



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

COMMISSIONE PARLAMENTARE per la semplificazione della legislazione

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER I RAPPORTI
CON LE REGIONI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

11^a seduta: martedì 18 novembre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

I N D I C E

Audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore . Pag. 3, 7, 10 e passim		
DELLA VEDOVA (PDL), deputato	8	VITO, Ministro per i rapporti con il Parlamento Pag. 3, 11
LOVELLI (PD), deputato	9	

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 13 novembre 2008.

È oggi prevista l'audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento, dottor Elio Vito, che ringrazio per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione.

Saluto anche i collaboratori che lo accompagnano, il capo di gabinetto Raffaele Perna, il vice capo di gabinetto Mario Muccio, i funzionari del gabinetto Maria Laura Cantarelli, Deborah Delli Carri e Giovanni Savini, il capo della segreteria Valerio Stanisci, la portavoce Cristina Foglia, il capo dell'ufficio legislativo Carla Ciuffetti e il capo del dipartimento Valentino Franconi.

Il ministro Vito mi ha appena consegnato una relazione, il cui testo verrà distribuito ai colleghi e sarà acquisito agli atti della Commissione.

VITO. Nella relazione che lascerò agli atti è compresa anche una scheda illustrativa sull'attività di questi primi sei mesi del Governo.

Ringrazio lei, presidente Pastore, e i membri della Commissione parlamentare per l'occasione di questo confronto su un tema così rilevante, sempre più sentito nell'opinione pubblica.

Vorrei innanzitutto svolgere alcune considerazioni introduttive. Il tema della semplificazione legislativa, nel quale confluiscono problemi di natura assai differente, è complesso e articolato. Vi è, da un lato, il problema dell'elevatissimo numero di disposizioni normative vigenti, un numero talmente alto da mettere in dubbio la stessa conoscibilità delle norme da parte dei cittadini, conoscibilità che è la premessa ineludibile di ogni Stato di diritto. Dall'altro, vi è il tema della qualità dei testi di legge, sia relativamente ai criteri di redazione (la qualità formale), che

spesso rendono le leggi oscure e di incerta applicazione, sia relativamente al contenuto delle stesse, che, talvolta, determinano oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese non giustificati dai benefici in termini di pubblica utilità, che è lecito attendersi dall'intervento normativo (la cosiddetta qualità sostanziale della legge).

In tale scenario, il Parlamento, e in particolare questa Commissione, assume un ruolo decisivo. Non vi è infatti dubbio che, come dimostrato da alcune analoghe esperienze precedenti, senza il continuo e proficuo confronto fra Parlamento e Governo, è ben difficile che le ambiziose politiche di semplificazione che questo Governo propone siano realizzate.

Vi è poi un'altra considerazione importante da svolgere. Le politiche di semplificazione legislativa devono concentrarsi innanzitutto sul problema dello *stock* normativo consolidato. Naturalmente, un intervento anche deciso in tale ambito rischia di risultare abbastanza sterile se non accompagnato da un altrettanto deciso intervento sul *flow*, sulle procedure che governano il flusso di produzione della nuova normativa. In questa prospettiva, ritengo che il punto decisivo per il successo delle politiche di semplificazione normativa sia la collaborazione tra Governo e Parlamento, che vede proprio in questa Commissione uno dei suoi punti nodali.

Pertanto, nel rimanere a disposizione per i quesiti e le riflessioni che i membri della Commissione vorranno proporre, nel mio intervento intendo, da un lato, segnalare le azioni concrete che il Governo ha sinora adottato per affrontare alcune delle criticità dei nostri meccanismi di produzione normativa e, dall'altro, soffermarmi su alcuni dei possibili interventi diretti a migliorare la sinergia tra Parlamento e Governo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione.

Preliminarmente, però, non posso non fare un brevissimo cenno alla rilevanza attribuita da questo Governo all'obiettivo della semplificazione, obiettivo che emerge con chiarezza sin dai primi atti compiuti. In questa prospettiva, va ad esempio ricordata la scelta di contenere la compagine governativa, riducendo il numero dei ministeri e il numero complessivo dei componenti del Governo. È un intervento che non solo mira all'esigenza, del tutto condivisibile, di contenimento dei costi della politica, ma ha anche benefici effetti sui flussi di produzione normativa, ove si consideri che la moltiplicazione dei ministeri, dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio e dei Sottosegretari determina inevitabilmente un aumento della pressione verso la produzione di leggi, regolamenti e decreti.

La rilevanza del tema della semplificazione nell'azione del Governo è desumibile anche dal concreto contenuto dei primi provvedimenti adottati. Basti pensare alle misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008, in materia di sportello unico per le imprese, «taglia-oneri» amministrativi, «taglia-enti», «taglia-leggi», con l'abrogazione di quasi 3.500 leggi obsolete e fonti di dannose incertezze e complicazioni.

