

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

## RESOCONTO STENOGRAFICO

## AUDIZIONE

## 1.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 28 NOVEMBRE 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCO RUSSO

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>normazione primaria e secondaria a disposizione del Governo (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):</b>	
Russo Franco, <i>Presidente</i> .....	2	Russo Franco, <i>Presidente</i> .....	2, 10, 13, 16
<b>Audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, Vannino Chiti, sulle modalità di produzione normativa di origine governativa, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza e degli altri strumenti di</b>		Chiti Vannino, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali</i> ....	2, 15
		Giudice Gaspare (FI) .....	12
		Zaccaria Roberto (Ulivo) .....	10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FRANCO RUSSO

**La seduta comincia alle 14,35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, Vannino Chiti, sulle modalità di produzione normativa di origine governativa, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza e degli altri strumenti di normazione primaria e secondaria a disposizione del Governo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, Vannino Chiti, sulle modalità di produzione normativa di origine governativa, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza e degli altri strumenti di normazione primaria e secondaria a disposizione del Governo.

Ringrazio innanzitutto il ministro Chiti e anche il presidente Violante, che ci ospita nella sede della I Commissione.

Ringrazio altresì gli uffici che mi hanno aiutato a far pervenire un piccolo *dossier* a tutti i membri del Comitato per la

legislazione, così come naturalmente al ministro Chiti, per risparmiare tempo – sempre troppo limitato – evitando così una introduzione ai nostri lavori.

Do quindi la parola al ministro Chiti. Successivamente, apriremo il dibattito.

Non so per quanto tempo avremo a disposizione il ministro Chiti, ma spero fino all'inizio della seduta, riconvocata per le ore 15.30.

Do la parola al ministro Chiti.

VANNINO CHITI, *Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali*. Grazie, presidente. Farò una introduzione non proprio breve, anche perché pensavo che i lavori si sarebbero protratti fino alle ore 16-16.30, con una maggior possibilità di confronto. Naturalmente, poiché sono previsti i lavori dell'Assemblea, se il dibattito non fosse esaurito, sarei disposto a tornare in un momento successivo.

Ringrazio davvero il presidente e il Comitato per avermi invitato a questa audizione che ci offre la possibilità – ma anche in Commissione affari costituzionali della Camera, presieduta dall'onorevole Violante, era stato rilevato che su alcuni di questi temi, come i decreti di urgenza, avremmo dovuto realizzare momenti di approfondimento – di avere un confronto, in una sede autorevole come quella del Comitato, su temi di grande rilievo, come la decretazione d'urgenza, la qualità dei testi normativi, la delegificazione, la semplificazione, il riordino dell'ordinamento vigente.

Ho letto il *dossier* cui faceva riferimento il presidente Russo. Come emerge da questo, nella passata legislatura il Comitato ha esercitato un ruolo di propulsione e di garanzia rispetto a questi temi, evocando costantemente un confronto

puntuale con il Governo e con le Commissioni di merito, e non mancando di esprimere, quando necessario, osservazioni critiche sull'impostazione di determinati provvedimenti governativi, o su singoli aspetti di questi.

Il Comitato sta svolgendo la stessa funzione in questo inizio di legislatura, anche segnalando alcuni punti di criticità nell'esercizio dei poteri di decretazione d'urgenza da parte dell'attuale Governo. In particolare, osservazioni critiche sono state espresse in sede di Comitato sui tre decreti-legge: il n. 173, sulla proroga dei termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare; il n. 181, sul riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio e dei singoli ministeri; il n. 223, recante disposizioni per il rilancio economico, contenimento e razionalizzazione della spesa in materia di entrata e di contrasto all'evasione fiscale.

I tre decreti-legge erano stati trasmessi al Senato per la prima lettura, e su questi il Governo aveva presentato un emendamento sostitutivo del testo su cui aveva chiesto la fiducia. Le osservazioni del Comitato, con riferimento ai primi due decreti, in sintesi riguardavano la eterogeneità delle disposizioni, la delega per l'adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi di precedenti decreti delegati, l'adozione di modalità di produzione normativa talvolta non rispondenti alle esigenze di semplificazione e riordino della normativa vigente, la scarsa precisione della tecnica della novellazione, il mancato corredo di taluni elementi di supporto al provvedimento, le relazioni sull'analisi tecnico-normativa e sull'analisi di impatto della regolamentazione. Questi ultimi due rilievi, unitamente a osservazioni sulla qualità normativa del testo, sono stati espressi anche sul decreto-legge n. 223.

La richiesta di fiducia al Senato sui decreti-legge, come modificati dagli emendamenti della Commissione, ha poi condizionato il successivo dibattito alla Camera, data la ristrettezza dei tempi di conversione e la difficoltà oggettiva di un nuovo riesame da parte del Senato. Rispetto a queste problematiche, vorrei fare

alcune considerazioni, dapprima di merito, e in seguito, sulle decretazioni di urgenza, di natura anche più generale, esprimendo realmente, non per pura forma, la volontà di una seria collaborazione con il Parlamento, e dichiarando sin da ora che il Governo, nello svolgimento della sua attività normativa, è intenzionato a valutare con la massima attenzione i principi espressi dal Comitato.

Innanzitutto, proprio sulla base di quanto segnalato nel rapporto del Comitato, relativo al primo periodo della precedente legislatura — faccio riferimento al vostro *dossier* giugno 2001-aprile 2002 —, desidero ricordare che, nella prima fase della passata legislatura, l'alta percentuale dei decreti-legge, superiore a quella della XIII (da 3,31 decreti leggi al mese si passa a 4,27), dopo l'approvazione da parte del Senato rendeva difficilmente modificabili tali provvedimenti. Ad una più ampia utilizzazione della decretazione d'urgenza si accompagnava tendenzialmente un composto ampliamento dei contenuti dei decreti-legge, ulteriormente incrementato in sede di dibattito parlamentare, che conferiva a tali provvedimenti connotazioni di non omogeneità, rilevata anche nel messaggio di rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, nel caso della conversione del decreto-legge recante disposizioni urgenti per il settore zootecnico, pesca e agricoltura (decreto-legge n. 4 del 2002).

Della disomogeneità dei contenuti dei provvedimenti e della ristrutturazione organizzativa dell'amministrazione risentiva anche la qualità del *drafting*.

Nei primi mesi di questa legislatura, il Governo ha presentato 14 decreti-legge, escludendo dal computo il primo, quello sulla proroga dei termini, deliberato dal governo Berlusconi, al quale l'attuale Governo ha presentato un emendamento sostitutivo, su cui ha posto la fiducia.

La decretazione d'urgenza — poi citerò cifre generali ben più ampie — è dunque relativamente inferiore (2,33 decreti al mese, contro 4,27), ma non è questo il punto. Dobbiamo infatti riflettere sull'esistenza di uno standard ormai di lunga

durata del numero dei decreti-legge che si accompagnano al variare delle coalizioni dei governi, aspetto sul quale mi riservo di tornare a conclusione di questo esame sull'inizio della legislatura.

