

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA
SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E LA FATTIBILITÀ E
L'APPLICABILITÀ DELLE LEGGI NONCHÈ L'APPUNTAMENTO DEI
CONSEQUENTI SCHEMI NORMATIVI**

Presentata alla Camera dei Deputati
in data 17 giugno 1981

(c.d. Commissione Barrettoni-Arleri)

ONOREVOLE MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

I. - OGGETTO DELLA RELAZIONE.

Con la presente relazione la Commissione di studio sui problemi concernenti la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi conclude la parte principale dei propri lavori e propone i risultati della analisi compiuta in questa fase.

La Commissione ha ritenuto di meglio corrispondere ai compiti ad essa affidati evitando di formulare conclusioni rigide e definitive o addirittura proposizioni normative articolate, cercando invece di chiarire problemi e possibili soluzioni in guisa tale - si confida - da offrire utili suggerimenti e indicazioni per le scelte definitive.

II. - METODO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE.

Per quanto concerne la metodologia e l'organizzazione del lavoro la Commissione ha proceduto con carattere di rigorosa collegialità - a ciò sospinta dall'esigenza di acquisire il frutto delle riflessioni e delle analisi dei suoi membri, in considerazione della profonda eterogeneità della loro qualificazione scientifica e della loro esperienza. Peraltro la loro preparazione interdisciplinare ha consentito di non avvertire l'esigenza di costituire gruppi di lavoro all'interno della Commissione; al contrario è stato possibile introdurre ed arricchire la discussione, via via che i lavori procedevano, sulla base dei problemi, delle considerazioni e delle proposte che ciascun membro nella sua piena autonomia ed indipendenza avanzava.

Il risultato finale di questo procedere è costituito dalla presente relazione finale di sintesi, accompagnata sia dalla documentazione sia dai contributi dei singoli membri, che ne costituiscono parte integrante, e che costituiscono i presupposti sia di essa che dei possibili sviluppi cui le conclusioni della relazione possono dar luogo.

La Commissione non ha sollecitato collaborazione od aiuti di soggetti od organismi pubblici o privati nel convincimento che la novità del tema per il nostro ordinamento - e non solo per esso - non avrebbe consentito di riceverne; ha invece acquisito - anche se non

in guisa del tutto esauriente, ma nei limiti del fattibile - notizie o documentazione di esperienze o modelli stranieri relativi al tema.

La Commissione ha rilevato ed evidenziato la indubbia difficoltà di strutturazione, di collocazione e di dotazione di un organismo che si risolve, nella sostanza, in un supporto per la elaborazione di indirizzi e che presuppone una conoscenza o capacità di acquisizione pressoché integrale di fatti, dati e vicende della società civile. Ma la novità e delicatezza non possono costituire remora alla sua ormai avvertita ed urgente esigenza di attuazione. La coscienza propria della Commissione, di avere effettuato al riguardo un tentativo, ha talora condotto a proposte di soluzioni in parte diversificate; ciò che conta, a suo avviso, è che siano offerte in un adeguato contesto di coerente motivazione.

III. - DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA RICERCA.

Come il Ministro per la funzione pubblica ebbe a sottolineare nella seduta d'insediamento della Commissione, è stata attribuita e mantenuta autonoma responsabilità non solo in ordine al metodo di lavoro e alle conclusioni, ma anche in ordine alla stessa interpretazione e delimitazione dell'ambito del proprio compito di studio; questo ha formato, così, all'inizio, il primo oggetto di discussione al fine di articolare più concretamente, in senso contenutistico, i « problemi concernenti la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi » così come indicati nel decreto istitutivo.

A tal fine la Commissione ha operato, preliminarmente traendo suggerimento dal - pur non ampio - dibattito dottrinale che negli ultimi due decenni ha ruotato intorno ai temi della « copertura amministrativa delle leggi » e della « progettazione legislativa », finalizzando precipuamente il proprio sforzo individuativo dei criteri di analisi agli intenti manifestati nel « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato » redatto dal Ministro per la funzione pubblica e da questi presentato al Parlamento il 16 novembre 1979, e che costituisce lo stesso presupposto giustificativo dei lavori della Commissione.

