione e contenimento delle spinte che poi ogni maggioranza tende a manifestare.

Il livello di abuso della decretazione d'urgenza ha veramente raggiunto livelli che non ci si immaginava. E non soltanto su aspetti quantitativi, che obiettivamente è più difficile per un Comitato contenere; se il Consiglio dei ministri si riunisce e approva magari c'è la denuncia politica o la pronuncia della Corte costituzionale, ma in realtà è molto difficile intervenire. Sugli aspetti più tecnici – come l'eterogeneità, la previsione di norme che non sono di immediata applicazione, il mettere insieme più decreti e poi convertirli con un unico atto, come lei ha ricordato – su tutti gli aspetti, dicevo, che hanno un profilo tecnico maggiore, se noi riuscissimo a far sì che ci fosse un luogo interno al procedimento – quindi non esterno, ma interno al Parlamento – che contenesse queste spinte e riuscisse in qualche modo a ritagliarsi un'autonomia rispetto a quella che è invece l'appartenenza politica, noi svolgeremo un servizio certamente utile all'intera collettività. Perché a parti invertite, maggioranza e opposizione, tutti riconosciamo come una produzione normativa che passi solo attraverso la decretazione d'urgenza non corrisponda al-

l'interesse generale ma generi incertezza ed anche, alla fine, non soltanto il mancato rispetto di norme di principio. Voglio dire: non è solo una questione di rispetto dell'articolo 77 della Costituzione, ma è proprio un tema di qualità della legislazione, di certezza del diritto, di efficacia del governo normativo dei processi economici e sociali. È davvero un tema di interesse generale quello di evitare che la legislazione venga realizzata attraverso queste modalità. Potrebbe quindi essere una modalità per dare maggiore autorevolezza, maggiore forza, nel senso tradizionale del termine, ai Comitati prevedere, ad esempio, che su alcuni aspetti che attengono ai contenuti dei decreti-legge si riuniscano in sede congiunta. Il monocameralismo di fatto si ripercuote anche sul ruolo dei Comitati per la legislazione, perché è evidente che un Comitato che esprime un parere quando è ancora aperta la fase dell'eventuale modifica, integrazione, emendamenti, è cosa diversa da un Comitato che si pronuncia quando invece il testo è blindato. Il fatto di riunirsi congiuntamente, quindi, potrebbe essere di stimolo. Se poi i Comitati definissero in forma congiunta un protocollo, una sorta di prontuario, che anticipasse quali sono i criteri che utilizzeranno per definire le proprie valutazioni, rendendo in qualche modo più automatico il proprio giudizio (e quanto più lo si rende automatico, tanto più lo si sottrae al rischio di apparire come un giudizio politico che volta per volta favorisce o penalizza una forza o l'altra); se i Comitati si dotassero magari non proprio di un Regolamento interno, però di uno schema, un po' come avviene in campo sanitario quando sulla base dell'esperienza consolidata si definiscono dei protocolli e questi protocolli alla fine consentono di compiere una valutazione che appare più obiettiva; ebbene, questo potrebbe essere l'esito del nostro faticoso lavoro. Quindi, definire una serie di *standard*, definire criteri il più possibile oggettivi, e poi rendere quasi automatico il processo, in modo da sollevare volta per volta i componenti dal rischio di apparire come sostenitori di decisioni che sono di carattere politico anziché di carattere tecnico.

TABACCI (*PD-IDP*). Nelle settimane trascorse ho insistito molto perché i due Comitati avviassero questa esperienza di indagine conoscitiva. L'audizione del consigliere Di Porto le dà una dimensione rispetto alla quale possiamo opporci da qualsiasi versante, ma si evidenzia la complessità e anche l'approfondimento che il modo di trattare la materia richiede. Non conoscevo il livello e la qualità dell'intervento che il dottor Di Porto avrebbe svolto oggi, ma lo conosco per antica frequentazione: avendo vissuto più di una legislatura alla Camera dei Deputati ed essendo stato lui per un lunghissimo periodo un consigliere della Camera, ho avuto la ventura che egli fosse Capo servizio quando ho fatto l'esperienza, nel 2013, nella Commissione bicamerale per la semplificazione. Quindi, c'è stata un'esperienza diretta che mi ha portato a riconoscere la qualità e la dimensione del suo impegno, che si vede. Se la documentazione che ci propone fosse messa all'attenzione anche di chi sentiremo nelle prossime settimane sarebbe a mio avviso utile, anche se magari

