

IV Sessione

"Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

DISCUSSIONE CON RICERCATORI ED ESPERTI

Roberta Maffio,
Università Bocconi

POLITICHE PER LA LEGISLAZIONE E RUOLO DELLE ISTITUZIONI: IL CASO DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

La politica per la legislazione è un tema centrale sia nel mondo accademico, che nell'agenda delle istituzioni politiche. Lo testimoniano da un lato il crescente numero di giornate di studio ad essa dedicate, ed un esempio è anche il seminario odierno, e dall'altro le misure intraprese a livello europeo, sia nelle singole realtà nazionali che nelle organizzazioni sovranazionali, come l'Unione europea, l'OCSE, il FMI.

Fra le iniziative europee, ricordiamo il recente invito, contenuto in una dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione ad accelerare la codificazione e a favorire orientamenti comuni in materia di qualità della legge (Unione europea, 1997) e la Raccomandazione OCSE, adottata nel 1995, la quale è la massima azione di concertazione in materia di politiche della legislazione avviata finora. Essa contiene i quattro punti cardine della politica della legislazione, cioè la verifica della qualità e del rendimento dei procedimenti amministrativi e politici, l'elaborazione di sistemi di amministrazione che consentano di utilizzare i principi enunciati nella *check list* allegata alla Raccomandazione, l'integrazione a tutti i livelli dei principi per l'assunzione delle decisioni, infine l'attenzione alla trasparenza e alla qualità dei provvedimenti che possono avere un impatto su altri paesi o agire sul commercio internazionale. A questo fine, la raccomandazione OCSE prevede l'impegno di tutti gli Stati membri e il controllo periodico della strategie intraprese ad opera del *Public Management*.

All'approvazione della Raccomandazione OCSE, il quadro dei paesi europei rispetto alla politica della legislazione è estremamente diversificato, in quanto in alcuni paesi - si pensi all'Inghilterra - esiste una tradizione consolidata che risale addirittura al secolo scorso, mentre in altri casi - si pensi all'Austria - l'attenzione è più recente.

Inoltre, la maggioranza dei paesi europei ha provveduto a garantire il coordinamento e la codificazione della legislazione, mentre la valutazione della qualità redazionale delle leggi è un aspetto sviluppato soltanto in pochi contesti nazionali. Da questo punto di vista, la Germania è lo Stato che ha prodotto le tecniche più sofisticate, tra cui la *check list* cui tutti i soggetti istituzionali che partecipano al procedimento legislativo devono rispondere e i cui contenuti anticipano quelli della Raccomandazione stessa.

Da un esame del panorama europeo, ci si rende conto che i promotori delle iniziative di semplificazione normativa sono principalmente i Governi, probabilmente in conseguenza del loro ruolo di primo piano nell'elaborazione delle leggi (1). In questo senso, è interessante il caso francese, poiché il Parlamento ha cercato di recuperare il controllo sull'esecutivo dotandosi di tre organi incaricati di valutare le conseguenze prodotte dalla legislazione governativa (Ufficio per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche, istituito nel 1990, Ufficio per la valutazione della legislazione e Ufficio per la valutazione delle politiche pubbliche, istituiti nel 1996). Il caso francese presenta un'altra caratteristica peculiare rispetto agli altri paesi europei, in quanto è lo Stato che ha mostrato maggiore sensibilità ai problemi della legislazione e ha risposto con maggior sollecitudine alle raccomandazioni formulate dell'OCSE.

L'Italia si inserisce nel quadro europeo con un certo ritardo; dopo l'esperienza delle circolari emanate dalla Presidenza del Consiglio e dai Presidenti di Camera e Senato nel 1986 e la legge 400/88 che ha istituito l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, spetta alla Corte costituzionale fornire un nuovo impulso alla politica della legislazione, vietando la reiterazione dei decreti legge. La prima misura adottata è priva di valore normativo e consiste nell'emanazione, da parte dei Presidenti di Camera e Senato, di una circolare sull'istruttoria