L'efficacia di un'azione del Governo si misura sulla capacità di fornire soluzioni ai problemi, innanzitutto attraverso strumenti amministrativi e solo in secondo luogo attraverso il ricorso alla normazione.

Questo dovrebbe essere l'obiettivo da perseguire, ma spesso ciò si rivela complesso, anche perché l'esigenza di operare tempestivamente, almeno in questa prima fase della legislatura, rispetto a problematiche la cui soluzione era necessaria e urgente, ha reso difficile evitare il ricorso al decreto-legge. Credo, ad esempio, che sarebbe difficile contestare l'urgenza di provvedere al riordino delle attribuzioni dei ministeri nella fase di costituzione di un Governo, o alla regolarità dei versamenti dell'IRAP, alle risorse finanziarie per le commissioni dell'esame di Stato, per le missioni militari all'estero o, nello specifico, per la missione Unifil in Libano, per il rilancio economico e il potenziamento di entrate e di lotta all'evasione fiscale, legate anche ad un rischio di chiusura di cantieri, oltre alle misure a queste connesse.

È stato inoltre necessario provvedere alla detraibilità dell'IVA in conformità alle direttive comunitarie, rispetto a un giudizio dell'Unione Europea, alla illegalità delle intercettazioni telefoniche, a problemi in materia di pubblica sicurezza, alla disastrosa situazione — in queste ore all'ordine del giorno della Camera — dei rifiuti in Campania, o in materia tributaria e finanziaria, disposizioni queste ultime che concorrono alla manovra della finanza pubblica.

Si è rivelato urgente anche provvedere alla proroga dei termini per l'emanazione di atti regolamentari, esigenza avvertita in precedenza dal governo Berlusconi, che aveva deliberato il conseguente decreto, rispetto al quale l'attuale Governo ha presentato un emendamento sostitutivo del testo che, oltre a prorogare i termini per l'emanazione di atti inerenti la *privacy*,

estendeva la proroga dei termini all'emanazione di decreti legislativi correttivi e integrativi che riguardavano la riforma dei cicli scolastici, la previdenza agricola, il codice degli appalti e dell'ambiente, con particolare riguardo ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale.

È vero che in sede di conversione del disegno di legge era stata evidenziata l'esistenza di una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi, aspetto che appariva non conforme al dettato dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, ma tuttavia, nel porre la questione di fiducia, ebbi occasione di dichiarare che sulle questioni oggetto di proroghe il Governo aveva scelto questa via per evitare di procedere ad abrogazioni di carattere generale, limitandosi a successive valutazioni correttive di merito. Su queste si sarebbe impegnato a garantire un più ampio confronto politico in sede parlamentare.

Questo è avvenuto per i temi dell'ordinamento giudiziario. Inoltre, quando il presidente Franco Russo presentò un ordine del giorno che impegnava il Governo a tenere conto, nell'esercizio della decretazione d'urgenza e nell'attività emendativa durante l'*iter* parlamentare di conversione, dei parametri di decretazione fissati dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 per una corretta utilizzazione del suddetto strumento, il Governo ha mantenuto l'impegno a non attuare le deleghe, che pure al Senato erano state previste. Ribadisco dunque che si trattava di un impegno preso in Aula, che è stato puntualmente mantenuto.

Al tempo stesso, veniva accettato anche l'ordine del giorno dell'onorevole Giudice che coincideva con un altro presentato dal presidente del comitato, Franco Russo, e si riferiva all'omogeneità di contenuto.

Il Governo ha cercato di seguire questa strada per gli altri decreti-legge successivamente emanati, compreso quello per il rilancio economico e il contenimento e la razionalizzazione della spesa in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, la cui incidenza su eterogenei ambiti normativi è stata considerata dallo stesso Comitato per la legislazione una circo-

stanza fisiologica, in quanto si tratta di un provvedimento che concorre alla manovra finanziaria.

Il Governo intende riconfermare lo stesso impegno per la futura decretazione di urgenza, che, tuttavia, per quanto possibile, si cercherà di contenere conformemente all'impostazione complessiva che auspica prevalentemente il ricorso ad altri strumenti, unitamente ad un altro impegno circa l'esigenza effettiva di una migliore qualità del *drafting*, nonché un preciso e puntuale corredo documentale.

Quanto alla possibilità della blindatura di provvedimenti approvati dal Senato in prima lettura per la particolare situazione di una maggioranza numericamente più esigua in quel ramo del Parlamento, con il rischio avvertito e ufficialmente espresso, sia dalla maggioranza che dall'opposizione, di un pesante ridimensionamento del dibattito alla Camera, ritengo che la dinamica parlamentare di questa prima fase della legislatura dovrebbe in gran parte aver fugato tali preoccupazioni.

Ricordo che nell'audizione del 26 luglio scorso presso la Commissione affari costituzionali della Camera ebbi occasione di dichiarare che l'*iter* legislativo delle proposte rilevanti non può partire sempre dal Senato ma, in alcuni casi, dovrà giustamente nascere dalla Camera. In effetti, questa è la procedura che il Governo ha seguito.

Se si escludono i tre decreti legge che non hanno concluso il loro *iter* (sugli sfratti, sulle missioni militari internazionali, sull'adeguamento alla direttiva comunitaria in materia di conservazione della fauna selvatica), degli 11 decreti deliberati dal Governo, 6 sono stati presentati alla Camera — sul decreto in materia tributaria e finanziaria è stata richiesta la fiducia —, e il Senato ha approvato il testo pervenuto dalla Camera senza che fosse compreso il dibattito o vi fosse la necessità di porre la fiducia in quel ramo del Parlamento.

Gli altri cinque decreti sono stati presentati al Senato. Su due di questi (il riordino delle attribuzioni ministeriali e il n. 223 sul rilancio, contenimento della

spesa e lotta l'evasione) è stata posta la fiducia, poi chiesta sul testo pervenuto dal Senato anche alla Camera.

Dunque, mi sembra che nei rapporti tra Camera e Senato in questi mesi sia riscontrabile un sostanziale equilibrio, mentre, come è noto e ribadito anche nel dibattito alla Camera, esiste sul piano regolamentare, per quanto riguarda la discussione in Aula dei decreti-legge, una differenza di non poco conto tra le disposizioni della Camera e quelle del Senato.

Al Senato, infatti, oltre ad essere previsto un maggiore controllo dei tempi sui decreti legge, vi è una maggiore ampiezza regolamentare nell'accoglimento di misure dispositive, compreso l'inserimento di deleghe o di modifiche di leggi delega. Alla Camera vi sono, invece, altre previsioni, sia rispetto allo svolgimento dei tempi per la conversione dei decreti-legge, sia per la possibilità di inserimento di materie più ampie.

Ribadisco al Comitato che sarebbe auspicabile, come abbiamo detto nelle Aule parlamentari sia della Camera, che del Senato — da parte del Governo non può che essere un auspicio e una disponibilità a collaborare, data la piena sovranità delle Camere —, una riflessione su questi aspetti per giungere a una maggiore omogeneità tra i due regolamenti, almeno su talune materie fondamentali.

