

III Sessione

"Oltre le tecniche legislative. Un caso di legislazione complessa fra Stato e Regioni: la legge n. 59/1997"

RELAZIONI

Giovanni Rizzoni,

Consigliere Capo ufficio Istituzione parlamentare e legislazione del Servizio Studi della Camera dei deputati

I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI COMPLESSI: COME CAMBIA LA DOMANDA DI DOCUMENTAZIONE

Vorrei fare solo qualche puntualizzazione sulle cose che sono state dette in relazione ai tre livelli che abbiamo visto interagire: legislazione, procedimento legislativo e documentazione per il procedimento legislativo.

Sono tre livelli che tutti coloro che - come noi - lavorano a supporto degli organi politici (sia nell'ambito degli esecutivi che nelle assemblee legislative) debbono considerare insieme in una visione integrata. Credo che la specificità della nostra professione consista proprio nel vedere insieme questi tre lati. Lo studio di una legge come L. 59 fa risaltare bene questo compito molto difficile, ma mi sembra molto interessante.

Dalla mia sommaria conoscenza di alcune delle leggi regionali di attuazione della L. 59 mi sembra infatti di capire che a livello regionale si siano riprodotti in gran parte alcuni dei problemi che il parlamento ha affrontato e sta tuttora affrontando nella gestione di un flusso normativo così ingente e per molti versi innovativo come quello discendente dalla L. 59. Sarebbe interessante approfondire come quei problemi si siano riflessi anche sul piano delle procedure di assemblea e nei rapporti con gli esecutivi e se si siano avute ripercussioni anche dal punto di vista della domanda di informazione e di documentazione a supporto della decisione politica. Questi mi sembrano infatti tutti elementi da tenere insieme per tentare un discorso integrato su interventi legislativi di questa portata.

Molto brevemente cercherò di illustrare alcuni punti delle esperienze svolte in ambito parlamentare. Mi sembra necessario ribadire in partenza un dato che è stato già ricordato: in questo ultimo decennio - a partire dall' "anno di svolta": il 1992 - la legislazione del nostro paese è venuta mutando radicalmente. Non tutti se ne sono forse accorti in modo adeguato anche nel mondo scientifico, ma non siamo più il paese delle centomila leggine o delle politiche legislative estremamente frammentate. Siamo divenuti anzi un Paese che ha, a partire dagli anni '90, messo in atto politiche altamente integrate, politiche legislative informate cioè da grandi principi unificatori. Si è trattato di una grande novità rispetto alla nostra tradizione legislativa. Per rendersene conto, basterebbe verificare gli indici di utilizzo della approvazione delle leggi in sede legislativa. Rispetto alle percentuali degli anni 70 e 80 (oltre il 70 per cento delle leggi italiane, veniva approvato direttamente dalle Commissioni parlamentari, senza neppure passare per l'assemblea) il ricorso a questo strumento è crollato in modo vistosissimo nella dodicesima legislatura venendo applicato a solo il 10 per cento delle leggi. In questa legislatura si sta verificando una parziale ripresa, ma siamo ben lontani dalle medie registrate in passato.

In questi anni si sono invece imposti strumenti completamente diversi da quelli microsettoriali della legislazione di Commissione: si tratta degli strumenti che abbiamo citati più volte, le grandi leggi contenitori di deleghe, di delegificazioni, di regolamenti, di procedimenti normativi "a cascata". Sospendiamo per un momento il giudizio sulla "razionalità" di questo sviluppo. Sicuramente con esso si è dato risposta a esigenze politiche reali. Si tratta però anche di una risposta "inventata" molto in fretta, sollecitata da pressioni enormi che si stavano scaricando sul sistema. Pensate alla crisi monetaria del 1992: in quel frangente c'è stato veramente un momento in cui qualcuno è stato addirittura tentato di ricorrere a decreti legislativi "di emergenza", del tipo di quelli previsti dalla costituzione tedesca.

Il tutto poi è rientrato, ma non fino al punto da non dare luogo a un ciclo di innovazione istituzionale veramente molto intensa, che se non riconosciuta, se non disciplinata può portare effettivamente a

una situazione simile a quella già vissuta nel recente passato con la decretazione d'urgenza. Il ricorso al decreto legge evidentemente soddisfaceva a determinate domande di governo del sistema. Si è tuttavia trattato di uno strumento che è "scappato di mano" a tutti: al Governo, al Parlamento, alla maggioranza come alle opposizioni. La decretazione d'urgenza in qualche modo faceva comodo a tutti questi soggetti perché ciascuno di essi trovava nel suo uso un qualche vantaggio. L'effetto complessivo del ricorso così massiccio ai decreti legge era tuttavia assolutamente ingovernabile, tanto abnorme da risultare praticamente incomprensibile ad un osservatore straniero.