avessero avuto esperienze molto più importanti dal punto di vista istituzionale, perché qui si tratta di focalizzare l'attenzione sul procedimento legislativo che riguarda sia la Camera dei deputati che il Senato della Repubblica e questo, a mio avviso, è un documento da cui non si può prescindere. Le cose stanno così. Si tratta poi di vedere come si intende procedere. Il dottor Di Porto ha detto che le modifiche dei Regolamenti parlamentari sono ferme perché è più facile emanare decreti-legge: è un fatto incontrovertibile. È evidente che si potrebbe intervenire nella dimensione dei Regolamenti parlamentari attraverso delle procedure certe, sia di tempistiche che contenutistiche, e questo dovrebbe togliere l'ansia di emanazione di decreti-legge che ha riguardato tutti i Governi in una misura via via crescente; questo è un fatto. Un fatto che, secondo me, va messo in relazione anche con la modifica profonda del sentirsi nel ruolo del parlamentare in questi decenni, perché chi lo ha vissuto, in maniera trasversale, non può non rendersi conto che il peso e la qualità delle decisioni che venivano prese in sede parlamentare è andato via via riducendosi, e questo è un problema di equilibrio dei poteri che ha una sua evidenza. Da qui l'azione congiunta dei due Comitati di Camera e Senato, che può avere degli effetti positivi. Ovviamente il Comitato della Camera ha una maggiore esperienza, quello del Senato è più recente, però il principio è questo. Se questi due Comitati fossero fatti funzionare come stiamo tentando di fare con questa indagine conoscitiva, il meccanismo che prevede una sorta di pariteticità farebbe di questi Comitati un meccanismo potenzialmente interessante per il futuro; perché qui non si tratta di vedere chi è maggioranza oggi e chi lo sarà domani, è il meccanismo che è utile, il fatto che comunque si costringano i parlamentari, ovunque siano collocati, a misurarsi con esso. Certo, lo si può fare in maniera meccanica, si legge la relazione preparata dagli Uffici e via; però secondo me si può stimolare una discussione molto interessante. Questo lavoro congiunto può portare anche alla proposta – che lui fa – di far subentrare la Commissione bicamerale per la semplificazione: sarebbe naturale che anche una Commissione di questa natura svolgesse delle funzioni di garanzia, per moltissimi aspetti, perché la qualità della legislazione dipende da tutti.

Non ho osservazioni da fare tranne una, su un punto che mi ha molto colpito perché mi ha ricordato una cosa a cui avevo partecipato nel passato, ma che avevo in qualche modo rimosso: il coordinamento delle Assemblee legislative di Camera e Senato delle Regioni, nonché delle Province autonome, a cui poi era stata aggiunta una Delegazione del Parlamento europeo. Bisognerebbe secondo me riflettere sul fatto che la presa d'atto – come se fosse qualche cosa di evitabile – dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ha totalmente cambiato la struttura della formazione del procedimento legislativo a livello regionale, e qui ci stiamo avvicinando al livello parlamentare. È chiaro che se il meccanismo è quello dell'elezione diretta senza contrappesi l'effetto pratico è che la funzione legislativa viene spostata in un altro ambito; la conseguenza è molto evidente, per cui questo Comitato non si riunisce più perché non

ha niente da dire. Lo dico perché, avendo fatto l'esperienza di Presidente della Regione nel caso di elezione indiretta, posso testimoniare cosa faceva un Presidente di Regione eletto indirettamente nell'aula del Consiglio regionale e cosa fa oggi: oggi può anche non andare, e questo è un problema, un problema di sostanza, non solo di forma. Questo porta anche ad una riflessione che non è il caso che noi facciamo oggi, ma siccome il dottor Di Porto ha portato questa riflessione mi sembrava utile, per quel che riguarda la mia testimonianza, che restasse agli atti e che potessi dedicare un minuto di attenzione a questa che se vogliamo è un'esperienza abbastanza singolare ma incontrovertibile. Non parliamo di una cosa valutabile politicamente alla luce di quello che è accaduto oggi piuttosto che ieri: è un fatto legato ad una modifica sostanziale dei rapporti tra l'Assemblea elettiva che ha funzioni legislative e la funzione della Presidenza, del Capo dell'Esecutivo, che quando viene eletto direttamente sposta radicalmente i rapporti di forza all'interno dell'istituzione. E questo a mio avviso è giusto che resti agli atti per evitare di fare confusione su discussioni che sembrano politiche, ma che hanno invece una profondità istituzionale relevantissima.

**PRESIDENTE.** Prendiamo atto anche della riflessione che dà evidenza della storicizzazione del problema che viviamo e che stiamo analizzando con questa azione dei Comitati riuniti congiuntamente.

Non essendoci ulteriori richieste di interventi, cedo nuovamente la parola al consigliere Di Porto perché possa aggiungere qualche elemento di riflessione rispetto ai punti sollevati dal senatore Giorgis e dal presidente Tabacci.

**DI PORTO.** Grazie, Presidente, intanto li ringrazio entrambi. Partirei da questo: il Comitato per la legislazione della Camera, ora anche quello del Senato, sono forse gli unici organi parlamentari che godono di buona stampa generalizzata e anche nella dottrina, che ha subito posto attenzione anche a questa indagine conoscitiva. Proprio l'altro giorno è uscita una nota sull'Osservatorio sulle fonti sull'importanza di questa indagine conoscitiva, cosa che condivido in pieno, perché rappresenta l'avvio di quell'istituzionalizzazione dell'attività congiunta tra i Comitati di cui parlava il senatore Giorgis e che può essere veramente la chiave di volta di un cambio di passo dell'affrontare le questioni.