È evidente che tutto questo è realizzabile solo attraverso intese e convergenze che si determinino tra maggioranza e opposizione.

Consentitemi ora alcune considerazioni più generali sulla decretazione di urgenza, al di là di questo esame sui primi mesi del nostro lavoro. Per sottolineare che non si tratta soltanto di mie considerazioni personali, intendo riferirmi all'ultimo libro che ho letto e presentato. Ne esistono molti altri e autorevoli sono gli studiosi che si sono occupati dell'argomento. Per dimostrare che questi dati non sono ricostruzioni politiche, faccio riferimento a un testo di vari autori, recentemente pubblicato a cura del professor Andrea Simoncini che si intitola *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*. Il titolo,

in questo caso, come per *Il nome della rosa*, offre già la misura della situazione.

Mi pare che questo approfondimento colga in modo efficace la situazione della decretazione di urgenza in Italia nelle sue due cause di fondo. L'emergenza è infinita, perché il problema del numero dei decreti legge esiste già dalla VI legislatura. Anche i grafici evidenziano che la famosa sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale è servita a eliminare solo il problema della reiterazione dei decreti-legge. Il tasso dei nuovi decreti rimane infatti sostanzialmente invariato sino ad oggi, per cui, dalla VI legislatura, dal 1975 ad oggi — un arco di 30 anni, in cui sono cambiate leggi elettorali, competenze, forze politiche, alleanze, e si sono succeduti governi diversi —, abbiamo una media di decreti che si aggira intorno a quattro al mese. Si può specificare che si tratta una volta di 4,27 decreti, un'altra di 2,49, ma il problema, al di là delle contingenze e dei ruoli, è rappresentato da questa media.

La seconda considerazione relativa al problema della decretazione d'urgenza riguarda il suo essere fortemente incardinato sul sistema politico istituzionale. Oggi che le esigenze della cosiddetta democrazia decidente impongono un controllo dei tempi sempre più serrato e rigoroso, assume contorni di emergenza.

Se questa emergenza non troverà risposte nei prossimi anni — e su questo dobbiamo lavorare insieme —, si rischia un'implosione materiale di una forma di governo in cui né il Governo, né il Parlamento potranno svolgere correttamente le funzioni loro affidate dalla Costituzione.

Non c'è dubbio che la decretazione d'urgenza non rappresenti la risposta corretta alle diverse esigenze citate, in parte perché dal 1975 ci si sta allontanando dall'articolo 77 della Costituzione sulla straordinaria necessità e urgenza e dai criteri di omogeneità fissati dalla legge n. 400 del 1988, ma anche perché così diventa complicato, se non distorto, l'assetto dei rapporti fra Parlamento e Go-

verno, attraverso un processo di assuefazione ad una prassi, che conduce ad uno stallo di questi rapporti.

In entrambi i casi in cui si ricorre alla decretazione d'urgenza, si devono usare risposte differenti, nella consapevolezza che per essere tali esigono una volontà consapevole da parte del Governo e delle maggioranze, ma anche una volontà coerente da parte delle opposizioni, quindi sia del Governo che del Parlamento.

Ad esempio, a determinare le decretazioni di urgenza è innanzitutto il tema della cosiddetta manutenzione legislativa. Occorre dunque sostituire alla pratica dei decreti « mille proroghe » quella della delegificazione, rilanciandola con convinzione, e soprattutto intervenendo anche a monte, nel momento in cui si fanno le leggi.

Ad esempio, infatti, la frequente utilizzazione dei decreti dipende anche dal fatto che Parlamento e Governo producono leggi con un calcolo della tempistica spesso approssimativo, ovvero tale da richiedere successivi e ripetuti aggiustamenti in termini di proroga di tempi. Può dunque essere utile ragionare in termini di ingegneria normativa e porre molta attenzione alla parte della produzione normativa che riguarda i termini, perché la programmazione di tempi più adeguati potrebbe rappresentare una risposta possibile ed efficace.

L'altro problema dell'uso della decretazione d'urgenza chiama in causa in modo più complessivo e sistematico il tema dei rapporti fra Parlamento e Governo, e, inoltre, oggi la questione dei decreti-legge si intreccia spesso con quella della fiducia.

Dobbiamo quindi confrontarci con il problema per cui, più i decreti-legge sono portatori di scelte politiche impegnative e delicate, più sono stringenti i tempi, e più aumenta, proporzionalmente, la necessità dei Governi di blindare il provvedimento, ponendo la questione di fiducia, per evitare che il dibattito parlamentare comprometta i termini e i tempi della conversione in legge.

Su questo punto non possiamo aspettarci un intervento esterno da parte della Corte costituzionale, sia perché la decretazione d'urgenza, per sua definizione, non rende agibile il sindacato costituzionale, sia perché la Corte, come nel caso della reiterazione, può intervenire sugli aspetti patologici più gravi, ma non sulle implicazioni di natura politica che fanno riferimento al consolidamento di una prassi quale il ricorso ai decreti-legge.

Il punto, allora, è che per collocarsi rigorosamente nell'alveo della necessità ed urgenza dei decreti-legge, nello spirito dell'articolo 77 della Costituzione e dei lavori dell'Assemblea costituente, bisogna individuare un nuovo strumentario giuridico a disposizione del Governo, e strumenti di controllo e di intervento corrispondenti del Parlamento, per fronteggiare in modo efficace e tempestivo proprie esigenze di carattere istituzionale.

Si possono individuare alcuni ambiti sui quali intervenire, come quello dei regolamenti parlamentari, prerogativa del Parlamento, la cui modifica ha però risolto in passato molti aspetti che facevano riferimento anche alle capacità decisionali dei Governi.

Tutto questo deve servire anche a riconsiderare le finalità della legge ordinaria e i procedimenti parlamentari con l'individuazione, ad esempio, di corsie preferenziali certe per alcune scelte del Governo, che rispondano ai requisiti e possano avere un *iter* sicuro, così da essere utilizzate senza ricorrere alla decretazione di urgenza.

Sul piano più generale, desidero solo accennare in questa sede, riguardo al capitolo delle riforme e della nostra transizione incompiuta e lunga, al tema di un reciproco rafforzamento del ruolo di un governo parlamentare e non presidenziale — per esempio, le questioni della fiducia costruttiva o del ruolo del Presidente del Consiglio — e parallelamente del ruolo del Parlamento.

D'altro lato, si pone anche la questione di una riforma complessiva del sistema parlamentare, di un superamento del bicameralismo perfetto, ancorato nel diffe-

renziare le competenze della seconda Camera alla costruzione di un ordinamento regionalista e autonomista, o se si vuole di tipo federalista, dal momento che la distinzione pratica fra queste due espressioni non esiste più, se non solo in dottrina.

Come ho detto, l'orientamento dell'azione del Governo intende privilegiare opzioni alternative alla regolazione legislativa, puntando sulla delegificazione e sulla semplificazione.

