

ALLA RICERCA DELLA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI: LE RELAZIONI AI PROGETTI DI LEGGE IN PARLAMENTO

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Le funzioni della motivazione delle leggi: «guida» per l'interprete, strumento per il controllo di ragionevolezza e forma di legittimazione democratica oggettiva. – 1.2. Le relazioni ai progetti di legge come forma di motivazione delle leggi. – 1.3 La motivazione esplicita degli atti normativi nell'Unione europea e in Spagna. – 2. La moltiplicazione delle relazioni di accompagnamento e la loro tipologia. – 2.1. La «tradizionale» relazione illustrativa. – 2.2. La relazione tecnico-finanziaria, nella l. n. 362/1988 e nella prassi. – 2.3. La relazione tecnico-normativa: l'art. 79 del regolamento della Camera e la sua attuazione in sede governativa. – 2.4. La relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione: l'art. 5, l. n. 50/1999 e la direttiva del 27 marzo 2000. – 3. Profili procedurali: l'esame parlamentare delle relazioni e la loro richiesta o integrazione nel corso dell'*iter* dei progetti di legge. – 3.1. Le relazioni trasmesse «d'ufficio» e quelle richieste dal Parlamento: in particolare, le relazioni richieste da minoranze parlamentari. – 3.2. La verifica parlamentare delle relazioni governative. – 3.3. Le relazioni predisposte in Parlamento: le relazioni delle Commissioni all'Assemblea, prima e dopo la riforma del regolamento della Camera. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

La motivazione delle leggi costituisce un tema «classico» del diritto costituzionale, affrontato, negli anni '30, da grandi maestri quali Crisafulli e Mortati¹, ma non ha ricevuto specifica attenzione dalla dottrina in epoca repubblicana, con l'eccezione di (pur ottime) voci di enciclopedie giuridiche².

¹ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, I, 415 ss. e C. MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, ed. provv., Regia Univ. di Roma, Roma, 1935 (ora in *Id.*, *Raccolta di scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1972, 471 ss.).

² Il riferimento è ai lavori di G. LOMBARDI, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Utet, Torino, 1964, 954 ss., e di P. CARETTI, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in

Non è certo questa la sede per svolgerlo: ci si intende limitare, in coerenza con l'approccio proprio dell'Osservatorio, ad esaminare alcuni degli strumenti che, nell'attuale prassi parlamentare, possono consentire all'interprete di ricercare una motivazione delle leggi. L'attenzione sarà concentrata su quei documenti che accompagnano i progetti di legge, e che vanno sotto il nome (generico) di «relazioni», in quanto interessati, negli ultimi anni, da una serie di mutamenti, di vario tipo e di varia fonte, ma tutti diretti ad aumentarne l'apporto informativo.

È chiaro pertanto che questa indagine non esaurisce in alcun modo l'ambito di una possibile ricerca della motivazione delle leggi. Da essa sono infatti escluse, in primo luogo, le forme di motivazione esplicita che possono rinvenirsi nell'articolato³, nel titolo⁴ o nel preambolo degli atti legislativi⁵; in se-

Enc. giur., XX, Roma, 1990, 1 ss., nonché di L. VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Utet, Torino, 1995, 30 ss. (riprodotta, con ampliamenti, anche in ID., *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995, spec. 111 ss.). Si veda peraltro, di recente, G. SCACCIA, «*Motivi della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale*», in *Iter legis*, settembre-dicembre 1998, 15 ss. e ID., *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 120 ss. Da ultimo, sottolinea che il tema «della motivazione degli atti legislativi e normativi in generale» ha avuto nel nostro Paese «scarsa attenzione, sulla base dell'idea che la legge è l'atto politico per eccellenza, che le norme si distaccano dal suo autore», F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in C. PINELLI (a cura di), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del convegno di Macerata, 21-22 maggio 1999, Giuffrè, Milano, 2000, 3 ss., spec. 21 ss.

³ Com'è noto, sono piuttosto frequenti (benché in genere molto criticati) i casi di leggi il cui articolato si apre con l'enunciazione della finalità che esse perseguono. Per alcuni esempi, cfr. C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. parl.*, 1996, 417 ss., spec. 424.

⁴ Sul problema del valore del titolo delle leggi, cfr. A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e «forza di legge»)*, in *Giur. cost.*, 1965, 1635 ss.

⁵ Una forma di motivazione esplicita è prevista per i decreti-legge, ad opera dell'art. 15, l. n. 400/1988, ove ha stabilito che i decreti-legge debbano indicare, nel preambolo, le «circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione» (su cui cfr. L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., 195 ss.; C. SALAZAR, *La motivazione*, cit., 430 ss.; F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della l. n. 400/1988 relative alla potestà normativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Cedam, Padova, 1998, 53 ss., spec. 65). Tale previsione è stata poi valorizzata dall'art. 96-bis, c. 2°, del regolamento della Camera, come modificato il 24 settembre 1997: esso, da un lato, ha stabilito che nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione sia «dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge» e, soprattutto, siano «descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento»; dall'altro, con disciplina speciale, ha consentito alle Commissioni parlamentari di chiedere al Governo un'integrazione degli «elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge» (cfr. A. CELOTTO-A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. parl.*, 1998, 651 ss. e A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*

condo luogo, i lavori preparatori, intesi in senso stretto, ossia come resoconti dei dibattiti svoltisi in parlamento. In via preliminare, può peraltro essere non inutile ripercorrere, per sommi capi, taluni esiti a cui sembra essere sinora pervenuto il dibattito sul tema della motivazione delle leggi, se non altro al fine di sgombrare il campo da possibili equivoci che altrimenti rischierebbero di rendere incerto lo stesso fondamento dell'indagine che qui si intraprende.

1.1. *Le funzioni della motivazione delle leggi: «guida» per l'interprete, strumento per il controllo di ragionevolezza e forma di legittimazione democratica oggettiva*

Dovendo individuare le principali funzioni che, in astratto, possono essere svolte dalla motivazione delle leggi, sembra possibile ricondurle nell'ambito di tre grandi categorie⁶.

In primo luogo, la motivazione delle leggi può costituire una «guida» per l'interprete. Attraverso di essa, cioè, il legislatore può fare in modo che coloro i quali sono chiamati ad applicare e ad interpretare la legge (quindi, le pubbliche amministrazioni e i giudici) lo facciano «correttamente», vale a dire conformemente alle attribuzioni di senso e di valore che il legislatore ha inteso darle. Questa prima funzione è probabilmente quella più controversa, in quanto può sì valere a rafforzare l'origine democratica della legge approvata da parlamenti democraticamente eletti, ma può altresì riconnettersi a leggi provenienti da organi privi di ogni legittimazione democratica; inoltre, è evidente che in tal modo la motivazione delle leggi si propone dichiaratamente il fine di limitare la discrezionalità dell'interprete. Non a caso, su questa funzione della motivazione dei provvedimenti legislativi hanno frequentemente posto l'accento teorie o regimi di tipo non democratico: si pen-

dei decreti-legge, Giuffrè, Milano, 2000, spec. 29 ss.). Per un esempio di decreto-legge accompagnato da un preambolo caratterizzato da una motivazione notevolmente ampia, riferita non solo alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, ma ai contenuti della disciplina introdotta (e che richiama elementi di fatto, quali scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare, dubbi interpretativi, dati statistici), cfr. il recente d.l. 24 novembre 2000, n. 341 (disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia).

⁶ Sulla «polifunzionalità» della motivazione cfr., con riferimento agli atti amministrativi, R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II ed., Monduzzi, Bologna, 1998, II, 1432 ss., A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1987, spec. 52 ss., nonché, con valenza più generale, R. SCARCIGLIA, *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, Giuffrè, Milano, 1999, 51 ss.

si a Platone, allorché suggeriva di far precedere al testo vero e proprio di tutte le leggi un proemio (o preludio) diretto, appunto, a far sì che «colui al quale si rivolge l'attività legislativa del legislatore accolga benevolmente quell'ordine che è appunto la legge, e grazie alla benevolenza, diventi più docile ad apprendere»⁷; o a Carl Schmitt, laddove propugnava un «nuovo stile di legislazione» (adottato dalla Germania nazionalsocialista), caratterizzato tra l'altro dalla presenza di preamboli programmatici dichiaratamente rivolti a limitare la libertà del giudice⁸.

In secondo luogo, la motivazione delle leggi può svolgere una funzione opposta, ampliando, invece di restringere, lo spazio di manovra del giudice, in quanto strumento utile per il controllo delle leggi da parte del giudice della loro costituzionalità. Evidentemente, per il giudice di una legge è più agevole, e, al tempo stesso, più incisiva, la valutazione della sua congruità rispetto ad uno scopo, nonché tra tale scopo e le finalità poste dalla carta costituzionale, ove lo scopo della legge venga esplicitato nella motivazione. Già Crisafulli individuava due possibili ipotesi di «vizi materiali», consistenti nella «contraddittorietà fra motivazione e disposizioni normative» e nell'«errore nei motivi esplicitamente enunciati»⁹; la giurisprudenza della Corte costituzionale, e in particolare quella sulla ragionevolezza delle leggi, si è successivamente incaricata di arricchire notevolmente il novero delle ipotesi in cui la motivazione delle leggi può venire in rilievo¹⁰, essendosi peraltro osservato che il più delle volte la motivazione delle leggi, come desumibile dai

⁷ Così PLATONE, *Le leggi* (323 a.C.), 723a, in ID., *Tutte le opere*, a cura di E.V. MALTESE, Newton, Roma, 1997, 219 ss. All'analisi del pensiero di Platone in proposito è dedicato il contributo di G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Il politico*, 1974, 173 ss., spec. 184 ss. Sul carattere totalitario del pensiero politico di Platone cfr. K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, I (Platone totalitario), a cura di D. ANTISERI, Armando, Roma, 1996, spec. 117 ss.

⁸ C. SCHMITT, *Kodifikation oder Novelle? Über die Aufgabe und Methode der heutigen Gesetzgebung*, in *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1935, 919 ss. Sul punto cfr. R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988, 296 ss. Di «función eminentemente propagandística» della motivazione delle leggi nella Germania nazionalsocialista e nella Spagna franchista parla F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, 1991, 47 ss., spec. 56 ss.

⁹ Con l'importante precisazione, per questa seconda ipotesi, che essa si verifica «solo quando l'errore cada sui motivi essenziali, in modo che la statuizione legislativa appaia strettamente collegata a quei determinati motivi viziati»: cfr. V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., 443 ss.

¹⁰ Cfr., sinteticamente, E. CHELI, *Le tecniche del giudizio: eguaglianza, ragionevolezza, bilanciamento*, in ID., *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996, 71 ss.: sono numerose «le pronunce nelle quali la Corte verifica l'irragionevolezza di una certa disciplina in relazione ai fini imposti da un determinato precetto costituzionale oppure in relazione agli scopi perseguiti dal legislatore».

lavori preparatori, «non ha importanza decisiva, e meno che mai esclusiva», nella ricostruzione del significato della norma e nell'accertamento della sua incostituzionalità¹¹. È chiaro che in questo modo si finisce per avvicinare, dal punto di vista logico, la legge all'atto amministrativo e per impiegare nel sindacato di costituzionalità categorie utilizzate dal giudice dell'amministrazione¹²: ma si tratta di un accostamento piuttosto naturale, tant'è che l'esigenza di una motivazione appare particolarmente avvertita per gli atti legislativi a contenuto puntuale o derogatorio, com'è noto assai comuni negli ordinamenti contemporanei¹³.

Una terza funzione propria della motivazione delle leggi è stata più di recente individuata da quella dottrina, tanto amministrativistica quanto costituzionalistica, che si è prefissa esplicitamente lo scopo di rinvenire un nuovo fondamento dell'obbligo di motivazione, anche sulla base della considerazione che tale obbligo, negli stati contemporanei, contraddistingue una gran parte degli atti dei pubblici poteri (e anzitutto i provvedimenti giurisdizionali e gli atti amministrativi)¹⁴: nell'ambito di una «teoria unitaria della motivazio-

¹¹ Così, alla luce di un'accurata analisi giurisprudenziale, G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza*, cit., 141. Tendono ad attribuire un maggior peso ai lavori preparatori M. PATRONO, *Interpretazione e «nuove» leggi*, in *Nomos*, 1988, n. 1, 61 ss. e L. PEGORARO, *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1441 ss. Per una recente affermazione giurisprudenziale dell'importanza dei lavori parlamentari, «il ricorso ai quali può essere rilevante per accertare le finalità perseguite dalla legge di delega e la portata dei principi e dei criteri da essa enunciati», cfr. C. cost., 17 luglio 2000, n. 292.

¹² Basti pensare al dibattito intorno alla configurabilità dell'eccesso di potere legislativo. Su tale dibattito, cfr., anche per ulteriori indicazioni, G. LOMBARDI, *Motivazione*, cit., 957 ss. e, recentemente, G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 167 ss.

¹³ Cfr., in questo senso, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, spec. 134 ss. e 244 ss. L'illustre autore sostiene – com'è noto – la necessità che le leggi-provvedimento siano motivate, facendosi così risultare «le ragioni che, sulla base dei presupposti accertati, si sono ritenute sufficienti per l'emanazione dell'atto», per consentire «una loro più esatta interpretazione ed il migliore espletamento del controllo di costituzionalità». Rietta perciò espressamente «l'opinione che considera incompatibile con l'indole propria degli atti legislativi primari l'imposizione dell'obbligo» di motivazione, ritenendo che essa «potrebbe accogliere limitatamente a quelle leggi contenenti norme non solo generali ed astratte, ma altresì non vincolate alla soddisfazione di interessi pubblici specifici, circoscritti nel tempo o nello spazio, in deroga al diritto comune». Più recentemente, cfr. M. MIDIRI, *Ponderazione degli interessi e scrutinio di ragionevolezza: un controllo sulla motivazione legislativa? (i catalogatori siciliani e i lavori preparatori della legge regionale)*, in *Nuove autonomie*, 1999, 411 ss.

¹⁴ Il riferimento, oltre che agli scritti di Romano Tassone, di cui alla nota successiva, è a P. CARETTI, *Motivazione*, cit., 1. Questo autore rileva infatti che, in un sistema in cui «ogni decisione che promana da organi dello Stato in tanto si legittima in quanto rappresenti l'espressione (sia pure diretta e mediata) della sovranità popolare», ai significati tradizionali dell'istituto

ne degli atti dei pubblici poteri», anche la motivazione delle leggi si presta ad essere considerata come una forma di «legittimazione democratica oggettiva», la cui valorizzazione appare coerente con la tendenza degli stati contemporanei a privilegiare i «principi oggettivi di legittimazione, a scapito di quelli soggettivi»¹⁵ e ad affermare «il principio della responsabilità di *tutti* i soggetti pubblici (e quindi anche del legislatore)»¹⁶. Dunque, nel caso delle leggi, la motivazione, come forma di legittimazione democratica oggettiva, si viene ad affiancare alla legittimazione democratica su base soggettiva delle decisioni legislative assunte dal parlamento, legittimazione che, evidentemente, si dubita che possa tuttora ritenersi – da sola – sufficiente¹⁷.

In Italia, com'è noto, la motivazione delle leggi non è prescritta¹⁸. Tale

della motivazione degli atti pubblici se ne aggiunge uno nuovo, che «individua nella motivazione un elemento essenziale per quella forma di controllo sull'esercizio dei pubblici poteri che ha come "soggetto interessato" di riferimento l'intera collettività».

¹⁵ Le espressioni virgolettate sono tratte da A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, Giappichelli, Torino, 1994, 33 ss.; cfr. anche ID., *Motivazione dei provvedimenti amministrativi*, cit., spec. 70 ss. In un'ottica non dissimile cfr. L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., spec. 118 ss. e 205 ss., il quale sottolinea a più riprese «la strumentalità della parte motiva dell'atto al valore democratico», evidenziando peraltro, «nell'esperienza costituzionale fin qui trascorsa, la vulnerazione costante di tale principio, a causa del mancato ricorso alla motivazione o a causa della sua insufficienza».

¹⁶ L'espressione appartiene a R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999, spec. 22 ss. e 241.

¹⁷ Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. «funzione democratica»*, cit., 39. Sulla concezione democratica del potere giurisdizionale come idea che è alla base dell'obbligo di motivare le sentenze posto dall'art. 111 Cost., in quanto «garantisce a tutti i cittadini la possibilità di un effettivo controllo sull'esercizio del potere giurisdizionale», ha insistito, a più riprese, M. TARUFFO (del quale si veda, sinteticamente, la voce *Motivazione della sentenza (dir. proc. civ.)*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990, 2 ss.). Volendosi utilizzare la terminologia proposta da F.W. SCHARPF (*Governare l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999, spec. 14 ss.), potrebbe parlarsi di legittimazione «orientata all'output» che si affianca ad una legittimazione «orientata sull'input».

