CAMERA DEI DEPUTATI N. **4190**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CASO, FICO, DADONE, DIENI, TONINELLI, COZZOLINO, CECCONI, D'AMBROSIO, BRESCIA, SIMONE VALENTE, CASTELLI, LOREFICE

Disciplina del procedimento di formazione degli atti normativi del Governo

Presentata il 21 dicembre 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Negli ultimi decenni si registra una tendenza, comune a tutte le democrazie occidentali, di ampliamento dei poteri dell'esecutivo a discapito delle competenze tradizionalmente proprie del Parlamento. Il principio parlamentare, come primato del Parlamento sul Governo, pur enunciato a livello formale in sede di Assemblea costituente e comunemente accolto in sede teorica, è sottoposto a un logoramento, se non a una vera e propria eclissi, per il convergere di alcuni fattori storico-politici interni ed esterni. Il riflesso concreto più immediato di questa crisi è nel fatto che il Parlamento non è più il *dominus* della produzione normativa. Il baricentro della formazione delle leggi si è sensibilmente spostato verso il Governo, che sempre più assume il ruolo di mediatore e sintetizzatore di conflitti, relegando il Parlamento nella posizione marginale di ratificatore di scelte formatesi altrove.

Al 31 ottobre 2016 la produzione legislativa parlamentare della XVII legislatura era costituita per l'81,2 per cento da leggi d'iniziativa governativa.

Che il baricentro dell'attività legislativa si sia spostato è cosa nota, com'è noto il ruolo giocato dalle poco costrittive previsioni costituzionali in materia. Si pensi alla facoltà del Governo di presentare maxiemendamenti interamente sostitutivi, idonei a porre nel nulla il lavoro delle Commissioni parlamentari, a cui si aggiungono la posizione della questione di fiducia con la naturale conseguenza dello svilimento dello stesso dibattito parlamentare, l'assenza di limiti materiali alla decretazione d'urgenza e l'assenza di un controllo vincolante del Parlamento sui decreti legislativi.

La consapevolezza che il ruolo normativo del Governo non tende a ridursi, nonostante si auspichi un'inversione di tendenza, impone di riflettere sull'adeguatezza delle procedure endogovernative, di interrogarsi sulla legittimazione, sulla trasparenza e sull'efficacia delle decisioni governative. Fin dalle premesse si era insinuato il dubbio che il predominio della normazione governativa pregiudicasse la qualità della produzione legislativa. L'analisi degli atti mostra una correlazione tra le principali criticità degli atti legislativi e le fasi procedimentali di cui gli stessi denunciano la carenza. L'assenza di adeguate ricognizioni normative e giurisprudenziali propedeutiche a scelte legislative di modifica di un settore dimostra l'insufficienza dell'istruttoria e la strutturale carenza delle analisi tecnico-normative (ATN), eventualmente presentate a corredo. La continua modifica di norme di recente approvazione, combinata alla stratificazione normativa che interessa un numero sempre maggiore di settori, dimostra la necessità di svolgere correttamente le attività richieste dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). L'incapacità di valutare gli effetti che le norme produrranno su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni è la causa di modifiche continue, imposte da effetti deteriori non previsti ma spesso prevedibili. A tale fine dovrebbe, inoltre, essere regolamentato l'intervento dei portatori d'interesse: alla piena discrezionalità lasciata al Governo nella scelta degli *stakeholders* da audire andrebbe associata la piena pubblicità dei contenuti e degli esiti delle consultazioni nonché delle motivazioni circa l'esclusione di determinati portatori d'interesse che hanno presentato richiesta formale a partecipare.

È necessario che si modifichi l'impostazione della nostra progettazione legislativa. La celerità del procedimento non può essere considerata un valore in sé. Non può essere l'urgenza del provvedere, spesso dettata dai *media*, a guidare le scelte. A ciò si aggiunga che la maggior parte delle leggi approvate non trova mai attuazione; ciò dimostra che, una volta venuta meno l'esigenza comunicativa che le ha dato origine, lo stesso Governo non la giudica più indispensabile. La progettazione legislativa deve essere attentamente programmata e l'« agenda » del Governo deve essere pubblica e consultabile da tutti i cittadini.