In proposito, il primo rapporto del Comitato relativo alla prima fase della passata legislatura segnalava un rallentamento del processo di delegificazione, rispetto al periodo corrispondente della XIII legislatura. Si sottolineava, in particolare, un ritorno alla legificazione, o alla rilegificazione di settori oggetto di discipline contenute in fonti secondarie, con conseguente, ulteriore innalzamento del tasso di legificazione, che connota il nostro ordinamento, rendendo nuovamente necessario in futuro l'intervento del legislatore.

In effetti, nella passata legislatura, il modello dei testi unici, che in base alla legge n. 50 del 1999 raccoglievano in una unica sede disposizioni legislative e regolamentari di una determinata materia, favorendo una impostazione di delegificazione, è stato sostituito con codici di settore.

Questi, intervenendo soltanto sul livello primario, hanno avuto l'indiscusso pregio di fare chiarezza nella disciplina, ma hanno talvolta determinato una rilegificazione, conservando inoltre la frammentazione della disciplina secondaria.

L'aumento dei vincoli legislativi e il mancato ricorso alle alternative e alla regolamentazione — fortemente raccomandate dalla stessa OCSE — da un lato incidono negativamente sulla fase applicativa delle leggi, perché la presunta onnipotenza legislativa non fa attivare alcuno strumento di misurazione dei problemi reali, dall'altro lato, producendo una elevata rigidità, rendono più difficile la correzione degli errori e l'introduzione di correttivi.

Inoltre, la rilegificazione della disciplina di dettaglio rischia di produrre distorsioni nel rapporto fra Parlamento e Governo, non consentendo una precisa distinzione di ruoli, che invece una corretta delegificazione sollecita, assegnando al Parlamento l'esame e l'approvazione della legislazione di principio e di indirizzo, al Governo la disciplina organizzativa e procedimentale.

La rilegificazione può anche produrre conflittualità tra Stato e regioni nella misura in cui la legislazione statale viene utilizzata in modo indiscriminato. Di queste problematiche, richiamate anche dal Comitato, il Governo è pienamente cosciente e sta operando riflessioni su cui sarà disponibile al confronto parlamentare, relativamente alla utilizzazione di strumenti alternativi alla legislazione, come la decretazione delegata, la normazione secondaria e tecnica e l'adozione di misure amministrative.

Per quanto riguarda la legislazione delegata, il percorso orientativo da seguire può iniziare con l'esercizio delle deleghe non ancora scadute, di cui il Comitato per la legislazione ha predisposto un elenco aggiornato al 15 luglio scorso, per continuare con l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi di deleghe già esercitate. A tale riguardo, si può sfruttare l'ampiezza della delega « taglialeggi », all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, che consente una revisione sistematica della legislazione antecedente al 1970.

Su questo fronte il Governo è direttamente impegnato, in quanto le singole amministrazioni, per la parte di loro competenza, dovranno entro due anni — quindi entro il prossimo novembre 2007 — individuare le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziandone incongruenze e antinomie normative. Il Governo dovrà trasmettere al Parlamento la relazione finale.

Nei due anni successivi il Governo è delegato ad adottare, secondo modalità e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative statali, pubblicate prima del 1° gennaio 1970,

anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo una serie di principi e di criteri direttivi indicati nella stessa legge n. 246 del 2005.

I decreti provvedono anche alla semplificazione e al riordino della materia al fine dell'armonizzazione delle disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente al primo gennaio 1970. Decorso il termine complessivo di 4 anni, scatta il meccanismo della ghigliottina, in base al quale tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al primo gennaio 1970, anche se modificate successivamente, sono abrogate secondo il modello raccomandato dall'OCSE, rimanendo in vigore le sole disposizioni espressamente indicate dalla legge n. 246 del 2005, quindi i codici, le disposizioni che disciplinano gli organi di rilevanza costituzionale, quelle sui principi fondamentali della legislazione statale in rapporto all'articolo 117 della Costituzione, quelle tributarie e di bilancio, quelle derivanti dalla normativa comunitaria, quelle in materia previdenziale e assistenziale.

Entro i successivi due anni possono essere emanati i decreti integrativi e correttivi. L'attività di attuazione della delega è verificata da una Commissione parlamentare bicamerale.

È necessario rilevare che i principi e i criteri contenuti nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, essendo molto ampi, possono consentire riforme di settore e incidere su tutti gli aspetti organizzativi e procedurali, riferendosi alla revisione e alla riduzione delle funzioni amministrative, alla promozione di interventi di autoregolazione da parte delle categorie produttive, alle attribuzioni di funzioni amministrative ai comuni, all'utilizzazione ottimale delle tecnologie dell'informazione, alla generale possibilità di utilizzazione da parte delle amministrazioni di strumenti di diritto privato.

In questo quadro, particolare rilevanza assume la delega al Governo, prevista dall'articolo 5 della stessa legge n. 246 del 2005, per il riassetto e la semplificazione delle disposizioni in materia di adempi-



menti amministrativi delle imprese, considerata dalla stessa Confindustria di importanza vitale, in quanto riguarda la semplificazione di tutti gli adempimenti relativi alle fasi di svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione di attività delle imprese, incoraggiando forme di autoregolazione e la sostituzione delle norme prescritte con sistemi di incentivi e disincentivi.

Si tratta di una grande occasione preparata da vari Governi per noi e per il Parlamento. Il compito del Governo è molto vasto e impegnativo, ma, allo stesso tempo, esaltante. Il decreto-legge n. 181 sul riordino ministeriale ha previsto la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, dell'unità per la semplificazione e la qualità della regolamentazione con relativa segreteria tecnica.

È evidente che, per la realizzazione di un progetto di così grande importanza, in cui tutti dobbiamo sentirci impegnati, c'è bisogno di un lavoro comune di Governo e Parlamento, nonché di un confronto continuo su cui dichiaro fin da ora la disponibilità del Governo.

Quanto alla normazione secondaria e tecnica — altro punto qualificante dell'azione di Governo — sembra preliminarmente necessaria una ricognizione dei settori di chiara competenza esclusiva dello Stato, in cui sia possibile un intervento regolamentare per la disciplina non legislativa, da considerare prioritario rispetto ad altri interventi. Sarebbe poi utile una riflessione sull'articolo 117, secondo comma della Costituzione, nel tentativo di individuare spazi per un possibile ampliamento di intervento statale di tipo regolamentare, anche nelle materie concorrenti, tenendo conto della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, ma naturalmente in accordo assoluto con i processi di riforma in atto e con i rapporti con il sistema delle regioni e delle autonomie.

In alternativa allo strumento regolamentare, si potrebbe ipotizzare nelle materie concorrenti l'emanazione di norme tecniche, come diretta attuazione della legge, ritenute legittime dalla Corte costi-

tuzionale. Norme tecniche sono, comunque, necessarie per disciplinare la nuova infrastruttura informatica connessa all'avvio del codice dell'amministrazione digitale. Parimenti, anche l'attività di indirizzo e di coordinamento della Presidenza del Consiglio in questa materia dovrà essere sorretta da una normativa tecnica, che potrebbe essere utilizzata anche per intervenire direttamente su apparati e procedure dello Stato, sollecitandone una riorganizzazione in via prevalentemente amministrativa.