Con le deleghe legislative siamo ora posti di fronte ad una alternativa analoga: possiamo andare nella direzione di uno strumento razionalizzato o, assecondando alcune tendenze "spontanee" del sistema, verso una situazione "che sfugge di mano", con tutti i contraccolpi istituzionali che ne conseguono. La delega legislativa come strumento di intervento normativo contiene certamente elementi di razionalizzazione. Con essa si consente al parlamento di definire criteri e principi generali degli interventi e i tempi per la loro attuazione; attraverso il parere parlamentare sugli schemi di decreti delegati si rende possibile il controllo parlamentare sulle fasi successive di svolgimento della delega. L'"invenzione" dello strumento dei decreti correttivi permette infine di apportare alle discipline così definite le correzioni ed integrazioni suggerite dalla concreta sperimentazione "sul campo" della normativa.

Con la delega si costruisce insomma uno strumento efficace di governo dei grandi flussi normativi di riforma - come quelli derivati dalla L. 59 - definendo uno strumento di controllo e di indirizzo parlamentare che emancipa le camere dall' "abbraccio mortale" con la politica delle "leggine" . Questo sviluppo virtuoso è tuttavia possibile solo a patto di riconoscere che la delega legislativa ha mutato pelle rispetto al passato e richiede l'introduzione di strumenti che assicurino la trasparenza del processo decisionale, garantiscano il controllo parlamentare, forniscano le informazioni e i dati necessari per svolgere un'effettiva istruttoria sui provvedimenti. Solo in questo modo il ricorso così imponente alla delega può evitare di apparire un "esproprio" del parlamento o una modalità per superare con una scorciatoia difficoltà di gestione politica di determinate questioni.

Il "nuovo" tipo di delegazione legislativa dà un'idea di quanto la legislazione sia venuta mutando in questi anni.

Le procedure parlamentari sono anch'esse cambiate?

Le procedure parlamentari hanno dovuto innovarsi profondamente, perché in caso contrario rischiavano di perdere il treno, rischiavano di vedersi "passare sopra" una legislazione per la quale non erano assolutamente attrezzate. Anche per questo profilo v'è stato quindi un problema drammatico di adeguamento: o ci si adeguava o il Parlamento rischiava di perdere qualsiasi funzione effettiva di intervento sulle grandi questioni.

Camera e Senato hanno quindi prodotto una forte iniziativa di adeguamento dei regolamenti parlamentari.

Non posso qui diffondermi in dettaglio. Se concentriamo lo sguardo sulle modifiche alle norme del regolamento della Camera in materia di istruttoria legislativa (art. 79), appare evidente come le innovazioni introdotte abbiano una finalità principale: attivare le Commissioni - che rimangono il "motore" dell'attività legislativa - secondo alcuni indici in grado di imprimere un nuovo orientamento al procedimento legislativo.

Il più importante di questi indirizzi riguarda il contesto in cui si inserisce ogni nuovo provvedimento legislativo. Mi sembra che dalle nuove regole procedurali emerga molto forte l'esigenza di non considerare ciascun progetto isolato, prescindendo dal contesto normativo e reale in cui esso è destinato ad inserirsi. Questa attenzione per il contesto sembra un'ovvietà, e deve invece considerarsi una innovazione molto importante, da collegare alle profonde trasformazioni intervenute nella nostra legislazione alle quali ho in precedenza accennato.

Attenzione al contesto significa necessità di sottoporre ciascun progetto di legge a verifiche sulla sua reale necessità, sulla semplicità delle soluzioni in esso adottate, sull'impatto che le nuove norme sono destinate a produrre sui cittadini e la pubblica amministrazione.

Le indicazioni che il regolamento della camera dà in proposito sono di carattere molto generale: questi principi devono essere poi attuati nello svolgimento effettivo dell'attività legislativa. Le procedure sono qui necessariamente elastiche. L'esigenza fondamentale da soddisfare è certamente quella di alimentare la decisione legislativa con un adeguato flusso informativo. Si tratta di un'esigenza che il regolamento pone senza illusioni illuministiche, ma partendo anzi da una visione

molto realistica dei soggetti in campo nell'arena parlamentare e del contrasto di interessi che li divide. Le norme sull'istruttoria legislativa prevedono così che sia il governo il principale interlocutore delle commissioni nella richiesta di informazioni e verifiche sui progetti di legge in discussione. Dall'altra parte, il potere di richiedere l'attivazione delle procedure di informazione è conferito alle minoranze. Le dinamiche che si delineano sono in ogni caso tali da fare dell'informazione non più un dato "esterno" alla decisione legislativa, o un suo presupposto, ma un passaggio interno e necessario del procedimento. Una fase che però è difficile da standardizzare e che richiede ovviamente di essere attuata in modo diverso a seconda del tipo di atto in esame. Una fase insomma per il cui successo sembrano particolarmente decisive una buona dose di "fantasia" e di capacità di innovazione da parte degli attori del procedimento.