Gli strumenti di *drafting* sostanziale, in particolare l'AIR e l'ATN, possono, infatti, efficacemente raggiungere lo scopo che è loro proprio, solo se inseriti in un diverso tipo di procedimento decisionale. Le citate analisi rappresentano la rendicontazione del complesso di attività di cui deve comporsi l'istruttoria. Pregiudiziale alla scelta d'intervento deve diventare la conoscenza del settore e delle ripercussioni sul benessere dei cittadini. La finalità propria di questi strumenti non è arricchire la descrizione dei provvedimenti proposti, ma permettere al decisore politico di « porsi le domande giuste ». A tale proposito risulta fondamentale estendere le consultazioni a tutti i cittadini interessati attraverso strumenti informatici che facilitino un'ampia partecipazione democratica.

Indispensabile risulta, inoltre, l'introduzione di un regime di pubblicità dei resoconti delle sedute del Consiglio dei ministri. Già in Kant la pubblicità è il principio che garantisce l'accordarsi della politica con la morale. La totale assenza di trasparenza delegittima le scelte dell'esecutivo e, al contempo, impedisce una chiara attribuzione della responsabilità politica.

L'assenza di una disciplina relativa alla predisposizione e alla presentazione degli emendamenti governativi rende, ad esempio, particolarmente oscure le dinamiche dei processi decisionali. In presenza di regole sulla partecipazione degli *stakeholders* ai procedimenti decisionali si avrebbe, oggi, la disponibilità delle risultanze delle consultazioni svolte sulla materia. Le posizioni assunte dai portatori dei diversi interessi coinvolti mostrerebbero il bilanciamento e la ponderazione effettuati dall'esecutivo per compiere la scelta politica.

In estrema sintesi, il procedimento di formazione degli atti normativi del Governo è, da oltre un decennio, il più decisivo ma, ciononostante, non garantisce trasparenza e pubblicità delle fasi decisionali e non prevede il bilanciamento tra gli op-

posti interessi e gli atti adottati, secondo le norme e le prassi che lo regolano, che sono formalmente e sostanzialmente perfettibili.

Alla luce di quanto esposto, una radicale revisione della tecnica di progettazione legislativa risulta irrinunciabile se si intende riempire di contenuto i modelli e gli strumenti mutuati dagli altri ordinamenti e, soprattutto, se si vuole garantire la qualità del prodotto del procedimento legislativo.

Il MoVimento 5 stelle al Governo mostrerà di essere diverso non solo per le scelte di merito che compierà ma anche per il metodo con cui le compierà. La presente proposta di legge disciplina il procedimento di approvazione degli atti normativi del Governo garantendo la programmazione degli interventi, la trasparenza delle procedure, la necessaria acquisizione di tutti gli elementi propedeutici alla scelta da effettuare e la pubblicità dei bilanciamenti operati per la definizione della politica.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Programmazione dell'attività normativa).

1. I Ministeri predispongono e trasmettono al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, con cadenza trimestrale, una scheda analitica nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna amministrazione può sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei ministri.

2. Il DAGL redige un'Agenda dei provvedimenti normativi, di seguito denominata « Agenda », sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni ai sensi del comma 1 e tenuto conto degli esiti dell'attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza. L'Agenda è pubblicata nel sito *internet* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 2.

(Intervento dei portatori d'interesse).

1. I Ministeri proponenti sono tenuti a pubblicare nel proprio sito *internet* istituzionale, per ciascun provvedimento inserito nell'Agenda, l'elenco dei portatori d'interesse invitati alle consultazioni.

2. Eventuali portatori d'interesse non presenti nell'elenco di cui al comma 1 possono presentare un'apposita istanza presso il Ministero proponente per intervenire alle consultazioni. Il Ministero proponente decide e fornisce la motivazione entro dieci giorni.

ART. 3.

(Analisi dell'impatto della regolamentazione).

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione pre-

ventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nell'individuazione e nella comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il benessere dei cittadini e di tutelare l'interesse generale.

2. Nell'AIR sono inseriti gli obiettivi dell'intervento normativo che devono essere quantificabili e verificabili tramite indicatori, anche appositamente predisposti, ovvero in base a specifici criteri predefiniti.

3. L'AIR è provvista di una sezione dedicata ai resoconti puntuali e agli esiti di tutte le consultazioni svolte dalle amministrazioni proponenti corredata dei documenti informativi acquisiti e della descrizione dettagliata e motivata di tutte le proposte accolte.

4. L'AIR costituisce il supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

5. Per tutti gli atti normativi del Governo è predisposta l'AIR.

6. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti :

a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione alle Camere, nonché le relative fasi di consultazione;

b) il modello per la predisposizione dell'AIR;

c) i criteri e i contenuti generali della relazione alle Camere di cui alla lettera *a)*.