È emerso così, in primis, che il problema dell'analisi relativa all'attuabilità amministrativa delle leggi, pur nella sua prevalente intima connessione con quello delle tecniche di amministrazione, non si esaurisce in esso, ma attiene anche al problema della tecnica legislativa; sicché tra le cause che compromettono l'attuabilità amministrativa delle leggi rientrano senza dubbio non soltanto l'adeguatezza delle tecniche amministrative, l'efficienza, la produttività, il costo e l'organizzazione amministrativa, ma anche l'adeguato esercizio della funzione normativa tale che da un canto il prodotto normativo si lasci possedere nel suo significato e dall'altro che sia consapevole degli oneri e riflessi esterni ad esso connessi.

In sostanza, quindi, anche se il problema attiene prevalentemente alla preventiva verifica della capacità di carico delle strutture e delle tecniche esistenti, la Commissione ha ritenuto non esauriente l'analisi che si limiti a considerare il rapporto legge-efficienza attuativa interna della pubblica amministrazione, ed ha invece ritenuto di dover estendere la propria area di riflessione anche a taluni profili di tecnica di progettazione legislativa. Se, infatti, il raccordo legge-attuazione può talora risolversi in un contenimento o depotenziamento della funzione legislativa per effetto della scarsa efficienza delle strutture, ma può anche risolversi in un adeguamento delle strutture e nell'adozione di adeguate tecniche da parte del Governo - con il coinvolgimento anche degli enti soggetti a potestà di direttiva, proprio a fini di adeguata attuazione dei dettati normativi

- gli aspetti di verifica preventiva di attuabilità riconducibili alla tecnica di progettazione legislativa - difficilmente potrebbero trovare correttivo per quanto concerne l'applicabilità nella copertura amministrativa. Circostanza questa, come più oltre -sarà evidenziato, che costituisce elemento valutativo di non scarso momento per la individuazione della ubicazione ottimale dell'ufficio di verifica.

La Commissione ha invece ritenuto esulare da tali suoi compiti di studio ogni analisi ed ogni aspetto - pur di indubbia rilevanza - riconducibili al tema dell'eccesso di legislazione, come da molti sostenuto, e della eventuale politica di delegificazione, come da molti auspicato.

Essa ha, al contrario, ritenuto di non poter escludere dal concetto di fattibilità delle leggi anche un ampio ambito di valutazione e verifica degli effetti in relazione agli obiettivi dichiarati dalle leggi; pur nella estrema delicatezza di un siffatto compito sostanzialmente sindacatorio dello stato di attuazione e, quindi, cronologicamente successivo al momento logico-valutativo della « fattibilità », la Commissione ne ha ritenuto la sua intima connessione per l'acquisizione di conoscenze generali e per le opportune valutazioni tecniche da offrire al Parlamento; donde la sua evidenziazione, come sarà oltre puntualmente lumeggiato, fra le facoltà di autonome ricerche da effettuarsi a tal fine dall'organismo ipotizzato per l'analisi della fattibilità.

IV. - INDIVIDUAZIONE DEI FENOMENI DA ESAMINARE.

Questo insieme di valutazioni ha indotto la Commissione a ritenere preliminare, rispetto alla ricerca del procedimento di verifica della attuabilità e dell'ufficio relativo, l'esigenza di individuare - o tentare di individuare - i contenuti di tale verifica, nell'intento di enucleare talune fra le articolazioni costanti e costitutive del concetto stesso di « fattibilità » di una legge, nel suo impatto amministrativo, ma anche sociale, economico e finanziario; essa ha ritenuto, cioè, di anteporre un tentativo di ricerca dell'oggetto dell'attività, cui far seguire ipotesi di procedimento di organizzazione in funzione dei presumibili contenuti centrali. A tal fine ha ritenuto opportuno, ai fini della preventiva futura simulazione delle conseguenze, procedere ad una valutazione dello stato di attuazione di alcuni provvedimenti legislativi degli ultimi anni al fine di tentare l'enucleazione e l'individuazione di talune fra le cause delle disfunzioni attuative.