¹⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., 425, il quale rileva «l'assenza, nell'ordinamento giuridico italiano, di una norma di diritto scritto o consuetudinario, prescrivente che le leggi siano motivate». Analogamente, cfr. G. LOMBARDI, *Motivazione*, cit., 955: visto che in proposito «il testo costituzionale tace», il legislatore deve ritenersi «libero di motivare il perché di determinate scelte tradotte in precetti legislativi, o di prescrivere motivazione per certi atti alla legge comunque collegati, ma in nessun caso la motivazione si può considerare come doverosa». Peraltro, nella Camera subalpina, nel corso della primissima fase di vigenza dello statuto albertino, vi furono casi di leggi precedute da un preambolo; poi prevalse la soluzione, fatta propria dal Senato regio, di non preporre alla legge alcuna formula esplicativa. Per un'interessante esposizione delle ragioni a favore e contrarie al preambolo delle leggi nel passaggio dalla monarchia assoluta alla monarchia costituzionale si veda il dibattito svoltosi nella Camera subalpina il 27 agosto 1849, in particolare tra il deputato Jacquemoud (per il quale il preambolo

principio tradizionale è stato chiaramente ribadito, nell'ordinamento repubblicano, dalla Corte costituzionale, in particolare in occasione di un giudizio sulla legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica, della quale veniva posta in questione la conformità rispetto ai fini di utilità generale richiesti dalla riserva rinforzata di legge di cui all'art. 43 Cost.: «di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto»¹⁹.

Dietro il principio così nettamente sancito dalla Corte costituzionale sembra esservi, in realtà, un duplice ordine di idee.

Per un verso, l'idea che il parlamento sia l'organo politico per eccellenza, espressione diretta della sovranità popolare, e che, pertanto, la sua manifestazione di volontà, la legge, possa anche essere immotivata e, al limite, errata, senza che tale organo venga ritenuto responsabile. Con l'affermarsi della Costituzione rigida e del sindacato di legittimità costituzionale il quadro è, come si sa, notevolmente cambiato relativamente alle leggi «errate», ove queste contrastino con norme o principi costituzionali, e sta gradualmente modificandosi per quanto attiene all'irresponsabilità del legislatore²⁰, ma non è venuto meno il principio per cui la legge può prescindere da ogni forma di motivazione²¹.

proposto dalla Commissione andrebbe soppresso, posto che i preamboli delle leggi avevano senso in una monarchia assoluta, affinché il popolo conoscesse le ragioni che hanno determinato il legislatore, discusse nel silenzio del gabinetto, ma sarebbe ormai senza scopo, senza interesse e senza risultati) e il deputato Ravina (il quale ricorda i «considerando» francesi e l'esperienza inglese): si veda M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, Roma, 1887, 195 ss. Per un rapido *excursus* storico sulla motivazione delle leggi dal diritto romano ad oggi, cfr. C.M. JACCARINO, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Soc. ed. del Foro it., Roma, 1933, spec. 125 ss., ove si segnala che particolarmente abbondanti sono le forme di motivazione utilizzate nelle leggi bizantine, le quali «però, fenomeno singolare, invece di apportare quella luce e quel chiarimento per cui sorgono, danno maggiore oscurità e confusionismo, e sono fonte di vane logomachie e di vuote disquisizioni».

¹⁹ Così C. cost., 7 marzo 1964, n. 14, in *Giur. cost.*, 1964, 129 ss., spec. 157 ss.

²⁰ In tema, cfr. M. RUOTOLO, *Legge, diritto comunitario e responsabilità civile dello Stato*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, I. «Vincoli» alla funzione legislativa, Giuffrè, Milano, 1999, 377 ss., R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, cit., spec. 11 ss. e ora G. LOMBARDI, *Illecito costituzionale e responsabilità del legislatore*, relazione al 46° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-22 settembre 2000 (ora in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, 1793 ss.). Quest'ultimo autore rileva che «il fatto che anche negli ordinamenti europei continentali, e tra di essi l'Italia, si incominci a mettere in discussione la responsabilità del legislatore per illecito comunitario è certamente un elemento significativo per consentire di non considerare più preclusa la via della responsabilità interna, in quanto permette una prima presa d'atto, almeno a livello esistenziale prima ancora che razionale, del fatto che *The King can do wrong*».

²¹ Non a caso, dovendo rinvenire una giustificazione «aggiornata» dell'inesistenza dell'obbligo di motivare le leggi, si è recentemente fatto leva sullo «stesso modo di essere del proce-

Per altro verso, l'idea che una motivazione occorra tendenzialmente solo per gli atti a contenuto puntuale, e sia comunque non necessaria per gli atti normativi. Prodotto di questa idea è, evidentemente, il contenuto dell'art. 3, l. n. 241/1990, ove ha escluso dall'obbligo di motivazione, per la prima volta riferito indistintamente a tutti i provvedimenti amministrativi, gli atti normativi e quelli a contenuto generale²². Tuttavia, tale disposizione è stata oggetto di critica tanto nel corso dei lavori preparatori quanto ad opera della dottrina successiva, essendosi rilevato che molti atti a contenuto generale – e in primo luogo gli strumenti urbanistici – abbisognano comunque di una motivazione, richiesta da norme speciali o da principi giurisprudenziali²³, e altresì che l'esclusione degli atti normativi «risulta un po' troppo tradizionale», non tenendo in adeguata considerazione l'evoluzione della legislazione più recente²⁴.

dimento legislativo (pubblico, aperto al controllo dei cittadini anche attraverso la dialettica maggioranza-opposizione)», il quale farebbe «venire logicamente meno la necessità di una motivazione formale e puntuale, che invece accompagna gli altri atti normativi primari non approvati con queste garanzie»: così L. GIANNITI, *Motivazione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 307 ss.

²² L'elemento di novità è sottolineato da G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 1999, 112 ss., il quale ricorda che «prima che entrasse in vigore la legge, la giurisprudenza amministrativa escludeva l'esistenza di un obbligo generalizzato di motivazione, traendo anche argomento (*a contrario*) dall'art. 111 Cost.: secondo cui «tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati»». Cfr. ora anche B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 705 ss., spec. 769 ss.

²³ Sul punto, cfr. R. SCARCIGLIA, *La motivazione*, cit., 234 ss., il quale ritiene che l'esclusione disposta dall'art. 3, c. 2°, della l. n. 241/1990 vada riferita, in conformità con quanto emerge dai lavori preparatori della legge, esclusivamente «agli atti generali a contenuto normativo». Inutile sottolineare, al riguardo, che molti problemi derivano dall'incertezza del confine tra atti amministrativi generali e atti normativi (su cui cfr. G. LASORELLA-C. TUCCIARELLI, *Atti di pianificazione e programmazione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992, 109 ss., L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 46 ss., G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 241 ss. e ora, ampiamente, G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Cedam, Padova, 2000, spec. 371 ss.).

²⁴ Così il sen. Elia, nel suo intervento nel corso dei lavori preparatori della l. n. 241/1990, ove sottolinea che «ormai abbiamo un avvicinamento, anche nel campo normativo, ai testi di tipo anglosassone, in cui – anche se non c'è una motivazione in senso proprio – tuttavia è implicita una sorta di motivazione sostanziale, in quanto vengono fissate le finalità del testo e gli obiettivi che si vogliono raggiungere nei primi articoli» (A.S., X legislatura, 1ª commissione, res. sten., 19 luglio 1990, 13). In dottrina, cfr. M. CAMMELLI, *Introduzione alla tavola rotonda su «Testi unici e semplificazione delle regole giuridiche»*, Bari 5 giugno 1998, in *Iter legis*, gennaio-aprile 1999, 207 ss., il quale rileva che l'art. 3, l. n. 241/1990, ove esclude dall'obbligo di motivazione gli atti di regolazione, va in una direzione esattamente opposta da quella indicata dall'OCSE. Ritiene invece «ovvia» l'esenzione dell'obbligo di motivazione per gli atti normativi (ma non per gli atti a contenuto generale) G. CORSO, *L'attività*, cit., 114.

In considerazione dell'evoluzione che sembra interessare entrambi i presupposti su cui si fonda la non necessità della motivazione per gli atti legislativi, non può sorprendere che, negli ultimi anni, sia stato – ancorché di sfuggita – prospettato il superamento di questo stato di cose, sottolineandosi che la mancata previsione, allo stato del nostro ordinamento, della motivazione per gli atti normativi appare «un punto da rivedere sul piano istituzionale, anche con riferimento agli atti normativi dell'Unione europea»²⁵.

Ad ogni modo, l'inesistenza nell'ordinamento di un obbligo di motivazione riferito ad una certa tipologia di atti non sembra di per sé comportare automaticamente l'irrilevanza della motivazione che eventualmente accompagna un atto appartenente a quella tipologia²⁶. Si tratta di un'osservazione che vale per gli atti amministrativi generali (si pensi ad un piano regolatore), per le fonti secondarie (può essere il caso di un regolamento locale), o anche per le leggi: il problema è allora quello di andare – come si tenta di fare in questa indagine – alla ricerca della motivazione delle leggi, di vedere cioè da quali elementi essa possa trarsi, e di valutare l'utilità pratica degli elementi raccolti. A ben vedere, in un'ottica non molto dissimile si è spesso mossa la stessa Corte costituzionale, a partire proprio dalla sentenza prima ricordata: l'affermazione di principio sulla non necessità della motivazione delle leggi è infatti preceduta da un richiamo alle vivaci discussioni in Parlamento, nelle quali sono state dibattute «le ragioni pro e contro» la legge in questione, ed è seguita dalla constatazione che «nel caso in esame, la l. n. 1643/1962 mostra chiaramente gli intendimenti e gli scopi, ai quali vuole rispondere, e i mezzi che vuole adoperare»²⁷. Dunque, la legge impugnata è, in fatto, corredata di una sua motivazione e di essa la Corte costituzionale decide di fare uso, nella propria argomentazione, in quel caso come in altre pronunce rese negli anni successivi²⁸.

²⁵ Così V. CERULLI IRELLI, *Semplificazione amministrativa e assetto delle fonti*, relazione al 46° convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2000, *paper*, 19. In senso sostanzialmente analogo si è espresso G.U. RESCIGNO, *Introduzione* alla riunione del 24 novembre 2000 sul tema «*Le tecniche di legislazione nella Comunità europea*», nell'ambito dell'Osservatorio costituzionale della LUISS-Guido Carli, coordinato dal prof. Sergio Panunzio (un resoconto della riunione è in corso di pubblicazione sul sito www.luiss.it). A. MACCANICO, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Dipartimento per le riforme istituzionali, Roma, dicembre 2000, spec. 48 ss., rileva che, «al fine di assicurare efficacia agli adempimenti istruttori richiesti con crescente frequenza dalla recente normazione, è difficile continuare ad escludere il ricorso alla motivazione».

²⁶ Cfr. C.M. JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., 130, e L.M. DIEZ-PICAZO, *Los preámbulos de las leyes*, in *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993, 197 ss.

²⁷ Cfr. C.cost., n. 14/1964, cit., 157 ss.

²⁸ Per la giurisprudenza costituzionale che si avvale dei lavori preparatori delle leggi si ve-

1.2. *Le relazioni ai progetti di legge come forma di motivazione delle leggi*

Lo studio di Crisafulli prima ricordato propone, in apertura, una definizione di «motivazione» del seguente tenore: «l'enunciazione, esplicita o implicita, contestuale o non, dei motivi che precedettero o determinarono l'emanazione di un atto giuridico, compiuta dallo stesso soggetto dal quale proviene l'atto motivato»²⁹. Ai nostri fini, tale definizione presenta il duplice pregio di adottare una definizione sufficientemente ampia della nozione di motivazione, che risulta perciò includere tanto le finalità, quanto i presupposti di fatto³⁰, e di prendere in considerazione anche l'enunciazione dei motivi che non risulti esplicitamente dal contenuto dell'atto e che non sia ad esso contestuale. Tuttavia essa, nel sottolineare la necessità che sussista una identità di soggetto tra chi emana l'atto e chi fornisce la motivazione all'atto medesimo, rischierebbe di vanificare ogni valore alla presente indagine³¹.

dano i contributi citati *supra*, nella nota 11. Per due (recenti) esempi di pronunce che si richiamano espressamente ad una relazione governativa ad un disegno di legge, cfr. C. cost., 30 dicembre 1998, n. 456 (in *Giur. cost.*, 1998, 3795 ss., spec. 3802, che cita la relazione al disegno di legge comunitaria 1993) e C. cost., 5 febbraio 1999, n. 14 (in *Giur. cost.*, 1999, 116 ss., spec. 123, ov'è riportato un passaggio della relazione governativa al disegno di legge A.C. n. 2709, sulla privatizzazione dell'azienda autonoma di assistenza al volo).

Per un caso di utilizzo della «relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione» al fine di rintracciare la «specificata motivazione» di un decreto-legge quanto alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, cfr. C. cost., 29 luglio 1996, n. 330 (in *Giur. cost.*, 1996, 2647 ss., spec. 2660). Piuttosto frequenti sono anche le sentenze in cui compare un richiamo esplicito a relazioni che corredano gli schemi di decreto legislativo in occasione della loro trasmissione alle camere per l'espressione del parere: a mero titolo esemplificativo, cfr. C. cost., 20 luglio 1992, n. 340 (in *Giur. cost.*, 1992, 2737 ss., spec. 2741, ove la Corte richiama la relazione al progetto preliminare del nuovo codice di procedura penale); C. cost., 10 febbraio 1993, n. 44 (in *Giur. cost.*, 1993, 330 ss., spec. 333 ss., ove il richiamo è «alla relazione che ha accompagnato lo schema di decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12»); e, infine, C. cost., 3 aprile 1997, n. 78 (in *Giur. cost.*, 1997, 759 ss., spec. 767 ss., ove vengono richiamate sia la relazione al progetto preliminare del nuovo codice di procedura penale, sia la relazione al progetto preliminare delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie).

²⁹ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., 415.

³⁰ Come rileva M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, 257 ss., si può parlare di una «motivazione in senso largo», comprensiva, oltre che della «motivazione in senso stretto», anche dell'indicazione dei fini e di quella che l'autore chiama «giustificazione» (ossia l'indicazione dei presupposti e dei fatti). Né il riferirsi, con riguardo alle leggi, alla *ratio legis* consente di restringere la nozione in questione, visti i molteplici significati che tale sintagma può assumere (come mostra l'analisi condotta da A. MOSCARINI, *Ratio legis e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Giappichelli, Torino, 1996, spec. 10 ss.).

³¹ Come precisa V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., 415, «l'enunciazione, anche esplicita, dei motivi che sia opera, invece, di un diverso soggetto non costituisce,

A stare a tale definizione, infatti, i lavori preparatori delle leggi, e in particolare quelle che Crisafulli chiama le «relazioni ministeriali», possono costituire unicamente «motivazione in senso improprio e non tecnico», in quanto non provengono dallo stesso soggetto dal quale proviene l'atto motivato, quest'ultimo essendo imputabile alle camere, mentre le relazioni sono opera del ministro proponente³².

Questa seconda caratteristica della definizione proposta da Crisafulli, peraltro non condivisa da altra dottrina a lui coeva³³, appare strettamente connessa all'idea che la motivazione, anche implicita, delle leggi presenti «una sua propria rilevanza giuridica [...] agli effetti, principalmente, della interpretazione»: muovendo dal testo della norma allora collocata nell'art. 3 delle disposizioni preliminari al codice civile, che – impiegando una formula pressoché identica a quella ora presente nell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice del 1942 – dava rilievo all'intenzione del legislatore, Crisafulli è dell'avviso che la motivazione legislativa che possa qualificarsi come tale in senso proprio risulti idonea a vincolare l'opera dell'interprete, irrigidendo così «la naturale elasticità, mai però del tutto eliminabile, della interpretazione ed, in particolare, della interpretazione giudiziale»³⁴.

a propriamente parlare, motivazione, ma, secondo i possibili casi, interpretazione o commento o esplicazione dell'atto cui si riferisce».

³² V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., 433 ss. In questa stessa ottica, gli interventi che si riscontrano nei lavori preparatori esprimono unicamente la volontà di coloro che li hanno pronunciati, i quali non sono – com'è ovvio – tutti coloro che hanno partecipato alla votazione: cfr. L. PALADIN, *Lavori preparatori*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Utet, Torino, 1968, 480 ss. Da ciò, e dalla constatazione secondo cui i fini dichiarati possono non coincidere con quelli effettivamente perseguiti dai parlamentari (cfr. C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999, 538 ss.), discende la distinzione, proposta da F. BARTHOLINI (*La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1955, 308 ss.) e da V. CRISAFULLI (*Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 259 ss.), tra volontà parlamentare e volontà legislativa in senso proprio: cfr. ampiamente, sul punto, G. LOMBARDI, *Motivazione*, cit., 955 ss. e G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, rist. agg. 1990, 72 ss. (quest'ultimo distingue tra intenzione soggettiva del legislatore e intenzione oggettiva della legge).

³³ Cfr. in particolare C.M. JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., spec. 66 ss. e 136 ss.