7. L'AIR dà conto, inoltre, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese, degli effetti sulle categorie più deboli della popolazione e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempi-

mento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e di documenti alla pubblica amministrazione.

8. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede alla stesura dell'AIR e comunica al DAGL i risultati dell'analisi.

9. Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e ne valuta la completezza. Il DAGL può richiedere all'amministrazione competente un supplemento d'indagine e integrazioni dell'AIR.

10. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza nuovi o maggiori oneri per i rispettivi bilanci, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse alla predisposizione dell'AIR di rispettiva competenza.

11. Le amministrazioni proponenti, coordinate dal DAGL, provvedono, a seguito delle eventuali modifiche apportate dalle Camere, all'aggiornamento dell'AIR predisposta a corredo degli atti normativi.

12. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione alle Camere, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

ART. 4.

(Analisi tecnico-normativa).

1. L'analisi tecnico-normativa (ATN) verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina dell'Unione europea e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

2. L'ATN è condotta anche alla luce della giurisprudenza di legittimità e tiene conto di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto nonché dell'eventuale esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

3. L'ATN dà conto anche di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.

4. L'ATN illustra altresì la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nell'atto normativo proposto, nonché delle tecniche di modificazione e di abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.

5. L'ATN è predisposta per tutti gli atti normativi del Governo.

6. L'amministrazione competente a presentare l'atto normativo provvede alla predisposizione dell'ATN. Il DAGL valuta la completezza dell'ATN e può richiedere all'amministrazione competente un supplemento d'indagine e integrazioni dell'ATN.

7. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è adottato il modello per la predisposizione dell'ATN.

ART. 5.

(Verifica dell'impatto della regolamentazione).

1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

2. La VIR è effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata predisposta l'AIR, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge. Successivamente alla prima effettuazione, la VIR è svolta con cadenza biennale.

3. Qualora sia richiesto dalle Commissioni parlamentari o dal Consiglio dei ministri, si procede comunque alla VIR sugli atti normativi in merito ai quali non è stata predisposta l'AIR.

4. La VIR è effettuata dall'amministrazione che ha predisposto l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica ovvero, in mancanza di una precedente AIR, dall'amministrazione alla quale compete l'iniziativa in ordine all'atto normativo oggetto di verifica.

5. La VIR include il puntuale controllo del rispetto degli obiettivi del provvedimento fissati nell'AIR. Qualora la VIR certifichi il raggiungimento di tali obiettivi, la verifica successiva può essere svolta dopo cinque anni.

6. Il DAGL valuta la completezza della VIR e può richiedere all'amministrazione competente un supplemento d'indagine e integrazioni della VIR.

7. La VIR individua eventuali misure integrative o correttive della regolazione in vigore.

8. Entro il 31 maggio di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione alle Camere, entro il 30 giugno, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione della VIR.

9. Alla relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui al comma 8, sono allegate tutte le VIR effettuate nell'anno precedente.

ART. 6.

(Attività istruttoria degli uffici legislativi dei Ministeri).

1. L'attività istruttoria degli atti normativi da sottoporre al Consiglio dei ministri è curata dall'ufficio legislativo del Ministro proponente ed è coordinata dal DAGL.

2. Il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un atto normativo all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri ne fa richiesta al Presidente del Consiglio dei ministri allegando lo schema relativo, l'AIR e l'ATN.

3. La richiesta di cui al comma 2 è preceduta dall'acquisizione dei concerti previsti per legge e delle intese ritenute opportune e, nel caso di schemi di atti normativi che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, della

relazione tecnica verificata dal Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 3 dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Qualora i concerti e le intese non siano acquisiti entro trenta giorni dalla richiesta, il Ministro competente è tenuto a riferirne al Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Ciascun Ministro può sempre chiedere che sia posta all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri la determinazione di criteri su singole questioni della politica del Governo tali da garantire l'unità d'indirizzo politico e amministrativo.

ART. 7.

(Riunioni di coordinamento).

1. Il DAGL, all'atto del recepimento dello schema dell'atto normativo da parte dell'amministrazione proponente, valuta la necessità di convocare riunioni di coordinamento tra l'amministrazione proponente e le altre amministrazioni interessate.

ART. 8.

