ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

NUMERO SPECIALE 3 2019
15 APRILE 2019

Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive

di Francesco Dal Canto
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Pisa

Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*

di Francesco Dal Canto
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Pisa

Sommario: **1.** I tratti tipici dell'attuale produzione normativa: velocità, policentrismo e fuga dai modelli. **2.** Qualche dato sulla normazione primaria ... **3.** … e sulla normazione secondaria. **4.** Crisi della qualità della normazione e crisi del Parlamento. Quali prospettive? **5.** La via impervia delle riforme della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. **6.** Il Parlamento organo di "controllo" dell'attività normativa: due possibili sviluppi. **6.1.** L'istruttoria legislativa, "nodo procedimentale" imprescindibile. **6.2.** Il Parlamento e la potestà normativa delle Autorità indipendenti. **7.** Osservazioni di chiusura.

1. I tratti tipici dell'attuale produzione normativa: velocità, policentrismo e fuga dai modelli

Sono tre, oggi, i tratti che più caratterizzano la produzione normativa.

Il primo è la *velocità* con cui si creano e si avvicendano le norme, sempre più "precarie", contingenti, spesso sperimentali, con ripercussioni evidenti sulla certezza del diritto e sull'affidamento dei cittadini[1].

Le ragioni di questa instabilità sono rintracciabili sia all'esterno sia all'interno dei procedimenti di formazione delle norme. Possiamo citare, tra le cause più rilevanti, la crescita esponenziale delle domande sociali, l'esplosione dei fenomeni di globalizzazione, l'accresciuta specializzazione della normazione, anche in conseguenza del progresso scientifico e tecnologico, la sempre più frequente esigenza di aggiornamento normativo, l'assenza di strumenti automatici di "manutenzione" della normativa vigente, ecc.

A tali ragioni, di ordine per così dire fisiologico, se ne aggiungono altre, di natura patologica, derivanti dalle trasformazioni del sistema politico, quali la diminuzione della capacità delle istituzioni di svolgere il tradizionale compito di mediazione degli interessi, la crescente esigenza di visibilità dei soggetti regolatori, l'espandersi del ricorso alle pratiche negoziali tra istituzioni e attori sociali[2]. Si aggiunga poi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, quale quello che da tempo stiamo attraversando, il fenomeno dell'instabilità normativa tende necessariamente ad amplificarsi.

---

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione anche negli Atti in onore di Antonio Ruggeri.

[1] Cfr., di recente, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1.

[2] F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *www.astridonline.it.*

Il secondo tratto tipico è il *policentrismo normativo*, ovvero la coesistenza di un numero sempre maggiore di attori della normazione, sia a livello interno (Parlamento, Governo, autonomie territoriali, autorità amministrative indipendenti, ecc.) sia a livello sovranazionale e internazionale, senza contare il fenomeno, diverso ma concorrente, dell'espansione del ruolo creativo dell'interpretazione giudiziaria[3]; tutto questo rende il sistema delle fonti progressivamente più articolato, specializzato e sovente confuso.
Il terzo tratto tipico è la *fuga dai modelli* che dovrebbero orientare e delimitare l'attività di produzione delle norme, definiti dalla Costituzione e dalle altre fonti sulla produzione. A questo proposito, in dottrina, si è parlato di crisi del sistema delle fonti, di sua destrutturazione, ovvero di "punti di riferimento saltati"[4].

2. Qualche dato sulla normazione primaria …

Su quest'ultimo profilo mi soffermo brevemente, non perché si tratti di un fenomeno inedito, ma in quanto le deviazioni stanno assumendo negli ultimi anni forme e dimensioni un tempo sconosciute.
Sembra utile, in proposito, partire da alcuni dati, recentemente diffusi[5].
Dall'inizio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018) al 29 gennaio 2019 sono state approvate 28 leggi - di cui 12 di conversione in legge di decreti-legge e 16 leggi ordinarie, delle quali 10 di iniziativa governativa e 6 di iniziativa parlamentare - e sono stati emanati 19 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni e 15 dal governo Conte), 42 decreti legislativi e 5 regolamenti di delegificazione. Per l'approvazione di 5 delle 28 leggi il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla questione di fiducia; peraltro, in due circostanze (il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, cd. "decreto immigrazione e sicurezza", e il disegno di legge di bilancio) la fiducia è stata posta sia alla Camera che al Senato.
I 6 progetti di legge di iniziativa parlamentare sono stati licenziati tutti con una sola lettura per ciascuna Camera, all'esito dell'approvazione di soli 34 emendamenti. I 10 progetti di legge di iniziativa governativa (cui si aggiungono i 12 disegni di legge di conversione di decreti-legge) sono stati approvati, in 8 casi, con una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento. Soltanto per la cd. "legge anticorruzione" e per la legge di bilancio è stata necessaria un'ulteriore lettura da parte della Camera.
Dei 19 decreti-legge approvati, alla data del 29 gennaio 2019 ne sono stati convertiti in legge 12, di cui 11 con una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento. Solo per la legge di conversione del decreto-

[3] Cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Il ruolo del giudice in rapporto all'evoluzione del sistema delle fonti ed alla disciplina dell'ordinamento giudiziario*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 1 ss.
[4] Così L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II.II, Milano, Giuffrè, p. 536.
[5] Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 29 gennaio 2019, in *www.camera.it*.

legge n. 91 del 2018 (sulla "proroga dei termini") vi è stato bisogno di un'ulteriore lettura; per 3 dei 12 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia. Nel corso dell'iter parlamentare per l'approvazione delle leggi di conversione sono stati complessivamente approvati 413 emendamenti, con un incremento medio per ciascun provvedimento di circa il 72,68%.

Quanto ai 42 decreti legislativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale nel periodo di riferimento, in 22 casi si è trattato di provvedimenti di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre nei restanti 20 casi si è data attuazione ad altre leggi statali, per lo più riguardanti normative di settore.

I dati appena richiamati parlano da soli; mi limito, dunque, ad alcune considerazioni molto sintetiche.

Con riguardo alla circostanza per cui la maggior parte delle leggi viene oggi approvata con due sole letture da Camera e Senato, la stessa sembra mostrare come il sistema parlamentare si sia sostanzialmente adattato, nella prassi, al fallimento dell'obiettivo, perseguito attraverso la strada delle riforme, del superamento del bicameralismo paritario. Si tratta di una tendenza progressivamente affermatasi a partire dalla XV Legislatura[6], che tuttavia oggi pare ulteriormente rafforzata, atteso che oltre l'ottanta per cento delle leggi risulta approvata con un sistema di "monocameralismo di fatto"[7]. A decidere, dunque, è, alternativamente, ora la Camera ora il Senato, ovvero esclusivamente il ramo del Parlamento ove si avvia l'esame della legge, mentre l'altro ramo si trova sostanzialmente "costretto" a svolgere un ruolo di mero organo ratificatore[8].

Mentre del tutto episodiche sono le leggi approvate di iniziativa parlamentare, i dati confermano che oggi la gran parte della produzione legislativa è veicolata dalla decretazione d'urgenza, attraverso la quale si realizzano riforme di ampi settori dell'ordinamento e si mette mano a vere, ancorché episodiche, manutenzioni della produzione normativa (si pensi ai decreti di proroga dei termini). Dopo una leggera flessione del numero dei decreti-legge registratasi nella XVII Legislatura, probabilmente dovuta ai noti

---

[6] CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XII Legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2017*, in *www.camera.it*.