All'esame del Parlamento, inoltre, sono state sottoposte anche ulteriori norme in materia di riduzione e certezza dei tempi dei procedimenti amministrativi, conferenza dei servizi, silenzio-assenso, ma anche modernizzazione e semplificazione del processo civile.

Anche se meno appariscente, di grande rilevanza è il recentissimo regolamento sull'analisi di impatto della regolazione (AIR).

Voglio infine ricordare anche la prosecuzione delle attività inerenti il cosiddetto progetto «Normattiva», che dovrebbe garantire ai cittadini la conoscenza piena e gratuita di tutte le norme vigenti, abbiano esse rango primario o secondario.

Siamo con ciò giunti alla terza e conclusiva parte del mio intervento, quella relativa alla riflessione sulle iniziative da intraprendere per migliorare in futuro, a regime, la qualità della legislazione ed evitare il ripetersi dei fenomeni che hanno dato origine alla situazione esistente.

Non intendo sottrarmi al confronto sulla tematica che a tale riguardo viene in modo ricorrente sollevata. Si sostiene infatti che il Governo, in sostanza, da un lato, dichiarerebbe di volersi ergere a paladino delle politiche di semplificazione, sia amministrativa che legislativa, ma, dall'altro, agirebbe concretamente nel senso inverso, vale a dire che, con il frequente ricorso all'adozione di decreti-legge e di finanziarie *omnibus*, provvedimenti spesso frettolosamente modificati a seguito di maxi emendamenti approvati ricorrendo alla questione di fiducia, il Governo contribuirebbe di fatto allo scadimento della qualità della regolazione.

A mio avviso, la vera causa di fenomeni quali l'eccessivo ricorso a decreti-legge o l'emanazione di finanziarie con più di mille commi è lo stato di profonda crisi in cui versa il procedimento legislativo ordinario. I tempi lunghi ed indeterminati della decisione parlamentare e la mancanza di qualsiasi certezza sulla conclusione dell'*iter* legislativo ordinario, anche di quello relativo alle iniziative che attuano il programma del Governo, costituiscono potenti fattori di deterrenza nella ordinaria produzione di proposte legislative da parte dell'Esecutivo e sono alla base di quella sorta di fuga verso i procedimenti legislativi speciali (decreti-legge, leggi delega, leggi finanziarie *omnibus*) alla quale assistiamo da diversi anni.

Il riferimento al programma di Governo appare degno di particolare sottolineatura, perché è su tale programma che in sede elettorale si è formato il consenso della maggioranza degli elettori. La centralità delle scelte del corpo elettorale, che mai come nell'attuale sistema hanno una forte valenza di contenuti di merito, richiede che, da parte delle istituzioni, sia assicurata, con tempi certi e metodo di confronto, la realizzazione del programma di Governo, su cui quelle scelte si sono indirizzate.

Il procedimento legislativo è la sede in cui tali scelte vengono attuate e dovrebbe ispirarsi ad una logica di tempi certi, pur nell'approfondimento del confronto tra le parti politiche, per corrispondere ad un fisiologico rapporto tra istituzioni e corpo elettorale.

Come ho già ricordato, il Governo ha cercato, all'interno del quadro costituzionale, legislativo e regolamentare vigente, di ridurre tali fenomeni patologici. Basti pensare alle innovazioni che stanno caratterizzando l'esame del disegno di legge finanziaria, licenziato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato. Quest'anno, il Governo ha presentato un disegno di legge finanziaria molto asciutto, composto solo da tre articoli e

45 commi, immediatamente riconducibile alla funzione propria di tale strumento legislativo.

Concentrarsi sul tema dei tempi del procedimento legislativo, nell'attuale fase storica, caratterizzata da una forte accelerazione dei processi economici e sociali, significa affrontare la questione problematica della sincronizzazione fra tempi della società e tempi della risposta legislativa, i quali, a causa della crescente complessità istituzionale che deriva dall'inserimento dell'ordinamento nazionale in un sistema decisionale multilivello, tendono ad allungarsi.

Per rendersene conto basta qualche dato. Nelle legislature XIII e XIV, le ultime che sono arrivate a naturale scadenza, il tempo medio impiegato per l'approvazione definitiva dei disegni di legge ordinari del Governo (per tali intendendosi quelli diversi dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, dai disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali e dai disegni di legge finanziaria e di bilancio) è stato pari, rispettivamente, a 374 e 388 giorni.

Altrettanto insoddisfacente è il dato relativo alla percentuale dei disegni di legge ordinari, come prima definiti, presentati dal Governo e giunti all'approvazione definitiva: il 30 per cento nella XIII legislatura, il 60 per cento nella XIV e, complice lo scioglimento anticipato delle Camere, solo il 17 per cento nella XV.

Un punto in particolare è doveroso, da parte mia, sottolineare. Come dimostra anche il confronto con le altre grandi democrazie europee, è perfettamente normale che una percentuale molto alta delle leggi approvate sia di iniziativa governativa. Questo non fa assolutamente venir meno il ruolo del Parlamento.