legislativa nelle Commissioni, nella quale il Parlamento italiano ha recepito le indicazioni fornite dall'OCSE. È però con la modifica al proprio regolamento che la Camera dei deputati interviene con decisione sul tema della qualità della legislazione. Due sono i fronti di intervento, da un lato il potenziamento e il miglioramento dell'istruttoria legislativa in Commissione (2), dall'altro, la costituzione di un apposito organo a composizione paritetica - il Comitato per la legislazione - cui è demandato il compito di valutare la qualità della legge. Da un lato esso esamina la qualità dei progetti di legge che gli sono inviati da almeno 1/5 dei deputati appartenenti ad una Commissione di merito, dall'altro esso controlla la conformità dei decreti legge alle regole sull'omogeneità, la specificità e i limiti di contenuto dei decreti. Il regolamento, all'articolo 16-bis, definisce cosa si intende per qualità dei testi legislativi, indicando i parametri cui il Comitato deve attenersi nel corso della discussione, cioè l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e la proprietà nella formulazione dei testi, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente.

Il Comitato per la legislazione presenta due caratteristiche peculiari, in primo luogo la composizione politica, in secondo luogo la mancanza di poteri sanzionatori. Per quanto riguarda il primo aspetto, il Comitato è composto da otto deputati scelti dal Presidente della Camera, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni, ed è presieduto, a rotazione, da ciascuno dei suoi membri per un periodo di sei mesi. Per ciò che attiene alle modalità di espressione dei membri del Comitato e il loro potere sanzionatorio, il regolamento prevede che il Comitato emetta un parere, allegato alla relazione per l'Assemblea, nel quale sono menzionate le opinioni dissenzianti eventualmente emerse nel corso della discussione. Le Commissioni di merito in sede referente possono discostarsi dalle condizioni contenute nel parere indicando le ragioni del disattendimento; nel caso di Commissioni in sede legislativa o redigente, invece, si applica quanto previsto per i pareri delle Commissioni Affari costituzionali, Bilancio e Lavoro (3). Dall'esame delle caratteristiche del Comitato per la legislazione, due sono le domande che si sono posti gli studiosi dei regolamenti parlamentari, che ci siamo posti anche noi e da cui è nata l'idea del monitoraggio dell'attività del Comitato, in primo luogo, se un organo composto da politici può svolgere un ruolo *super partes* o finisce inevitabilmente per diventare uno strumento nelle mani dei partiti, in secondo luogo se esso, non essendo dotato di poteri sanzionatori, è in grado di essere efficace.

Prima di rispondere a questi due quesiti, ricordiamo brevemente l'attività svolta dal Comitato per la legislazione fra gennaio e dicembre 1998.

Nel corso del 1998, il Comitato ha tenuto 42 riunioni, cui si aggiungono quattro riunioni tenute con la Giunta per il regolamento (13 gennaio, 18 febbraio, 19 marzo, 30 aprile 1998), nelle quali sono stati risolti alcuni dubbi sulle competenze del Comitato, emersi durante le prime sedute (si veda tabella 1).

Il Comitato ha esaminato 41 provvedimenti, di cui 27 decreti legge esaminati d'ufficio e 14 progetti di legge, inviati su richiesta di 1/5 dei membri delle Commissioni. Il ricorso al Comitato per la legislazione è provenuto prevalentemente dalle forze politiche di opposizione e ha avuto per oggetto principalmente provvedimenti governativi (si vedano la figura 1 e la tabella 2). È interessante osservare che, dei sette casi di richiesta unanime da parte delle Commissioni, ben sei provengono dalla Commissione Affari sociali, la quale è anche la Commissione che ha utilizzato il parere del Comitato il maggior numero di volte.

Tabella 1: *Sedute del Comitato per la legislazione nell'anno 1998* (4)

	Primo semestre	Secondo semestre	Totale
Numero riunioni	25 riunioni	17 riunioni	42 riunioni
Durata totale delle sedute	46 ore circa	27 ore circa	73 ore circa
Durata media delle sedute	1 ora 50 min.	1 ora 35 min.	1 ora 42 min.
Numero provvedimenti esaminati	24 provv.	17 provv.	41 provvedimenti
Tempo medio per provvedimento	1 h 55 min.	1h 35 min.	1 h 45 min.