[7] L'espressione è di L. VIOLANTE, seduta della Camera dei deputati dell'11 febbraio 2003, in *www.camera.it*.

[8] Cfr. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la "sua" maggioranza*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, p. 1 e C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 9/2013, p. 2.

Appare paradossale, a questo proposito, che tra le proposte di revisione costituzionale presentate nella XVIII legislatura, e attualmente in discussione, la sola che tocca la questione del bicameralismo riguarda soltanto la riduzione del numero dei parlamentari, senza alcuna previsione di modifica del tipo di rappresentatività né delle funzioni dei due rami del Parlamento; cfr. i disegni di legge costituzionale (A.S. 214) QUAGLIARIELLO, *Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*; (A.S: 515) CALDEROLI e PERILLI, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*; (A.S. 805) PATUANELLI e ROMEO, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori*. In argomento v. G. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2018, p. 6.

interventi della Corte costituzionale[9] e agli autorevoli richiami dei Presidenti della Repubblica, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, tesi a censurare l'inserimento in sede di conversione di norme eterogenee, la situazione è progressivamente tornata ad una "patologica normalità"[10].

A questo può aggiungersi che il fenomeno costante della lievitazione del testo dei decreti-legge in fase di conversione, sovente accompagnato dall'apposizione della questione di fiducia[11], conferma ulteriormente, se ce ne fosse bisogno, la celebre ricostruzione che intende tale fonte quale "disegno di legge governativo rafforzato"[12].

Si tratta, in effetti, di un dato ampiamente in linea con i precedenti degli ultimi anni: nella XVI Legislatura sono stati 37 i decreti-legge convertiti in legge dopo l'apposizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia, corrispondenti a circa il 35% del totale, mentre nella XVII Legislatura il dato è salito a 44, corrispondente al 53% del totale[13].

È facile concludere che lo scollamento tra la prassi e il modello costituzionale delineato dall'art. 77 Cost. è sempre più netta. Illuminante, a questo proposito, la sostanziale "presa d'atto" che può leggersi nella pur condivisibile soluzione adotta dal Governo, laddove, nel regolamento del 2017 in materia di AIR e VIR, lo stesso ha introdotto una procedura di analisi di impatto specialmente dedicata ai decreti-legge[14], in precedenza ricompresi tra quei provvedimenti che, in ragione della loro straordinaria necessità e urgenza, potevano essere invece esentati dalla relazione AIR.

Interessante, a tale riguardo, il parere del Consiglio di Stato sullo schema del citato regolamento[15], nel quale può leggersi, con specifico riguardo alla predetta soluzione, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri "dovrà valutare se conservare, o no, la disposizione", atteso che "i decreti-legge, nella fisiologia del sistema delle fonti (articolo 77 Cost.), dovrebbero essere utilizzati per fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, che non ammettano dilazioni", per cui, "in contesti del genere, ad avviso della Sezione, l'effettuazione dell'AIR, nella migliore delle ipotesi, si rivelerebbe del tutto superflua, posto che

---

[9] Cfr. Corte cost., sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014.

[10] Cfr., di recente, F. CERRONE, *Fantasmi della dogmatica: sul decreto-legge e sulla legge di conversione*, in *federalismi.it*, n. 14/2015, p. 1 e R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2014, p. 1; A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *rivistaaic.it,* n. 3/2014, p. 1.

[11] Cfr. C. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una prospettiva di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2008, p. 587. Secondo quanto riportato da E. LONGO, *La legge precaria*, cit., dall'inizio del 2013 al 20 aprile 2017 la fiducia sulle leggi di conversione è stata posta dal Governo nel 41,5 % dei casi.

[12] Secondo la fortunata definizione di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - A. PREDIERI - G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, p. XX.

[13] CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e XVII Legislatura. Estratto del Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, n. 7 del 6 giugno 2018, 50, in *www.camera.it*.

[14] Cfr. art. 10 del DPCM n. 169 del 2017, recante "Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

[15] Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 7 giugno 2017, n. 807 del 2017, p. 1-63.

essa inevitabilmente si limiterebbe a una surrettizia giustificazione di scelte politiche già assunte; nella peggiore delle ipotesi, invece, l'AIR rischierebbe di pregiudicare la rapidità dell'azione normativa del Governo".

La conclusione del ragionamento del supremo organo di giustizia amministrativa sembra muoversi sulle corde dell'ironia: "se, invece, i decreti-legge fossero preceduti da un'AIR svolta in modo approfondito e per un tempo adeguato, potrebbe dubitarsi perfino della sussistenza dei requisiti prescritti dalla Costituzione per la loro emanazione e, dunque, della loro legittimità costituzionale".

Come si vede, il Consiglio di Stato evoca la banale ragione per cui il Governo ha previsto la relazione AIR per i decreti-legge, ovvero l'implicito riconoscimento che la maggior parte di tali provvedimenti prescinde, nella sostanza, dalla sussistenza dei previsti presupposti costituzionali di necessità e urgenza, seguendo schemi che, dietro un esile velo formale, appaiono sempre più lontani da quelli immaginati dal Costituente.

Infine, da sottolineare anche lo straordinario utilizzo dei decreti legislativi, con i quali oggi si attua ordinariamente il diritto dell'Unione europea e si mettono in cantiere le riforme di sistema. Tale fonte, com'è noto, viene da tempo adottata eludendo le previsioni contenute all'art. 76 Cost., ora attraverso la fissazione di principi e criteri direttivi del tutto indeterminati e generici, ora con la dilatazione dei tempi per l'attuazione delle deleghe, ora infine attraverso il ricorso massiccio ai decreti legislativi integrativi e correttivi[16].

Dunque, decreto legislativo e decreto-legge rappresentano oggi la forma principale di normazione primaria, risultando quindi assolutamente rafforzata la tendenza allo spostamento del baricentro del potere normativo primario dal Parlamento al Governo[17], con evidenti ricadute sull'attività legislativa "classica", ormai sempre più "rarefatta"[18].

3. … e sulla normazione secondaria

Se poi passiamo al piano della normazione secondaria, la fuga dei modelli appare altrettanto evidente.

Si pensi, in primo luogo, alla fuga dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Essa, com'è noto, può spiegarsi sia in ragione dell'eccessiva complessità del procedimento *ivi* previsto (parere del Consiglio di Stato, registrazione della Corte dei conti e, quando previsto, parere delle

[16]Cfr., di recente, G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studi sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 1. e A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 1.

[17] Tra i molti, cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia?*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 130.

[18] Cfr. L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento*, in L. DUILIO. (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 16.

Commissioni parlamentari e delle Conferenze) sia in relazione ad esigenze di "aggiramento" della portata normativa dell'art. 117, comma 6, Cost., laddove il legislatore costituzionale del 2001 ha previsto, con un criterio assai rigido, che lo Stato sia titolare della funzione regolamentare nelle sole materie attribuite alla sua legislazione esclusiva, mentre, per il resto, tale funzione risulti riservata alle autonomie territoriali.

In effetti, il legislatore statale ha in parte ignorato e in parte eluso tale profonda innovazione costituzionale, non ritenendo di poter rinunciare alla possibilità di regolare ampi settori dell'ordinamento attraverso l'utilizzo flessibile della normazione sia di rango primario che secondario.