Il senatore Giorgis ha usato spesso la parola « autorevolezza ». Anch'io parlai, una volta, di « strategia dell'autorevolezza » da parte del Comitato per la legislazione della Camera che ha sempre cercato – con tutti i suoi limiti, le sue debolezze, l'inanità, per tanti versi, del compito – di porsi come organismo autorevole. Questa autorevolezza gli deriva anche, in buona misura, dalla composizione paritetica a cui faceva riferimento giustamente il presidente Tabacci, per cui i Comitati, lavorando insieme, possono fare molto.

Il senatore Giorgis parlava anche di un protocollo sui criteri per la definizione della struttura, per così dire, dei rilievi da mettere nei pareri.

Come il senatore sa, essendo stato anche Presidente del Comitato alla Camera, il Comitato per la legislazione della Camera tante volte parla a proposito dei suoi pareri di giurisprudenza, proprio per dare l'idea di un qualcosa che viene di volta in volta costruito, elaborato, sulla base di criteri che nel tempo possono ovviamente subire delle evoluzioni – in qualche caso è avvenuto – ma che sono abbastanza stabili, abbastanza definiti, anche nella divisione tra osservazioni e condizioni. Questo adesso in buona parte si è superato perché in realtà vedo che le condizioni si tende sempre più a evitarle. Mi permetto però di ritornare su un punto che avevo sfiorato: su qualche aspetto specifico – come quello della convergenza di decreti-legge in particolare, cui accennava anche il senatore Giorgis – che merita assolutamente la posizione di condizioni i Comitati potrebbero lavorare in maniera congiunta cercando anche di consultarsi a monte sui pareri da adottare. Se i pareri convergono assolutamente tra le due Camere, ebbene, questo già è un risultato molto importante, perché significa un ribadire le questioni tra i due Comitati e questo è possibile. Del resto, anche qui, il Parlamento ha varie esperienze nel passato di Commissioni dei due rami che si sono ritrovate e hanno concordato pareri che hanno assunto particolare forza proprio perché erano stati definiti insieme. Penso per esempio al parere sul codice degli appalti – non questa « edizione », quella precedente – in cui le Commissioni a mio avviso fecero un lavoro straordinario riuscendo a concordare, a convergere, su pareri assolutamente identici con condizioni formulate anche proprio in forma emendativa di fronte alle quali il Governo ebbe difficoltà a dire di no e quindi dovette recepirle. Qualcosa si può fare, ripeto, se l'approccio è istituzionale e si cerca un po' di prescindere dalle intemperie politiche. D'altra parte è anche vero quello cui accennava il presidente Tabacci, cioè che in questo campo, come in moltissimi altri, tante volte prevale il peggior precedente, per cui sulla decretazione d'urgenza si è andati, per certi versi, su un crinale sempre più scosceso, con problematiche varie; però, una volta sperimentato che la cosa si poteva fare, si è fatta anche la volta successiva, poi anche di più, e così via, e quindi poi si è arrivati alla situazione attuale che indubbiamente è una situazione patologica che presenta molti problemi.

Il suggerimento che mi permettevo di dare era il seguente: partiamo dai problemi più macroscopici, quale ad esempio la convergenza; partiamo da una riflessione sulla questione delle disposizioni sostanziali nella legge di conversione, perché questo tema, che può apparire molto tecnico, in realtà è un punto fondamentale. La legge di conversione deve essere veicolo soltanto della conversione del decreto-legge, funzionale soltanto a questo, o può essere anche altro? Se può essere anche altro, si rischia poi di sfondare, di poter mettere nella legge di conversione ulteriori disposizioni, anche deleghe al Governo e quant'altro; se invece, come io credo, la legge di conversione è funzionale soltanto alla conversione del decreto-legge e tutt'al più al salvare gli effetti di determinate disposizioni, va benissimo. Questo è il punto. Su queste due questioni

una riflessione comune, arrivare a porre delle condizioni, può senza dubbio costituire un buon punto di abbrivio.

In conclusione, credo che il documento conclusivo dell'indagine potrebbe veramente rappresentare le fondamenta di un percorso, di una strategia, che veda impegnati insieme, strettamente, fortemente, i due Comitati.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il consigliere Di Porto per l'esautiva relazione, per i buoni consigli che ci ha lasciato e per le indicazioni anche operative che in qualche modo cercheremo di tenere in debita considerazione, con la relazione conclusiva, anche per il prosieguo dei lavori dei Comitati di Camera e Senato per il futuro.

Ringrazio i senatori presenti e tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11.*