Dal confronto con le altre esperienze europee emerge, inoltre, un dato univoco: in tutti i maggiori Paesi europei gli Esecutivi hanno un'influenza sui tempi e sui contenuti delle decisioni parlamentari molto superiore a quella del Governo italiano.

Nel nostro ordinamento, invece, il Governo non ha alcuna garanzia di approvazione (o reiezione) in tempi certi delle proposte di diretta attuazione del proprio programma. Tale situazione è ulteriormente aggravata dall'esistenza di profonde asimmetrie regolamentari fra Camera e Senato, che non appaiono giustificate e che contribuiscono a determinare quel carattere caotico ed alluvionale della nostra produzione legislativa. Basti pensare al differente regime in materia di contingentamento dei disegni di legge di conversione dei decreti, previsto al Senato ma non alla Camera. Specularmente diverso è il regime di emendabilità dei decreti, assai più coerente alla Camera. Diverse sono anche le prassi in materia di contingentamento degli altri disegni di legge. Un'altra asimmetria disfunzionale è poi quella relativa alle norme regolamentari sull'esame dei disegni di legge collegati, laddove, mentre alla Camera è possibile per il Governo chiedere di fissare una data certa per la conclusione dell'esame, al Senato manca alcuna indicazione in proposito. Anche per questo, presidente Pastore, mi consenta di esprimere l'apprezzamento del Governo per l'inizio dell'esame delle proposte di modifica regolamentari che proprio oggi il

presidente del Senato Schifani ha voluto avviare presso la Giunta per il Regolamento del Senato.

È questo il punto fondamentale. Bisogna «ricostruire» un ordinato procedimento di approvazione delle iniziative legislative, sia governative che parlamentari, con tempi brevi, ma soprattutto prevedibili. Questo eviterà il ripetersi di quelle distorsioni che hanno caratterizzato l'attività legislativa negli ultimi decenni ed hanno fortemente contribuito, come noto, a causare l'attuale disastrosa situazione del nostro quadro normativo. Ma, soprattutto, consentirà un miglioramento della qualità della regolazione, poiché una *better regulation* presuppone processi decisionali fluidi a vantaggio della trasparenza delle scelte normative per i destinatari della regolazione stessa.

Del resto, l'attuale situazione danneggia il Parlamento, che non è sempre in grado di esercitare con piena consapevolezza le proprie funzioni costituzionali, ma finisce per danneggiare anche il Governo, che non può attuare in modo compiuto e coerente le proprie strategie legislative dirette a dare concreta attuazione al programma, sulla cui base ha ricevuto l'investitura popolare e la fiducia del Parlamento.

Esistono in questa fase storica, a mio giudizio, tutte le condizioni per intervenire strutturalmente sulle criticità che l'attuale sistema di produzione normativa presenta. In questa prospettiva, la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione potrebbe costituire uno snodo parlamentare davvero importante per il confronto sull'attuazione delle più efficaci misure di semplificazione e sulla valutazione degli oneri amministrativi derivanti dalla regolazione.

Una collaborazione di questo tipo potrebbe essere di grande utilità, ad esempio, oltre che per le già ricordate attività connesse al «taglia-enti e al «taglia-leggi», anche per la costruzione di un utile sistema di analisi preventiva degli effetti della regolazione in termini di adempimenti per imprese e cittadini.

Sarebbe, ad esempio, importante sviluppare le intuizioni che furono alla base dell'istituzione nella XIII legislatura alla Camera del Comitato per la legislazione, superando alcune caratteristiche (come la mancata previsione di un organo analogo al Senato) che attualmente ne limitano significativamente la portata.

Se si crede, come io credo, che la qualità della legislazione sia, in questa fase storica, un valore politico primario, che deve essere in grado di confrontarsi su un piede di parità con gli altri valori politici in gioco, occorre allora configurare in modo coerente la trama istituzionale dei soggetti che presiedono a tale valore.

Sarà in questo modo possibile realizzare quella proficua collaborazione tra Governo e Parlamento cui ho accennato all'inizio per risolvere le problematiche che il Paese ha e, tra queste, quella dell'estrema complessità dell'ordinamento legislativo ed amministrativo.

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringrazio per una relazione in piena sintonia con la nostra funzione istituzionale e che so rispondere a

concetti e a posizioni, non formalmente espressi, ma sostanzialmente sentiti e condivisi.

Lascio ora la parola ai colleghi che vorranno porle delle domande.

DELLA VEDOVA. Ringrazio il ministro Vito perché, anche nella sua qualità di Ministro per i rapporti con il Parlamento, oltre che di parlamentare di lungo corso, con responsabilità di Capogruppo nelle due legislature precedenti, ha focalizzato la sua relazione sull'aspetto del flusso di leggi, quindi della produzione e della qualità, con una serie di considerazioni che credo siano unanimemente o quasi condivise.