³⁴ Le espressioni virgolettate sono tratte da V. CRISAFULLI. *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., 436 ss. Ancora più chiaro è un altro passaggio, nel quale l'illustre A. sottolinea che «la motivazione degli atti legislativi ha precisamente per effetto di rivelare autenticamente, e perciò inoppugnabilmente, la vera intenzione del legislatore ed in conseguenza di rendere molto più rigido di quel che di regola non sia negli altri casi l'obbligo dell'interprete, conferendo all'opera di esso un particolare carattere che bene potrebbe dirsi, in un certo senso, quasi meccanico. L'interprete, infatti, per accertare – com'è suo obbligo – la intenzione del legislatore, null'altro deve fare che leggere ed apprendere la motivazione, dalla quale unicamente (e senza poter ricorrere ad altri mezzi sussidiari d'interpretazione se non laddove sieno resi davvero ne-

Tuttavia, non sembra che l'idea della rilevanza giuridica della motivazione delle leggi sia ancora oggi sostenibile nei medesimi termini in cui era affermata da Crisafulli. L'evoluzione della teoria dell'interpretazione ha infatti condotto ad abbandonare ogni «idea imperativistica di una volontà personale del legislatore», per cui appare anacronistico «attribuire ancora un forte rilievo alle situazioni mentali di quei soggetti che hanno materialmente prodotto la singola legge ordinaria»³⁵; anche una volta ricostruita – ponendo che ciò sia possibile – l'intenzione del legislatore, è pressoché pacifico che l'interprete non è (giuridicamente) vincolato ad attenersi a questa³⁶, e che, invece, «i risultati di questo genere di attività interpretativa devono essere contemperati con quelli dell'interpretazione sistematica tendente a dare coerenza all'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso»³⁷ (in particolare con le norme e i principi costituzionali)³⁸. Volendosi riprendere la tripartizione delle funzioni proprie della motivazione delle leggi, potrebbe dirsi che la prima funzione (quella di «guida» per l'interprete delle leggi) si è andata progressivamente attenuando, a vantaggio della seconda (quella di strumento di controllo delle leggi), in coerenza con la tendenza degli ordinamenti contemporanei all'indebolimento del potere rappresentativo e all'aumento del ruolo degli interpreti della legge, e specialmente dei giudici³⁹.

cessari dalla incompletezza e dalla possibile oscurità della stessa motivazione) dovrà servirsi per la esatta applicazione della norma».

³⁵ Le espressioni virgolettate sono tratte da F. VIOLA-G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 149 ss., i quali osservano inoltre che tale fenomeno è accentuato dalla «complessità dei procedimenti con cui negli ordinamenti contemporanei avviene la produzione del diritto».

³⁶ Nel senso che le regole sull'interpretazione, come quelle dettate dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, possano, al massimo, costituire «meri “consigli” o suggerimenti legislativi, contenenti nulla più che una serie di “regole logiche”: giacché l'interpretazione, per la sua peculiare natura, potrebbe essere “solo orientata, ma non propriamente disciplinata”», cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 104. Cfr. ampiamente, sul punto, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980, 287 ss. Come osserva F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Cedam, Padova, 1998, 87 ss., nella prassi «l'interprete usa con sostanziale libertà i vari argomenti interpretativi, approfittando della genericità della lettera del 1° comma dell'articolo 12».

³⁷ Così A. PIZZORUSSO, *Le fonti a produzione nazionale*, in A. PIZZORUSSO-S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano. 1. Le fonti scritte, Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Utet, Torino, 1998, 118 ss. In senso contrario all'«idea corrente che i lavori preparatori, il titolo dato alla legge, i motivi esplicitati sono non più che elementi *sussidiari*, utili *in alcuni casi* ad individuare il significato, convalidando *a posteriori* l'interpretazione del testo acquisita per altre vie» cfr. M. PATRONO, *Interpretazione e «nuove» leggi*, cit., 62 ss.

³⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 75 ss. e L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 108 ss.

³⁹ Si vedano, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, To-

Se è così, uno studio come il nostro – che intenda dare conto del «corredo motivazionale» scritto che accompagna i progetti di legge, osservando come questi documenti nascano e come vengano presi in considerazione, in parlamento, nel corso dell'*iter* di formazione delle leggi – può prescindere dall'attribuzione di un rilievo giuridico alla motivazione delle leggi e, quindi, dall'eventuale individuazione di una nozione di motivazione «in senso proprio». In altri termini, esso può forse pure fondarsi sulla sola constatazione, formulata dallo stesso Crisafulli, secondo cui «in linea di fatto, anche le relazioni, al pari e più degli altri lavori preparatori, purché opportunamente usate, sieno un buon mezzo di interpretazione della legge, allo scopo soprattutto di ricostruire la c.d. *intenzione del legislatore*, ma senza avere un valore giuridico preciso e comunque vincolante»⁴⁰.

1.3. *La motivazione esplicita degli atti normativi nell'Unione europea e in Spagna*

Altri ordinamenti hanno compiuto una scelta diversa rispetto a quella italiana (che resta comunque, al momento, quella di gran lunga più diffusa) riguardo alla questione della motivazione delle leggi (o, più in generale, degli atti normativi).

Un primo cenno merita di essere dedicato all'ordinamento dell'Unione europea. In tale ordinamento, i trattati prevedono un obbligo di motivazione per tutti i regolamenti, le direttive e le decisioni, siano essi adottati dalla Commissione, dal Consiglio o, congiuntamente, dal Parlamento europeo e dal Consiglio: per la precisione, l'art. 253 del Trattato sulla Comunità europea (*ex art.* 190) prescrive che tali atti siano corredati tanto di una motivazione quanto del riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del Trattato. E, in effetti, è noto che tutti gli atti comunitari sono preceduti, nel testo pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, da una serie di «considerando», i quali – ai sensi di un accordo interistituzionale in tema di qualità redazionale della legislazione comunitaria – «motivano in modo conciso le norme essenziali dell'articolo» (senza riprodurne o parafrasarne il dettato e senza contenere «enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica») e devono essere og-

rino, 1992, spec. 123 ss. e 208 ss., A. PIZZORNO, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Roma-Bari, 1998, spec. 11 ss. e L. VIOLANTE, *I cittadini, la legge e il giudice*, in ID. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, XVII ss., spec. LIX ss.

⁴⁰ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., 434.

getto di apposita numerazione (in modo, evidentemente, da renderne più agevole la citazione)⁴¹; nonché da una serie di «visto», i quali concernono sia l'indicazione della base giuridica, sia quella delle «fasi essenziali del suo procedimento di formazione» (le proposte presentate, i pareri resi e le consultazioni effettuate)⁴².

Probabilmente, il fatto che l'obbligo di motivazione sia stato riferito, a livello comunitario, anche agli atti normativi si deve ad un triplice ordine di ragioni: in primo luogo all'assenza, in quell'ordinamento, di una chiara e completa distinzione tipologica tra atti normativi e atti amministrativi⁴³; in secondo luogo, alla più debole legittimazione democratica di tipo soggettivo che caratterizza gli atti normativi comunitari, dovuta al ruolo (specie inizialmente) assai poco rilevante assegnato, nel procedimento di formazione di regolamenti e direttive, al Parlamento europeo⁴⁴; in terzo luogo, all'esigenza, all'interno di un ordinamento a competenze enumerate e spesso individuate attraverso l'indicazione di finalità, di fare esplicito riferimento, nel preambolo di ciascun atto, alla «base giuridica» sulla quale esso si fonda⁴⁵ e, a par-

⁴¹ Cfr. l'accordo interistituzionale (tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee) del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (in *GUCE*, 17 marzo 1999, n. C 073, 1 ss.), adottato in attuazione della dichiarazione n. 39 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam. Al riguardo, cfr. D. BONI, «Legiferare meglio»: una recente comunicazione in materia di semplificazione e codificazione nel diritto comunitario, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 363 ss., G.U. RESCIGNO, *Introduzione*, cit., nonché A. ESPOSITO, *La struttura e gli effetti degli atti giuridici comunitari nella ricerca della qualità della legislazione*, in corso di pubblicazione in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2001 e il contributo di G. VERDE, in questo volume.

⁴² Si veda l'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998, citato nella nota precedente.

⁴³ Cfr. A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1996, 57 ss. spec. 83 ss., G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., II, 1511 ss., spec. 1570 ss. e C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1999, 725 s. (il quale sinteticamente osserva che «la distinzione tra atti legislativi ed esecutivi rimane affidata ai non risolutivi tentativi della giurisprudenza di configurare la gerarchia come principio non scritto del diritto comunitario»).

⁴⁴ Progressivamente, peraltro, il peso del Parlamento europeo nei procedimenti di formazione degli atti normativi comunitari si è non poco accresciuto, essenzialmente grazie al perfezionamento, e all'estensione materiale, della procedura di co-decisione, introdotta nel trattato di Maastricht: sul punto, cfr. R. CORBETT-F. JACOBS-M. SHACKLETON, *The European Parliament*, IV ed., John Harper, London, 2000, 188 ss., e, con riferimento agli esiti di un'indagine condotta sul «peso» esercitato in concreto dal Parlamento europeo successivamente al trattato di Maastricht (ma anteriormente all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam), G.E. VIGEVANI, *Il Parlamento europeo dopo Maastricht: i risultati di un recente studio*, in *Quad. cost.*, 2000, 706 ss.

⁴⁵ Cfr., anche per i riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia, G. STROZZI, *Il sistema normativo*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo euro-*

tire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, altresì di giustificare l'intervento alla luce dei principi di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, e di proporzionalità⁴⁶.

peo. Parte generale, Giuffrè, Milano, 1997, spec. 22 ss.; nella giurisprudenza più recente cfr. le sentenze della C. giust., 28 maggio 1998, causa n. C-22/96 e 23 febbraio 1999, causa n. C-42/97 (entrambe Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea). Sull'importanza della scelta della base giuridica nel periodo successivo all'Atto unico europeo, in quanto essa determina le modalità di votazione del Consiglio e le forme di coinvolgimento del Parlamento europeo, cfr. J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 211 ss. Non a caso, il Parlamento europeo ha recentemente previsto che l'esame di ogni proposta della Commissione europea e di ogni altro documento di carattere legislativo sia preceduto da una verifica sulla legittimità e sull'opportunità della base giuridica adottata, in merito alla quale la commissione competente può chiedere il parere della commissione affari giuridici: si veda l'art. 63 del regolamento interno del Parlamento europeo (su cui cfr. R. CORBETT-F. JACOBS-M. SHACKLETON, *The European Parliament*, cit., 200 ss.). Nel senso che «l'indicazione della base giuridica negli atti rappresenta innanzitutto una garanzia, per gli Stati membri e per i loro cittadini, che le istituzioni comunitarie stiano agendo entro i limiti ad esse posti dai Trattati», cfr. R. CALVANO, *Cultura vs. Industria in una recente controversia sulla «base giuridica» degli atti delle istituzioni comunitarie*, in *Giur. cost.*, 1999, 4037 ss., spec. 4040 ss.

Un parallelo può forse operarsi, sia pure a parti invertite, con la legislazione degli stati membri degli Stati Uniti d'America, che si apre con l'indicazione dei fini con essa perseguiti, allo scopo di esplicitare quelle nozioni extra-giuridiche che di regola occorrono per motivare l'intervento legislativo con riferimento ad una competenza legislativa che è sì di tipo generale, ma che deve potersi giustificare con riferimento a pubbliche finalità: cfr. G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Giuffrè, Milano, 1963, spec. 29 ss. e 334 ss. (il quale parla in proposito di «competenza teleologica»). Il parallelo con l'esperienza degli stati membri degli Stati Uniti d'America acquista ancora maggiore pregnanza ove si accolga la visione secondo cui l'Unione europea avrebbe ormai conseguito natura di ordinamento a fini generali e sarebbe titolare di «competenze procedurali, teleologicamente orientate»: così A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2000, 531 ss., spec. 537 ss.

⁴⁶ A tale scopo, il protocollo (n. 30) allegato al trattato sulla Comunità europea, adottato in occasione della firma del trattato di Amsterdam nel 1997, ha previsto una sorta di «scheda di sussidiarietà», richiedendo che le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria siano esposte, onde giustificare la conformità della proposta stessa ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e altresì che le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità siano confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi (per alcuni, interessanti esempi, cfr. *Legiferare meglio 2000*. Relazione della Commissione al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Bruxelles, 30 novembre 2000, COM (2000) 772, 15 ss.). Anche in questo caso, tali motivazioni sono oggetto di verifica da parte del Parlamento europeo, il quale (ai sensi dell'art. 58 del suo regolamento interno), durante l'esame di una proposta legislativa, verifica con particolare attenzione, oltre al rispetto dei diritti fondamentali, il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In tema, cfr. C. CATTABRIGA, *Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il Trattato di Amsterdam*, Giuffrè, Milano, 1999, 107 ss., A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in Associazione italiana costituzionalisti, *Annuario 1999. La costituzione europea*, Cedam, Padova, 2000, 17 ss.,

La giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado per un verso ha valorizzato l'obbligo di motivazione posto dal Trattato, stabilendo che tanto la congruità e la non contraddizione della motivazione quanto la scelta della base giuridica possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, che può condurre all'annullamento dell'atto, e affermando che il dispositivo e la motivazione di una decisione «costituiscono un tutto inscindibile», e devono pertanto essere entrambi adottati dalla Commissione, nella sua collegialità⁴⁷. Per altro verso, ha sfumato gli effetti di queste statuizioni con riferimento agli atti normativi, rilevando che la motivazione «deve essere adeguata alla natura dell'atto» e, più in particolare, che, quando si tratti di un regolamento, «la motivazione può limitarsi all'indicazione della situazione generale che ha causato la sua adozione nonché degli scopi generali che esso persegue», mentre «non si può pretendere che essa specifichi i vari fatti, talvolta molto numerosi e complessi, in vista dei quali il regolamento è stato adottato, né, *a fortiori*, che essa ne fornisca una valutazione tecnica più o meno esauriente», sempreché gli elementi di fatto e di diritto in questione «siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte»⁴⁸.

Di notevole interesse è anche l'esperienza spagnola, nella quale la carta costituzionale del 1978 ha dato specifico rilievo alla documentazione che corredo le iniziative legislative del governo. In particolare, l'art. 88 della Costituzione spagnola non si è limitato a prevedere che i disegni di legge devono essere approvati dal Consiglio dei ministri, ma ha precisato altresì che questo li deve presentare al Congresso accompagnati da una «*exposición de motivos*» e dai precedenti necessari. Questo obbligo si spiega con il proposito di mantenere informate le Cortes e di fornire loro gli elementi di giudizio sufficienti per lo svolgimento della funzione legislativa: e il governo è sia l'organo più dotato di risorse tanto in termini materiali quanto in termini personali, sia quello che si presume assumere l'iniziativa della legislazione di

spec. 27 ss. e C. PINELLI, introduzione al seminario su «Legalità e sussidiarietà tra diritto interno e diritto comunitario» svoltosi alla Luiss il 25 giugno 1999, spec. 2 ss. (ove si sottolinea, tra l'altro, il valore del principio di sussidiarietà come «canone di buona legislazione» e come «argine all'iper-regolazione»: cfr. il resoconto, a cura di A. MAGRO-R. ALESSE, in *www.luiss.it*).

⁴⁷ Cfr. rispettivamente Tribunale di primo grado, 24 gennaio 1995, causa T-5/93, Roger Trambly e altri/Commissione; C. giust., 29 marzo 1990, causa n. C-62/88, Grecia/Consiglio; Trib. I grado, 25 giugno 1998, cause riunite nn. T-371/94 e T-394/94, British Airways e altri/Commissione (le cui massime sono tutte riportate in *Codice dell'Unione europea*, a cura di L. FERRARI BRAVO-V. RIZZO, II ed., Giuffrè, Milano, 2000, 779, 781 e 783).

⁴⁸ Si vedano, rispettivamente, le sentenze della C. giust., 22 gennaio 1986, causa n. 250/84, Eridania e altri/Cassa conguaglio zucchero; 30 novembre 1978, causa n. 87/78, Welding/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof; 24 gennaio 1991, causa n. C-27/90, Siipa/Oniflhor (in *Codice*, cit., 775 s., 777 e 779).

maggiore rilievo⁴⁹. In questo modo, la Costituzione evita che la fase preparatoria del procedimento legislativo che si svolge in seno al governo rimanga un compartimento stagno all'interno del potere esecutivo, estraneo rispetto all'attività parlamentare⁵⁰.

Ma non è tutto. Il principio costituzionale è stato poi attuato e sviluppato dal regolamento del Congresso: questo, da un lato, all'art. 124, ha esteso l'obbligo di essere corredati di una «exposición de motivos» (e degli elementi necessari perché il Congresso possa pronunciarsi), riferendolo non ai soli disegni di legge governativi, ma a tutti i progetti di legge; dall'altro, all'art. 114, c. 2°, ha espressamente consentito alle commissioni parlamentari di dibattere gli emendamenti alla parte motivazionale una volta concluse le deliberazioni sugli articoli (e cioè una volta definito il testo della legge), ma soprattutto di incorporare l'«exposición de motivos» nella legge, trasformandola perciò in un vero e proprio preambolo⁵¹. E, in effetti, questa è la tendenza che si registra nella prassi legislativa spagnola, ove non solo i disegni di legge sono corredati da una «exposición de motivos», che permette al Congresso di esercitare una funzione di controllo politico sul governo, ma, in genere, anche quasi tutte le leggi⁵² (così come gli atti normativi del governo) sono corredate, nel testo pubblicato sul *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, da un preambolo, che da questa «exposición de motivos» trae origine, e che espone sia le ragioni dell'intervento legislativo, sia gli obiettivi che con esso si perseguono⁵³.