Da ciò è disceso il largo utilizzo di forme alternative e anomale di produzione normativa, approfonditamente analizzate dalla dottrina[19], quali, soprattutto, l'approvazione di decreti di natura non regolamentare[20] e il fenomeno della cd. "rilegificazione" di oggetti già affidati alla potestà regolamentare[21]. Fenomeni che alimentano la cattiva qualità della normazione e, con particolare riguardo al primo caso, si pongono in evidente rottura sia delle forme prestabilite per la produzione delle norme sia delle diposizioni costituzionali che presidiano il riparto di competenze tra Stato e regioni[22].

Una specifica, ulteriore criticità che riguarda il piano della normazione secondaria può essere poi individuata nella massiccia espansione che ha conosciuto negli ultimi anni l'attività regolatoria delle autorità amministrative indipendenti.

L'esempio più rilevante può essere tratto, di recente, dalla riforma del codice dei contratti pubblici, laddove il d.lgs. n. 50 del 2016 ha affidato la sua successiva integrazione e attuazione all'adozione di linee guida di varia natura, tra le quali alcune approvate esclusivamente dall'ANAC e dal carattere qualificato espressamente come vincolante.

---

[19] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2018, p. 14 e 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. 3/2017, p. 10.

[20] Assai critico verso tale fenomeno è il giudizio di S. MATTARELLA, *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., p. 314. Oltre agli autori citati alla nota 19, in argomento cfr., di recente, F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 34 s., M. DELLA MORTE, *Il potere regolamentare tra sistematica ed effettività: tendenze e prospettive*, in *federalismi.it.*, n. 2/2017, p. 1 ss; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, nn. 2-3/2015, p. 371 s. e E. ALBANESI, *I decreti del Governo "di natura non regolamentare". Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 175,

[21] Cfr. G. D'AMICO, *La rilegificazione tra "riserva" di regolamento e principio di legalità ovvero la tartaruga e il piè veloce Achille*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 677 s.

[22] Cfr. V. MARCENÒ, *Quando 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 *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2011, p. 10.

A differenza delle misure di *soft law*, alle quali impropriamente sono talora avvicinate, tali linee guida hanno un chiaro contenuto giuridico, peraltro sostituendosi a disposizioni regolamentari abrogate con effetto dalla loro approvazione, e sono idonee ad incidere a largo spettro sulle posizioni giuridiche dei destinatari. Malgrado ciò, il Consiglio di Stato, pur dopo aver riscontrato l'evidente difficoltà di inquadramento giuridico di tali atti, ha concluso, nel parere reso sullo schema del citato decreto legislativo[23], come gli stessi debbano essere ricondotti non tanto alla categoria degli atti normativi ma a quella degli atti amministrativi generali di regolazione.

Ma si tratta di una conclusione piuttosto opinabile, come del resto ha puntualmente sottolineato una parte della dottrina[24]. A ciò si aggiunga che le richiamate disposizioni legislative che disciplinano il potere dell'ANAC di adottare le linee guida non fissano, se non assai genericamente, i criteri alla stregua dei quali esso deve essere esercitato, sostanziandosi in vere e proprie deleghe in bianco[25].

Anche in questo caso, quindi, possiamo parlare di fuga o di alterazione dei modelli.

Come si è notato[26] - ma su tale argomento tornerò in un successivo paragrafo - siamo dinanzi ad un atto sostanzialmente di normazione secondaria del tutto estraneo allo schema prefigurato dal combinato degli artt. 117, comma 6, Cost., e 17 della legge n. 400 del 1988, per lo più posto in essere da un organo privo di legittimazione democratica e, nel caso specifico, neppure giustificabile con le esigenze di regolazione tecnica e settoriale che solitamente legittimano il potere regolatorio delle Autorità amministrative indipendenti.

4. Crisi della qualità della normazione e crisi del Parlamento. Quali prospettive?

Velocità, policentrismo normativo e fuga dai modelli determinano conseguenze sulla qualità della normazione[27], sulla forma di governo e sulla democraticità dei processi con i quali si adottano gli atti normativi.

---

[23] Cons. Stato, Parere della Commissione speciale della sez. affari normativi, 1° aprile 2016, n. 855.

[24] Cfr. G. MORBIDELLI, *Linee guida ANAC: comandi o consigli?*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2016, p. 273 ss. e F. CINTIOLI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle linee guida, sui pareri del c.d. precontenzioso e sulle raccomandazioni di Anac*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 2/2017, p. 381 ss.

[25] Cfr. V. GIANNELLI, *Linee guida Anac e "fuga" dall'Esecutivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 settembre 2018, p. 1 e F. MARONE, *Le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel sistema delle fonti*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n. 3/2017, p. 752.

[26] F. GIUFFRE', *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso ANAC*, in *federalismi.it*, n. 25/2016, p. 8.

[27] Sia consentito il rinvio a F. DAL CANTO, *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI - F. PACINI - E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, p. 125.

Sui costi della cattiva qualità della normazione, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 15 e, più di recente, B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*,

La qualità della normazione ha subito un deterioramento in tutte le sue possibili declinazioni: in primo luogo, come abbiamo appena visto, come osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa, inoltre come rispetto di criteri di tecnica redazionale, ancora in relazione alla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell'ordinamento e di fare sistema con il complesso normativo preesistente, infine con riguardo alla adeguatezza della normazione a dare risposte alle domande sociali che ne hanno costituito il presupposto[28].

Sul piano della forma di governo si registra che il Parlamento non è più il centro propulsore della produzione normativa, secondo il modello implicitamente delineato dagli artt. 70 e seguenti della Costituzione. È questo un aspetto che si inserisce in un contesto di crisi più ampia e risalente dell'istituzione parlamentare, peraltro non soltanto italiana, una crisi di identità che dipende da molteplici fattori, come del resto da tempo la dottrina ha messo a fuoco[29].

In Italia l'indebolimento del Parlamento nell'attività di produzione normativa ha coinciso con progressivo declino dell'art. 72 Cost. Se in Assemblea costituente era apparsa chiara l'esigenza, concretizzatasi proprio con la stesura di tale disposizione e poi negli stessi regolamenti parlamentari del 1971, di recuperare il ruolo decidente delle Assemblee elettive, mortificato durante il ventennio fascista, soprattutto a partire dalle riforme elettorali degli anni Novanta tale obiettivo ha iniziato a poco a poco a riallontanarsi e si è assistito, com'è stato osservato, al graduale "logoramento" della struttura di tale disposizione costituzionale[30].

Un Parlamento depotenziato e marginalizzato comporta certamente una minor democraticità dei processi di produzione normativa, un minor tasso di rispetto delle minoranze e delle opposizioni. Tuttavia, recuperare la centralità parlamentare immaginata dai Costituenti pare un'impresa piuttosto ardua. Del resto, i fenomeni sopra descritti - velocità, pluralismo normativo e fuga dai modelli - non sono il frutto della volontà di stravolgere necessariamente il sistema ma - almeno in parte - la conseguenza di

---

Bologna, il Mulino, 2011, p. 63 e R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, p. 317.

[28] Nella direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, dedicata all'istruttoria degli atti normativi del Governo, si legge che la "qualità della regolazione è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi".

[29] Sulla "crisi d'identità" dei parlamenti contemporanei vi è una letteratura molto vasta. Si veda, tra gli altri, S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI Secolo*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppi di Pisa. 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 3 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia?,* cit., p. 116 ss., A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2012, p. 1 ss; M. LUCIANI, *Il Parlamento degli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 419 ss.