Un altro degli obiettivi prioritari dell'azione di Governo in questo campo è il miglioramento dell'attuazione delle leggi vigenti e l'uniformità della loro applicazione in funzione preventiva rispetto al ricorso ad ulteriori atti legislativi. Infatti, molte disfunzioni connesse a carenze applicative possono essere corrette attraverso l'emanazione di circolari di direttiva, oppure attraverso la divulgazione di informazioni finalizzate ad agevolare la comprensione e l'ottemperamento alle prescrizioni normative, o, ancora, attraverso l'intensificazione dell'attività di ispezione e di controllo. Questi meccanismi possono consentire di evitare la proliferazione di nuove normative.

Lo stesso scopo può essere raggiunto anche per la normativa tecnica, ricorrendo all'attivazione di meccanismi di regolazione spontanea della società civile, dando spazio a strumenti non autoritativi ma negoziali. Un possibile campo di applicazione di questi strumenti è la certificazione, al cui riguardo qualche mese fa è stato redatto un protocollo d'intesa fra la funzione pubblica e la Confindustria, che peraltro affida compiti di verifica e di certificazione a enti certificatori privati.

Vorrei ora affrontare un punto conclusivo delicato, che riguarda gli interventi concertati con le regioni e le autonomie locali. L'articolo 2 della legge n. 246 del 2005 prevede la costituzione di un « tavolo » stabile di confronto tra Stato e regioni sulla semplificazione degli oneri da regolazione. Negli obiettivi sono compresi il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative, la definizione

di principi, criteri, metodi e strumenti omogenei di semplificazione, la configurazione di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private.

Sulla base della norma mi sembra necessario avviare una concreta collaborazione tra Stato e regioni a livello tecnico, e sfruttare ogni possibilità di armonizzazione consentita dalle competenze esclusive dello Stato, tentando di eliminare le eccessive difformità di disciplina sul territorio nazionale, in grado di incidere sulla concorrenza, favorire il confronto tecnico tra le regolazioni regionali attraverso intese e accordi adottati nella Conferenza unificata Stato-regioni, rendere effettiva la consultazione della società civile e dello stesso mondo produttivo, individuando, tra l'altro, livelli minimi di semplificazione per tutte le regioni, fondamentali per la certezza degli investimenti, per un effettivo rilancio della competitività, ma anche per un giusto rapporto tra cittadini e istituzioni.

Infine, desidero accennare all'ultima questione, che rappresenta anche la nota dolente, ovvero il progetto di informatizzazione della legislazione vigente, previsto dall'articolo 107 della legge finanziaria del 2001. Il progetto, che ha come obiettivo finale quello di costruire uno strumento per la ricerca gratuita della normativa vigente e per il riordino dell'intero sistema normativo attraverso la sua compiuta digitalizzazione, non è decollato nella passata legislatura.

Sono stati compiuti studi e ricerche, ma, di fatto, il progetto è bloccato da anni, sembra per difficoltà applicative, nonché per i costi. Il Governo intende operare in proposito una riflessione attenta e approfondita, contando anche in questo caso sulla collaborazione del Parlamento, per sbloccare un progetto tanto importante.

Mi scuso per la lunghezza, ma spero di aver toccato i punti più importanti oggetto dell'audizione. Dichiaro piena disponibilità a intervenire su questi temi ogni volta che il Comitato lo riterrà opportuno.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Chiti per la impegnativa relazione, ampia, dettagliata e più larga rispetto agli orizzonti che, come Comitato, avevamo predisposto. Sono numerosi i campi in cui di fatto il Comitato potrà poco intervenire, però il quadro delineato dal ministro Chiti mi sembra di grande interesse.

Noi possiamo lavorare a quanto mi dicono gli uffici fino alle ore 16, quindi abbiamo ancora tempo a disposizione.

Do ora la parola ai deputati che intendano formulare domande o chiedere chiarimenti.

**ROBERTO ZACCARIA.** Ero già preparato a fare un intervento molto veloce, perché la caratteristica di questo Comitato è di vivere velocemente. Ormai ho preso il ritmo e, in relazione alle considerazioni svolte dal ministro, avevo solo l'imbarazzo dell'argomento da scegliere.

Di fronte all'ampiezza di questa relazione, che non ci spiace affatto, siamo costretti a suddividere i nostri interventi in due fasi, una a primo ascolto, e una successiva, più meditata, quando l'ampia relazione del ministro ci consentirà valutazioni più approfondite.

Non ho un ricordo preciso che mi consenta valutazioni comparative, ma ritengo che questa occasione di incontro con il ministro sia molto importante e rappresenti un'esperienza significativa di questo Comitato.

Nel rivolgere i complimenti al ministro per l'ampiezza del perimetro, devo sottolineare, in base alla mia esperienza, in qualche modo confermata dalla relazione, come il Comitato rischi costantemente di rappresentare un sofisticato strumento di osservazione. Grazie anche all'ampio lavoro delle strutture che ci supportano, agli approfondimenti che accompagnano il nostro compito e al rapporto sullo stato della legislazione — ormai più per gli studiosi che per i parlamentari strumento di analisi di quanto realizzato dal Parlamento —, il Comitato vive la dicotomia tra il rischio di rappresentare un sofisticato osservatorio di quanto accade nel Parlamento, con riferimento a temi nevralgici, e l'aspira-

zione ad essere un organismo in grado di incidere concretamente sul procedimento legislativo.

Non c'è dubbio, infatti, che se ci trovassimo in un'azienda privata e dovessimo valutare l'efficacia del lavoro svolto da una struttura o un organismo al suo interno, ne emergerebbe che si è lavorato molto, ma con risultati poco significativi. Questo è un elemento sul quale dobbiamo interrogarci, perché chi ha voluto questo Comitato, come attesta anche la presente documentazione, aveva la diversa aspirazione di incidere nel procedimento legislativo. Ho raccolto documenti con riferimento a questa legislatura, ma soprattutto a quella precedente, in base ai quali, se dobbiamo valutare l'ampiezza delle osservazioni e dei pareri offerti da questo Comitato alle Commissioni e il modo in cui esse li hanno recepiti, ovvero la capacità di incidenza concreta sul procedimento legislativo, ne emerge un bilancio deludente, perché il Parlamento, pur cambiando le maggioranze, non dimostra di considerare significativo questo tipo di esame.

Questo Comitato si occupa di punti nevralgici e anche l'odierna relazione del ministro sarà sicuramente oggetto di interessanti valutazioni da parte del mondo degli studiosi, in quanto traccia un bilancio molto significativo dal punto di vista del Governo su una serie di problemi. Giustamente, il ministro ha citato il libro di Simoncini che, in sede scientifica, affronta i problemi dell'emergenza infinita.