Vorrei soffermarmi sulla questione dei Regolamenti parlamentari. Per esempio, ho visto che nella nota che ci avete consegnato c'è anche una valutazione del numero di commi dei maxiemendamenti alla finanziaria delle precedenti legislature. Questa volta invece, con una iniziativa squisitamente politica – salvo che i senatori facciano disastri, ma non penso – il testo licenziato alla Camera, prescindendo dal merito, ha una qualità straordinariamente superiore. Ripeto, non parlo del merito, ma della leggibilità e della comunicabilità di quanto contenuto nella finanziaria approvata, entrambe dovute ad un testo che è rimasto coerente, semplice, con pochi articoli e pochi commi. Tutto sommato anche il decreto n. 112 approvato lo scorso luglio rispondeva a questi criteri. In quel caso venne posta la fiducia, in questo, almeno alla Camera, no.

Sulla procedura della legge di bilancio, nel quadro più generale della ridefinizione dei Regolamenti parlamentari, credo sia necessaria un'attenzione particolare. Vi è stato e vi è un ampio dibattito sul tema, anche se non so se si riuscirà in questa legislatura ad attuare una modifica di sistema della procedura di bilancio.

Volevo chiedere al Ministro se il riferimento, che puntualmente viene fatto, alla necessità di adeguare i Regolamenti parlamentari per garantire alla legislazione qualità e velocità, in particolare per i provvedimenti del Governo di attuazione del programma, si trasformerà in qualcosa di concreto. Al di là della specifica sul programma, perché non vorrei che si aprisse la discussione se un tema vi rientri o meno, potrebbe essere importante garantire al Governo percorsi certi di esame dei suoi provvedimenti, come succede in altri Paesi, nei quali, o il Governo ha il potere di fissare l'agenda parlamentare o gli viene riservata una corsia preferenziale con tempi certi per la votazione in Parlamento dei provvedimenti.

È possibile dare qualche indicazione in più sui Regolamenti? Non è compito nostro occuparcene, ma potremmo anche fare un po' da *lobby* individuando quali sono gli aspetti regolamentari che congiurano contro una produzione normativa che risponda in termini di qualità e di tempi alle considerazioni che sono state fatte.

Da una parte, abbiamo la procedura di bilancio, dall'altra, quella per tutti gli altri provvedimenti legislativi: non so se sia possibile conoscere anche lo stato all'arte, visto che il Ministro ha appena citato l'iniziativa del presidente del Senato Schifani. Mi chiedo, però, se sia stata assunta un'iniziativa organica di ridefinizione dei Regolamenti, al fine di facilitare

una loro maggiore convergenza, e quali possano essere i punti fondamentali di tale revisione, per dare attuazione alle considerazioni sviluppate nella sua relazione.

LOVELLI. Signor Presidente, anch'io desidero unirmi ai ringraziamenti appena formulati al Ministro per la relazione che ha svolto, associandomi senz'altro alla richiesta già formulata sul tema dei Regolamenti, che quindi non ripeterò perché il Ministro ne avrà preso nota per darci una risposta in proposito.

È difficile non essere d'accordo sull'impianto della relazione che oggi il Ministro ci ha presentato. Vi ho trovato un richiamo al dibattito sulla materia della semplificazione del procedimento legislativo e del rapporto tra Governo e Parlamento, che ormai è abbastanza consolidato, salvo il fatto che, dal punto di vista politico, in ogni legislatura viene utilizzato naturalmente dalla maggioranza o dall'opposizione per obiettivi di polemica politica. Non voglio entrare in quest'ambito, però, perché preferisco esprimere una considerazione in ordine al fatto che, se sulla natura dei problemi vi sono un accordo ed un'analisi abbastanza condivisi, occorre domandarsi perché, alla fine, non arriviamo a trovare soluzioni altrettanto condivise. Si tratta solo di un problema relativo al percorso da seguire nelle Aule parlamentari? O è di ordine politico generale, secondo il principio che ho ricordato prima, ossia che, con il cambio delle maggioranze, le responsabilità si scaricano poi sull'uno o sull'altro?

Bisogna certamente compiere tale analisi della situazione, anche perché, se guardiamo all'esperienza di questi primi sei mesi di attività parlamentare e di Governo, le contraddizioni emergono. È vero che abbiamo votato una legge finanziaria di tre articoli, con pochi emendamenti (e questa è stata un'innovazione rispetto al passato); è altrettanto vero però – lo vorrei ricordare – che la legge finanziaria è stata approvata alla Camera in questo modo, in pochi giorni, dopo l'intervento del presidente Fini, che ha «stoppat» l'autorizzazione preventiva all'apposizione della questione di fiducia, che era già stata preannunciata nell'*iter* di approvazione della legge finanziaria; ed è altrettanto vero che la legge finanziaria, così come è uscita, è figlia della manovra di luglio, che è stata portata in Aula con un decreto-legge approvato con un voto di fiducia.