[30] Cfr. P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1399.

cambiamenti inarrestabili ben più ampi, il prodotto della "diversa funzionalizzazione delle fonti e delle procedure esistenti", sempre più rivolte a "seguire le innovazioni, governare l'eccezionalità e intervenire velocemente in base alle evoluzioni della realtà sociale, economica e tecnologica"[31].

Che prospettive sono praticabili in questa situazione?

Sembra opportuno tenere un approccio che tenga conto di più opzioni. Se occorre certamente denunciare le prassi manifestamente incostituzionali, sanzionandole quando possibile[32], o tentando di sollecitare dei correttivi, dinanzi a quelli scostamenti che originano da difficoltà oggettive, che sono sintomo di trasformazioni strutturali e irreversibili delle istituzioni, e prima ancora della società[33], occorre muoversi altresì nell'ottica di valutare la predisposizione di modelli alternativi, al fine di incanalare in forme corrette le istanze che stanno alla base di quelle deviazioni ricorrenti.

È necessario, in ultima analisi, verificare anche la possibilità di potenziare il ruolo del Parlamento percorrendo strade e soluzioni diverse.

Di queste prospettive ci occuperemo nei paragrafi che seguono.

5. La via impervia delle riforme della Costituzione e dei regolamenti parlamentari

Una delle prospettive cui ho fatto cenno apre al tema sconfinato delle riforme, sul quale è ben difficile, data la vastità della letteratura sul punto e gli svariati materiali disponibili dopo i numerosi, falliti tentativi di revisione, intravedere soluzioni originali; anche per questa ragione, mi limito qui a poche essenziali indicazioni di carattere generale, esclusivamente rivolte all'obiettivo di razionalizzare i procedimenti di produzione normativa.

Su questo aspetto l'assoluta priorità sembra essere (ancora) quella di porre rimedio alla "fragilità" della legge n. 400 del 1988, preso atto che i numerosi e raffinati tentativi realizzati dalla dottrina al fine di riconoscere alla stessa una peculiare forza in quanto fonte sulla produzione sono tutti inesorabilmente falliti alla prova dei fatti[34].

---

[31] E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 278 e 285. In argomento cfr. anche A. RUGGERI, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?* in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 87ss.

[32] Ruolo che, com'è noto, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale hanno cercato di svolgere in più occasioni, ma sempre con grande cautela e soltanto nei casi di violazioni più eclatanti; cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia?*, cit., p. 70 ss.

[33] Analogamente quando tali deviazioni dai modelli rappresentano degli adattamenti del sistema dinanzi a criticità reali sorte in applicazione della riforma costituzionale del 2001; sul punto cfr. N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 11.

[34] In argomento, di recente e per tutti, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo*, cit., p. 8 s.

Non v'è dubbio, infatti, che qualsiasi realistico sforzo teso ad arginare i fenomeni di destrutturazione del sistema delle fonti implichi il rendere (più facilmente) giustiziabili dinanzi alla Corte costituzionale le singole deviazioni dai modelli e, dunque, debba innanzi tutto passare da un rafforzamento delle regole che disciplinano la formazione delle altre regole[35].

A questo proposito, come più volte segnalato dalla dottrina e come pure previsto in recenti, falliti tentativi di riforma costituzionale, le strade percorribili possono essere quelle di procedere alla c.d. costituzionalizzazione dei contenuti della legge n. 400 del 1988, ovvero, in alternativa - seguendo l'esempio francese e invero di numerose altre esperienze straniere - di fare ricorso alla figura della legge organica, interposta tra fonti costituzionali e fonti primarie.

In concreto, dovrebbero essere innanzi tutto rafforzati i limiti alla decretazione d'urgenza, previsti dall' art. 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988, laddove si stabilisce che "il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento".

Analogamente, parrebbe auspicabile rafforzare i limiti riguardanti l'esigenza che il decreto-legge contenga misure di immediata applicazione e il suo contenuto sia specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, nonché che lo stesso debba essere pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione con la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge (cfr. art. 15, commi 3 e 4, legge n. 400 del 1988).

Ancora, più in generale, andrebbero irrobustiti i limiti inseriti più di recente, in materia di chiarezza dei testi normativi, con l'art. 13 *bis* della legge n. 400 del 1988 (introdotto con legge n. 69 del 2009), ove si prevede, al comma 1, che "il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara

[35] Tale prospettiva risulterebbe poi ulteriormente rafforzata dall'eventuale introduzione dell'accesso diretto alla Corte costituzionale da parte delle minoranze parlamentari, su cui v., per tutti, P. CARROZZA - R. ROMBOLI - E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di) *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Esi, 2006, p. 778.

comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare".

Tale ultima e più recente previsione, per inciso - anche laddove, al comma successivo, prevede che "le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito" - appare la dimostrazione lampante di come le regole sulla produzione normativa siano destinate ad essere sistematicamente ignorate quando non sono contenute in fonti del diritto di rango gerarchicamente superiore a quelle cui esse si rivolgono.

Allargando lo sguardo all'esigenza di salvaguardare la qualità della normazione intesa in senso più stretto, per inciso, altre due potrebbero essere le riforme auspicabili sul piano costituzionale.

In primo luogo, potrebbe essere coltivata la prospettiva di inserire in Costituzione un riferimento più esplicito alla buona scrittura delle leggi. In secondo luogo, allo scopo di garantire la sussistenza di una completa istruttoria legislativa nel corso dell'*iter* di approvazione delle leggi, andrebbe rafforzato il riferimento in Costituzione alla rilevanza e imprescindibilità della stessa.

Sul secondo aspetto tornerò nel prosieguo. Quanto all'altro, può notarsi come la richiamata prospettiva potrebbe consentire alla Corte Costituzionale di intervenire con maggiore efficacia sulla qualità delle leggi, in un certo senso supportando e incentivando una tendenza che, negli ultimi anni, la stessa ha mostrato di voler seguire. Può ricordarsi, a tale proposito, che il Giudice delle leggi, malgrado la scarsità di appigli reperibili in Costituzione, ha adottato di recente alcune decisioni tese a stigmatizzare la scarsa chiarezza e razionalità di alcune leggi regionali. In tali le occasioni, per inciso, il parametro costituzionale è stato individuato nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.[36]

Passando al diverso piano riguardante la prospettiva di riforma dei regolamenti parlamentari, possono sinteticamente essere rilanciate, tra le altre, tre puntuali proposte di cui in effetti si discute da tempo senza particolare successo[37], e ciò, mi pare, anche alla luce della recente revisione del regolamento del Senato[38].

Innanzi tutto, occorrerebbe mettere mano alla questione riguardante i procedimenti abbreviati per i disegni di legge governativi di cui sia dichiarata l'urgenza, dando effettiva attuazione alla previsione di cui all'art. 72, comma 2, Cost., in modo da consentire all'Esecutivo di poter contare su una legittima corsia

[36] Cfr. Corte cost., sentenze n. 70 del 2013 e n. 107 del 2017. In argomento cfr. M. PICCHI, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 298 ss.

[37] Cfr., per tutti, V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale: il dibattito all'inizio della XVI legislatura*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia:* liber amicorum *in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010, Vol. 3, p. 87 ss.