Figura 1: Le forze politiche che hanno richiesto l'esame del Comitato per la legislazione

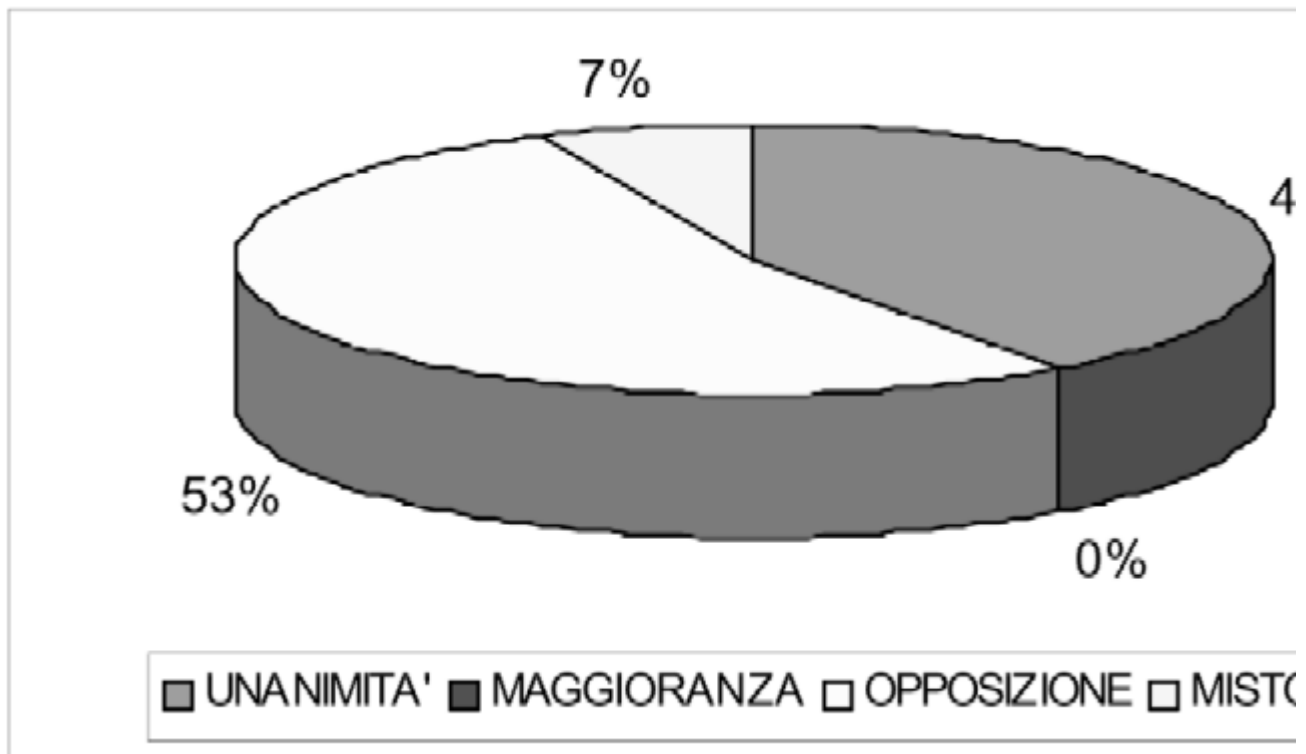


Tabella 2: Quadro sinottico delle richieste al Comitato per la legislazione

		Richiedente del parere	
		Commissione	Singole politiche
Proponente del provvedimento	Governo	2	7
	Singoli parlamentari	4	2

Ritornando al primo dei quesiti che ci eravamo posti riguardo all'istituzione del Comitato, cioè la possibilità di svolgere un ruolo *super partes*, possiamo dire che, a dispetto delle previsioni negative formulate alla luce del dettato regolamentare, i componenti del Comitato hanno interpretato correttamente la propria missione, agendo non come membri dei partiti, ma come esecutori di una funzione istituzionale.