È evidente, quindi, che vi è un problema non risolto, che riguarda certamente l'impostazione della legge finanziaria, ma anche la qualità del lavoro legislativo. Anche questo, infatti, viene ricordato nella sua relazione, signor Ministro: ho già ribadito in questa sede, nelle precedenti sedute, che, se dovessimo andare a leggere qualche articolo di quelli approvati nel corso dell'attività parlamentare di questi mesi, incontreremmo sicuramente una certa difficoltà di comprensione, che metterebbe in discussione anche la qualità del testo di legge che qui viene denunciata.

Vorrei aggiungere un altro elemento: per quanto riguarda il rapporto fra programma di Governo e procedimento legislativo, penso che, in linea di principio, debba esservi un collegamento. È un obiettivo da raggiungere quello di consentire a chi ha la maggioranza di Governo di realizzare il

proprio programma, anche attraverso una procedura parlamentare che lo consenta. Nello stesso tempo, mi verrebbe da chiedere come avremmo potuto approvare con una normativa di questo tipo il «lodo Alfano», che, in questa legislatura, è stata la legge che abbiamo approvato più velocemente. Sono stato parlamentare solo nella precedente legislatura, ma posso dire che è la legge che in questi due anni e mezzo abbiamo approvato in tempi più rapidi, nonostante il fatto che sicuramente non rientrasse nel programma di Governo.

È chiaro quindi che se impostiamo un lavoro sui Regolamenti parlamentari e sul miglioramento della procedura legislativa, anche in relazione agli obiettivi del programma di Governo, bisogna tenere presenti le questioni che si pongono concretamente all'attività parlamentare.

Ho concluso il mio intervento, signor Presidente, nel quale ho voluto solo esprimere alcune osservazioni perché, per il resto, mi associo alle domande già rivolte al Ministro. Per rimanere nell'ambito del lavoro della nostra Commissione (che, essendo bicamerale, interviene su un passaggio specifico, come l'esame dei decreti legislativi, senza una competenza generale), nel momento in cui si affronta organicamente una materia come quella che lei ha evidenziato, signor Ministro, sarebbe probabilmente interessante ed utile, in prospettiva, che un organismo bicamerale ne accompagnasse l'elaborazione. Una discussione di merito, non tanto su questa Commissione, quanto sulle modalità di coordinamento del lavoro fra le due Camere, potrebbe forse risultare di grande attualità.

PRESIDENTE. Vorrei svolgere rapidamente alcune considerazioni, oltre a ribadire il mio personale ringraziamento al Ministro, anche per la lucidità del suo intervento.

I colleghi hanno accennato al problema dei Regolamenti, i quali, evidentemente, rappresentano la fonte normativa per indirizzare l'attività del Parlamento; vi sono, però, anche fonti esterne, come le leggi ordinarie, oltre alla Costituzione, che vincola tutti. Le fonti esterne, in alcuni casi, vincolano l'attività parlamentare, mentre in altri non lo fanno quasi per nulla o molto poco. Ad esempio, la legge di contabilità è una di quelle che vincolano l'attività parlamentare, tramite il collegamento con l'articolo 81 della Costituzione.

Altre norme e leggi, che potremmo definire di sistema, approvate in particolare in queste ultime legislature, anche con ampio consenso (mi riferisco al bistrattatissimo statuto del contribuente o a leggi analoghe), non hanno alcun effetto sulle procedure parlamentari. Non ho mai assistito a dichiarazioni di inammissibilità di una norma che ne contraddiceva un'altra, dichiarata invece fondamentale dallo statuto del contribuente o da altre normative analoghe, così come spesso ho visto il Governo, ma anche singoli parlamentari, presentare emendamenti che in qualche modo violavano tali tipologie di norme e leggi.

Ritengo molto difficile arrivare ad un risultato ottimale: anche nel disegno di legge n. 1082 (il collegato), vi è una norma sulla chiarezza normativa indubbiamente positiva e condivisibile, che ognuno di noi – ne

sono convinto – ritiene più che opportuna. Sappiamo già, però, che la norma formulata in quel modo è diretta al legislatore e potrebbe essere tranquillamente violata senza alcuna conseguenza, né sul piano della procedura, né tanto meno su quello del merito.

Mentre vi è un soggetto, signor Ministro, che può essere influenzato da norme di legge di questo tipo: è il Governo, che deve svolgere la sua attività lungo binari ben precisi, tracciati con la legge n. 400 del 1988, a prescindere dai controlli esercitati da parte del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, delle Commissioni parlamentari in sede consultiva, e così via. Credo che tale indirizzo, nella maggior parte dei casi (tranne qualche violazione in materia di decreti-legge, ma parlo in generale, non mi riferisco a questa legislatura), sia sostanzialmente rispettato.