(Consultazione pubblica on line*).*

1. L'AIR, l'ATN e una sintesi degli schemi degli atti normativi, prima della loro diramazione ai sensi dell'articolo 9, sono oggetto di consultazione pubblica, della durata minima di dieci giorni e della durata massima di trenta giorni, nel sito *internet* istituzionale dell'amministrazione proponente e della Presidenza del Consiglio dei ministri tramite uno specifico portale telematico appositamente predisposto.

2. La consultazione pubblica è accessibile a tutti i cittadini maggiorenni autenticati attraverso un sistema che ne verifichi l'identità e che consenta di presentare proposte e suggerimenti, connessi agli atti di cui al comma 1, visibili a tutti attraverso il portale telematico di cui al medesimo comma 1.

3. I singoli contributi di cui al comma 2 possono essere sottoscritti *on line*, attraverso il portale telematico di cui al comma 1, da un numero illimitato di cittadini. Nei

casi in cui le sottoscrizioni siano superiori a 50.000, il Ministero proponente è tenuto a organizzare un incontro tra un referente dell'atto normativo e il primo firmatario del contributo, o suoi delegati, per una consultazione pubblica sul tema.

4. A conclusione della consultazione pubblica di cui al comma 3, il Ministero proponente redige un rapporto sui risultati ottenuti, accuratamente analizzati, valutati e commentati.

5. Il Ministero proponente, sulla base degli esiti della consultazione pubblica e delle conclusioni emerse dal rapporto di cui al comma 4, apporta le eventuali modifiche allo schema dell'atto normativo, aggiorna l'AIR e l'ATN e completa l'istruttoria.

ART. 9.

(Diramazione degli atti normativi).

1. La diramazione degli atti normativi è di esclusiva competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, che procede a tale diramazione solo qualora gli atti normativi siano corredati delle prescritte AIR e ATN e l'istruttoria risulti completa.

ART. 10.

(Riunione preparatoria del Consiglio dei ministri).

1. Gli schemi degli atti normativi, dopo la loro diramazione, sono esaminati in una riunione preparatoria, almeno due giorni prima della riunione del Consiglio dei ministri, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva.

2. Nessuna questione o proposta concernente atti normativi può essere inserita all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri se non previamente esaminata nella riunione preparatoria di cui al comma 1 del presente articolo, fatto salvo il caso previsto dal comma 4 dell'articolo 6.

3. La riunione preparatoria di cui al comma 1 è coordinata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Consiglio dei

ministri o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero dal Capo del DAGL. Ad essa partecipano il capo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento - Presidenza del Consiglio dei ministri, i capi di Gabinetto ovvero i capi degli uffici legislativi dei Ministeri interessati, il Ragioniere generale dello Stato, nonché il capo dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri.

4. Al termine della riunione preparatoria, l'elenco degli atti normativi che possono essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri è trasmesso, tramite il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Presidente del Consiglio dei ministri.

ART. 11.

(Consiglio dei ministri).

1. Al Consiglio dei ministri partecipano il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri, assiste il Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri e intervengono, quando prescritto, i presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, le relative funzioni sono svolte, ai sensi dell'articolo 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal vicepresidente del Consiglio dei ministri; qualora vi siano più vicepresidenti, dal più anziano per età; in mancanza, dal Ministro più anziano per età.

3. In caso di assenza o di impedimento del Sottosegretario alla Presidenza dei ministri, le funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri sono svolte dal Ministro più giovane per età.

4. La partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri è obbligatoria, salvo motivato impedimento.

ART. 12.

(Pubblicità degli atti del Consiglio dei ministri).

1. I testi degli atti iscritti all'ordine del giorno e i resoconti sommari delle riunioni

del Consiglio dei ministri sono pubblicati entro 24 ore nel sito *internet* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 13.

(Proposte emendative).

1. Tutte le proposte emendative del Governo a progetti di legge e a decreti-legge all'esame delle Camere sono accompagnate dall'AIR e dall'ATN al fine di consentire una compiuta valutazione del contenuto e dell'impatto dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente.

2. Le proposte emendative di cui al comma 1 sono trasmesse al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento - Presidenza del Consiglio dei ministri e al DAGL, al fine di assicurare un'efficace azione di coordinamento e di realizzare un'adeguata istruttoria che tenga conto delle diverse valutazioni dei Ministeri.

ART. 14.

(Abrogazioni).

1. I commi da 1 a 10 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono abrogati.

ART. 15.

(Esclusioni).

1. Le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 8 e 10 non si applicano ai decreti-legge.