I provvedimenti all'uopo prescelti sono stati ritenuti emblematici perché esemplificativi, in un arco graduato di tempo, di una classificazione tipologica delle leggi basata ora sugli obiettivi (grandi o circoscritti obiettivi), ora sulla struttura funzionale o modulare (promozionale o precettiva), ora sul processo formativo (con utilizzazione o meno della delegificazione); nessuna individuazione classificatoria con riguardo all'attuazione è apparsa, allo stato, possibile nel nostro ordinamento.

L'analisi si è, così, soffermata, sulle seguenti leggi:

- legge 27 dicembre 1977, n. 984 (cosiddetta legge quadrifoglio);
- legge 12 agosto 1977, n. 675 (cosiddetta legge per la riconversione industriale);
- legge 1° giugno 1977, n. 285 (sull'occupazione giovanile);
- legge 2 maggio 1976, n. 183 (legge per il Mezzogiorno);
- legge 30 luglio 1973, n. 477 (legge delega per la scuola);
- legge 23 dicembre 1978, n. 833 (legge di riforma sanitaria).

I risultati analitici dell'esame dello stato di attuazione dei singoli provvedimenti prescelti sono contenuti nelle schede valutative che, ad opera dei singoli membri della Commissione, sono state redatte ed allegate alla presente relazione.

Non a tutti i singoli provvedimenti corrispondono documenti scritti in quanto la Commissione, per taluni di essi, ha fruito della relazione orale e del relativo dibattito mentre ha adottato il criterio di non allegare la pur cospicua documentazione utilizzata, costituita da materiale già pubblicato; di questo peraltro, a fini integrativi, viene allegato elenco apposito.

V. - TRE CAUSE PRINCIPALI DELLA DIFFICILE O NULLA ATTUAZIONE DELLE LEGGI.

In questa sede appare opportuno evidenziare che la commissione ha unanimemente ritenuto di individuare, pur nella profonda eterogeneità dei provvedimenti esaminati e della natura dell'attività e delle tecniche attuative, talune cause costanti che spiegano, sia in termini di tempo che di contenuto, la carente fattibilità di esse.

Queste cause possono essere, in sintesi, ricondotte a tre categorie:

- 1) cause interne, di più stretta attinenza alla cosiddetta « copertura amministrativa » della legge: è da avvertire peraltro che ad essa sono riconducibili non solo gli aspetti o i problemi di adeguamento interno delle risorse reali amministrative al carico attuativo, bensì anche quelli legati alla più sapiente utilizzazione delle risorse materiali e personali esistenti. Ciò spiega perché talune disfunzioni che appaiono in prima delibazione imputabili allo apparato o alle tecniche utilizzate, in realtà sono imputabili alla funzione legislativa e riconducibili più all'area dell'efficacia della legge che a quella della efficienza dell'amministrazione. Siffatte interrelazioni danno ragione dell'accomunamento, sub specie di cause interne, anche di talune cause che sarebbero, per loro natura, più propriamente riconducibili alla tecnica di progettazione legislativa; al riguardo va avvertito che la Commissione ha ritenuto di ricondurre a queste ultime soltanto quelle di carattere più marcatamente formale;
- 2) segue, per l'appunto, una seconda categoria di cause che compromettono la fattibilità, che attengono precipuamente alla tecnica di progettazione legislativa e che si risolvono in guisa prevalente, ma non esclusiva, in difficoltà di intellegibilità del dettato normativo;
- 3) ad una terza categoria sembrano ascrivibili, infine, quelle eterogenee cause, diverse sia dalla copertura amministrativa che dalla progettazione legislativa e che per la loro singolarità, legata alla indeterminabile gamma dei riflessi esterni provocati dai provvedimenti legislativi, disciplinanti i più variegati aspetti delle vicende della società civile, difficilmente appaiono riconducibili a classificazioni e che al più sono passibili di tentativi di tipizzazione di procedimenti acquisitivi di elementi o dati od attribuitivi di qualificazioni.