Su una linea analoga deve essere considerata un'altra delle innovazioni più appariscenti del regolamento della Camera: l'istituzione del Comitato della legislazione. Mi sembra che la finalità alla base della istituzione di quest'organo sia stata spesso male interpretata. Non si trattava di dare vita ad un organo custode dell'ortodossia del buon metodo della legislazione, una specie di "supercommissione" con una funzione essenzialmente censoria rispetto all'attività delle commissioni di settore. Al contrario, il Comitato sembra potere svolgere un'attività positiva solo se si pone in una linea di collaborazione con il sistema delle commissioni.

In questa prospettiva il nuovo organo può avere un ruolo prezioso proprio sul campo dell'innovazione degli strumenti legislativi. Siamo infatti in un'epoca in cui una buona dose di capacità inventiva e di sperimentalismo è necessaria anche da parte degli organi parlamentari se essi vogliono continuare e svolgere con efficacia il proprio ruolo politico. Ritorniamo al caso della delega legislativa. Pensate in quanti modi diversi negli ultimi anni è stata disciplinata la fase del parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi. Innovazioni sollecitate evidentemente dalla esigenza di trovare nuovi equilibri e forme di controllo rispetto all'uso di uno strumento normativo che aveva mutato qualità politica. La sperimentazione di strade nuove è quindi sollecitata da necessità politiche serissime e molto concrete. Il pericolo insito in queste "variazioni sul tema" è tuttavia quello di scadere nel puro "bricolage" istituzionale, con il rischio di riprendere vie rivelatesi senza uscita in passato o - al contrario - di lasciare cadere soluzioni brillanti. La funzione del Comitato per la legislazione dovrebbe essere allora appunto quella di accumulatore delle "best practices" svolte nell'uso degli strumenti legislativi, con una funzione di consulenza e di ausilio alle commissioni permanenti.

Ho dato delle indicazioni su alcune delle modifiche introdotte nei regolamenti parlamentari rispetto al mutamento delle dinamiche di formazione della legislazione intervenute negli ultimi anni.

L'adeguamento può dirsi perfettamente riuscito?

Direi che siamo ancora lontani da questo risultato. Faccio solo un esempio che forse può dare un'idea di come la definizione delle nuove regole faticò a tenere dietro alla rapidissima evoluzione istituzionale. Quando le modifiche regolamentari furono concepite (all'inizio della legislatura in corso) il problema principale era la disciplina dell'attività legislativa ordinaria e della decretazione d'urgenza. In seguito, come ho più volte ricordato, abbiamo avuto l'esplosione del ricorso alla delega legislativa. Ne è risultato che le norme sull'istruttoria legislativa paiono tutte concentrate sul procedimento legislativo ordinario, lasciando del tutto scoperte le fasi dell'esame parlamentare degli schemi di atti normativi presentati dal Governo, ancora definite dalle scarse norme del regolamento che disciplinano l'attività consultiva delle Commissioni. Proprio su questa attività avremmo invece ora la necessità di concentrare le procedure di controllo e informazione più sofisticate. È questo il motivo per cui la giunta per il regolamento della camera sta esaminando la proposta di estendere le procedure dell'istruttoria legislativa anche all'esame in sede consultiva degli schemi di atti normativi del Governo. Lo sforzo di riallineamento delle procedure parlamentari rispetto all'evoluzione degli assetti reali di formazione della decisione legislativa è quindi ben lontano dal dirsi concluso.

Rispetto a questa evoluzione, è cambiata l'attività di documentazione svolta a supporto della decisione legislativa da apparati come il Servizio studi della Camera? Direi sicuramente di sì, perché se il senso principale delle nuove norme sull'istruttoria legislativa è quello di assorbire le procedure di informazione molto più all'interno del procedimento legislativo, questa dinamica non poteva rimanere senza conseguenze per la missione dei servizi di documentazione degli organi parlamentari.