[38] Delibera del Senato del 20 dicembre 2017, in *Gazzetta Ufficiale, serie generale,* n. 15 del 19 gennaio 2018.

preferenziale per i progetti considerati indifferibili, con tempi brevi e tendenzialmente certi[39]; questa potrebbe rappresentare una soluzione per alleggerire, almeno in parte, la prassi, lesiva della democrazia parlamentare, del ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza in combinato con la presentazione in Parlamento di maxi-emendamenti e connesse questioni di fiducia.

A quest'ultimo proposito, sempre attraverso la via delle modifiche dei regolamenti parlamentari, parrebbe opportuno intervenire al fine delimitare la possibilità del ricorso alla questione di fiducia, e ciò soprattutto con riferimento alle leggi delega e, appunto, alle leggi di conversione, così come sembrerebbe necessario inserire negli atti di autonomia delle Camere delle norme tese a contenere la possibilità, in sede di conversione dei decreti-legge, di presentazione di emendamenti, con particolare riguardo a quelli di contenuto eterogeneo rispetto al provvedimento originario[40].

Come può vedersi, niente di nuovo sul piano delle riforme auspicabili. Difficile, però, pronosticare un'inversione di tendenza senza affrontare questi nodi.

6. Il Parlamento organo di "controllo" dell'attività normativa: due possibili sviluppi

Come ho anticipato, peraltro, è forse possibile immaginare uno scenario ulteriore, per quanto solo in parte risolutivo dei problemi in precedenza segnalati.

Se il Parlamento, per molteplici ragioni, non è più l'epicentro della produzione delle norme, esso dovrebbe, perlomeno, sfruttare al meglio gli spazi che l'ordinamento gli riconosce per "interloquire" attivamente con i diversi altri attori della normazione, ovviamente a cominciare dal Governo, rafforzando

[39] Cfr. in argomento E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, Esi, 2014, p. 301 ss. È noto che oggi i regolamenti parlamentari recano sul punto una disciplina assai poco pregnante. In particolare, l'art. 77 del Regolamento del Senato, dopo le modifiche intervenute il 20 dicembre 2017, stabilisce: "In relazione a un disegno di legge o in generale ad un affare che deve essere discusso dall'Assemblea, può essere avanzata la richiesta, da parte di un decimo dei componenti del Senato, che ne sia dichiarata l'urgenza, con la fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea. Il Presidente, tenuto conto degli argomenti iscritti in calendario, fissa la seduta di trattazione della richiesta. Su di essa il Senato delibera per alzata di mano dopo l'intervento di non più di un oratore per ciascun Gruppo parlamentare. L'approvazione della dichiarazione d'urgenza comporta l'iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato".

Con riguardo invece al Regolamento della Camera, all'art. 69, commi 1 e 2, si prevede: "All'atto della presentazione di un progetto di legge, o anche successivamente, il Governo, un presidente di Gruppo o dieci deputati possono chiedere che ne sia dichiarata l'urgenza. La dichiarazione d'urgenza è adottata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6. Qualora non si raggiunga tale maggioranza, la richiesta è sottoposta all'Assemblea, relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori. Sulla richiesta l'Assemblea delibera con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi".

[40] Su tali prospettive si veda, di recente, I. G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 23 maggio 2018, p. 1 ss.

una funzione dialettica nei confronti degli stessi, ovvero rivitalizzando le prerogative di garanzia e di controllo esercitabili certamente anche nell'ambito dell'attività di produzione normativa[41].

Sarebbe opportuno, in altre parole, valorizzare quanto già Leopoldo Elia, ormai quasi vent'anni orsono, sottolineava osservando come fosse necessario un Parlamento "in grado di instaurare una dialettica con il potere governativo irrobustito: fonti di informazione indipendenti, statuto dell'opposizione, mezzi di controllo potenziati ..."[42] .

A tale proposito è mia intenzione soffermarmi, tra le altre, su due questioni, riguardanti, rispettivamente, l'istruttoria legislativa, e dunque le forme di produzione delle norme primarie, e i raccordi tra Parlamento e Autorità amministrative indipendenti, come detto titolari del potere di adottare specifiche ma molto rilevanti norme secondarie.

6.1. L'istruttoria legislativa, "nodo procedimentale" imprescindibile

Uno degli obiettivi che andrebbero dunque (ri)presi in considerazione è quello del potenziamento dell'istruttoria legislativa nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, ovvero di quella fase propriamente deputata, tra l'altro, al "controllo" della qualità della legislazione[43].

Dinanzi ad una produzione legislativa per lo più di iniziativa del Governo, prendere sul serio l'istruttoria significherebbe consentire alle Camere di verificare la sussistenza dei presupposti, formali e sostanziali, sulla cui base l'Esecutivo persegue le proprie finalità. È nel corso dell'istruttoria, infatti, che sono acquisiti gli elementi di conoscenza riguardanti l'intervento normativo, che viene valutata la sua coerenza rispetto alla Costituzione o alle norme dell'Unione europea, che viene accertata l'adeguatezza della disciplina rispetto al contesto sul quale essa andrà ad incidere, che infine viene esaminata la chiarezza e univocità del testo proposto.

La valorizzazione dell'istruttoria legislativa rappresenta in realtà un obiettivo periodicamente riproposto e quasi mai conseguito, un tentativo ricorrente destinato, inesorabilmente, ad un "bilancio largamente fallimentare"[44]. Già nella seconda metà degli anni Novanta, proprio all'indomani di una stagione

---

[41] In argomento cfr. G. SAVINI - M. P. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN - A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, pp. 29 ss.
Sulla integrazione delle funzioni parlamentari nell'attività legislativa, cfr. anche gli interventi di L. Ciaurro, V. Di porto e N. Lupo in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento IV*, Pisa, Pisa University Press, 2010, p. 39 ss.

[42] L. ELIA, *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 3 ss.

[43] Cfr. L. GORI - A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 284 ss.

[44] Così N. LUPO, *Intervento*, in *Studi pisani sul Parlamento IV*, cit., p. 63.

caratterizzata dal ricorso massiccio a deleghe legislative e decreti-legge e segnata dalla nota pronuncia della Corte costituzionale n. 360 del 1996, il Parlamento era corso ai ripari, dapprima attraverso l'approvazione di due circolari del Presidente del Senato e del Presidente della Camera, dal contenuto analogo[45], e successivamente, soltanto alla Camera, con una riforma piuttosto ampia del Regolamento.

In particolare, l'art. 79 di tale testo, come novellato nel 1997, celebrava proprio la centralità dell'istruttoria legislativa, precisando che la stessa doveva essere "finalizzata all'acquisizione di elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo"[46].

E tuttavia, a distanza di oltre vent'anni, può dirsi che tale innovazione si è rivelata in buona parte un'occasione mancata. I problemi principali riguardanti l'istruttoria attengono a due questioni: la prima, già ampiamente richiamata, attiene al fattore tempo, ovvero alla circostanza che la programmazione dei lavori parlamentari impone tempi così stretti da rendere tale passaggio un adempimento sovente trascurato, "accorciato a piacimento"[47], quando non del tutto frustrato dall'eventuale presentazione in Assemblea di emendamenti interamente sostitutivi del testo originario discusso in Commissione.