La giurisprudenza del Tribunal constitucional – che pure è molto più incisiva nel controllo delle procedure parlamentari di quanto non sia quella della Corte costituzionale italiana – ha però affievolito il significato della previsione costituzionale, ritenendo non viziato un procedimento legislativo che

⁴⁹ Così F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, 259.

⁵⁰ Cfr. J. RODRIGUEZ-ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987, 22.

⁵¹ Sulla differenza concettuale e funzionale tra «exposición de motivos» (riferita ai progetti di legge) e «preámbulo» (riferito alle leggi) cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44, 1998, 141 ss., spec. 152.

⁵² Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, spec. 252 s. e A. DORREGO DE CARLOS, *Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental*, in *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, diretto da O. Alzaga Villaamil, Edersa, Madrid, 1999, 289 ss., spec. 332 ss.

⁵³ Cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Exposiciones de motivos*, cit., 152 ss. Contrario ai preamboli come parti integranti del testo della legge (ma non all'«exposición de motivos» nel procedimento legislativo) si dichiara F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos*, cit., spec. 56 ss., il quale sottolinea, tra l'altro, che tali preamboli sono privi di valore normativo, forniscono un apporto interpretativo superfluo e non sono richiesti dalla carta costituzionale.

abbia inizio con un disegno di legge governativo che, in violazione dell'art. 88 della Costituzione, risulti essere privo dell'indicazione dei precedenti e della «*exposición de motivos*»: l'omissione potrà essere rilevata solo dal Congresso, visto che non si tratta di un requisito essenziale del procedimento legislativo, ma di uno strumento che vale a fornire alle camere un elemento necessario di giudizio⁵⁴.

2. *La moltiplicazione delle relazioni di accompagnamento e la loro tipologia*

Come si accennava, il dato più rilevante e nuovo nell'ordinamento italiano – che è poi quello che giustifica questa indagine – è rappresentato dal notevole accrescimento del corredo motivazionale che accompagna i progetti di legge, e in particolare, sin dall'inizio del loro cammino parlamentare, i disegni di legge governativi, registratosi in questi ultimi anni. In esito a questo processo, l'articolato che costituisce l'atto di iniziativa legislativa del governo, al momento della sua presentazione presso una delle due camere, risulta ormai piuttosto ricco di documentazione di accompagnamento.

2.1. *La «tradizionale» relazione illustrativa*

Fino al 1988, l'unico documento che accompagnava i disegni di legge governativi era costituito dalla relazione illustrativa. Per prassi costante, tale relazione ha sempre, sin dall'epoca statutaria⁵⁵, accompagnato tutte le iniziative legislative, da qualunque soggetto esse provenissero. Ciò ha spinto la dottrina maggioritaria, nella (quasi completa) assenza di esplicite previsioni nor-

⁵⁴ Cfr. la sentenza del Tribunal constitucional n. 108 del 29 luglio 1986, su cui cfr. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., 259. In dottrina cfr. M. ARAGON, *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, 1986, 287 s., spec. 297 ss.

⁵⁵ Cfr. M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi*, cit., 197 ss., i quali ricordano anche un paio di precedenti (del 1853 e del 1860) di disegni di legge privi di relazione o di rapporto «che dia ragione delle disposizioni in esso contenute». Volendosi risalire ancora nel tempo, si può ricordare che gli artt. 56 e 57 della Costituzione francese del 1793 prevedevano, rispettivamente, che «i progetti di legge sono preceduti da una relazione» e che «la discussione non può aprirsi, e la legge non può essere provvisoriamente deliberata se quindici giorni dopo la relazione» (cfr. A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, 425).

mative⁵⁶, a parlare espressamente, in proposito, di «consuetudine», ritenendo anche «giuridicamente rilevante l'obbligo di motivazione del progetto, che si concreta in una relazione accompagnatoria del progetto medesimo, onde consentire la migliore intelligenza di quanto proposto»⁵⁷: e a questa conclusione si è giunti, tra l'altro, sulla base della considerazione che «i proponenti sanno perfettamente che accompagnare la loro proposta con una relazione è per essi un adempimento obbligatorio e sanno parimenti che la sua inosservanza è seguita da sanzioni, cioè il rifiuto di accettazione da parte della Presidenza» del ramo del Parlamento nel quale sono presentati in prima lettura⁵⁸.

I contenuti delle relazioni illustrative conosciute nella prassi sono i più variegati: sembra quasi che, a bilanciare l'affermarsi, sul piano teorico, dell'obbligo giuridico di corredare i progetti di legge di una relazione, ci si sia poi accontentati, sul piano pratico, di una qualunque forma di relazione, limitandosi il controllo dei Presidenti di Assemblea a verificare l'assenza di «frasi sconvenienti o oltraggiose»⁵⁹. Pur nell'ambito di questa estrema variabi-

⁵⁶ Con l'eccezione dell'art. 49, l. n. 352/1970, che, con riferimento alle proposte di legge di iniziativa popolare, prescrive che il progetto, redatto in articoli ai sensi dell'art. 71, c. 2°, Cost., sia «accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme». Della legittimità costituzionale di tale previsione si è peraltro autorevolmente dubitato: cfr. P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Cedam, Padova, 1998, 520.

⁵⁷ Così F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 610 ss., spec. 637, e, *amplius*, P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968, 148 ss. G. BERTOLINI, *L'attività «referente» delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 2. Seminario 1991*, Giuffrè, Milano, 1992, 111 ss., preferisce parlare di «usi non derogati se non in casi eccezionali (comunque rarissimi) e limitati ad iniziative non governative né parlamentari». *Contra*, cfr. A. DIOTALLEVI, *Considerazioni di ordine costituzionale sulle tecniche di legislazione, in relazione al loro rapporto con l'iniziativa legislativa e con il procedimento di approvazione della legge*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 3, Camera dei deputati, Roma, 1990, 149 ss., spec. 154, il quale nega che «sia positivamente previsto un obbligo particolare di motivazione dell'atto di iniziativa legislativa e, conseguentemente, un potere di controllo da parte degli organi riceventi, vale a dire le due Camere».

⁵⁸ Così P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 148 ss., il quale rileva che «è ben chiara l'esigenza giuridica che con la relazione si tratta di soddisfare: non si può valutare consapevolmente una proposta, se non si è informati delle ragioni che la ispirano e delle finalità che persegue». Nel senso che le proposte di legge debbano essere «composte di titolo, nota illustrativa e articolato» cfr. la lettera circolare del presidente della Camera Ingrao del 26 luglio 1976 (in *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, III ed., Camera dei deputati, Roma, s.d., 281).

⁵⁹ Cfr. R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, 16.

lità dei contenuti delle relazioni illustrative, le quali talvolta si compongono di poche frasi, talaltra di decine di pagine (specie quando originano dal lavoro di commissioni di studio costituite in seno al Governo), in genere non mancano né un'indicazione della finalità perseguita dall'iniziativa, né una descrizione – spesso generica e superficiale⁶⁰ – del disposto normativo dei singoli articoli di cui il progetto si compone. Peraltro, sembra innegabile che tale relazione abbia spesso svolto una importante funzione di promozione e di divulgazione dei contenuti delle iniziative legislative, consentendo ai cittadini, e, prima ancora, agli stessi parlamentari, di coglierne meglio il senso politico e normativo.

2.2. La relazione tecnico-finanziaria, nella l. n. 362/1988 e nella prassi

Alla relazione illustrativa, la l. n. 362/1988, nell'introdurre l'art. 11-ter nel testo della l. n. 468/1978, ne ha aggiunta un'altra, con riferimento ai soli disegni di legge comportanti «nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate», inizialmente denominata «relazione tecnica» (sugli effetti finanziari dei progetti di legge) e ora «ribattezzata», per distinguerla dalle altre relazioni tecniche comparse più di recente, «relazione tecnico-finanziaria»⁶¹. Ai sensi di tale previsione normativa, l'obbligo di essere corredati di una relazione tecnico-finanziaria non riguarda – diversamente da quel che si è visto accadere per la relazione illustrativa – tutte le forme di iniziativa legislativa: tale relazione deve obbligatoriamente accompagnare, sin dall'origine, tutti i disegni di legge del governo, i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL, nonché gli emendamenti governativi, sempreché originino conseguenze finanziarie. Per le proposte di legge di iniziativa parlamentare (e popolare), nonché per gli emendamenti non governativi la relazione tecnico-finanziaria non è obbligatoria, dovendo essere fornita – come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro – solo dietro richiesta parlamentare.

⁶⁰ P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 149, nt. 11, deplora l'andazzo «di ridurre sovente la relazione accompagnatrice di uno schema di legge ad una semplice enunciazione sommaria, che spesso è soltanto una parafrasi del testo della legge. Sembra talvolta che chi redige la relazione pensi di soddisfare una esigenza puramente formale e si disinteressi del tutto della funzione sostanziale cui la relazione deve provvedere. È da rilevare che, purtroppo, questo andazzo è addebitabile ancor più ai disegni di legge governativi che non alle proposte di legge di diversa provenienza».

⁶¹ La denominazione «relazione tecnico-finanziaria», adottata nel testo ma finora poco utilizzata dai disegni di legge (ove si continua ad usare la terminologia generica «relazione tecnica»), si rinviene nella direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 27 marzo 2000, di cui si parlerà *infra*, nei paragrafi successivi.

L'ambito di applicazione di tale obbligo è stato recentemente esteso in una duplice direzione ad opera della l. n. 208/1999, che ha modificato l'art. 11-ter, c. 2°, l. n. 468/1978: da un lato, nel riferirsi ai progetti di legge che, genericamente, «comportino conseguenze finanziarie», ha imposto l'obbligo della relazione tecnico-finanziaria anche ai testi normativi che intendano avere effetti positivi per la finanza pubblica e altresì a quelli che affermino di essere «autocompensati»; dall'altro, ha ampliato la tipologia degli atti assoggettati a tale obbligo, includendovi anche gli schemi di decreto legislativo (si suppone, in quanto sottoposti a quel parere parlamentare che, com'è noto, è ormai previsto dalla stragrande maggioranza della leggi di delega)⁶².

A queste previsioni legislative hanno «risposto» alcune norme inserite nei regolamenti parlamentari. In particolare, il Senato, nell'ambito dell'articolo introdotto nel 1988 per disciplinare il versante parlamentare dell'obbligo di relazione tecnica appena introdotto, ha stabilito l'improponibilità dei disegni di legge governativi, di iniziativa delle regioni o del CNEL e degli emendamenti del Governo che comportino oneri finanziari, ma che non siano «corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture»⁶³. La Camera non ha invece predisposto una disciplina corrispondente all'interno del proprio regolamento⁶⁴, benché anche in questo ramo del Parlamento la Presidenza abbia richiesto, a pena di irricevibilità, che i disegni di legge governativi comportanti nuovi o maggiori oneri fossero corredati di relazione tecnico-finanziaria.

La l. n. 362/1988 non si è limitata a porre l'obbligo, ma ha dettato alcune disposizioni relative ai contenuti necessari della relazione tecnico-finanziaria e alle sue modalità di redazione. Dal primo punto di vista, ha stabilito che la relazione tecnico-finanziaria è tenuta a indicare «i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari»⁶⁵: un rinvio, dunque, ai regolamenti di Camera e Senato, che sono

⁶² La l. n. 208/1999 ha in tal modo generalizzato una previsione che era stata, negli ultimi anni, frequentemente inserita, rispettivamente, nelle risoluzioni approvative del DPEF e nelle singole leggi di delega.

⁶³ Così l'art. 76-bis, commi 1° e 2°, del regolamento del Senato.

⁶⁴ Sulle linee della disciplina che era stata predisposta alla Camera dalla Giunta per il regolamento, ma che non è mai stata approvata dall'Assemblea (A.C., X legislatura, doc. II, n. 22), cfr. G. MAROTTA, *L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 4, Camera dei deputati, Roma, 1992, 370 ss.

⁶⁵ Così l'art. 11-ter, c. 2°, ultimo periodo, del testo vigente della l. n. 468 del 1978.

espressamente chiamati a prevedere forme di «verifica tecnica» delle relazioni sugli effetti finanziari predisposte dal Governo⁶⁶. Dal secondo punto di vista, ha stabilito, con riguardo ai disegni di legge governativi, che tale relazione è predisposta dalle amministrazioni competenti, e cioè dal ministero di settore che ha proposto il disegno di legge o l'emendamento, ed è poi verificata dal Ministero del tesoro⁶⁷. In questo modo la redazione della relazione tecnica, essendo affidata ad organi politici, costituisce «un atto che rientra nella responsabilità politica» collegiale del Governo: il momento della valutazione tecnica degli effetti finanziari si incardina quindi all'interno del processo di elaborazione delle scelte politiche⁶⁸. Nel caso dei disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL la procedura è, almeno sulla carta, più semplice: spetta ai soggetti proponenti, ossia ai Consigli regionali e al CNEL, il compito di predisporla e di presentarla insieme al disegno di legge⁶⁹.

2.3. *La relazione tecnico-normativa: l'art. 79 del regolamento della Camera e la sua attuazione in sede governativa*

Si è appena visto che, nel caso della relazione tecnico-finanziaria, la sua introduzione, attraverso un apposito obbligo di legge, ha preceduto e in qualche modo prefigurato – secondo una tecnica ad intarsio frequentemente seguita in materia di procedure di bilancio⁷⁰ – interventi riformatori dei rego-

⁶⁶ Sulle modalità con cui tale rinvio ha trovato attuazione cfr. *infra*, il par. 3.2.

⁶⁷ C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Esi, Napoli, 1992, 73 ss., rileva invece che «forse sarebbe stato più saggio eliminare questo impulso di parte» e affidare direttamente al Ministro del tesoro la redazione della relazione tecnico-finanziaria.

⁶⁸ In questi termini, cfr. A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 757, ove anche cenni alle ipotesi alternative, consistenti nella costituzione di un apposito organismo indipendente al quale affidare il compito di redigere le relazioni tecniche, oppure nell'attribuire tale funzione alla Corte dei conti o (direttamente) al Ragioniere generale dello Stato.

⁶⁹ Si noti peraltro che alla Camera la mancanza di relazione tecnica per le iniziative legislative regionali e del CNEL non costituisce motivo di improcedibilità dell'iniziativa: cfr. R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, cit., 59.

⁷⁰ Parla di «intarsio» A. MANZELLA, *Il parlamento*, II ed., Il Mulino, Bologna, 1991, 263. Quanto questo modello risulti conforme alla lettura tradizionale della riserva di regolamento parlamentare contenuta nell'art. 64 Cost. costituisce un problema aperto, come segnala S. LABRIOLA, *Introduzione*, a ID. (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, spec. 62 ss., nel ritenere necessario un maggiore approfondimento del tema in sede teorica. Critico sul punto è ora M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Le funzioni parlamentari*, relazione generale al convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti su «*Il Parlamento*», Firenze 12-14 ottobre 2000, *paper* (in www.aic2000.unifi.it), il quale rileva che, specie in tema di go-

lamenti del Senato e della Camera diretti a completarne gli effetti, sul piano del procedimento di formazione delle leggi. Meno lineare appare la vicenda concernente le altre due relazioni che devono ora corredare i disegni di legge di iniziativa governativa, e che si affiancano – ovviamente, per i disegni di legge con conseguenze per i bilanci pubblici – alla relazione prevista dall'art. 11-ter del testo vigente della l. n. 468/1978: in questo caso si assiste ad un intreccio complesso e non agevole da districare tra interventi del legislatore, modifiche del regolamento di un solo ramo del Parlamento, circolari dei presidenti delle Camere, direttive e circolari della Presidenza del consiglio dei ministri. E, come spesso accade, la complessità delle fonti e degli atti che intervengono in un settore costituisce il sintomo della difficoltà che si incontra nel disciplinarlo in modo complessivo ed organico⁷¹.

Per ricostruire la genesi della relazione tecnico-normativa, che è la prima di queste due «nuove» relazioni, è necessario fare anzitutto riferimento alle modifiche del regolamento della Camera sull'istruttoria legislativa in commissione, entrate in vigore il 1° gennaio 1998, e in particolare al nuovo art. 79 di tale regolamento, che ha in larga parte ripreso e sviluppato il contenuto di due circolari – tra di loro differenti per aspetti non fondamentali – emanate dai presidenti di Camera e Senato il 10 gennaio 1997, appunto dedicate all'istruttoria legislativa nelle commissioni parlamentari⁷². È nell'art.

verno della legislazione, «i regolamenti parlamentari hanno operato congiuntamente e talora subordinatamente alle leggi, attuandosi così quello che taluno ha benevolmente chiamato “intarsio” fra gli uni e le altre, ma che potrebbe suscitare forse qualche dubbio sul pieno rispetto, da parte del legislatore, dell'autonomia regolamentare delle camere».

⁷¹ Come osserva U. DE SIERVO, *Premessa*, a N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000, 13, non siamo «dinanzi ad un nuovo disegno complessivo, ma ad un processo di trasformazione che sta affermandosi (nella modesta consapevolezza dei più) attraverso una sorta di stratificazione di innovazioni parziali, che già ha prodotto, insieme a non poche scorie, effetti notevoli, ma che probabilmente ne produrrà di ancora molto più incisivi».