C'è un problema ulteriore che il Comitato coglie solo in parte, mentre, reduci dell'esperienza della Finanziaria, dovremmo coglierlo chiaramente. Infatti, tra finanziaria e decreti « mille proroghe », che periodicamente si inseriscono nella legislazione, all'iniziativa parlamentare restano alcune grandi leggi di riforma.

Il ruolo del parlamentare e del Parlamento, infatti, con riferimento alle iniziative che si possono svolgere nel corso dell'anno, si espleta ad esempio inserendo tutto nella finanziaria. Negli ordini del giorno presentati dal presidente della Commissione bilancio è dunque emersa

l'esigenza di riformare questo strumento, che ormai rappresenta un paradosso. L'occasione in cui si affronta tutto, si rivisita l'intera legislazione dello Stato sembra essere quasi una sorta di paese dei balocchi, laddove tutti la identificano con la grande occasione di far rapidamente passare qualche provvedimento che durante l'anno non passerebbe, con la conseguente necessità di porre la fiducia, deludendo questa speranza in base all'esigenza prevalente di considerare la Finanziaria quale strumento principe dell'azione politica ed economica del Governo.

Poi esistono i decreti « mille proroghe », sorta di treni che passano su binari veloci o semiveloci ai quali si aggiunge una quantità immensa di provvedimenti. L'esempio emblematico mi pare sia stato il decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 273, che prevedeva 83 articoli, provvedimento quindi di enorme portata che, sebbene nascesse omogeneo, diventava ovviamente eterogeneo dopo il passaggio anche al Senato.

Siamo dunque dinanzi a enormi problemi. Sorvegliamo l'aspetto che si riferisce alla potestà legislativa del Governo, però viviamo in questa contraddizione per cui esiste l'apparente possibilità di inserirsi nel procedimento legislativo, ma poi tutto sfuma incredibilmente. Esiste anche una evidente contraddizione tra la lettura di questi decreti « mille proroghe » e l'aspirazione a realizzare testi unici e codici. Paradossalmente, infatti, lo stesso soggetto che propone un meccanismo di intervento normativo estremamente frastagliato e frammentario, incomprensibile, illeggibile – non *drafting*, bensì sublimazione dell'eterogeneità e dell'impossibilità di leggere i provvedimenti normativi – aspira a realizzare testi unici, i codici, peraltro con le debite osservazioni in merito. Personalmente, infatti, lavorando sulla materia in altra sede, noto come il codice della radiotelevisione sia la riproduzione della legge Gasparri. Ovviamente sto schematizzando molto, però, se si ritiene di trovarvi la disciplina di quel settore, ci si inganna profondamente, perché ha una parte infinitesimale di quel settore, che natural-

mente trova disciplina in una serie di fonti estremamente complesse, di cui la finanziaria è parte molto significativa.

Concludo con un'ultima osservazione sul « taglia leggi » cui ha accennato il ministro. Anche in questo caso siamo di fronte a procedimenti apparentemente molto complessi; personalmente criticai il « taglia leggi » introdotto nella scorsa legislatura, seppur con questo itinerario complesso, perché, pur rispettandone l'esigenza, sono preoccupato per un meccanismo di questo tipo che toglie molto al Parlamento.

Ho fatto solo delle osservazioni, ma vorrei giungere all'aspirazione nata in me in seguito all'esperienza nel Comitato e alle affermazioni del ministro. Come Comitato, abbiamo una griglia di valutazione piuttosto ampia, rappresentata dalla giurisprudenza formata nell'attività applicativa di questo Comitato. Tuttavia, dobbiamo constatare la modesta efficacia dei nostri procedimenti. Ribadisco la tesi forse elementare, che vorrei riproporre in maniera sintetica al ministro, sulla necessità di operare, attraverso gli strumenti dei quali possiamo avvalerci, quali i regolamenti parlamentari e la loro modifica, un ridimensionamento della nostra griglia di osservazione e intervento ed un aumento dell'efficacia dell'intervento stesso.

Ritengo infatti che sarebbe meglio guardare alcune cose in maniera mirata, senza consentire che i nostri pareri siano rimessi sostanzialmente – lo dico in maniera atecnica – alla valutazione di chi li dovrebbe far osservare, in particolare le Commissioni parlamentari.

Mi domando se si possa ipotizzare il superamento di nostri pareri solo attraverso delibera dell'Assemblea, ovvero l'introduzione di un meccanismo rinforzato, anche se naturalmente bisognerà valutarne le modalità. Insomma, suggerisco di analizzare un numero minore di problematiche, sulle quali, però, dobbiamo avere la consapevolezza che la Commissione di merito non possa prescindere dal nostro parere, che si giunga in Aula e sia necessaria una delibera.

In questo senso, allora, abbiamo la disponibilità del Governo a collaborare su un percorso di maggiore intesa, primo elemento sostanziale molto importante. In seguito, poi, dovremmo evitare che su questioni nevralgiche il nostro parere dipenda, per arrivare in Assemblea, solo dagli ordini del giorno del presidente o di qualche parlamentare volonteroso, ma abbia invece una garanzia procedurale di passaggio in Aula. Questo è un elemento che vorrei sottoporre alla vostra valutazione.

**GASPARE GIUDICE.** Brevemente, ringrazio il ministro Chiti perché, al di là delle nostre aspettative come Comitato, ha svolto una relazione ampia, da me apprezzata nella duplice veste di componente del Comitato e di capogruppo per il mio partito che ha partecipato alla prima seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione. I due ruoli, quindi, convergono su questa puntuale relazione, di cui la ringrazio nuovamente.

Non vi è dubbio, signor ministro, che il problema non si limita a quanto rilevato dall'ottimo libro del professor Simoncini sulla vertenza infinita della decretazione d'urgenza. Sono profondamente consapevole che la decretazione sia divenuta uno strumento quasi indispensabile al sistema, e non ritengo casuale che le ultime tre finanziarie siano state oggetto di fiducia. Sono convinto che il sistema evidenzi una sofferenza da affrontare con estrema serietà e che l'ordine del giorno del presidente Violante con il presidente della Commissione bilancio – con un altro mio di diverso taglio, ma di simile contenuto – esprima l'esigenza del Parlamento di riformare una legge ormai superata e ingovernabile. Allo stesso modo, ritengo che esista una forte crisi nel rapporto tra il Parlamento e il Governo, che deve essere risolta nell'interesse di tutti.

Il Comitato è paritetico, si confronta su vari aspetti al di là delle divisioni politiche, tant'è che abbiamo sempre deliberato all'unanimità, proprio per il ruolo di confronto con un sistema e non ideologica-

mente sui contenuti. Pertanto, concordo con lei che non si tratti di un problema di percentuali o di confronti tra chi abbia abusato della decretazione di urgenza, e ritengo che la problematica tra il Comitato e le Commissioni non sia di pertinenza del ministro Chiti, ma del Parlamento.

Chiediamo invece al ministro una collaborazione diretta, perché tutti i provvedimenti che abbiamo fin qui adottato sono quasi sempre arrivati privi della prevista relazione sull'analisi tecnica normativa, per il 90 per cento sono pervenuti senza la relazione sull'analisi di impatto sulla regolamentazione e quasi tutti non tengono conto nella tecnica della redazione delle circolari congiunte dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001.