La seconda ragione dell'insuccesso dell'istruttoria legislativa attiene allo sbilanciamento che si registra nel corso di essa tra Parlamento e Governo. A tale proposito è noto che i dati e gli elementi informativi sui quali si fonda l'istruttoria vengono messi a disposizione dall'Esecutivo. Il citato art. 79 del Regolamento della Camera stabilisce, in particolare, al comma 3, che "la discussione in sede referente è introdotta dal presidente della Commissione o da un relatore da lui incaricato, che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari" per valutare la qualità e l'efficacia dell'intervento. Con particolare riguardo agli atti di iniziativa governativa, come si sa, tali elementi sono per lo più contenuti nelle relazioni tecniche ATN e AIR.

Ora, se è del tutto ragionevole che sia il Governo a trasmettere la maggior parte delle informazioni, lo è molto meno che le commissioni parlamentari giochino, dinanzi ad esse, un ruolo per lo più passivo e sovente appiattito sulle relazioni governative, essendo tali organi titolari di una serie di strumenti in linea di principio assolutamente idonei ad assicurare una "interlocuzione" effettiva con l'Esecutivo: si pensi, a

[45] La circolare del Presidente del Senato della Repubblica del 10 gennaio 1997, in *www.senato.it*; la circolare del Presidente della Camera dei deputati del 10 gennaio 1997, in *www.camera.it*.

[46] La stessa, in particolare, deve prendere in considerazione la necessità dell'intervento legislativo, la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali, 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, infine l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

[47] Così M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali,* n. 4/2008, p. 838.

tale proposito, alla possibilità di disporre audizioni, indagini conoscitive, richieste di rilevazioni all'ISTAT, richieste di pareri al CNEL, richieste di informazioni alla Corte dei Conti[48].

Tuttavia, l'utilizzo di tali risorse e canali autonomi, finalizzati al controllo delle informazioni contenute nelle relazioni governative, è largamente sottovalutato nella prassi parlamentare.

È ovvio che una tale prospettiva richiederebbe investimenti da parte delle Assemblee legislative, soprattutto, ma non solo, in termini di tempo. Ma si tratta di investimenti che dovrebbero essere davvero presi in considerazione in vista di un più ragionevole bilanciamento tra esigenza di giungere ad una decisione in tempi brevi ed esigenza di giungervi attraverso un confronto effettivamente democratico e maggiormente attento alla qualità complessiva del prodotto finale. Ovvero, in ultima analisi, un investimento necessario per riconsegnare al Parlamento un ruolo meno defilato nel procedimento legislativo.

Un altro elemento problematico, poi, riguarda le stesse caratteristiche delle relazioni ATN, AIR e VIR, predisposte dalle singole amministrazioni sotto il coordinamento e la supervisione del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

Sono note le diverse criticità che caratterizzano tali atti, richiamate di recente, con grande analiticità e rigore, anche dal Consiglio di Stato nel parere reso sul citato DPCM n. 169 del 2017 in materia di AIR e VIR[49].

Ma vi è un ulteriore profilo critico che merita di essere segnalato.

---

[48] Cfr. artt. 143 ss. del Regolamento della Camera, cui l'art. 79 espressamente rinvia. In argomento cfr. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, p. 1 ss.

[49] Cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 7 giugno 2017. In particolare, la Suprema magistratura amministrativa stigmatizza l'"approccio formalistico" delle amministrazioni pubbliche a tali strumenti, "considerati quali meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità", lo "svuotamento" sostanziale dell'AIR, sovente "concepita come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte", o ancora l'affidamento di tali relazioni ad uffici "composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo dell'efficienza e dell'efficacia della regolamentazione", l'occasionalità e l'estemporaneità di molte valutazioni, "compiute al di fuori di un quadro coerente di regole procedurali e di indicatori adeguati e predefiniti", infine l'effettuazione dell'AIR per tutti i provvedimenti normativi, "invece di limitare l'analisi, secondo un opportuno criterio di proporzionalità, ai soli interventi di maggiore rilevanza socio-economico" .
Lo stesso Consiglio di Stato osserva, altresì, che le criticità più evidenti dell'AIR non sono tanto da ricercare nelle carenze, pur sussistenti, insite nella disciplina ma soprattutto nelle mancanze che si riscontrano in fase di "attuazione pratica", in alcuni casi riconducibili a vere e proprie "resistenze culturali". Su tutte, però, il Consiglio di Stato segnala il principale fattore che impedisce la realizzazione dell'interesse pubblico alla qualità della regolazione ovvero la circostanza che quest'ultimo non sia "sostenuto da una specifica volontà politica", mostrandosi recessivo, "nel concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali e amministrative, di fronte agli altri interessi di settore, dotati di ben maggiore capacità di penetrazione ed affermazione sul piano politico ed amministrativo".

Mi riferisco alla circostanza che il DAGL, cui è affidato il compito di supervisione delle relazioni, non è un soggetto in alcun modo terzo rispetto alle amministrazioni vigilate, avendo esso interessi del tutto omogenei a quelli di queste ultime.

È ancora il Consiglio di Stato che rileva tale criticità, evidenziando, con specifico riguardo al piano organizzativo, che "l'intensità dell'intervento del DAGL dovrebbe essere incrementata quantitativamente e, soprattutto, qualitativamente: ed invero, il DAGL dovrebbe agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata nella pratica"[50].

Come dimostra l'esperienza maturata in numerosi ordinamenti stranieri[51], sarebbe auspicabile che il DAGL divenisse maggiormente indipendente dal decisore politico. Tale risultato renderebbe, per inciso, meno impellente l'esigenza, prima evocata, di una interlocuzione forte delle commissioni parlamentari sulle relazioni governative, che risulterebbero più "imparziali" e dunque autorevoli, mentre oggi rappresentano, sovente, più una "pezza d'appoggio" per giustificare "a posteriori" il progetto di legge che un passaggio utile a conformarlo e a fondarne i presupposti di validità e opportunità.

Infine, un ultimo profilo problematico, di maggior portata teorica.

L'obiettivo di una progressiva valorizzazione dell'istruttoria legislativa non può non essere associato alla tematica riguardante la sindacabilità dei vizi che dovessero inficiarla e, conseguentemente, al problema dell'individuazione del suo fondamento costituzionale.

A tale proposito, può affermarsi che la necessità dell'istruttoria legislativa nell'ambito del procedimento legislativo ordinario può essere fatta implicitamente derivare dallo stesso art. 72 Cost., nel quale in effetti si prevede come la "procedura normale" debba contemplare il necessario "esame" della Commissione.

In questa direzione, del resto, è andata la Corte costituzionale nella recente ord. n. 17 del 2019[52], laddove, pur dichiarando inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso da alcuni senatori in relazione alle modalità con le quali era stata approvata la legge di bilancio per il 2019, ha avuto modo di sottolineare l'importanza che "il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato

[50] Cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva, cit., p. 32.

[51] In numerose esperienze straniere le relazioni sono predisposte dai ministeri ma poi supervisionate da organismi terzi e indipendenti, i cosiddetti *oversight bodies*, peraltro organizzati in concreto secondo schemi anche assai differenti; cfr. M. BENEDETTI, *Controllo e indirizzo della regolazione: gli* Oversight Bodies, in *Osservatorio Air*, n. 3/2011, p. 1 ss.

[52] Su di essa v. le osservazioni - tra gli altri, in quanto più centrati sui profili affrontati nel presente contributo - di A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?;* R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato* e N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione,* tutti in *federalismi.it,* n. 4/2019.

sostanziale", precisando in proposito che l'*iter* scandito dall'art. 72 Cost. consente ai singoli parlamentari di "collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione".