⁷² La circolare del presidente della Camera è pubblicata in *Gazzetta giuridica*, 1997, n. 20, 62 ss., con un nostro commento a prima lettura: *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, *ivi*, 5 ss. Sulle modifiche del regolamento della Camera dell'autunno 1997 la letteratura è cospicua: particolare attenzione al nuovo art. 79 prestano, tra gli altri, C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 1999, 99 ss., spec. 123 ss., M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, cit., 247 ss., spec. 269 ss., R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, 207 ss. e ora U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, relazione presentata al convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti su «Il Parlamento», Firenze, 12-14 ottobre 2000, *paper*. Di notevole interesse, ai nostri fini, è anche la tavola rotonda (con interventi di P. Caretti, V. Lippolis, U. Zampetti, S. Benvenuto, V. di Ciolo, G. de Cesare, A. Mannino, F. Posteraro, A. Palanza) su *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parla-*

79, infatti, che, oltre a stabilire (al c. 4°) quali siano gli elementi che la commissione deve prendere in considerazione, si è fatto, per la prima volta, riferimento (al successivo c. 5°) ad uno strumento diretto a consentire l'acquisizione di questi elementi, ossia alla richiesta al Governo di «fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite *relazioni tecniche*»⁷³; il c. 6° del medesimo art. 79 ha poi individuato le modalità attraverso cui tali strumenti possono essere richiesti, configurandoli come azionabili ad opera di (ridotte) minoranze parlamentari in seno alla commissione⁷⁴.

Dunque, nell'art. 79 del regolamento della Camera compare un esplicito richiamo allo strumento delle relazioni tecniche. Esso non trovava, al momento dell'entrata in vigore di quella disposizione, alcun corrispondente nella legislazione né nella prassi parlamentare: l'unica «relazione tecnica» fino ad allora conosciuta era quella prevista dall'art. 11-*ter* del testo vigente della l. n. 468/1978, e che qui si è chiamata, appunto per distinguerla, «relazione tecnico-finanziaria». Ugualmente indefinito, nell'art. 79, c. 5°, appare il contenuto di tali relazioni tecniche, l'unico riferimento di tipo contenutistico potendosi ricavare dalla esplicita connessione tra i dati e le informazioni presenti in tali documenti e gli elementi di cui al precedente c. 4°, ossia quegli «elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», che le commissioni parlamentari sono tenute a prendere in considerazione nell'istruttoria legislativa⁷⁵.

mentari, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Giappichelli, Torino, 2000, 11 ss. Sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo si veda ora la relazione deliberata dalla Giunta per il regolamento il 4 ottobre 2000 (A.C., XIII legislatura, doc. II-*ter*, n. 1, 7 s., relatori i deputati Calderisi e Guerra).

⁷³ Corsivo, ovviamente, non testuale. Nel senso che questo delle relazioni tecniche sia lo strumento principale dell'istruttoria legislativa cfr. la relazione orale del deputato Tassone, il quale sottolinea che attraverso tale documentazione si origina una incisiva forma di controllo del parlamento nei confronti del governo e dell'amministrazione (in A.C., XIII legislatura, res. sten., 23 luglio 1997, in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati, Roma, 1998, 420 ss.).

⁷⁴ Si avrà modo di ritornare sul punto *infra*, nel par. 3.1.

⁷⁵ Ai sensi dell'art. 79, c. 4°, del regolamento della Camera l'istruttoria prende in considerazione i seguenti aspetti: la necessità dell'intervento legislativo (avendo riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge); il rispetto degli altri ambiti di competenza (e perciò le norme costituzionali, la normativa dell'Unione europea, le attribuzioni di regioni e autonomie locali); il rapporto costi-benefici («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, la corretta stesura del testo (inequivocità e chiarezza delle disposizioni; congrua sistemazione in articoli e commi).

La «lacuna» è stata riempita qualche mese dopo l'entrata in vigore della modifica del regolamento della Camera attraverso una circolare del Presidente del consiglio Prodi del 15 aprile 1998, non pubblicata in Gazzetta ufficiale⁷⁶, rivolta, appunto, a dettare direttive sugli adempimenti del Governo in attuazione dei principi posti dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati in materia di istruttoria legislativa. La scelta più rilevante compiuta da questa circolare è stata quella di adeguare in permanenza, indipendentemente cioè dalla richiesta parlamentare di dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche, le «attuali metodologie di lavoro» per quel che riguarda la formazione delle iniziative legislative del Governo, prevedendo che la relazione che accompagna il disegno di legge prima in Consiglio dei ministri e poi in Parlamento (indifferentemente alla Camera o al Senato) debba comporsi obbligatoriamente di tre parti. Non solo, cioè, della consueta «esplicazione delle motivazioni del provvedimento, delle sue finalità, dei suoi raccordi con la normativa previgente, e dei contenuti normativi delle disposizioni proposte» e della «relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dal provvedimento e sulla relativa copertura» richiesta dall'art. 11-ter, c. 2°, del testo vigente della l. n. 468/1978, ma altresì di una «relazione più strettamente tecnico-normativa»⁷⁷.

In tale «relazione tecnico-normativa» – sempre secondo la circolare Prodi – devono essere affrontati «almeno» i seguenti aspetti: *a*) la necessità del ricorso ad un atto avente forza di legge, in rapporto alla possibilità di utilizzare una fonte normativa secondaria; *b*) la ricostruzione del contenuto del progetto, con specifico riferimento all'impatto normativo delle disposizioni proposte sulla legislazione previgente, alla loro compatibilità con l'ordinamento comunitario e con quello delle autonomie locali, ed agli effetti abrogativi, espressi o impliciti, sulla normativa previgente; *c*) la valutazione dell'impatto delle norme sulla struttura amministrativa, anche in termini di capacità attuativa da parte delle strutture esistenti, ovvero della necessità di crearne nuove. Come si vede, si tratta di un'indicazione contenutistica piuttosto generica, modellata su quella presente nell'art. 79 del regolamento della Camera, con però l'esclusione di qualsiasi riferimento alla valutazione degli effetti dei disegni all'esterno del

⁷⁶ Prot. 221/P/GAB/RP. La circolare è ora in *Iter legis*, gennaio-aprile 2000, 41 ss.

⁷⁷ Vi è, evidentemente, una qualche imprecisione nel parlare di «tre parti» della relazione di accompagnamento: come si è visto, sicuramente autonoma rispetto a questa è la relazione tecnico-finanziaria. Una corrispondente autonomia sarà poi attribuita, a partire dalla circolare De Ioanna, anche alla relazione tecnico-normativa (dalla quale, poi, «gemmerà» la relazione contenente l'analisi di impatto della regolamentazione).

mondo dell'amministrazione (gli oneri per i cittadini e per le imprese, di cui all'art. 79, c. 4°, lett. c), del regolamento della Camera)⁷⁸.

Il 20 marzo 1999, alcuni mesi dalla caduta del governo Prodi e qualche giorno dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale della l. 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), la circolare che si è prima illustrata è stata inviata una seconda volta ad opera del (nuovo) segretario generale della Presidenza del consiglio dei ministri De Ioanna, attraverso un'altra circolare⁷⁹. Tale circolare, però, non si è limitata a ritrasmettere, «in considerazione dei cambiamenti intervenuti a seguito della formazione del Governo negli Uffici di supporto dei Ministri», la circolare Prodi, raccomandandone «la scrupolosa osservanza»⁸⁰, ma ne ha corretto – implicitamente – il contenuto, chiarendo, benché con formula ambigua, che la relazione tecnico-normativa deve contenere, in una delle tre parti di cui si compone, una prima forma di valutazione dell'impatto, non limitata agli effetti sulle strutture amministrative, ma anche a quelli sui cittadini e sulle imprese, e soprattutto ribadendo tale aspetto nella «scheda di lavoro» trasmessa a corredo⁸¹.

Per giungere ad una chiara distinzione tra analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e, quel che più conta ai nostri fini, tra le «due distinte relazioni» in cui gli esiti di queste analisi sono riportati, occorre attendere ancora un altro atto, questa volta avente la veste di una direttiva del Presidente del consiglio dei ministri (del 27 marzo 2000)⁸²,

⁷⁸ Il rilievo è anche in F. PATRONI GRIFFI, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Cons. Stato*, 1998, II, 1711 ss., spec. 1717. Si può inoltre osservare che le indicazioni della circolare Prodi riguardano unicamente i disegni di legge governativi: erano rimasti, in sostanza, esclusi (per il momento) dall'applicazione di queste previsioni, oltre alle iniziative legislative parlamentari e alle modifiche derivanti dall'approvazione di emendamenti ai disegni di legge del Governo – per i quali comunque le commissioni parlamentari possono richiedere la predisposizione delle relazioni tecniche – altresì gli atti normativi primari e secondari direttamente imputabili al Governo, tra i quali spiccano, ovviamente, i decreti legislativi e i regolamenti.

⁷⁹ Prot. DAGL1/1.1.26/1088/9.79.

⁸⁰ Come ricorda la medesima circolare, «in molti casi la relazione tecnico normativa di accompagnamento alle iniziative legislative del Governo non viene predisposta o viene predisposta in termini limitati rispetto alle finalità ad essa proprie».

⁸¹ Nella scheda di lavoro che accompagna la circolare De Ioanna si fornisce una griglia metodologica per la stesura della relazione tecnico-normativa sui disegni di legge governativi, nella quale essa viene distinta in tre parti: a) gli «aspetti tecnico-normativi in senso stretto»; b) la «valutazione dell'impatto amministrativo»; c) gli «elementi di *drafting* e linguaggio normativo». La scheda è ora pubblicata in *Iter legis*, gennaio-febbraio 2000, 44 ss.

⁸² Benché sottoscritta, in sua vece, dal ministro della funzione pubblica Bassanini. Sui caratteri delle direttive del Presidente del consiglio cfr. E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 89 ss.

pubblicata in *Gazzetta ufficiale*⁸³. Ai sensi di tale direttiva, l'analisi tecnico-normativa «verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente» (valutando perciò il rispetto delle norme costituzionali e comunitarie e delle aree di competenza attribuite ad altri soggetti normatori), e considera anche gli aspetti di corretta formulazione del testo (il rispetto, cioè, delle cosiddette regole di *drafting*), nonché il coordinamento con altri interventi normativi. La relazione tecnico-normativa è redatta – relativamente a tutti gli «schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali», nonché alle circolari e alle regole tecniche contenute in atti non normativi⁸⁴ – in prima battuta dalle amministrazioni proponenti ed è poi trasmessa (insieme alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico-finanziaria) al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri (DAGL)⁸⁵, ai fi-

⁸³ La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 («Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione») è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 23 maggio 2000, n. 118, p. 13 s. La si può leggere anche in *Iter legis*, gennaio-febbraio 2000, 32 s., con commento di R. MARVASI, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, con commento di E. MIDENA e in *Quad. cost.*, 2000, 753 s., con nostro commento a prima lettura.

⁸⁴ Ciò, evidentemente, al fine di evitare possibili aggiramenti della nuova disciplina, analoghi a quelli dell'art. 17, l. n. 400/1988 verificatisi nei primi anni successivi all'entrata in vigore di tale legge (su cui cfr. ampiamente U. DE SIERVO, *Una necessaria riflessione*, in ID. (a cura di), *Il potere regolamentare dell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, 15 ss. e, per gli sviluppi più recenti, G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari*, cit., 241 ss.). Della dizione «schemi di atti normativi adottati dal Governo», impiegata dalla direttiva, occorre peraltro dare un'interpretazione estensiva, tale cioè da includervi anche i testi dei disegni di legge governativi; in caso contrario, si compirebbe un passo indietro rispetto alla circolare Prodi, rischiando di vanificare il senso della disciplina contenuta nell'art. 79 del regolamento della Camera e di quella dettata dal c. 2° dell'art. 5, l. n. 50/1999.

⁸⁵ Il DAGL è disciplinato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 («Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), che ha espressamente abrogato l'art. 23, c. 1°, l. n. 400/1988, ossia la norma che istituiva l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo (cfr. L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689 ss. e A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Il Mulino, Bologna, 2000, 35 ss.), e dal d.p.c.m. 4 agosto 2000 (in *Gazzetta ufficiale*, serie generale, 10 agosto 2000, n. 186, 6 ss.). In particolare l'art. 16 di questo d.p.c.m. ha affidato al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, tra gli altri, il compito di curare «la qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo, anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente [fin qui, si tratta della formula utilizzata dall'art. 16-bis del regolamento della Camera, con riferimento al Comitato per la legislazione], al corretto uso delle diverse fonti» e quello di verificare, «con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, nonché, per quanto di

ni dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri (il cosiddetto «pre-consiglio»⁸⁶; il DAGL, anche su segnalazione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (che rispetto ad esso opera «in raccordo funzionale»)⁸⁷, nel caso in cui valuti carente l'analisi, può restituire lo schema di atto normativo o segnalare le carenze al Presidente del consiglio prima della discussione in Consiglio dei ministri o, in caso di regolamento ministeriale, prima della sua adozione.

2.4. *La relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione: l'art. 5, l. n. 50/1999 e la direttiva del 27 marzo 2000*

La direttiva del 27 marzo 2000, che si è appena richiamata, contiene anche la disciplina di una quarta relazione, quella sull'analisi di impatto della regolamentazione. Anzi, va precisato che la direttiva è stata emanata in attuazione dell'art. 5, c. 1°, l. n. 50/1999, che ha demandato ad un decreto del presidente del consiglio dei ministri proprio il compito di definire, «a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)». È stato poi il Governo ad interpretare in senso ampio ta-

competenza, del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, *le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo, curando che esse indicino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese*; analoga verifica deve essere fatta sulle «relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari» (corsivo aggiunto).

⁸⁶ La previsione del cosiddetto «pre-consiglio» è contenuta nel regolamento interno del consiglio dei ministri (cfr. l'art. 4, d.p.c.m. 10 novembre 1993, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 15 novembre 1993, n. 268). In dottrina, cfr., tra gli altri, A. BARBIERO, *Il regolamento interno del Consiglio dei ministri*, in *Le Regioni*, 1994, 1614 ss. L. D'ANDREA-P. NICOSIA-A. RUGGERI, *Prime note al regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Arch. dir. cost.*, 1994, n. 2, 124 ss.; S. MERLINI-G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, 498 ss.

⁸⁷ Sui caratteri del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito dall'art. 3, l. n. 50/1999 sempre nell'ambito della Presidenza del consiglio e ora disciplinato dall'art. 32 del già citato d.p.c.m. 4 agosto 2000, cfr. A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 172 ss., spec. 201 ss., M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 109 ss., spec. 116 ss., F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *La sovranazionalità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, 25 febbraio 2000, Giappichelli, Torino, 2000, 129 ss. (e in *Dir. amm.*, 2000, 97 ss.) e A. PAJNO, *La presidenza*, cit., 93 ss.

le previsioni, raccogliendo e sistematizzando anche il contenuto delle circolari Prodi e De Ioanna riguardo all'analisi tecnico-normativa, sostenendo esplicitamente, nella premessa della direttiva, «l'opportunità di integrare l'analisi di impatto della regolamentazione con l'analisi dell'incidenza degli atti normativi del Governo sull'assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte»⁸⁸.

Una chiara distinzione tra le due analisi, infatti, non era stata operata né dall'art. 79 del regolamento della Camera e neppure dall'art. 5, l. n. 50/1999, che pure rispetto alla nuova normativa sull'istruttoria legislativa costituisce, sul piano della dinamica delle fonti, la «risposta» più appropriata, visto che la legge è sicuramente la fonte più idonea a prevedere obblighi nei confronti del Governo. La disciplina della l. n. 50/1999 appare invece assai scarna al riguardo, al punto da potersi considerare come una sorta di norma «in bianco», in quanto ha proposto una definizione molto lata dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, ai sensi della quale essa concerne gli effetti che gli atti normativi del Governo produrranno «sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese». In sostanza, l'unico elemento che appare certo è costituito dalla necessità che l'analisi dell'impatto della regolamentazione non sia intesa in senso restrittivo, ossia soltanto come valutazione degli effetti delle norme sull'amministrazione pubblica (cosiddetta analisi di fattibilità amministrativa) o sull'ordinamento giuridico (cosiddetta analisi di fattibilità normativa), ma riguardi altresì le conseguenze delle regole sulla vita e sulla sfera di libertà dei cittadini⁸⁹.

Più precisa è la definizione di analisi dell'impatto della regolamentazione contenuta nella direttiva: è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace; consiste nella valutazione dell'impatto dell'intervento sulle amministrazioni pubbliche, da un lato, e sui cittadini e sulle imprese, dall'altro; contiene, perciò, la descrizione degli obiettivi del testo, delle opzioni alternative, nonché l'analisi costi-benefici. Come è agevole riscontrare, si tratta di una definizione per larga parte mutuata dall'OCSE, che dal 1995 si è fatta promotrice dell'uso, negli stati aderenti a tale organizzazione, di un'analisi siffatta per migliorare la

⁸⁸ Si noti che la direttiva del 27 marzo 2000 non è strutturata in articoli ed è preceduta da una sua «motivazione», consistente in una serie di «visto» e in un «considerato», oltre che nell'affermazione riportata nel testo. Sottolinea la «varietà delle forme» che le direttive tendono ad assumere E. CATELANI, *Contributo*, cit., spec. 155 ss.