A supporto di questa affermazione intendo portare tre ordini di dati, in primo luogo il fatto che nei membri del Comitato è presente, fin dalla prima seduta, la consapevolezza di svolgere una funzione istituzionale. I componenti del Comitato hanno individuato nell'indipendenza dalle posizioni politiche, nel rigore e nel senso di responsabilità di ciascuno, gli strumenti necessari per svolgere un'azione efficace. La presa di coscienza di avere un compito distinto da quello delle Commissioni si traduce nell'adozione di un proprio metodo di lavoro, basato sull'emissione dei pareri senza votazione e sull'impegno al raggiungimento dell'unanimità dei consensi. È importante sottolineare

che questa pratica è poi stata seguita nel corso dell'anno da tutti i membri del Comitato. In secondo luogo, il Comitato ha evitato la discussione sugli aspetti di merito collegati al provvedimento e sulle questioni legate all'attualità politica. L'esame condotto sui provvedimenti non ha risentito né della provenienza del testo dal Governo o da parlamentari, né del fatto che il testo fosse esaminato d'ufficio o in conseguenza ad una richiesta della Commissione. È importante osservare che gli accadimenti politici, come la caduta del Governo Prodi o la votazione della legge finanziaria, non hanno modificato l'andamento dei lavori, né il comportamento dei membri. L'unica "intrusione" della vita politica nell'attività del Comitato per la legislazione è stata prodotta dal cambiamento nella maggioranza di Governo, in quanto ciò ha determinato la perdita della composizione paritetica. La soluzione adottata per risolvere una situazione non prevista dal regolamento ha privilegiato il mantenimento della composizione paritetica rispetto alla conservazione della composizione originaria, portando alla sostituzione di due componenti del Comitato, i quali, però, si sono inseriti senza difficoltà nell'attività dell'organo e senza rimettere in discussione nessuno dei principi fissati fino a quel momento in materia di qualità della legge. Da questa osservazione discende l'ultimo argomento a sostegno della tesi che il Comitato per la legislazione abbia agito come organo neutrale, infatti i membri del Comitato non hanno legato i principi fissati alle persone che li hanno formulati, ma all'organo, dando vita alla cosiddetta "giurisprudenza del Comitato". Da questo punto di vista, possiamo dire che l'attività del Comitato abbia consolidato il proprio carattere istituzionale con il procedere dei lavori. Infatti, da un'analisi delle sedute del Comitato, condotta utilizzando l'analisi del contenuto (5) applicata a due gruppi di sedute - il primo scelto al momento dell'insediamento dell'organo e il secondo alla conclusione del primo anno di attività - è emerso che il Comitato per la legislazione ha ridotto i simboli, e di conseguenza il tempo, spesi a discutere di sé stesso, aumentando invece i riferimenti ai provvedimenti (si vedano tabelle 3 e 4). Inoltre, la categoria nella quale rientrano tutte le manifestazioni di disaccordo fra i membri del Comitato riduce considerevolmente il suo peso, mostrando che si sono ricomposte le posizioni distanti emerse all'inizio dell'attività fra i membri del Comitato.

Tabella 3: *Distribuzione generale dei simboli nel primo gruppo di sedute (14/20 gennaio 1998)*

	Comitato	Provv.	Comm.	Governo	Altri soggetti	TC
Accordo	7,06%	1,21%	0%	0%	0,6%	8
Disaccordo	7,86%	10,08%	0,4%	0,2%	2,42%	20
Esortazione	12,7%	2,82%	9,88%	1%	3,63%	30
Neutrale	12,7%	9,48%	2,22%	0%	15,73%	40
TOTALE	40,32%	23,59%	12,5%	1,2%	22,38%	1

Tabella 4: *Distribuzione generale dei simboli nel secondo gruppo di sedute (17 novembre/15 dicembre 1998)*

	Comitato	Provv.	Comm.	Governo	Altri soggetti	T
Accordo	7,78%	2,4%	0%	0,6%	1,8%	
Disaccordo	0,6%	16,17%	1,2%	3,59%	2,99%	
Esortazione	7,78%	0%	2,4%	0,6%	3,59%	
Neutrale	11,38%	15,57%	1,8%	2,99%	16,77%	
TOTALE	27,54%	34,13%	5,4%	7,78%	25,15%	