Si tratta dunque di una serie di aspetti che affidiamo alle sue mani, perché riteniamo che ciò rientri nella sua competenza e che un suo intervento per applicare queste semplici regole possa facilitare il nostro compito.

Oggi citavo in Comitato un esempio banale, riguardante un emendamento del Governo alla finanziaria che abrogava l'articolo di una legge, salvandone però un comma. Ebbene, ritengo che lo stesso risultato si possa ottenere attraverso un percorso più semplice, più visibile, più chiaro, considerato che spesso l'utente finale - il cittadino - difficilmente in queste condizioni riesce a comprendere realmente la norma. Come Comitato dei nove ci è capitato di discutere di un emendamento giungendo poi, dopo tre quarti d'ora di discussione, a ben tre interpretazioni diverse. Non credo che la legge debba essere interpretata, ma piuttosto applicata. Laddove si avvia un processo di interpretazione, è probabile che si evidenzino una lacuna dal punto di vista legislativo.

Il Parlamento deve fare leggi chiare, facilmente comprensibili, nel rispetto di alcune regole fondamentali.

Contiamo molto su questa sua audizione, perché, al di là della schizofrenia parlamentare o delle Commissioni, almeno dal Governo ci arrivino testi che tengano presenti queste regole fondamentali, le

relazioni richieste dai regolamenti, una maniera più chiara di novellare, nell'eventualità in cui si eseguano delle correzioni, una maggiore riflessione.

Purtroppo, ministro, mi preoccupa questo modo di legiferare che si espone, inevitabilmente, ad alcune esigenze correttive. Abbiamo varato il decreto Bersani, lo abbiamo già corretto in finanziaria, probabilmente correggeremo alcune cose al Senato.

Non desidero assolutamente individuare un responsabile all'interno di qualche coalizione, come ritengo stia facendo in maniera eccessiva e sbagliata questo Governo, come già quello precedente.

Oggi, in Parlamento, si respira un'aria positiva, un convincimento *bipartisan* sulla necessità di alcuni interventi, e potrebbe essere questa l'occasione di trovare un'area opportuna per realizzare alcune riforme, come la riforma del bilancio e della finanziaria, assegnando un ruolo importante al lavoro che il presidente del Comitato, l'onorevole Russo, sta portando avanti con grande serietà.

Tutto questo, però, si può fare se dall'altra parte abbiamo un Governo che nel prodotto che ci invia rispetti alcuni parametri in grado di garantire, come diceva precedentemente il collega, uno schema chiaro e puntuale e la constatazione che le nostre osservazioni godano di considerazione.

In questi mesi abbiamo dimostrato una grande disponibilità a svolgere questo lavoro. Ringrazio personalmente, ma anche a nome del gruppo, il ministro di questo suo intervento, da cui attendiamo giustamente delle risposte nella decretazione, che non contestiamo in quanto rappresenta un'esigenza di sistema, ma che va utilizzata applicando regole semplici, che rendano più facile il nostro compito e più chiara per l'utente finale la lettura della normativa.

**PRESIDENTE.** Proverei ad aggiungere solo poche parole prima di ridare la parola al ministro Chiti.

Intanto desidero fornire un'informazione, poiché sono dati assolutamente acquisibili e pubblici.

Di norma rispetto alle osservazioni recepite siamo intorno al 30 per cento, percentuale che scende al 12 per cento per quanto riguarda i decreti-legge, per i disegni e i decreti di conversione e sale clamorosamente sugli altri disegni di legge. Quindi effettivamente questo avvalorava il problema sollevato dall'onorevole Zaccaria riguardo alla nostra efficacia come Comitato nel modificare, formulando osservazioni e pareri, il testo normativo.

Ritengo che dovremmo riflettere, insieme alla Giunta per il regolamento — come abbiamo già fatto con una lettera su alcune questioni — se effettivamente rafforzare la procedura, affrontando anche la questione per cui esprimiamo i pareri *ex ante*; essi vanno poi in Commissione, la quale — come spesso succede — può anche modificare radicalmente il testo, in modo tale che anche le osservazioni del Comitato finiscono per non avere più un preciso oggetto di riferimento.

Concordo, quindi, con quanto affermato dall'onorevole Zaccaria, e ritengo utili i suoi suggerimenti. Bisognerà valutare in una riunione di Comitato come ribadire ulteriormente al Presidente della Camera le nostre esigenze.

Vorrei inoltre segnalare al ministro Chiti che oggi abbiamo affrontato, con questo disegno di conversione sulla materia previdenziale, un decreto-legge che tocca due commi (il 388 e il 396, come riporta la documentazione) già presenti in finanziaria. Non si sa se sono decreti a « perdere », quindi si riscontra anche una sovrapposizione da parte delle proposte del Governo. Ora, non voglio farne un atto di accusa, ma evidenziare come questo testimoni ancora una volta la difficoltà del Governo di legiferare in maniera omogenea ostacolando anche gli interventi della Camera. Anche oggi ho provato a chiedere, rimbrottato dagli uffici, cosa avremmo dovuto fare perché la Camera non ricepisce tutto il decreto-legge, ma mi è stato

risposto che esistono meccanismi tali per cui poco può fare anche la Presidenza della Camera.

Sottolineo due ultime questioni, per lasciare spazio alla replica del ministro Chiti. Ci sono alcune questioni relative al rafforzamento del rapporto Governo-Parlamento, su cui mi pare che il ministro Chiti abbia espresso interessanti considerazioni. Penso che potrebbe essere anche utile, ministro Chiti — per questo potremmo chiedere anche al sottosegretario Letta una audizione —, avere un rapporto diretto fra centri di produzione legislativa dei ministeri e della Presidenza del Consiglio ed organi del Parlamento, per agevolare il lavoro di disboscamento di formulazione delle norme, ed evitare casi quali il doppio provvedimento sullo stesso oggetto. Allo stesso modo, il ministro Chiti si riferiva giustamente, a proposito del rapporto tra Governo e giunte regionali, all'articolo 2 della legge di semplificazione del 2005.

Mi sembra che da parte dell'onorevole Giudice — non come portavoce dell'opposizione, ma come esponente autorevole — vi sia disponibilità al confronto e all'intervento su alcune questioni, a cominciare dalla legge di bilancio.

Poiché un simile orientamento è stato espresso anche dall'onorevole Zaccaria, dal Presidente Bertinotti e dall'onorevole Duilio, in questo campo il Governo potrebbe agire immediatamente, in rapporto all'aspetto regolamentare.

Raccoglierei dunque queste istanze. Quanto alla patologia dei maxiemendamenti, vorrei fosse l'ultima volta che incappiamo in questa procedura, utilizzando immediatamente la disponibilità del Governo.