⁸⁹ Quella che nella *checklist* elaborata dall'ISLE, *Checklist per la redazione dei testi normativi*, a cura di M. AINIS, in *Rass. parl.*, 1998, 184 ss., spec. 200 ss., viene definita «analisi di fattibilità sociale».

qualità della *regulation*⁹⁰. Muovendosi nell'ottica dell'art. 79 del regolamento della Camera, si potrebbe rilevare che, alla luce di tale definizione, si potrebbe ricomprendere all'interno dell'AIR pressoché integralmente la valutazione richiesta dalla lett. c) del c. 4° (che appunto fa riferimento alla «definizione degli obiettivi dell'intervento», alla «congruità dei mezzi individuati per conseguirli» e agli «oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese») e, forse, altresì una parte di quella di cui alla precedente lett. a), ove si interpreti in senso estensivo – così come sembra appropriato – il giudizio sulla «necessità dell'intervento legislativo», come comprensivo cioè di quella che la direttiva chiama «opzione nulla» (consistente nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente)⁹¹.

Il procedimento di formazione e l'ambito di applicazione della relazione sull'AIR coincidono per larga parte con quello della relazione sull'ATN, con alcune varianti che discendono strettamente dal carattere dichiaratamente sperimentale proprio della disciplina della materia⁹², a sua volta connesso alla consapevolezza della maggiore difficoltà che si incontra nello svolgere

⁹⁰ La raccomandazione dell'OCSE sul miglioramento della qualità della normativa pubblica (con la *checklist* per l'assunzione di decisioni in materia di normazione, che ad essa è allegata) è pubblicata in R. PAGANO (a cura di), *Le direttive di tecniche legislative in Europa*, Camera dei deputati, Roma, 1997, 1071 ss. (su di essa cfr. L. VIOLANTE, *Possibilità di riordino della legislazione vigente*, e G. RECCHIA, *La qualità della legge*, entrambi in E. PATTARO-F. ZANOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Atti del convegno, Bologna 9-10 maggio 1997, Giuffrè, Milano, 1998, rispettivamente 107 ss. e 187 ss.). Cfr. inoltre, anche per gli sviluppi successivi, S.H. JACOBS, *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries*, in PUMA, *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, OCSE, Paris, 1997, 13 ss. e R. DEIGHTON SMITH, *Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'OCSE*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 54 ss., spec. 62 ss. Occorre avvertire che il termine *regulation* appare invero difficilmente traducibile in italiano e spesso fonte di equivoci. Come rileva la stessa OCSE, non esiste una definizione di *regulation* che possa ritenersi applicabile a tutti i paesi membri dell'OCSE; quella che l'OCSE propone è perciò una nozione di tipo operativo, che comprende «laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers» (cfr. OECD, *Regulatory Reform in the United States*, Paris, 1999, 16). Sul punto, cfr. anche G. MAJONE-A. LA SPINA, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, spec. 31 ss. e M. D'ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in G. TE-SAURO-M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000, 171 ss.

⁹¹ Si veda la scheda preliminare sull'AIR allegata alla direttiva del 27 marzo 2000. In proposito si tende anche a parlare di «opzione zero».

⁹² Sulla frequenza, nella regolamentazione contemporanea, di interventi non più «organici e totalizzanti», bensì «scanditi nel tempo e aperti alle correzioni e alle modifiche» cfr. L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689 ss. Sul carattere «sperimentale» di tutta la legge n. 50 del 1999, sia consentito rinviare al nostro *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., 235 ss.

l'AIR, per effettuare la quale occorre che le amministrazioni dispongano di una *expertise* particolare, allo stato non esistente all'interno degli uffici legislativi dei ministeri o della stessa presidenza del consiglio⁹³.

Il carattere sperimentale dell'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione può perciò ritenersi all'origine di alcuni casi di esclusione dall'applicazione di questa analisi: tali casi possono essere individuati in base ad autonoma iniziativa della Presidenza del consiglio (dal DAGL, su proposta del Nucleo) oppure a richiesta delle amministrazioni proponenti, per ragioni varie ma comunque espresse, sempre però con l'approvazione della Presidenza (del DAGL, sentito il Nucleo)⁹⁴. Se la prima procedura è consentita per le categorie di atti che abbiano un limitato impatto a carico dei destinatari, è probabile invece che la seconda venga utilizzata per quegli atti per i quali l'analisi di impatto rischia di risultare troppo complessa per poter essere svolta nel limitato tempo a disposizione.

La complessità di svolgimento dell'analisi di impatto della regolamentazione ha inoltre portato a stabilire che tale analisi – diversamente da quel che si è visto essere previsto per l'ATN – abbia luogo in due tappe logicamente distinte, la cui collocazione temporale nel procedimento di formazione dello schema di atto normativo del Governo non appare però del tutto definita: la prima tappa è destinata a sfociare in una scheda preliminare, che deve essere trasmessa al DAGL e al Nucleo «nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento», ed è volta essenzialmente a dimostrare che l'intervento proposto costituisce la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni, inclusa quella di lasciare immutata la situazione esistente (la «opzione nulla»); la seconda tappa si compie invece con la stesura di una scheda finale, che deve essere riportata al momento della discussione dello schema in consiglio dei ministri (o al momento dell'adozione del regolamento ministeriale), ed è diretta, oltre che a verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, a «simulare» gli effetti che saranno prodotti dall'intervento normativo.

⁹³ Sul punto, cfr. M. RAVERAIRA, *La formazione nella valutazione delle leggi: quale possibile interazione tra diversi approcci interdisciplinari*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 48 ss., P. COSTANZO, *Le tecniche legislative nella formazione universitaria*, *ivi*, 72 ss. e L. BOBBIO, *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, *ivi*, 323 ss., nonché l'intervento di P. DE IOANNA al seminario sul tema «*Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo*», Palazzo Montecitorio 6 dicembre 1999 (in corso di pubblicazione).

⁹⁴ Si noti però che le richieste di esclusione dall'applicazione dell'AIR devono essere formulate – almeno a stare a quanto dispone la direttiva – con debito anticipo, essendo le amministrazioni tenute a comunicare «quadrimestralmente al DAGL l'elenco degli interventi regolatori che intendono proporre, con l'indicazione di quelli per i quali chiedono motivatamente di non effettuare l'AIR».

Infine, che lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolamentazione sia affare tutt'altro che banale, il quale richiede un mutamento in profondità nell'operato degli uffici legislativi del Governo e il dominio di conoscenze specialistiche, si comprende altresì dalla previsione, posta anch'essa all'interno della direttiva del 27 marzo 2000, di appositi strumenti di ausilio (inizialmente una «Guida essenziale alla redazione dell'AIR»; in un secondo momento, al termine della fase di sperimentazione, di un vero e proprio «manuale di pratiche di redazione dell'AIR»), nonché dalla espressa prefigurazione di un monitoraggio sull'attuazione della direttiva, ad opera del DAGL, in collaborazione con il Nucleo. Sulla base dei dati ricavati dal monitoraggio, al termine della fase di sperimentazione, il DAGL e legislativi predisporrà una relazione sugli effetti prodotti dall'analisi di impatto della regolamentazione, dalla quale non è escluso che possa discendere la necessità di rivedere, anche in profondità, i contenuti della direttiva del 27 marzo 2000 o di integrare le previsioni presenti nella l. n. 50/1999⁹⁵.

3. *Profili procedurali: l'esame parlamentare delle relazioni e la loro richiesta o integrazione nel corso dell'iter dei progetti di legge*

3.1. *Le relazioni trasmesse «d'ufficio» e quelle richieste dal Parlamento: in particolare, le relazioni richieste da minoranze parlamentari*

Fin qui, attraverso un'analisi di tipo statico, si sono individuate le diverse tipologie di relazioni che possono corredare i progetti di legge. Si è visto che solo una di esse (la relazione illustrativa) deve obbligatoriamente accompagnare – in attuazione di quella che è stata qualificata come una consuetudine costituzionale – tutte le forme di iniziativa legislativa, venendo perciò stampata, nell'atto parlamentare, insieme al testo degli articoli, mentre

⁹⁵ Può ricordarsi, in proposito, che, in sede di approvazione presso la Camera della l. n. 50/1999, il relatore, in risposta ad un rilievo del Comitato per la legislazione che invitava la commissione di merito a valutare l'opportunità di «stabilire direttamente con legge i criteri generali ed i parametri minimi a cui il Governo dovrà attenersi nella predisposizione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), anche al fine di coordinare la disciplina in esame con le corrispondenti norme previste dai regolamenti parlamentari in materia di istruttoria legislativa» (A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 12 gennaio 1999, 7 ss.), ha affermato che «sarà poi compito del legislatore futuro, alla luce di una sufficiente sperimentazione, dettare i contenuti della relazione sull'impatto della regolamentazione» (così il relatore Cananzi nella sua relazione orale in Assemblea: A.C., XIII legislatura, res. sten., 18 gennaio 1999, 5).

per le restanti relazioni un obbligo siffatto non sussiste, ed è più problematica tanto l'individuazione degli atti sottoposti a tale obbligo, quanto la identificabilità di un vero e proprio obbligo giuridico. La relazione tecnico-finanziaria, infatti, occorre per tutti i disegni di legge governativi (e, a stare alle previsioni della l. n. 468/1978, anche di iniziativa regionale o del CNEL), solo però ove essi comportino conseguenze finanziarie; la relazione tecnico-normativa dovrebbe corredare, al più, alla luce di un'interpretazione estensiva della dizione «schemi di atti normativi adottati dal Governo» utilizzata dalla direttiva del 27 marzo 2000, tutte le iniziative legislative del governo; la relazione sull'AIR riguarda invece, almeno in questa fase sperimentale, un numero più limitato di disegni di legge governativi, che spetta allo stesso governo individuare⁹⁶.

Nessuna delle tre relazioni da ultimo ricordate accompagna, perciò, le iniziative legislative presentate dai parlamentari che – com'è noto – rappresentano nel nostro sistema la stragrande maggioranza dei progetti di legge all'esame di Camera e Senato, anche se hanno una probabilità ben minore di essere approvate rispetto alle iniziative legislative del Governo⁹⁷. Inoltre, occorre considerare che, per effetto degli emendamenti⁹⁸ e delle rielaborazioni che il testo dell'iniziativa governativa subisce in Parlamento, anzitutto in sede di comitati ristretti, le relazioni che originariamente accompagnavano il disegno di legge possono diventare ormai inutilizzabili, in quanto riferite ad un dettato normativo assai lontano da quello oggetto di esame parlamentare in commissione plenaria e poi in assemblea; un effetto non dissimile può, infine, derivare altresì dal semplice trascorrere del tempo, che finisce per rendere parziali o obsoleti i dati (anzitutto quelli di tipo macroeconomico: tasso di inflazione, tassi di cambio e livelli di crescita del PIL) su cui si basavano, ad esempio, la stima degli effetti finanziari o delle conseguenze sulla pubblica amministrazione o sulle imprese.

⁹⁶ Anche queste relazioni, ove trasmesse alle camere insieme all'iniziativa legislativa, vengono stampate unitamente ad essa, subito dopo la relazione illustrativa e quella tecnico-finanziaria.

⁹⁷ Nella XIII legislatura, al 31 luglio 2000, risultano presentate alla Camera 6.169 proposte di legge di iniziativa parlamentare (pari a circa l'85% del totale) e 1.026 disegni di legge di iniziativa governativa (pari a circa il 14% del totale). Peraltro, delle leggi approvate (al 30 giugno 2000), i disegni di legge di iniziativa governativa rappresentano circa l'80% del totale. I dati sono tratti dalla relazione della Giunta per il regolamento sulla riforma del procedimento legislativo (A.C., XIII legislatura, doc. II-ter, nn. 1, 29) e da Servizio studi, *Rapporto sullo stato della legislazione*, n. III, Camera dei deputati, Roma, 30 giugno 2000, 48.

⁹⁸ Va per completezza ricordato che, a stare al disposto del testo vigente della l. n. 468/1978, anche gli emendamenti governativi dovrebbero essere corredati di relazione tecnico-finanziaria; ma non sempre ciò effettivamente accade.

Tutto ciò spiega la ragione per cui le relazioni in questione possono essere richieste, ove mancanti (o aggiornate, ove parziali o «invecchiate»), nel corso dell'*iter* parlamentare di un progetto di legge. Il regime al quale sono sottoposte queste richieste è piuttosto differenziato a seconda che si tratti della relazione tecnico-finanziaria o delle relazioni tecniche contenenti l'ATN e l'AIR; assai variegato è anche il panorama delle fonti che disciplinano queste richieste, essendo materia sulla quale tende ad essere incerto e non ben definito il confine tra la legge, da un lato, che dovrebbe porre l'obbligo in capo al Governo, e i regolamenti di Camera e Senato (in proposito non ben coordinati tra di loro), dall'altro, ai quali spetterebbe individuare le modalità per la richiesta parlamentare.

Nel primo caso, è il testo vigente della l. n. 468/1978 a stabilire, all'art. 11-ter, c. 3°, che «le commissioni parlamentari competenti» possono richiedere al Governo la relazione tecnico-finanziaria per tutte le proposte di legge e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. Tale previsione è stata poi ripresa solo dal regolamento del Senato, che ha attribuito tale possibilità alle Commissioni di merito e alla Commissione bilancio, stabilendo altresì un termine (fissato in trenta giorni dalla richiesta) per la trasmissione della relazione tecnico-finanziaria da parte del Governo⁹⁹. In ogni caso, la richiesta di relazione tecnico-finanziaria ha luogo attraverso una deliberazione assunta a maggioranza dalla commissione di merito o, più spesso, dalla Commissione bilancio¹⁰⁰, la quale contestualmente delibera di rinviare il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta, che sarà successiva – in genere – alla trasmissione della relazione da parte del Governo¹⁰¹. Alla Camera, in virtù di una prassi introdotta nella XIII legislatura, la relazione tecnico-finanziaria è integral-

⁹⁹ Cfr. l'art. 76-bis, c. 3°, del regolamento del Senato. Si noti che il termine di 30 giorni è fissato solo per la relazione tecnica «sui disegni di legge», e non anche, perciò, per quella riferita ad emendamenti (presumendosi, evidentemente, che in tale ipotesi il termine per la trasmissione della relazione tecnica debba essere più breve). Inoltre, nel caso in cui la relazione sia stata richiesta dalla Commissione di merito, l'art. 40, c. 12°, del regolamento del Senato ha stabilito che essa è tenuta ad inviarla alla Commissione bilancio, unitamente a tutti gli altri elementi acquisiti, che possano risultare utili per la verifica della quantificazione degli oneri.

¹⁰⁰ Nel periodo 1° gennaio 1998-31 luglio 2000, ad esempio, su un totale di 59 relazioni tecnico-finanziarie, solo 8 sono state richieste da Commissioni diverse dalla Commissione bilancio (cfr. A.C., XIII legislatura, doc. II-ter, nn. 1, 53).

¹⁰¹ Il tempo intercorrente tra la richiesta della relazione tecnico-finanziaria e il suo invio in Parlamento è estremamente variabile: si va da casi in cui la relazione tecnico-finanziaria perviene il giorno successivo alla richiesta (il Governo avendola evidentemente già predisposta, in anticipo rispetto alla richiesta parlamentare) a casi, assai più frequenti, in cui, invece, tale relazione perviene con mesi, se non con anni di ritardo.

mente pubblicata sul *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, in allegato al resoconto della seduta della Commissione nella quale è ripreso l'esame del provvedimento¹⁰².

Nel caso delle altre relazioni tecniche – quelle contenenti l'AIR e l'ATN – il quadro si presenta, se possibile, ancora più complesso. Di «relazioni tecniche» parla, come si è visto, indistintamente l'art. 79, c. 5°, del regolamento della Camera, riferendosi agli elementi presi in considerazione nell'una come nell'altra analisi, e configurando la loro richiesta come un potere attribuito, di norma, ad una minoranza (anche piuttosto esigua) della commissione che esamina il progetto in sede referente: ai sensi dell'art. 79, c. 6°, del regolamento della Camera, la richiesta di relazione tecnica (o meglio, di «dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche») può avvenire ad opera di almeno quattro componenti della commissione. Allo scopo di evitare che questo potere venga usato a fini meramente ostruzionistici, il regolamento della Camera ha però previsto un «meccanismo di difesa»¹⁰³, che consente cioè di bloccare le richieste così formulate, nel caso in cui il loro oggetto sia giudicato «non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa»: tale meccanismo è azionabile ad opera dell'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato con i rappresentanti dei gruppi, con una maggioranza pari a tre quarti dei componenti, oppure, in alternativa, ad opera del Presidente di Commissione¹⁰⁴. Nei restanti casi, la regola è che il Governo è tenuto a rispondere entro un termine fissato dall'Ufficio di presidenza, nelle forme consuete, o dal Presidente della Commissione, sentito il Governo stesso; e che la Commissione deve attendere – al li-

¹⁰² Da tempo la Corte dei conti, sia nelle relazioni trimestrali, sia nella relazione annuale sul rendiconto, auspica la riproduzione negli atti parlamentari delle relazioni tecnico-finanziarie, oltre ad un loro progressivo aggiornamento nel corso dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, «sia per consentire alla Corte di esprimere le proprie valutazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, sia più in generale ai fini di trasparenza e memoria del processo decisionale seguito» (così ad esempio, Corte dei conti, relazione sulle leggi approvate nel quadrimestre maggio-agosto 1998, in *Foro it.*, 1999, III, 139).