Per gran parte dei fenomeni che lumeggiano le possibili cause di fattibilità delle leggi la Commissione è ben conscia che la relativa individuazione si configura come frutto di una sommara delibazione e pertanto li segnala più come temi per ulteriori indagini ed approfondimenti che non come frutto di una compiuta analisi. I tempi ed i mezzi a disposizione non avrebbero ciò consentito; pur tuttavia la individuazione di tali fenomeni è

apparsa sufficiente ai fini di una prima, sommaria canonizzazione dei compiti dell'eventuale ufficio di verifica preventiva. Laddove la formulazione di proposte od auspici è sembrata possibile, ad essa si è fatto luogo anche se in guisa frammentaria ed occasionata dalla rilevazione del fattore negativo di fattibilità.

VI. - CASUALITÀ INTERNA DI DIFETTOSA O CARENTE FATTIBILITÀ:

a) Dilatazione della fase procedimentale.

Un primo ambito di casualità interna di difettosa o carente fattibilità è stato individuato dalla Commissione nella eccezionale dilatazione della fase procedimentale disciplinata dalle leggi, sia nel momento programmatico e partecipatorio, sia nel momento amministrativo in senso stretto. Alla significatività politica della concreta attuazione dei principi del pluralismo e della partecipazione, nella generalizzata accettazione delle tecniche del consenso, fa riscontro peraltro una eccezionale, e per taluni versi ormai insostenibile dilatazione degli aspetti procedurali con riflessi negativi in ordine ai tempi, all'efficienza, alla responsabilità e al controllo.

Non v'è dubbio, quindi, che il caotico accoglimento della aspirazione di una pluralità sempre più ampia di soggetti a partecipare direttamente al processo decisionale sia divenuto una delle cause fondamentali della inattuazione, almeno in termini di tempo, del dettato legislativo; in tal modo spesso il soddisfacimento non ordinato della rappresentatività di interessi si traduce in ritardi o assenze dell'intervento pubblico, cui quegli interessi appaiono finalizzati, specie nell'ambito economico e delle prestazioni di carattere sociale, con effetti a catena sulla realizzazione delle iniziative collegate, con aumento di errori valutativi, accrescimento dell'esigenza di riconsiderare aspetti già esaminati e di compiere nuove verificazioni, con maggior tasso di inattendibilità di stime e costi. Di non minor momento appaiono i fenomeni conseguenti della deresponsabilizzazione delle persone e della nullificazione del controllo: la prima costituisce un corollario della frammentazione del procedimento in decisioni parziali, la seconda è un corollario della difficoltà di individuazione del centro o soggetto di imputazione della responsabilità complessiva.

Ciò ha anche agevolato la formazione, talora interessata, della opinione generalizzata e diffusa che gran parte dell'inattuabilità delle leggi è causata dalla perversione del meccanismo partecipativo come tale.

La Commissione, pur convinta che la tendenza a privilegiare il consenso sulla efficienza è invincibile, ritiene che taluni accorgimenti o canoni preventivi possano rivelarsi correttivi degli aspetti di più acuta ~ negatività. Anzitutto esigenza preliminare sembra quella di tentare in un processo unificativo una tipizzazione delle procedure, in alcuni prototipi fondamentali, da individuare, in primo approccio, in funzione di grandi settori di programmazione e di intervento ovvero anche per settori produttivi. Ciò consentirebbe, con una certa probabilità, di attenuare il fenomeno distorsivo attuale rappresentato dalla singolarità del procedimento disegnato da ciascuna legge di intervento anche quando prevede la partecipazione dei medesimi soggetti, con ruoli e rappresentatività identici.

La Commissione ha, inoltre, attribuito importanza fondamentale alla esigenza che per ciascun procedimento, per quanto articolato e complesso, sia individuato necessariamente ed esplicitamente il soggetto o l'entità organizzativa cui si imputino, in via globale e principale, mezzi e risultati nella loro interezza, con attribuzione dei poteri necessari a risolvere conflitti anche di carattere interpretativo connessi allo scorrimento del

procedimento e a vincere le eventuali inerzie dei partecipanti. Ciò contrasta con una vischiosa tradizione organizzativa che struttura gli organi o gli uffici in guisa da assegnare loro attribuzioni corrispondenti a funzioni o servizi « finali » in ossequio ad un criterio rigidamente funzionale: appare presumibile che questo criterio debba cedere all'esigenza di strutturare entità organizzative attributarie di compiti comuni a più funzioni assolute e ai servizi prodotti dallo Stato.