Non ritiene il Ministro che si potrebbe potenziare e valorizzare l'attività normativa del Governo (non quella legislativa, ma quella regolamentare), modificando gli strumenti previsti nella legge n. 400, che in realtà sono addirittura più lenti della procedura legislativa? Ricordo che, quando qualche anno fa si iniziò ad approvare le leggi di semplificazione, gli stessi sostenitori della delegificazione cominciarono ad apprezzare maggiormente il ricorso alla fonte primaria, quella legislativa, perché ha una procedura più rapida, più semplice e non è soggetta a controlli tecnici come la produzione regolamentare.

Questo deve indurci a considerare la possibilità di liberare i regolamenti da passaggi che possono renderli poco efficaci, per sostituire poi la fonte legislativa con quella regolamentare. Oggi stiamo realizzando invece un processo inverso, cioè sostituiamo i regolamenti con le leggi, anziché (e questo dovrebbe essere l'indirizzo prevalente) sostituire a queste ultime i regolamenti, che non solo sono più flessibili, più semplici, ma sono anche modificabili nel tempo. La legislazione, invece, cristallizza certe situazioni, che possono essere modificate solo con un ulteriore processo legislativo.

Sarebbe opportuno indirizzare la norma sulla chiarezza normativa, contenuta all'articolo 3 del disegno di legge n. 1082, a chi produce leggi al di fuori del Parlamento, cioè il Governo, per la decretazione d'urgenza, per l'approvazione di decreti legislativi, per i regolamenti, per la presentazione di emendamenti in sede parlamentare. In questo modo, attraverso il Governo, si può cominciare ad inserire nel percorso parlamentare quelle buone pratiche che dovrebbero essere proprie di ogni Camera legislativa. Tuttavia, nonostante le circolari, le disposizioni, gli avvisi, ciò non avviene.

Vorremmo pertanto avere dal Governo, a fronte di qualche non commendevole esempio (ripeto però che faccio una valutazione generale, non mi riferisco a questa legislatura), un polo di riferimento per modificare le abitudini nel campo della produzione legislativa.

VITO. Signor Presidente, ringrazio lei e i componenti della Commissione per l'attenzione rivolta alla mia relazione. Cercherò di rispondere ai quesiti posti da lei e dai colleghi intervenuti.

Innanzitutto, il tema dei Regolamenti parlamentari è particolarmente attuale e delicato, sia perché è una materia sulla quale non è previsto un intervento anche esterno del Governo (essendo un'attività che, come è noto, è interna ed esclusiva delle Camere), sia perché la modifica dei Regolamenti parlamentari rientra tra quelle materie che, per ragioni di tradizione ma anche di opportunità politica, che condivido, dovrebbe essere sottratta alla polemica fra le parti e, come ricordava giustamente l'onorevole Lovelli, alla ciclicità dello scambio dei ruoli, per cui, a seconda di chi sia maggioranza o opposizione, certe modifiche regolamentari vengono auspiccate o fortemente criticate. Dobbiamo pertanto cercare di compiere un'analisi oggettiva delle possibili soluzioni indicate.

Attraverso i Regolamenti parlamentari, si può fare molto per intervenire, come abbiamo detto, sul flusso delle procedure legislative, sulla qualità della legislazione, anche per migliorare l'atteggiamento generale da parte del cittadino, dell'opinione pubblica nei confronti dell'impatto che la legge approvata dal Parlamento ha sulle imprese, sulle famiglie, sulla società.

È indubbio, infatti, che oggi viviamo in un periodo di forte crisi della legge, da una parte, e dell'immagine del Parlamento e delle istituzioni politiche, dall'altra. Un'adeguata risposta, anche attraverso la modifica delle procedure legislative, del processo di formazione della norma, a mio giudizio, potrebbe servire a superare tanto la crisi della legge, quanto la crisi di immagine delle istituzioni. Sarebbe la dimostrazione della volontà di recuperare l'efficienza nel rapporto con gli elettori (riprendiamo quindi il concetto del programma di Governo votato dagli elettori), ma anche della volontà delle istituzioni parlamentari di recuperare la concretezza dell'agire politico, che sicuramente può essere percepita dall'opinione pubblica come una risposta più efficace, rispetto ai costi che sono contenuti nel non agire politico.

Non entrerò adesso nel merito delle proposte di modifica dei Regolamenti, che sono state depositate. Non è questa la sede e non rientra tra le mie competenze farlo, però prendo atto che sono state presentate proposte di modifica, sia alla Camera che al Senato, da parlamentari appartenenti a entrambi gli schieramenti politici, e che in esse sono contenute molte delle soluzioni che anch'io mi sono permesso di auspicare in questa relazione, a proposito della prevedibilità e della certezza dei tempi, della possibilità per il Governo di avere un ruolo attivo nel procedimento legislativo e, soprattutto, nel processo di formazione delle decisioni rispetto alle priorità legislative che il Parlamento assume. A tale processo, infatti, oggi il Governo è del tutto estraneo. Laddove esso venga coinvolto, lo si deve più alla buona volontà dei Presidenti di entrambi i rami del Parlamento, che ringrazio, e delle Conferenze dei Capigruppo.