¹⁰³ Così, efficacemente, C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni*, cit., 125.

¹⁰⁴ Sul punto si sofferma A. MANNINO, in S. TOSI-A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, III ed., Giuffrè, Milano, 1999, 280, rilevando che questo potere presidenziale «di *veto* nei confronti della richiesta istruttoria appare decisamente estraneo alla natura delle sue funzioni». Ad avviso di tale autore, infatti, la decisione del presidente di commissione, che è «espressione formale e sostanziale della maggioranza politica», sarà «normalmente fondata non su considerazioni oggettive ed imparziali, bensì su motivazioni politiche ricollegantisi a quelle della maggioranza governativa». Esprime invece un giudizio positivo su questa disciplina A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, 449 s., spec. 465, osservando che essa «sembra aver raggiunto una soluzione alquanto equilibrata».

mite, anche originando una modifica della programmazione di Assemblea, ai sensi dell'art. 79, c. 7° – i dati, sempre che il Governo non si assuma la responsabilità di dichiarare «di non poterli fornire, indicandone il motivo».

Alla disciplina dettata dal regolamento della Camera si è, almeno in parte, sovrapposta quella contenuta in una (successiva) disposizione legislativa: l'art. 5, c. 2°, l. n. 50/1999 ha infatti espressamente abilitato le Commissioni parlamentari a richiedere una relazione contenente l'AIR per i progetti di legge al loro esame, «ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa». In questo modo, si è posto – più correttamente – nella legge, benché con esclusivo riferimento all'AIR, l'obbligo già sancito dall'art. 79 del regolamento della Camera, dandosi peraltro origine ad un problema interpretativo circa i soggetti abilitati a richiedere tale relazione: in proposito, visto che l'art. 5, c. 2°, della l. n. 50/1999, nel riferirsi alle commissioni parlamentari, non ha specificato se sia necessaria una delibera adottata a maggioranza, e visto che si tratta di una questione procedurale, che dovrebbe rientrare nella sfera di competenza riservata ai regolamenti parlamentari, nulla sembra ostare a che tale potere possa essere esercitato, alla Camera, anche da parte di quattro componenti della commissione. Inoltre, la previsione contenuta nella l. n. 50/1999 può valere, insieme alla circolare presidenziale del 10 gennaio 1997, a ricostruire un minimo di simmetria nei confronti del Senato, il cui regolamento, al momento, ignora completamente le relazioni tecniche contenenti l'AIR e l'ATN.

3.2. La verifica parlamentare delle relazioni governative

Il parlamento non ha solo poteri di richiesta delle relazioni tecnico-finanziarie, tecnico-normative e sull'analisi di impatto, ma è – ovviamente – altresì chiamato a servirsene e a verificarne il contenuto, al fine di pervenire ad una redazione maggiormente consapevole ed informata del progetto di legge al suo esame: si tratta infatti, almeno nella loro configurazione attuale, di strumenti che sono concepiti essenzialmente in funzione di ausilio al redattore dell'iniziativa legislativa e al legislatore parlamentare. Perché questi se ne avvalga effettivamente non è però sufficiente limitarsi ad obbligare il governo a trasmettere tali relazioni e neppure consentire al parlamento di richiederle: occorre invece che all'esame dei loro contenuti siano dedicate apposite procedure parlamentari e che la loro verifica possa essere adeguatamente istruita in sede tecnica, ad opera delle strutture di supporto dell'attività legislativa di Camera e Senato.

Esemplare, da entrambi questi punti di vista, è il caso delle relazioni tecnico-finanziarie. Qui esiste, infatti, un'apposita sede parlamentare, costituita dalle commissioni bilancio dei due rami del parlamento, incaricata ap-

punto di valutare, ai fini dell'espressione del parere «sulle conseguenze di carattere finanziario», «tutti i progetti di legge implicanti entrate o spese»¹⁰⁵; ed è stata costituita altresì, alla fine degli anni '80, una apposita struttura di documentazione – denominato «Servizio del bilancio dello Stato» alla Camera e, più sinteticamente, «Servizio del bilancio» al Senato¹⁰⁶ –, alla quale spetta il compito di controllare le quantificazioni indicate nelle relazioni tecnico-finanziarie trasmesse dal Governo, dando conto degli esiti di tale verifica in un'apposita nota, che non ha un proprio rilievo autonomo nei regolamenti parlamentari né nel procedimento legislativo, ma costituisce una documentazione messa a disposizione del decisore politico¹⁰⁷. Il decisore politico è, però, un decisore politico specializzato al perseguimento di un obiettivo, sottoposto a controlli esterni al circuito governo-parlamento (si pensi alla Corte dei conti, al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale) e in grado di far incisivamente sentire la sua voce nel corso di tutto il procedimento legislativo¹⁰⁸.

Per le relazioni contenenti l'AIR e l'ATN il quadro è, com'è facile intuire, ben diverso e, almeno allo stato, meno soddisfacente. In entrambi i casi il compito di verificare tali relazioni spetta infatti alla stessa commissione di merito, che spesso non riesce ad avvalersene a pieno, anche perché l'obiettivo della qualità della legislazione, a differenza di quello dell'equilibrio finanziario, non è tutelato da alcuna espressa previsione costituzionale. Va peraltro osservato che taluni aspetti presi in considerazione da queste due relazioni costituiscono oggetto di specifico esame, nell'ambito del procedimento legislativo, da parte di organismi parlamentari specializzati, chiamati ad esprimere il proprio parere sul progetto di legge: si pensi, tra gli altri, alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, riguardo agli «aspetti di legittimità costituzionale» e al «profilo delle competenze normative e

¹⁰⁵ Le espressioni virgolettate sono tratte dall'art. 74, c. 1°, del regolamento della Camera.

¹⁰⁶ È stata invece scartata l'opzione, pur prospettata, di costituire un'unica struttura bicamerale: cfr. G. MAROTTA, *L'analisi*, cit., 373 e C. FORTE, *La riforma*, cit., 75 ss.

¹⁰⁷ Com'è stato osservato, perciò, il rilievo procedimentale della verifica tecnica esiste nella misura in cui l'organo di rappresentanza politica ritiene di utilizzare l'informazione specializzata messa a disposizione dai propri uffici (così P. DE IOANNA-G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, NIS, Roma, 1996, 90 ss.).

¹⁰⁸ Va infatti ricordato che l'attività consultiva della Commissione bilancio è particolarmente incisiva, sia perché è l'unica che «segue» tutto l'iter del progetto di legge, inclusi gli emendamenti presentati in assemblea, sia perché produce effetti di vincolo superiori, in quanto estesi nei confronti delle decisioni dell'Assemblea, rispetto a quelli riconnessi ai pareri delle altre commissioni «filtro», allorché venga segnalata una possibile violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Sul punto, sia consentito rinviare al nostro *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, 548 ss.

della legislazione generale dello Stato»¹⁰⁹; alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ove si tratti di «progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione»¹¹⁰; alla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera e, corrispondentemente, alla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, relativamente ai «profili di compatibilità con la normativa comunitaria»¹¹¹; nonché, presso la sola Camera, al Comitato per la legislazione, per quel che concerne la qualità redazionale del testo¹¹². Tuttavia, nessuno di questi organi vede, al momento, attribuite ai propri pareri un'efficacia e una pervasi-
 vità altrettanto pregnanti di quelli espressi dalla Commissione bilancio¹¹³.

¹⁰⁹ Così l'art. 75, c. 1°, del regolamento della Camera (su cui cfr. U. ZAMPETTI, *Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti della Camera dei deputati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 162 ss. e L. D'ANDREA, *La Commissione affari costituzionali*, in *Arch. giur.*, 1992, 141 ss.); le potenzialità di tale competenza consultiva sono sottolineate dalla circolare sull'istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997, ove ha affermato che i pareri della Commissione affari costituzionali «tendono a tutelare, oltre alla legittimità costituzionale dei progetti di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto a fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo». La formula impiegata dall'art. 40, c. 2°, del regolamento del Senato è, al riguardo, più generica («aspetti rilevanti in materia costituzionale»), ma va considerato che, recentemente, la Commissione affari costituzionali del Senato ha prestato particolare attenzione al profilo della coerenza dell'intervento con il sistema normativo, fors'anche per bilanciare l'assenza, in quel ramo del Parlamento, di un organo analogo al Comitato per la legislazione.

¹¹⁰ Così l'art. 40, c. 9°, introdotto nel regolamento del Senato nel 1988. Una disposizione analoga è stata introdotta, nel dicembre 1998, nell'art. 102, c. 3°, del regolamento della Camera: cfr. G. RIVISECCHI, *Sulle recenti modifiche del regolamento della Camera dei deputati*, in *Gazzetta giuridica*, 1999, n. 18, 6 ss., spec. 11 ss.

¹¹¹ Cfr. l'art. 23, c. 4°, del regolamento del Senato e l'art. 126, c. 2°, del regolamento della Camera.

¹¹² È noto infatti che il Comitato per la legislazione, ai sensi dell'art. 16-bis, comma è chiamato a valutare la qualità dei testi con riguardo a tre ordini di profili: l'omogeneità; la chiarezza e la proprietà della formulazione; l'efficacia per il riordino e la semplificazione della legislazione vigente. Come si vede, i primi due rientrano a pieno titolo nell'ATN, mentre il terzo profilo sembra interessare, anche se marginalmente, pure qualche aspetto preso in considerazione dall'AIR (la complicazione dell'ordinamento essendo senz'altro da valutare tra i costi dell'intervento normativo).

¹¹³ Il quadro potrebbe mutare, con particolare riferimento alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, a seguito dell'approvazione del progetto di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione (A.C., XIII legislatura, n. 4462-B, approvato, in prima deliberazione, dalla Camera il 26 settembre 2000 e dal Senato il 17 novembre 2000). Questo infatti, oltre a prevedere una composizione integrata della Commissione con «rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali», stabilisce che i pareri espressi dalla Commissione, così integrata, producano un effetto di vincolo anche nei confronti delle assemblee di Camera e Senato: esse possono infatti discostarsene solo deliberando a maggioranza assoluta dei componenti.

Anche il versante delle strutture di supporto chiamate a verificare i contenuti delle relazioni sull'AIR e sull'ATN appare ancora da approfondire: non tanto ai fini dell'individuazione della struttura competente, sembrando inevitabile che un compito siffatto debba fare capo ai Servizi studi di Camera e Senato, i quali hanno un'articolazione intersettoriale idonea a seguire i diversi profili che vengono in considerazione (benché con la collaborazione di strutture più specializzate, e anzitutto dei Servizi bilancio); quanto allo scopo di individuare le metodologie, le prassi e le convenzioni idonee a permettere una verifica il più possibile standardizzata, ma al tempo stesso in grado di instaurare un proficuo dialogo – sul versante politico come su quello tecnico – con il Governo.

3.3. *Le relazioni predisposte in Parlamento: le relazioni delle Commissioni all'Assemblea, prima e dopo la riforma del regolamento della Camera*

Prima di concludere il panorama delle relazioni ai progetti di legge in parlamento, occorre ricordare che le stesse commissioni parlamentari – o, per la precisione, i relatori per l'Assemblea, su mandato delle commissioni che li hanno nominati a conclusione dell'esame in sede referente – sono autrici di una relazione¹¹⁴: si tratta della relazione che accompagna, in vista dell'esame da parte dell'Assemblea, il testo del progetto di legge così come licenziato dalla Commissione in sede referente (il quale, com'è noto, può anche integralmente sostituirsi a quello del proponente ed è quello che costituisce la base dell'esame in assemblea).

Si tratta di una relazione che viene predisposta, quindi, successivamente alla votazione del testo da parte della Commissione e che deve essere stampata e distribuita, alla Camera, almeno 24 ore prima e, al Senato, almeno due giorni prima che si apra la discussione dell'Assemblea¹¹⁵.

¹¹⁴ Sul punto cfr. ampiamente G. BERTOLINI, *L'attività «referente»*, cit., 125 s., il quale fa presente che il contenuto della relazione non è frutto di una elaborazione e di un voto formalmente collegiale, ma è opera personale del relatore il quale, per consuetudine non derogata nel campo del procedimento legislativo (a differenza di quello che accade per altri documenti aventi la stessa natura di relazione di Commissione, predisposti in sedi diverse da quella legislativa) provvede alla sua redazione, sulla base di un mandato di fiducia che la Commissione conferisce a conclusione della fase procedurale referente». In definitiva, «il relatore parla per la Commissione, agisce per la Commissione, ma con il compito di orientare le decisioni del maggiore collegio, in conformità con i convincimenti formati in Commissione. E ciò egli fa in due modi: sia con la relazione scritta, sia con la partecipazione al dibattito».

¹¹⁵ Cfr., rispettivamente, l'art. 79, c. 14°, del regolamento della Camera e l'art. 44, c. 5°, del regolamento del Senato. Per il Senato rileva altresì l'art. 43, c. 4°, ove stabilisce che «la relazio-

Quanto ai contenuti di tale relazione, i regolamenti del Senato e della Camera (quest'ultimo prima della modifica intervenuta nell'autunno 1997) dicevano ben poco, limitandosi a richiedere che in essa si facesse menzione delle questioni pregiudiziali e sospensive – le quali, com'è noto, in sede referente non possono essere poste in votazione – e si riportassero, in allegato, i pareri delle commissioni «filtro» e, alla Camera, altresì di quelli «rinforzati»¹¹⁶. Per il resto, il contenuto delle relazioni è stato, nella prassi, assai vario ed è dipeso «da circostanze di fatto (come la natura dell'argomento, le qualità personali del relatore, dei componenti della Commissione e di quanti hanno preso parte a quei lavori)»¹¹⁷.

Alla Camera, nel corso della XIII legislatura, si è cercato di valorizzare il significato della relazione per l'Assemblea, prescrivendone alcuni contenuti prima nella circolare sull'istruttoria legislativa e poi nelle nuove norme regolamentari introdotte nel settembre 1997 e nel luglio 1999. In particolare, rileva il c. 13° del nuovo art. 79 del regolamento della Camera, ove si è stabilito che «le relazioni per l'Assemblea danno conto delle risultanze dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione con riguardo agli aspetti indicati nel c. 4°» (e cioè dalla disposizione che indica la «griglia» di elementi che la Commissione è tenuta a valutare)¹¹⁸. Sempre nella direzione di una valorizzazione della relazione per l'Assemblea, si è inteso dare «compiuto significato» a quelle disposizioni che prevedono la stampa in allegato dei pareri delle Commissioni «filtro» e di quelli «rinforzati», richiedendo, prima nella circolare a poi in apposite previsioni regolamentari – inizialmente riferite solo ai pareri del Comitato per la legislazione e poi, nel luglio 1999, estese ai pareri delle Commissioni bilancio e affari costituzionali – che «qualora la Commissione che procede in sede referente non abbia adeguato il testo del progetto di legge alle condizioni formulate nei pareri, deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea»¹¹⁹.

ne deve essere presentata nel termine massimo di dieci giorni dalla data dell'incarico» (ossia dalla conclusione dell'esame in sede referente).

¹¹⁶ Si vedano, nel regolamento del Senato, gli artt. 43, c. 3°, 40, c. 7°, e 39, c. 4°; nonché, nel regolamento della Camera (nel testo anteriore alle modifiche dell'autunno 1997), gli artt. 79, c. 2°, 73, c. 1°-bis, 74, c. 3°, 75, c. 2°. Per la terminologia riportata nel testo cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 243 ss.

¹¹⁷ Così G. BERTOLINI, *L'attività «referente»*, cit., 125.

¹¹⁸ Un riferimento alla relazione per l'Assemblea compare anche al c. 7° dell'art. 79 del regolamento della Camera, ove si assegna ad essa il compito di dare conto del tardivo o del mancato adempimento da parte del Governo alle richieste istruttorie formulate dalla Commissione. Nella circolare sull'istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997 si richiede, inoltre, che nella relazione si dia conto delle «modalità di redazione del testo, mettendo in evidenza ogni eventuale difformità rispetto alle regole» per la formulazione tecnica dei testi legislativi.

¹¹⁹ Così l'art. 74, c. 3°, e l'art. 75, c. 2°, del regolamento della Camera, come modificati il

In questo modo, si tende a rendere conoscibili, anzitutto ai parlamentari che non hanno partecipato ai lavori in sede referente e poi anche all'interprete, quali siano state le valutazioni che hanno spinto la Commissione a predisporre quel testo, e attraverso quale percorso si sia giunti ad esso: non a caso, successivamente all'entrata in vigore di queste previsioni, si è frequentemente adottata una diversa struttura formale della relazione, idonea a far emergere più chiaramente il lavoro istruttorio svolto in Commissione (e quindi: ambito di intervento normativo e rapporto con la legislazione vigente; elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria; pareri espressi dagli organi parlamentari competenti; richieste istruttorie non ritenute essenziali al recepimento dell'istruttoria legislativa)¹²⁰.