Alle stesse considerazioni si perviene anche classificando il contenuto di tutte le sedute svolte dal Comitato per la legislazione, in funzione dell'argomento che viene trattato, cioè ripartendolo in questioni relative ai criteri d'esame e alle modalità di lavoro (questioni regolative esterne), questioni prettamente organizzative (questioni regolative interne) ed esame del provvedimento (questioni sostantive). Il Comitato per la legislazione ha dedicato molto tempo, nel primo semestre, a discutere dell'applicazione dei criteri d'esame e dell'interpretazione del proprio ruolo, ma una volta risolte queste questioni, anche grazie all'intervento della Giunta per il regolamento e del Presidente della Camera, esse sono state "date per scontate" e non sono state rimesse in discussione nemmeno dopo la sostituzione di due membri del Comitato.

Per quanto riguarda la seconda questione, cioè se un organo privo di poteri sanzionatori possa o meno essere efficace, dai dati relativi al recepimento dei pareri del Comitato (si veda tabella 5) si desume che il Comitato per la legislazione è stato efficace, ma potrebbe certamente essere utilizzato di più. Infatti, esso ha ottenuto un livello di ascolto superiore a quanto normalmente accade per le Commissioni di merito attivate in sede consultiva, ma esistono differenze sostanziali fra il tasso di recepimento dei decreti legge e quello dei progetti di legge e fra condizioni e osservazioni.

Tabella 5: *Recepimento delle condizioni e osservazioni apposte dal Comitato per la legislazione, valore e percentuale (6)*

	Numero pareri	Numero condizioni	Di cui recepite	Numero osservazioni	Di cui
Decreti legge	22	22	10	60	
Progetti di legge	12	20	13	81	
Totale	34	42	26	141	

		Tipologia di rilievo		
		Condizioni	Osservazioni	Totale
Tipologia di provvedimento	Decreti	45,45%	13,33%	21,9
	Progetti di legge	65%	34,56%	40,5
	Totale (dl + Pdl)	54,76%	25,53%	##

(1) le percentuali contenute nella colonna "totale" sono calcolate sommando le osservazioni e condizioni recepite e rapportandole al totale dei rilievi espressi.

Il differente recepimento di condizioni e osservazioni non suscita preoccupazione, in quanto, in molti casi, le osservazioni contengono indicazioni non immediatamente recepibili, ma volte a rilevare l'opportunità di introdurre misure di riordino del settore o di evitare, nel futuro, di riprodurre un testo come quello esaminato.

La differente adesione ai rilievi nel caso dei decreti legge e dei progetti di legge, invece, è più grave in quanto da essa emerge il fatto che il parere del Comitato non ha un'autorevolezza tale da indurne il recepimento, ma esso è subordinato al tempo che le Commissioni hanno a disposizione per condurre a termine l'istruttoria. Nel caso dei progetti di legge, la durata dell'istruttoria permette di esaminare il parere e di modificare il testo del provvedimento in conformità al parere del Comitato, nel caso dei decreti legge, soprattutto se in seconda lettura alla Camera, le Commissioni finiscono per approvare il testo che perviene dal Senato. È accaduto, infatti, in ben dieci casi che le Commissioni disattendessero l'intero contenuto del parere emesso su un progetto di legge, eventualità verificatasi soltanto in due occasioni per i progetti di legge.

Il Comitato per la legislazione può avere una efficacia "sostantiva", riguardante l'impatto che il

Comitato esercita sul complesso della legislazione, in quanto i principi da esso formulati in materia di qualità della legge possono favorire una corretta stesura dei testi normativi. Nel corso dell'attività svolta finora, i membri del Comitato si sono rivolti prevalentemente al Governo, invitandolo a ridurre il numero di articoli contenuti in ogni decreto, a prestare maggiore attenzione all'omogeneità e alla specificità, ad evitare l'inserimento di deleghe legislative nel disegno di legge di conversione. Il Governo, da parte sua, ha migliorato alcuni aspetti relativi alla qualità dei decreti legge, ma il loro standard qualitativo non è comunque elevato (si veda tabella 6).