Nelle proposte di modifica che sono state presentate, vi sono soluzioni possibili, che riteniamo utili. Per questo credo che si possa guardare con fiducia al lavoro che è iniziato proprio oggi.

Naturalmente, onorevole Lovelli, non stiamo attendendo le proposte di modifica del Regolamento per cercare di superare le criticità che noi

stessi riconosciamo nel procedimento legislativo e che talvolta possono essere ricondotte (poi, presidente Pastore, affronterò anche la questione che lei ha posto) alla responsabilità diretta del Governo. È sempre difficile tessere le proprie lodi e si spera che vengano riconosciute dagli altri, però credo sia utile ricordare alcuni elementi.

Parlo innanzitutto della legge finanziaria. È un cambiamento non banale, perché è da decenni che vengono rivolte critiche alle leggi finanziarie *omnibus*, che sono considerate uno dei principali elementi di distorsione normativa e come uno dei pessimi esempi di legislazione, anche dal punto di vista del rapporto tra Parlamento e istituzioni, tra leggi e cittadini e imprese. Il fatto che per la prima volta, quest'anno, sia stato presentato un disegno di legge finanziaria in cui vi sono esclusivamente norme di contenuto proprio, specifico e ridotto, attinenti alla manovra di finanza pubblica, che hanno consentito anche al Parlamento, in un processo virtuoso, di introdurre modifiche attinenti esclusivamente all'oggetto della manovra di finanza pubblica, secondo me è un dato di grande rilevanza, che non va sottaciuto. Di ciò va riconosciuto il merito al Governo e al Parlamento, a dimostrazione di quanto abbiamo sostenuto nella nostra relazione, cioè che, quando si instaurano tali processi virtuosi, si interviene, non a scapito del Parlamento per avvantaggiare il Governo, ma a vantaggio di tutti, delle istituzioni e del Paese.

È vero che è stato presentato il decreto-legge n. 112 del 2008, ma quel provvedimento, che tra l'altro appartiene ad una recente tradizione di decreti-legge e di provvedimenti sulla finanza pubblica approvati prima della pausa estiva anche dai precedenti Governi di diverse maggioranze (ma non vogliamo ricorrere a questa giustificazione), aveva il merito di sollevare il problema di rispettare appunto il contenuto proprio della legge finanziaria e di imporre dei limiti al Governo e al Parlamento. Comunque, il contenuto del decreto-legge n. 112 aveva un'ampiezza decisamente inferiore, anche da un punto di vista quantitativo, rispetto alle precedenti manovre finanziarie. È vero che poi è stata posta la fiducia – ora vengo ad un altro punto sul quale vorrei rimarcare la condotta del Governo – ma questa riguardava i testi che erano stati modificati, rispetto alla proposta governativa, dalle Commissioni parlamentari. Per la prima volta su manovre così ampie e profonde, le Commissioni bilancio, prima della Camera, poi del Senato, sono riuscite a concludere il loro lavoro in sede referente. Il Governo ha rispettato la loro volontà e ha posto, sì, la fiducia, ma perché la conclusione dell'attività parlamentare in vista della sospensione dei lavori per la pausa estiva non avrebbe consentito la conversione del decreto. E comunque, lo ripeto, il testo era quello prodotto dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, quindi la fiducia ha avuto un impatto meno invasivo delle prerogative parlamentari.

Quanto alla abituale – e anche giusta – critica alla qualità della legislazione che riguarda la competenza del Governo e che ha per oggetto i maxi emendamenti, l'Esecutivo di cui mi onoro di far parte, in questa legislatura, non ha mai fatto ricorso a maxi emendamenti in senso proprio. Quando sono stati presentati emendamenti contenenti più articoli, questo

ha avuto solo l'effetto tecnico di permettere l'apposizione della fiducia e comunque riprendendo i testi che erano stati votati dalla Commissione. In alcuni casi si è reso necessario arrivare alla riproposizione di un articolo unico proprio per recepire i pareri espressi da altre Commissioni parlamentari o per inglobare i pareri favorevoli su emendamenti parlamentari.

Credo sia possibile attivare, anche a norme vigenti, delle procedure virtuose. Naturalmente queste non sono sufficienti.

L'esempio sul cosiddetto lodo Alfano prova esattamente il contrario di quanto è stato detto. Il fatto che sia stato l'unico disegno di legge ordinario approvato dalle Camere, in tempi poi così ristretti, dimostra la difficoltà di avere una normale, fisiologica attività parlamentare dedicata all'approvazione dei disegni di legge governativi, proprio quelli che fanno riferimento all'attuazione del programma di Governo. A sei mesi dall'inizio della legislatura si può dire che nessun disegno di legge governativo di attuazione del programma del Governo votato dagli elettori sia stato ancora sottoposto al voto delle Camere. Il primo di questi, quello sulla sicurezza, è all'esame del Senato.