Intimamente correlata a quanto ora detto appare così l'opportunità di dotare le previsioni normative relative al procedimento di quanti automatismi è possibile sostituendo al principio, oggi dominante, dell'obbligatorietà delle singole fasi, il principio della necessità del procedimento e della sua conclusione, indipendentemente dall'avverarsi, nei tempi o nei contenuti, delle singole fasi; ovviamente ciò presuppone non solo la attribuzione di idonei poteri in testa al soggetto responsabile primario, ma la previsione dei correttivi sostitutivi per quelle ridotte fasi tecniche del procedimento che siano ritenute imprescindibili ai fini della decisione o provvedimento terminale.

Si tratta, in sostanza, di correlare alla preminente funzione promozionale del diritto odierno, un adeguato supporto sanzionatorio all'interno della funzione organizzativa.

Due considerazioni la Commissione ha ritenuto di poter aggiungere: la prima riguarda la opportunità che di ogni procedimento sia, quanto più possibile, disciplinato separatamente il momento politico, o determinativo del programma, da quello più prettamente esecutivo, riservandosi ogni fase o tecnica partecipativa ed acquisitiva di consenso al primo, ed una disponibilità piena da parte dell'amministrazione al secondo; e ciò al fine di consentire in quest'ultimo l'adozione di quelle nuove forme di controllo successivo e gestionale che si vanno configurando, di quelle analisi di produttività che si vanno metodologicamente affinando e l'utilizzazione dei relativi sistemi di misurazione che postulano, nelle previsioni degli esperti, fissazione di obiettivi, responsabilizzazione dell'apparato e revisioni delle funzioni ispettive e di controllo che non ci conciliano con la diluizione dei processi decisionali ed operativi, almeno a livello amministrativo.

La seconda attiene, invece, a quel fenomeno di pseudodecentramento sovente enfatizzato, che consiste nell'allungare le fasi procedurali in periferia con riserva di un sistematico e centralizzato controllo preventivo da parte del centro.

La Commissione ritiene anche di dover sottolineare l'importanza che siffatta nuova disciplina del procedimento, differenziata nel momento programmatico e nel momento amministrativo, riveste proprio in rapporto ad una funzione preventiva di verifica dell'attuabilità della legge.

Essa non solo costituisce compito centrale di studio ed analisi della fattibilità stessa della legge ma si raccorda al convincimento della Commissione che, almeno in una prima fase di esercizio di siffatta funzione, la verifica preventiva non potrà procedere che per simulazione di singole azioni e non di risultati, la elaborazione dei quali presuppone un quadro di coerenza interne sì affinato e penetrante da non essere realisticamente prevedibile nella attuale realtà degli strumenti disponibili.

A prescindere, infatti, da qualsivoglia risvolto di fattibilità politica, esulante dal tema, anche la fattibilità tecnico-economica di una legge presenta oggi difficoltà obiettive di preventiva verifica anche in rapporto alla esecuzione della spesa, realizzata pressoché esclusivamente attraverso trasferimento di fondi, alla scarsa integrazione ancor oggi esistente tra contabilità nazionale e formazione di bilanci preventivi e programmatici, alla insufficienza delle relazioni espresse esclusivamente in valore.

b) Aspetti connessi al fenomeno della collegialità amministrativa.

Analogo al fenomeno della proliferazione e della elefantiasi dei procedimenti appare quello della collegialità amministrativa nel suo complesso; il tema viene solo prospettato dalla Commissione quale frutto più di intuizione che di verifica, presupponendo quest'ultima una indagine approfondita e sistematica tale da configurarsi come un presupposto metodologico per l'attività dell'eventuale ufficio di verifica.