La Corte ha osservato, ancora, che la Costituzione richiede che tali "snodi procedimentali" siano sempre rispettati a tutela delle Assemblee parlamentari e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che "si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa". Dunque, l'istruttoria sembra essere annoverata tra gli *snodi procedimentali* imprescindibili per la vita del Parlamento e dell'ordinamento nel suo complesso.

Ciò precisato, tuttavia, si tratta di capire, aldilà delle affermazioni di principio, se, e in presenza di quali presupposti, il Giudice delle leggi possa dichiarare l'incostituzionalità di una legge per difetto d'istruttoria, in particolare tenendo conto che la disciplina di quest'ultima è recata prevalentemente dalla fonte regolamentare. Per questa ragione tale soluzione, almeno fino ad oggi, è sempre stata accolta con scettiscismo dalla stessa giurisprudenza costituzionale, risalente ma nella sostanza mai superata[53], contraria, per un malinteso rispetto della sovranità parlamentare, a censurare i vizi procedurali ad eccezione di quelli macroscopici, posti in diretta violazione di norme costituzionali[54].

Fermo restando, dunque, che sarebbe auspicabile un intervento di livello costituzionale che andasse nel senso di rafforzare il parametro dell'art. 72 Cost., nel frattempo può comunque registrarsi un clima più favorevole nei confronti di aperture su questo fronte. Mi riferisco, ancora, alla citata ord. n. 17 del 2019, dalla quale si percepisce nettamente un'accresciuta sensibilità della Corte, sebbene, per adesso, ferma al livello delle dichiarazioni: nel caso di specie, infatti, i trentasette senatori ricorrenti si erano lamentati proprio della circostanza che la legge fosse stata approvata con "grave compressione dei tempi di discussione", in particolare a seguito della presentazione di un emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge originario, che "avrebbe vanificato l'esame in Commissione"; dinanzi a tale denuncia il Giudice delle leggi, nel mostrare una rinnovata attenzione alle esigenze di correttezza del procedimento legislativo, nega in concreto il verificarsi di abusi dello stesso non escludendo tuttavia per il futuro soluzioni diverse[55].

---

[53] Il riferimento è alla celebre sent. n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, sulla quale l'altrettanto celebre commento di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli* interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1959, p. 257 ss.

[54] Cfr. Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2457 ss. Sull'incostituzionalità formale della legge, cfr. per tutti P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 1 ss.

[55] Del resto, l'ordinanza n. 17 sembra seguire un approccio ben diverso rispetto a quella giurisprudenza (sent. n. 391 del 1995) nella quale la Corte aveva sostenuto come la prassi riguardante l'apposizione della questione di fiducia in sede di conversione di decreti-legge non fosse apprezzabile sul piano della sua conformità alla Costituzione; e ciò, in quanto tale prassi risultava disciplinata esclusivamente nei regolamenti parlamentari, i quali ben potevano prevedere procedimenti legislativi speciali del tutto sganciati dall'art. 72 Cost.

6.2. Il Parlamento e la potestà normativa delle Autorità indipendenti

Vengo ora ad una diversa ma altrettanto delicata questione, cui già ho fatto cenno in precedenza, ovvero l'eccezionale espansione dei poteri regolamentari delle Autorità amministrative indipendenti registratasi negli ultimi anni.

Come detto, tali *Authorities*, pur nell'accentuata eterogeneità dell'"arcipelago" cui esse danno forma[56], sono tutte dotate di una potestà normativa che, secondo lo schema tradizionale, si caratterizza per la presenza di due elementi ricorrenti[57]: in primo luogo, si tratta di una normazione di rango secondario, ancorché di natura atipica, nel senso che essa, pur prescindendo dal modello ricavabile dagli artt. 116, comma 6, Cost. e 17 della legge n. 400 del 1988, trova necessariamente la fonte della propria legittimazione, nonché direttive e limiti, in una disciplina posta da una fonte primaria; in secondo luogo, si tratta di una normazione di carattere per lo più tecnico, che opera scelte di tipo tendenzialmente "neutrale", particolarmente rivolte a settori piuttosto circoscritti dell'ordinamento.

In presenza di questi due elementi la maggioranza della dottrina, pur con qualche riserva, ha ritenuto giustificabile la sussistenza in capo alle Autorità indipendenti di tale autonomia normativa, e ciò malgrado l'inesistenza di un qualsivoglia effettivo raccordo, se si fa eccezione del momento della nomina, tra le stesse e il circuito democratico-rappresentativo. Non è un caso, infatti, che la ragionevolezza di tale conclusione viene sovente supportata facendo ricorso ad ulteriori argomenti, quali, su tutti, la circostanza che i procedimenti di formazione degli atti normativi delle Autorità amministrative indipendenti siano diffusamente segnati da momenti di partecipazione, variamente congegnati. La partecipazione, in altre parole, gioca come elemento di compensazione della assenza di collegamenti con i canali della rappresentanza.

È sempre il Consiglio di Stato, del resto, che osserva come l'esercizio dei poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti trovi giustificazione "anche in base all'esistenza di un procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative"[58]; lo stesso organo precisa, altresì, in altre occasioni, che "la dequotazione del principio di legalità sostanziale […] impone il rafforzamento del principio di legalità

[56] A. PREDIERI, *L'arcipelago delle Autorità indipendenti*, in AA.VV., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli, 1997, p. 1 ss.

[57] In argomento cfr., tra gli altri, B. BRANCATI, *Il rapporto tra la legge e il potere normativo delle autorità amministrative indipendenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento V*, Pisa, Pisa University Press, 2012, p. 289 ss., F. POLITI, *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti: nuovi profili di studio*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 303 ss., S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle autorità amministrative indipendenti*, Padova, Cedam, 2002, p 1 ss.

[58] Cons. Stato, VI, sent. n. 7972 del 2006

procedimentale, che si sostanzia, tra l'altro, nella previsione di rafforzate forme di partecipazione degli operatori del settore al procedimento di formazione degli atti regolamentari"[59].

Tuttavia, come ricordato in precedenza, sempre più spesso si verificano due fenomeni eccentrici rispetto al paradigma sopra descritto: in primo luogo, in numerose situazioni la fonte primaria che fonda il potere normativo delle Autorità indipendenti detta norme del tutto generiche, limitandosi ad un mera attribuzione di potere, ovvero dotando di fatto l'*Authority* di una mera delega in bianco[60]; in secondo luogo, tali atti sovente vengono a disciplinare oggetti molto ampi, non più caratterizzati per la loro estrema tecnicità e specializzazione, e peraltro destinati a vincolare un grande numero di destinatari.

In tali circostanze ci troviamo dinanzi ad atti solo formalmente di normazione secondaria, ma sostanzialmente di rango primario[61], dalla portata generale, posti in essere da organismi privi di legittimazione democratica e, com'è noto, dallo statuto costituzionale assai incerto.

Ciò impone, a giudizio di chi scrive, un qualche ripensamento dell'assunto, già di per sé molto delicato, che postula la necessaria piena autonomia delle Autorità non soltanto nei confronti del Governo, com'è ovvio, ma anche nei confronti del Parlamento.

Su quest'ultimo aspetto, in realtà, la dottrina è divisa.