Parte di quanto affermato dal ministro Chiti — ora non mi esprimo in qualità di presidente del Comitato, ma, se mi è consentito, di parlamentare — mi preme molto, perché il mio primo intervento, che forse andava anche oltre le nostre competenze, ha evidenziato come ritenga fondamentali i temi introdotti dal ministro quali il rapporto tra Governo e Parla-

mento, la democrazia decidente, che un tempo si chiamava governante, e il ruolo del Parlamento nella legislazione.

Forse potremmo usare l'Osservatorio della legislazione per organizzare un seminario o un convegno, servendoci di questo strumento non immediatamente legislativo per affrontare quella che brutalmente definisco la delegificazione della decisione pubblica. Concordo molto con il Governo quando preferisce utilizzare strumenti che non appesantiscano la legislazione, ma ritengo sia venuto a cadere quanto affermato dall'onorevole Zaccaria sul ruolo del parlamentare nel processo decisionale pubblico.

Certo, il Comitato non può rappresentare lo strumento per rispondere a questa esigenza, però potrebbe sollecitare, attraverso questo strumento collaterale, una riflessione sul rapporto tra Parlamento, leggi regionali e regolamenti dell'Unione europea, oltre ai decreti legislativi e ai decreti-legge, nei quali non si capisce effettivamente come il Parlamento possa intervenire, se non per alcune questioni importanti, come le riforme richiamate dall'onorevole Zaccaria (per esempio, presso la I Commissione stiamo facendo delle cose importantissime).

Ho voluto fare questa osservazione da ultimo, non come presidente, ma per mio interesse culturale, come parlamentare. Mi confronterò con gli uffici, per valutare, visto che gli osservatori pubblicano degli atti, se è possibile utilizzare tale sede per questa riflessione.

Ringrazio ancora gli onorevoli presenti per gli interventi molto sentiti e impegnati e il ministro Chiti che ci ha offerto una panoramica molto vasta, e spero sia possibile utilizzare questa relazione per una ulteriore riflessione.

Ci impegneremo, come Comitato, a sentire l'onorevole Letta, in maniera da dar seguito ai nostri lavori, sul piano non più tecnico, ma politico e di relazione con gli uffici legislativi.

Do ora la parola al ministro Chiti, perché possa esprimere le sue riflessioni dopo gli interventi che ha ascoltato.

VANNINO CHITI, *Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali*. Ringrazio, e questa volta sarò breve, per gli interventi e per la pazienza e l'attenzione con cui mi avete ascoltato.

Ritengo che il Comitato per la legislazione, anche in virtù delle considerazioni dell'onorevole Giudice sulla sua qualità di organismo paritetico, che svolge una funzione di controllo, possa essere uno strumento in grado di individuare nei problemi della legislazione e nel rapporto tra Governo e Parlamento quali siano i temi imprescindibili, che richiedono riforme che il Governo e il Comitato non possono realizzare al loro interno, e quali siano invece gli interventi e le modifiche attuabili. In questo può emergere un'alleanza istituzionale, giacché alcune regole valgono a prescindere dalle maggioranze e dai governi.

Personalmente ritengo che oggi si viva una fase forse di crisi, ma certamente non corrispondente a quella della Costituzione scritta, riguardo ai rapporti tra Governo e Parlamento. Ci troviamo in una fase di transizione non compiuta. Penso che altri la pensino legittimamente in modo diverso, ma tuttavia sono convinto che debba esistere un Governo parlamentare forte, non presidenzialista, e un Parlamento forte, e che entrambi necessitino di modifiche. Ritengo sia questo il processo riformatore, e che siano alla nostra portata alcuni interventi innovativi, che non appartengono a questo ordine di grandezza, ma non sono certamente in contraddizione.

Uno di questi è rappresentato dalle modifiche dei regolamenti, cui è stato fatto giustamente cenno. Credo che non esistano paesi a democrazia avanzata, nei quali, come rilevava l'onorevole Zaccaria, Governo e Parlamento per sei mesi l'anno, da giugno fino a fine dicembre, si occupano della sessione di bilancio.

Chiunque governi compirà poi le sue scelte, perché questa è una democrazia, ma è evidente che la sessione di bilancio crescerà a dismisura, perché sia i parlamentari che il Governo fanno che gran parte della legislazione segue quella via. Come ho detto in Aula, ho capito con

questa esperienza il motivo che ha indotto una maggioranza ben più ampia di quella attuale a ricorrere, negli ultimi anni, alla fiducia. Infatti, se una finanziaria diventa di qualche centinaio di articoli, è difficile tenere un provvedimento così vasto entro tempi che non facciano andare all'esercizio provvisorio, cosa che nessuno si augura.

Vi devono essere delle regole rigide che vanno poi rispettate. Se la legge finanziaria deve essere quella, valutiamo le norme esistenti e che non facciamo rispettare, e cosa invece debba essere cambiato.

Allora, nessun Governo potrà fare una legge finanziaria che non rispetti quelle regole, perchè non verrebbe ammessa, come oggi avviene per alcuni emendamenti su talune materie.

Inoltre debbono essere fissati tempi certi entro i quali si conclude. Non mi illudo che si arrivi a fare rapidamente come in Gran Bretagna, perchè il nostro è un altro mondo, ma, tra una settimana e sei mesi, quarantacinque giorni mi sembrerebbe un lasso di tempo intermedio.

È un punto importante che naturalmente libera il rapporto Governo-Parlamento e lo impernia su aspetti più seri di controllo, di indirizzo e anche di legislazione.

La seconda questione è quella dei decreti di urgenza, rispetto ai quali vorrei che si riuscisse a ritornare, con qualunque Governo, a fare decreti di urgenza per quello che la Costituzione rigorosamente fissa.

Naturalmente, sono consapevole del fatto che questo confronto non sia neppure affrontabile, qualora i governi non abbiano a disposizione uno o due provvedimenti al mese che abbiano dei requisiti con un percorso certo rispetto non all'approvazione, ma alla conclusione. Anche questo è legato alle modifiche regolamen-

tari, non fa parte delle citate riforme. Potremmo affrontarlo insieme, anche in questa legislatura.

Naturalmente, ho recepito le vostre osservazioni rispetto alla qualità e al rispetto. I decreti o le leggi debbono essere corredati delle disposizioni necessarie e deve essere richiesto uno sforzo per migliorarne la qualità. Su questo credo che il lavoro del vostro Comitato possa essere di aiuto, così come questa sollecitazione per la stessa sua attività, per la mia stessa funzione e per l'azione di Governo.

Infine, l'ultima considerazione che voglio esprimere, fermo restando che se il presidente organizzerà qualunque occasione possibile, abbiamo interesse a partecipare, riguarda quanto affermato all'inizio dall'onorevole Zaccaria.

Concordo nel ritenere che sarebbe più utile, per il Governo e anche per il Parlamento, se vi fossero due funzioni del Comitato, una di osservatorio, che valuta la qualità, e una assolutamente incidente. In qualche modo questo è avvenuto in Aula, ma è auspicabile che ciò avvenga per via ordinaria, e non perchè il presidente o un altro membro del Comitato portino in Aula posizioni che il Governo recepisce. Ritengo che questo sarebbe molto utile. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro e tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,55.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 gennaio 2007.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