Tabella 6: *Confronto fra decreti legge emessi nel primo e nel secondo semestre*

	Primo semestre	Secondo sen
Numero di decreti legge emanati	17	10
Numero di articoli/decreto legge	5,59	3,3
Numero di commi/articolo	3,66	2,8
Decreti legge omogenei	47,06%	40%

Complessivamente, l'impatto esercitato dal Comitato per la legislazione è sufficiente, anche se inferiore alle aspettative formulate dopo aver esaminato il comportamento tenuto dai membri del Comitato. Esistono ampi margini di miglioramento soprattutto per ciò che riguarda il recepimento dei decreti legge e l'incorporazione, in particolare ad opera del Governo, delle indicazioni da esso formulate in codici di comportamento, utili ai fini di una migliore redazione dei testi.

Il Comitato per la legislazione si è rivelato uno strumento utile per migliorare la qualità della legge soprattutto perché ha sensibilizzato tutte le forze politiche verso l'applicazione della politica della legislazione. Esso ha agito come organo neutrale e ha ottenuto un moderato ascolto da parte dei soggetti istituzionali, al punto che possiamo chiederci se questo esperimento sia replicabile in altri contesti e quali siano le condizioni per un positivo esito della replica stessa.

La risposta che possiamo dare a questo interrogativo è affermativa, ma con alcune cautele. In primo luogo bisogna tener conto del fatto che il Comitato per la legislazione ha avuto qualche difficoltà ad ottenere l'attenzione delle Commissioni e dell'Aula. Sarebbe opportuno, dunque, dotare il nuovo organo di un qualche potere sanzionatorio, tenendo conto del fatto che, nel caso in cui il Comitato agisse come strumento partitico, si potrebbero anche verificare effetti distorti. Inoltre, poiché il funzionamento del Comitato si basa sull'instaurazione di un rapporto collaborativo con le Commissioni, le quali devono inviare i progetti di legge, le sanzioni eventualmente previste dal regolamento non devono vincolare eccessivamente queste ultime, pena il rifiuto dell'organo. Si può pensare, come è stato fatto di recente dall'on. Lembo, di introdurre una riserva di tempo dedicata al Presidente del Comitato nel corso della discussione in Aula.

La seconda condizione necessaria per un funzionamento istituzionale dell'organo è la presenza di un apparato servente, altamente professionalizzato, che lo assista. Questo per due ragioni, una di ordine pratico, in quanto visti i tempi brevi entro i quali il Comitato deve esprimere il proprio parere, non sarebbe possibile per ciascun membro prepararsi adeguatamente per l'istruttoria. La seconda motivazione è di carattere politico istituzionale, e discende dalla neutralità della burocrazia come garanzia di neutralità del comportamento del Comitato. Da un'analisi dei dossier forniti ai membri del Comitato e dei pareri emessi, si osserva che il 51,8% dei rilievi contenuti nel parere sono di provenienza degli Uffici, mentre soltanto il 36,28% dei rilievi degli Uffici non è utilizzato.

La terza considerazione si sofferma sul differente contesto istituzionale nel quale agisce la riforma dei regolamenti parlamentari e nel quale agirebbe una riforma dei regolamenti delle Assemblee regionali. Il regolamento della Camera dei deputati è prettamente decisionista, in quanto rafforza l'azione del Governo e della maggioranza che lo sostiene (si vedano p. es. le norme sulla programmazione), ma allo stesso tempo rafforza i diritti delle opposizioni (p. es. la riserva di tempi destinati alle opposizioni, la facoltà di richiedere dati al Governo, il ricorso al Comitato per la legislazione). Tutto questo è possibile in un contesto istituzionale nel quale il ruolo del Parlamento è centrale. Bisogna dunque riflettere sugli effetti ottenibili da una tale riforma in un contesto

differente, come quello delle Regioni, in cui il vertice dell'esecutivo è investito tramite elezione popolare e l'esecutivo ha un ruolo preminente, ruolo che sicuramente non ha il Governo a livello nazionale.