Per alcuni autori, in effetti, l'indipendenza dal Governo e l'indipedenza dal Parlamento hanno ragioni e latitudini sostanzialmente coincidenti, per cui gli stessi concludono che le "autorità amministrative indipendenti non hanno legami con nessun organo politico costituzionale, non col Governo, ma neppure col Parlamento".[62] Per altri, invece, l'indipendenza delle autorità comporta esclusivamente la loro sottrazione al potere di indirizzo e controllo che il Governo ordinariamente esercita nei confronti della pubblica amministrazione ma non li sottrare ad un rapporto stretto con il Parlamento, il quale, anzi, potrebbe "dettare indirizzi, obiettivi e criteri"[63], come peraltro accade in molte esperienze straniere di lunga tradizione in materia di Autorità indipendenti[64].

---

[59] Cons. Stato, VI, sent. n. 2521 del 2012.

[60] In questo senso cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008, p. 163 e V. CERULLI IRELLI, *I poteri normativi delle autorità amministrative indipendenti*, in M. D'ALBERGO - A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 76 ss.

[61] Di regolamenti "indipendenti" parla espressamente F. POLITI, *La potestà normativa*, cit., p. 303 ss.

[62] Così F. MERUSI - M. PASSARO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 1; analogamente, anche S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002, p. 24, il quale ricorda che le autorità "operano in piena indipendenza anche nei confronti del Parlamento".

[63] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in F. A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 54, il quale sottolinea che "indipendenza non significa però che le Autorità sono indipendenti anche dal Parlamento. Anzi, dobbiamo affermare proprio l'opposto, perché esse, come Autorità di governo di settore, rispondono in principio al Parlamento, come ne risponde il governo generale del Paese".

[64] M. CLARICH, *Un approccio "madisoniano"*, in *L'indipendenza delle Autorità*, cit., p. 91, sottolinea come negli Stati Uniti ed in Inghilterra sia riconosciuto il potere d'indirizzo del Parlamento sulle Autorità e che questo, a condizione

Questa secondo indirizzo merita oggi di essere particolarmente apprezzato.

Sembra infatti opportuno valorizzare maggiormente i raccordi tra le Autorità amministrative indipendenti e il Parlamento, al fine di bilanciare il *deficit* di democraticità delle prime con un minimo di effettiva dialettica con le Camere, esperibile sia in sede di indirizzo, ancorché generale, sia in sede di controllo successivo all'adozione dei provvedimenti[65].

Le Assemblee parlamentari sono il luogo più adatto per comporre le esigenze di indipendenza delle *Authorities* con le altrettanto essenziali esigenze di responsabilità nell'attività di regolazione dalle stesse esercitata. Anche nell'ordinamento dell'Unione europea, del resto, stanno emergendo nuovi strumenti di raccordo tra le autorità, europee e nazionali, e i parlamenti, europeo e nazionali, atteso che, com'è stato notato, "l'indipendenza delle autorità non significa dunque una loro sottrazione a ogni forma di controllo esterno"; il problema, semmai, "è quello di calibrare i controlli alla natura delle funzioni esercitate dalle autorità e di evitare una scissione totale dai meccanismi della democrazia rappresentativa a livello nazionale ed europeo"[66].

Tale obiettivo potrebbe certo essere compiutamente realizzato in prospettiva di una riforma costituzionale e/o dei regolamenti parlamentari; e tuttavia, in attesa di una siffatta soluzione, si potrebbe nel frattempo riconoscere un peso maggiore di quanto non si faccia oggi alle relazioni annuali, previste da numerose leggi, presentate al Parlamento dalle Amministrazioni indipendenti e al conseguente dibattito sulle stesse[67]. Tali relazioni dovrebbero diventare un momento di confronto effettivo, mentre oggi esse rappresentano un adempimento esclusivamente formale, un rituale di scarsa utilità[68].

In secondo luogo, potrebbe darsi finalmente seguito all'art. 12, comma 2, della legge n 229 del 2003, ove si stabilisce che le Autorità amministrative indipendenti devono trasmettere al Parlamento le proprie

di non caratterizzarsi sotto la forma di raccomandazioni penetranti, sia teoricamente non solo ammissibile, ma necessario".

[65] A. PATRONI GRIFFI, *Le Autorità amministrative indi-pendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*, in *Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale nella crisi dello Stato*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, nn. 1-2/2015, p. 6.

[66] Così M. CLARICH, *Indipendenza e autonomia delle autorità amministrative indipendenti*, in *www.anticorruzione.it.*

[67] Cfr. DOCUMENTO APPROVATO DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI), a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, seduta del 16 febbraio 2012, in *www.camera.it*, p. 25 ss., ove si sottolinea la necessità che Parlamento, dinanzi all'attrazione delle proprie funzioni anche verso la sfera delle Autorità amministrative, possa "rispondere a tale tendenza valorizzando alcune funzioni che finora ha esercitato solo marginalmente", tra cui il "potere ispettivo e di conoscenza, e il potere di "dettare le linee d'indirizzo intersettoriale generale", atteso che è "alla decisione politica che spetta di determinare gli interessi generali". In concreto, nel documento si proponeva di ricondurre ad unità tutte le relazioni presentate annualmente dalle diverse autorità prevedendo un esame congiunto delle stesse.

[68] Cfr. S. NICODEMO, *Gli atti normativi*, cit., p. 296, osserva - nel 2002, ma il giudizio è ancora attuale - che lo strumento delle relazioni "non è stato accompagnato da una reale effettività, essendosi limitato ad un resoconto dell'attività, con funzione più ricognitiva che non valutativa".

relazioni AIR. Se si fa eccezione di un invito rivolto nel corso del 2017 dal Presidente del Senato alle stesse Amministrazioni indipendenti, infatti, tale previsione risulta sostanzialmente disapplicata.

7. Osservazioni di chiusura

Le conclusioni sono molto essenziali.

Com'è stato recentemente osservato, occorre guardare con "realismo" alle funzioni parlamentari oggi, tenendo conto della natura polivalente dei procedimenti che alle stesse si collegano e soprattutto della circostanza che la funzione legislativa e la funzione di indirizzo fanno ormai registrare una loro "eclissi", alla quale si accompagna un'espansione delle funzioni di controllo e di coordinamento, cosicché risulta "sempre più giusto parlare non più di legislazione parlamentare ma di controllo legislativo parlamentare"[69].

Si tratta di una torsione del ruolo delle Assemblee parlamentari in linea di massima inarrestabile. Di conseguenza, se difficilmente il Parlamento potrà tornare organo motore della produzione normativa, esso dovrà invece tendere a esercitare con maggiore efficacia l'attività di controllo sull'attività normativa, perfezionando tutti gli strumenti idonei a cogliere tale obiettivo.

È ovvio, per inciso, che si tratta di un problema la cui soluzione va di pari passo con la rivalutazione del Parlamento quale sede privilegiata del confronto democratico e, dunque, in ultima istanza, con la costruzione di un più solido statuto delle opposizioni.

La crisi del Parlamento, ad ogni modo, più che nell'*eclissi* appena evocata oggi risiede soprattutto nell'incapacità delle Assemblee di ripensarsi, svolgendo al meglio un ruolo diverso da quello tradizionale, non necessariamente meno rilevante, senz'altro più adeguato alle nuove sfide che si presentano.

[69] A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *questo numero* di *federalismi.it.*, (ma altresì anticipato in *federalismi.it* n. 4/2019) p. 5.