Tuttavia, nonostante la valorizzazione di tale relazione, va considerato che essa non è obbligatoria: entrambi i regolamenti consentono infatti all'Assemblea, su domanda della Commissione, di autorizzare la stessa Commissione, e quindi, per suo conto, il relatore, a riferire oralmente¹²¹; di questa possibilità le Commissioni tendono ad avvalersi piuttosto frequentemente, soprattutto allorquando sia estremamente ristretto l'intervallo tra la conclusione dell'esame in sede referente e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'As-

20 luglio 1999, «modellati» entrambi sulla disposizione di cui all'art. 16-bis, c. 6°, relativa al Comitato per la legislazione.

¹²⁰ Cfr. R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa*, cit., 243 ss. Peraltro, il contenuto delle relazioni all'Assemblea risente di un avvio piuttosto lento della disciplina sull'istruttoria legislativa in Commissione: cfr. i dati riportati in A.C., XIII legislatura, doc. II-ter, n. 1, 8, dai quali emerge, ad esempio, che, nel periodo che va dal 1° gennaio 1998 al 31 luglio 2000, solo in 31 casi le Commissioni si siano avvalse della possibilità, prevista dall'art. 79, c. 5°, del regolamento, di richiedere relazioni tecniche. Nel senso che il pieno ricorso a tutte le facoltà previste nella nuova disciplina del procedimento legislativo e il loro rendimento presuppongono un tempo di riconoscimento analogo a quello intercorso dopo l'introduzione dei nuovi strumenti conoscitivi nei regolamenti parlamentari del 1971, che pure hanno richiesto alcune legislature per poter essere sfruttati fino in fondo dalle Commissioni di Camera e Senato, cfr. A. PALANZA, intervento alla tavola rotonda su *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, cit., 61 ss.

¹²¹ Cfr. l'art. 79, c. 14°, del regolamento della Camera e l'art. 77, c. 2°, del regolamento del Senato (ove si specifica che l'autorizzazione alla relazione orale deve aver luogo «con votazione per alzata di mano» e «per motivi d'urgenza»). Inizialmente tale deroga si riteneva giustificata «soltanto in caso di adozione integrale del testo originario da parte della Commissione»: cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, 40 ss. Una traccia di questa prassi è ancora presente nel regolamento della Camera, al c. 15° dell'art. 79, ove si consente alla Commissione di proporre all'Assemblea di discutere direttamente il testo del proponente, «adottandone la relazione», solo qualora il progetto «sia approvato integralmente da una Commissione permanente all'unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto *nella sua motivazione*» (corsivo aggiunto). Si noti che questo è l'unico caso in cui nei regolamenti parlamentari si fa riferimento all'approvazione non solo di un testo normativo, ma anche della sua «motivazione», contenuta, appunto, nella relazione illustrativa.

semblea. La relazione orale – benché, com'è ovvio, riportata integralmente nel resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea – non è in grado di sostituirsi perfettamente a quella scritta, non potendo avere la stessa precisione e completezza di contenuti, tanto più allorquando, com'è ormai regola generale, le discussioni in Assemblea sono oggetto di contingentamento dei tempi¹²²: ciò comporta che, piuttosto frequentemente, specie nei casi in cui la commissione si sia avvalsa, per la stesura del testo, di un comitato ristretto, l'interprete non è in grado di ricostruire quale sia la motivazione di alcune scelte legislative introdotte nel corso dell'*iter* in commissione, se queste non sono state specifico oggetto di dibattito nella commissione plenaria né in Assemblea.

Infine, non va dimenticato che, per quanto contenenti l'esposizione delle risultanze dell'istruttoria legislativa e dei motivi del mancato accoglimento delle condizioni contenute in alcuni pareri, le relazioni per l'Assemblea restano il frutto di valutazioni spiccatamente politiche, che hanno portato la (maggioranza della) Commissione a formulare il testo che accompagna la relazione: esercitando tale relazione – e, soprattutto, il testo che la correda – una funzione che è stata chiamata di «direzione materiale» del procedimento decisionale che ha luogo in Assemblea, essa non svolge un ruolo «imparziale», ma esprime la volontà della maggioranza della Commissione (maggioranza che, ovviamente, in alcuni casi può essere assai ampia quando non estesa alla totalità dei componenti della Commissione)¹²³.

È alla luce di questo ultimo carattere delle relazioni delle Commissioni all'Assemblea che si spiega l'istituto delle relazioni di minoranza, che appunto sono dirette a esprimere le ragioni contrarie all'approvazione del testo licenziato dalla Commissione e a proporre soluzioni alternative: questa seconda valenza delle relazioni di minoranza è stata ora accentuata, coerentemente con l'evoluzione maggioritaria della forma di governo italiana, per effetto della previsione, introdotta nel regolamento della Camera nell'autunno 1997, ai sensi della quale «ciascuna relazione di minoranza reca un proprio

¹²² È infatti difficile, per un relatore, illustrare compiutamente, in 15-20 minuti, il contenuto di un progetto di legge, dando conto di tutta l'attività istruttoria svolta in commissione.

¹²³ Cfr. G. BERTOLINI, *L'attività «referente»*, cit., 125, osservando che «la figura del relatore "imparziale" il quale illustra "obiettivamente" dati raccolti, esame svolto, proposte formulate dalla Commissione, è estranea al nostro ordinamento». Si noti peraltro che caratteri di tal tipo tende ad assumere la figura del relatore in alcune sedi, come il Comitato per la legislazione o il Comitato permanente per i pareri costituito nell'ambito della Commissione bilancio, nelle quali l'esame assumere in genere carattere obiettivo, in quanto diretto a verificare il rispetto di parametri prefissati (non a caso, la funzione di relatore presso questi organismi tende ad essere affidata anche ad esponenti dell'opposizione).

testo, anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo»¹²⁴. Viene in questo modo sottolineata la stretta connessione che lega la relazione ad un testo normativo, testo che poi sarà oggetto di delibera dell'Assemblea, la quale lo tratterà alla stregua di emendamenti rispetto al testo-base licenziato dalla Commissione. Nonostante questo carattere spiccatamente politico, non è escluso che anche all'interno delle relazioni di minoranza si rinvengano elementi rilevanti riguardo all'esame istruttorio svolto in Commissione¹²⁵, attraverso la segnalazione, ad esempio, di mancati approfondimenti conoscitivi, o la preferenza per scelte normative emerse nel corso di alcune audizioni, oppure indicate in pareri non accolti dalla Commissione di merito.

4. Considerazioni conclusive

Il panorama delle relazioni che accompagnano i disegni di legge del Governo, e che possono essere richieste dalle Commissioni parlamentari con riferimento a tutti i progetti di legge, si è dunque, in questi ultimi anni, notevolmente arricchito, pur in assenza di una prescrizione a carattere generale, del tipo di quella contenuta all'interno di un progetto di legge – predisposto ma poi non licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera – diretto a rivedere le norme sulla normazione vigenti nell'ordinamento italiano¹²⁶. Le finalità di questo arricchimento sono in realtà, come si è visto, rivolte non tanto a corredare di una motivazione i testi legislativi, quanto a valorizzare la fase istruttorio del procedimento legislativo, rendendo trasparenti e verificabili in sede parlamentare le informazioni delle quali il Governo (spesso solo in alcune delle sue tante articolazioni) è «naturalmente» in possesso.

¹²⁴ Così l'art. 79, c. 12°, del regolamento della Camera.

¹²⁵ Cfr. R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa*, cit., 245.

¹²⁶ Sul progetto di legge in questione (A.C., XIII legislatura, 5151 e abb., il cui testo è in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 320 ss.), cfr. A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2000, 396 ss., Id., *Linee emergenti e prospettive di «razionalizzazione» in tema di norme sulla normazione (a proposito di un progetto di riordino «organico» del sistema delle fonti)*, in *Rass. parl.*, 2000, 379 ss., spec. 389 ss. In particolare, in quest'ultimo scritto tale autore sottolinea che una previsione come quella contenuta nel progetto di legge (ai sensi della quale i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa devono essere corredati «da una relazione predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dall'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo», contenente «ogni elemento informativo» riguardante i profili indicati dall'art. 79, c. 4°, del regolamento della Camera) «segna, di fatto, l'ingresso nella struttura delle leggi della 'motivazione'».

È peraltro innegabile che in tal modo si sono notevolmente arricchite altresì le possibilità per l'interprete di ricostruire la «motivazione» delle leggi, soprattutto ove le disposizioni siano già presenti negli originari disegni di legge¹²⁷. Il fenomeno è ulteriormente accentuato dalla disponibilità sui siti Internet della Camera e del Senato, a partire dal 1998, praticamente di tutti gli atti parlamentari e, anzitutto, del testo dei progetti di legge e delle relazioni che li accompagnano¹²⁸.

Un passo ulteriore, e questa volta chiaramente rivolto ad accrescere il corredo motivazionale delle leggi, potrebbe essere quello, sul modello dell'esperienza spagnola, di consentire l'aggiornamento progressivo e costante delle relazioni (o delle loro sezioni più significative) nel corso dell'*iter* parlamentare del disegno di legge e, eventualmente, di pubblicarle altresì sulla *Gazzetta Ufficiale*. Quest'ultimo passaggio non dovrebbe alterare, di per sé, il valore giuridico di tali documenti¹²⁹, posto che già in qualche caso si è proceduto alla pubblicazione in *Gazzetta* di relazioni di accompagnamento riferite (non a leggi ma) a decreti legislativi di particolare importanza, come quello contenente il nuovo codice di procedura penale del 1988 e quello sul giudice unico di primo grado¹³⁰. È peraltro evidente che una soluzione siffatta finirebbe inevitabilmente per accentuare le potenzialità e il rilievo della motivazione, sia in senso positivo che in senso negativo (si pensi solo alla conflittualità ulteriore che la determinazione del suo contenuto potrebbe originare in parlamento).

Proprio per agevolare la ricostruzione di tali potenzialità, si può provare, in sede conclusiva, a rileggere, alla luce delle tre funzioni della motivazione delle leggi che si sono individuate all'inizio di questo contributo, gli effetti che l'arricchimento delle relazioni di accompagnamento ai progetti di legge è in grado di originare.

¹²⁷ Sulla stretta connessione tra fase istruttoria e motivazione è concorde la dottrina amministrativa: ad esempio, cfr. A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi*, cit., spec. 275 ss. e M.T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. 149 ss.

¹²⁸ Sull'influenza di Internet sugli studi costituzionalistici e in particolare su quelli di diritto parlamentare cfr. l'intervento di S.P. PANUNZIO, al convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti su «*Il Parlamento*», Firenze 12-14 ottobre 2000, più volte citato.

¹²⁹ Così, invece, sembra ritenere C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 77 ss., spec. 84, con riferimento in generale ai lavori preparatori delle leggi.

¹³⁰ Per il nuovo codice di procedura penale di cui al d.lgs. 22 settembre 1998, n. 447, cfr. la relazione sul testo definitivo, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 24 ottobre 1988, n. 250, suppl. ord. n. 2. Per il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado, cfr. l'estratto della relazione (è stata espunta la parte relativa alle tabelle allegate al decreto legislativo) pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 20 marzo 1998, n. 66, suppl. ord. n. 2.

In primo luogo, la disponibilità di relazioni più ricche e significative è evidentemente destinata ad agevolare l'opera dell'interprete che intenda ricostruire le finalità da cui trae origine e il contesto in cui si situa una disposizione legislativa: il legislatore avrà modo perciò di esprimersi non solo per bocca del relatore o degli altri parlamentari intervenuti nel dibattito, e non solo attraverso il multiforme (e spesso abusato) strumento degli ordini del giorno di istruzione al Governo, ma potrà illustrare, all'interno delle relazioni, e in particolare di quelle redatte dalle commissioni parlamentari, gli obiettivi che con quella disposizione si propone di ottenere. Va peraltro ribadito che quello che il legislatore offre in questo modo all'interprete è unicamente un ulteriore strumento interpretativo: in nessun caso, per le ragioni prima sottolineate, la motivazione delle leggi, per come emerge dalle relazioni di accompagnamento, sembra idonea, negli ordinamenti contemporanei, a vincolare giuridicamente l'opera dell'interprete.

In secondo luogo, la maggiore mole di informazioni che emergono dalle relazioni di accompagnamento ai progetti di legge, e dall'istruttoria legislativa svolta presso le commissioni parlamentari, non potrà non rendere più incisivo il controllo sulle leggi esercitato dalla Corte costituzionale, e anzitutto di quello sulla loro ragionevolezza, visto che da tali documenti il giudice potrà ricavare quegli elementi, relativi agli obiettivi da realizzare e alle situazioni di fatto su cui incidere, rilevanti, se non essenziali, ai fini del compimento del giudizio. Non a caso, proprio con riguardo a questo arricchimento delle relazioni si è individuato un processo di «procedimentalizzazione legislativa del fatto»¹³¹ che, nel momento stesso in cui chiama il legislatore a porsi in modo preventivo e pubblico il problema dell'impatto del testo normativo sulla realtà, individuando e sentendo i principali interessi coinvolti dalla nuova disciplina, consente poi al giudice costituzionale di verificare con maggiore facilità – alla luce dell'applicazione di tale testo normativo al caso concreto sottopostogli – se, ad esempio, il legislatore abbia compiuto un «evidente errore» o se abbia svolto una «istruttoria sufficiente»¹³².

In terzo ed ultimo luogo, la più agevole rintracciabilità della motivazione

¹³¹ L'espressione appartiene a A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione*, cit., 172 ss. e ID., *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2000, 1 ss., spec. 59 ss.

¹³² Per questa terminologia, riferita alla giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht, cfr. A. CERRI, *I modi argomentativi del giudizio di ragionevolezza delle leggi. Cenni di diritto comparato*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Giuffrè, Milano, 1994, 131 ss., spec. 158 ss.

degli atti legislativi dovrebbe poter costituire altresì una forma di legittimazione democratica oggettiva, diretta a consentire all'opinione pubblica di comprendere meglio la ragione che ha spinto il legislatore ad intervenire, e a farlo in quel determinato modo, valutandone più agevolmente la capacità di conseguire il risultato desiderato. Nella società contemporanea, nella quale le regole giuridiche sono poste da una molteplicità di diversi soggetti normatori, anche il legislatore parlamentare è chiamato a confrontarsi in modo esplicito con altre politiche regolative, in genere meno legittimate dal punto di vista del collegamento con il voto popolare, ma dotate di una forte legittimazione in base a fattori di tipo tecnico: certo, il legislatore parlamentare non può e non deve trasformarsi in un'autorità indipendente, ma – forse – non è neppure auspicabile, se vuole effettivamente mantenere l'esercizio di una quota rilevante della funzione normativa, che rimanga del tutto «sordo» rispetto a quell'ordine di argomentazioni che di tali autorità, e delle regole da queste provenienti, costituiscono l'unica forma di legittimazione¹³³. E ciò tanto più ove intenda derogare a regole generali che egli stesso ha (previamente) stabilito¹³⁴.

¹³³ Sul peso crescente degli elementi di tipo tecnocratico nella *governance* contemporanea, e sulla necessità per i parlamenti di adeguare i propri strumenti informativi e di accrescere il livello di trasparenza del proprio operato, cfr. T.R. BURNS-Y. MENY (a cura di), *The future of parliamentary democracy: transition and challenge in European governance*, relazione presentata alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, Roma, 22-24 settembre 2000, *paper* (in www.camera.it/_cpueg/). Parla di «diffidenza per la politica tutte le volte che sono in gioco efficienza, professionalità tecnica, tutela dei diritti fondamentali» G. AMATO, intervento, in C. MIGNONE (a cura di), *La crisi della legislazione. Studiosi e politici a confronto*, Cedam, Padova, 1997, 3 ss., spec. 10 ss. Sull'esigenza di un maggior rilievo degli elementi tecnici nel procedimento legislativo cfr. ora anche A. PIZZORUSSO, *L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo*, in *Le Regioni*, 2000, 799 ss. e A. PIZZORNO, *La dispersione dei poteri*, relazione al convegno su *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 15-16 dicembre 2000, *paper*, spec. 23 ss.

¹³⁴ Per un cenno in questo senso, si veda un recente rinvio del Presidente della Repubblica (il primo del Presidente Ciampi), il quale si fonda, tra l'altro, sul fatto che la norma oggetto di rinvio – un articolo volto a prevedere che gli accordi collettivi relativi al personale sanitario siano resi esecutivi con d.p.r., in deroga perciò al regime generale della contrattazione collettiva di cui all'art. 51, d.lgs. n. 29/1993 – «tiene completamente celata la propria *ratio*, in quanto è stata introdotta nel testo della legge per via di un emendamento di iniziativa parlamentare, messo ai voti ed approvato senza alcuna illustrazione, in assenza di dichiarazioni di voto e in mancanza di prese di posizione del Governo» (cfr. A.C., XIII legislatura, res. sten., 4 dicembre 2000, 81 ss.).