Non voglio entrare nel merito delle polemiche ma, se è vero che il «lodo Alfano» non attua il programma del Governo, è vero anche che ha cercato di porre rimedio ad una situazione che ha visto il Governo protagonista e vittima. In quel caso infatti ci trovavamo di fronte alla presentazione di un emendamento parlamentare, naturalmente legittimo e anche sostenuto dal Governo, che modificava profondamente un decreto-legge del Governo in materia di sicurezza. La presentazione del cosiddetto lodo Alfano ha consentito al Governo di far recuperare a quel decreto-legge la caratteristica, anche normativa, propria, contenuta nel testo originario varato dal Consiglio dei ministri. Alla base di quella procedura così rapida, che testimonia che quando c'è la volontà politica le Camere possono approvare disegni di legge importanti in meno di un mese, vi era anche la volontà di far recuperare al decreto-legge sulla sicurezza il suo carattere proprio.

Non mi soffermo, signor Presidente, sulle asimmetrie regolamentari che rendono possibile la presentazione di questi emendamenti, in verità non solo parlamentari, ma anche governativi, ai testi dei decreti-legge, che diventano quindi molto diversi rispetto ai testi originari varati dal Consiglio dei ministri.

Non tocca a me fare proposte. Sicuramente lei, signor Presidente, e i commissari saprete far valere un eventuale aumento dei poteri, delle funzioni e delle volontà di questa Commissione, che io, personalmente, valuterei con grande favore, sia rispetto alle proposte di modifica del Regolamento già presentate, sia rispetto al possibile ruolo che la stessa Commissione potrebbe assumere. Manca infatti una sede bicamerale – abbiamo citato prima il Comitato per la legislazione, presente solo alla Camera – che invece potrebbe essere molto utile, non solo per la qualità della regolazione e delle leggi, ma anche per compensare quelle asimmetrie regolamentari – che è giusto che ci siano, perché siamo nell'ambito delle prerogative autonome dei due rami del Parlamento – che hanno necessità, per quei beni che tutti stiamo cercando di tutelare, di essere contemperate.

Signor Presidente, rispetto all'osservazione specifica che lei ha fatto – in proposito ci sono anche dei dati che in parte abbiamo portato oggi – esistono delle tendenze difformi rispetto all'aumento della normazione delegata, così come vi è una certa tendenza, anche da parte di chi è fautore della normazione delegata, a ricorrere alla norma diretta e primaria. Se si ritenesse di utilizzare – credo che il ministro per la semplificazione normativa Calderoli sarebbe d'accordo – la sede del disegno di legge n. 1082 per introdurre un miglioramento della qualità dei regolamenti o la possibilità di rendere più agevole e più celere, al fine di incentivarlo, il ricorso a queste norme delegate, il Governo vi guarderebbe con favore. Anche noi avevamo rilevato che, solo per quanto riguarda i tempi di approvazione, i disegni di legge che contengono deleghe al Governo hanno un *iter* mediamente più lungo di quelli ordinari che non contengono deleghe al Governo. A questo *iter* più lungo, va poi aggiunto quello di attuazione della norma delegata. Ciò può rappresentare un disincentivo a ricorrere alla norma delegata, cui tutti noi invece abbiamo fatto riferimento.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, mi auguro che con questa audizione possa avere inizio un rapporto di collaborazione cui personalmente sono molto interessato, non solo per la parte che riguarda la specifica attuazione dei pareri che la Commissione è chiamata ad esprimere in via così autorevole, ma anche per potere avere un confronto continuo, e critico, durante l'attività legislativa, per raccogliere osservazioni e suggerimenti e, comunque, per potervi trasmettere i dati che periodicamente elaboriamo sul Governo in Parlamento. Questo affinché le finalità che stanno a cuore a noi tutti siano proficuamente raggiunte, con quello spirito di collaborazione istituzionale tra Governo e Parlamento al quale – credo di poterlo assicurare – intendiamo improntare la nostra attività.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande da parte dei colleghi, prima di congedare e ringraziare ancora il Ministro per il suo contributo, mi permetto di esprimere un auspicio.

So benissimo che il Governo, anche nell'uso dei suoi poteri, ha cercato di moderare – come il Ministro ha puntualmente indicato – certe abitudini che sono venute anche da un sistema legislativo molto complesso, dovuto a norme costituzionali e a norme regolamentari inadeguate, ma speriamo che questo percorso continui e che si possa arrivare ad una dialettica più serena tra Parlamento e Governo, intendendo, per Parlamento, non solo la maggioranza, ma anche l'opposizione.

Ringrazio ancora il Ministro per la sua partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,50.