Le nuove norme regolamentari ci hanno posto la necessità di ripensare profondamente le nostre

modalità di lavoro. Ne sono derivate una serie di conseguenze: la revisione dei nostri prodotti tradizionali, la messa a punto di nuovi prodotti e servizi, una profonda rimodulazione delle strutture organizzative del Servizio.

Solo dei flash per darvi un'idea di come è avvenuta questa innovazione.

Partiamo dal prodotto principale di supporto all'attività legislativa realizzato dal servizio studi della camera: il dossier provvedimento. Si tratta del fascicolo di documentazione che viene approntato per ciascun provvedimento posto all'ordine del giorno delle Commissioni parlamentari. È sicuramente il prodotto più consolidato e conosciuto del Servizio, per il quale sono stati messi a punto standard molto stabilizzati di produzione.

A seguito delle riforme regolamentari abbiamo ritenuto necessario introdurre importanti modifiche a questo prodotto, in modo da scandire le informazioni in esso contenute secondo i parametri previsti dal regolamento per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa: verifica della necessità dell'intervento con legge, esame di costituzionalità e di compatibilità comunitaria, chiarezza e coerenza ordinamentale delle norme. Al testo tradizionale del dossier abbiamo inoltre premesso una scheda sintetica che in pochissime pagine sintetizza le informazioni essenziali riguardanti il provvedimento in esame.

Questa stessa articolazione è stata estesa ai dossier preparati per l'esame in commissione degli schemi di decreti legislativi e di regolamenti di delegificazione. In questo caso l'innovazione sul piano della documentazione ha preceduto le modifiche regolamentari: come ho già ricordato, la Giunta per il regolamento della Camera sta esaminando l'ipotesi appunto di estendere anche all'esame parlamentare di questi atti del governo le norme procedurali che disciplinano l'istruttoria legislativa.

Oltre alla rimodulazione dei prodotti tradizionali, abbiamo provveduto alla definizione di nuovi strumenti di documentazione. Tra questi cito le schede preparate per l'attività consultiva svolta dal Comitato per la legislazione. Anche in questo caso si è trattato di predisporre dei documenti che, in sintesi, esaminassero in ciascun progetto i profili di competenza del comitato: omogeneità, coerenza, chiarezza dei testi, loro efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione.

Ancor più impegnativa è stata la predisposizione di una nuova serie di dossier: quella derivante dall'attività dell'Osservatorio sulla legislazione. Su questo piano si è dato vita a due serie di dossier: la prima concentrata sull'analisi delle tendenze riscontrabili nell'uso dei diversi strumenti legislativi (gli elementi che si ricavano dai diversi dossier della serie sono riflessi annualmente in un "Rapporto sullo stato della legislazione"); la seconda analizza le politiche pubbliche intersettoriali (per esempio: occupazione, sviluppo del mezzogiorno). Sono dossier di tipo nuovo in quanto si discostano notevolmente dalla documentazione tradizionalmente offerta dal Servizio studi, articolata per settori corrispondenti agli ambiti di competenza delle commissioni parlamentari. Le grandi politiche pubbliche sviluppate in questi anni (a partire da quelle concentrate sul risanamento finanziario) hanno attraversato i settori tradizionali, determinando un evidente spiazzamento del sistema delle commissioni. Di qui la necessità di una documentazione che "faccia il punto" sui nuovi contesti decisionali formati da quelle politiche, rendendo possibile individuare le connessioni tra i diversi interventi che compongono il nuovo tipo di legislazione complessa.

L'innovazione dei prodotti e servizi offerti non poteva non riflettersi in profonde modifiche organizzative all'interno del Servizio. Una prima linea di intervento si è diretta a rendere il servizio molto più "capillare": per ciascuna commissione è stata creata - a parità di personale! - una unità autonoma di documentazione. Si è così resa molto più articolata la precedente struttura, basata su unità più ampie corrispondenti a grandi aree tematiche ("istituzioni" "finanze", "territorio" ecc.).

Dall'altra parte, si sono rafforzate le strutture di collegamento che permettono l'attivazione coordinata delle unità di base secondo linee di lavoro "trasversali" necessarie per produrre la documentazione per seguire le grandi politiche intersettoriali.

Le trasformazioni sperimentate in questi anni nell'organizzazione e nell'attività degli apparati di documentazione della Camera sono quindi un diretto derivato delle modifiche ai procedimenti parlamentari, a loro volta sollecitate dai grandi cambiamenti intercorsi nell'uso dei diversi strumenti legislativi. Sarebbe ora per me di grande interesse approfondire con voi come quelle stesse sollecitazioni stiano operando sul piano regionale, nel momento in cui l'onda dell'innovazione istituzionale indotta dalla L. 59 è in pieno svolgimento.