Pare comunque alla Commissione che tutto il fenomeno collegiale nelle sue varie articolazioni può essere criticamente rivisitato rispetto: *a)* alla sua stessa idoneità od ottimalità in rapporto ai singoli procedimenti, o alle singole fasi deliberatorie e decisorie di questi; *b)* alla sua struttura e composizione, per verificare la funzionalità complessiva dei collegi, soprattutto se riferita alla esigenza sopra illustrata di garantire più celerità e maggiori automatismi nei procedimenti; *c)* al rapporto collegio-strutture tecniche di servizio, in termini di ripartizione ed accentuazione delle attribuzioni tecniche alla luce anche delle nuove tecnologie di comunicazione e di votazione, derivanti dall'introduzione dell'informatica e della telematica, migliorative di tempi ed efficienza.

c) Inadeguata utilizzazione del canone organizzatorio della competenza.

La causalità interna della non fattibilità di leggi attiene sovente anche al problema di una inadeguata utilizzazione del canone organizzatorio della competenza. Esso può emergere sia in rapporto alla compiutezza del potere connesso che alla struttura operativa del suo esercizio.

Costituisce tipico esempio della prima articolazione la frequente ipotesi di separazione tra competenza amministrativa e potere dispositivo dei fondi necessari: la scissione, causa di conseguenze negative in via generale, può essere ascritta a ragioni politiche e si risolve, quindi, in una causa di mancata fattibilità derivante da ragioni politiche e, quindi, esulante dai limiti della presente analisi. Ma sovente essa si traduce, invece, in causa tecnica allorché l'assegnazione di fondi è condizionata dal vincolo di destinazione; ciò apre il discorso non solo sulla sufficienza di dotazione di poteri, in termini di flessibilità, ma anche sull'opportunità connessa allo stesso sistema contabile generale, di mantenere il regime del vincolo della spesa a livello elementare, quale quello del capitolo, e non invece in qualche guisa di prevedere un suo collegamento con partizioni o classificazioni amministrative della spesa più ampie, e rappresentative del criterio della competenza, anche attraverso, in via esemplificativa, una riagggregazione delle rubriche; ciò che avrebbe innegabili effetti di arresto sul processo di deresponsabilizzazione soprattutto se correlato a forme di controllo successivo di marca gestionale.

Articolazione ulteriore all'esigenza di conferimento di poteri idonei alla completezza della competenza è quella connessa alla copertura finanziaria della legge; ma il problema non viene qui rilevato nei suoi tradizionali contenuti, pur sempre importanti e in parte irrisolti, quanto nell'angolazione valutativa della opportunità che la fattibilità preventiva della legge sia collegata a strumenti di adeguata verifica di correzione e di sindacato dell'enorme discrezionalità connessa alla cosiddetta politica del Tesoro e di contenimento del deficit, di grande momento ove fatta valere nella fase formativa della legge, ma non suscettibile di essere considerata una variabile autonoma ed insindacabile quanto a tempi o modalità di attuazione del dettato normativo, una volta intervenuto.

Il problema della competenza - si è detto - può venire in rilievo anche in rapporto agli aspetti operativi, strutturali e funzionali, del suo esercizio. L'analisi dello stato di attuazione di taluni, fra gli indicati provvedimenti legislativi, operata dalla Commissione, ha posto in risalto come sovente venga delineata e disciplinata una competenza amministrativa che non

trova corrispondenza: *a)* in una entità dell'apparato esecutivo realmente esistente e, perciò stesso, individuabile come centro di riferimento delle competenze; *b)* in una entità che, pur non esistente, non appare neppure strutturabile - per ragioni organizzative e talora persino per ragioni ostative di carattere normativo - in tempi e con modalità sufficienti a ipotizzare l'attuabilità dell'esercizio della competenza e, quindi, della legge; *c)* in una entità esistente, ma strutturalmente inidonea e non funzionalizzabile in modi e tempi rispettosi della fattibilità.

d) Altre causalità interne.

A siffatte ipotesi distorsive possono essere aggiunti altri due casi, frequentemente ricorrenti, e che (anche se per loro natura forse più correttamente ascrivibili ad ipotesi che riguardano la tecnica legislativa e, quindi, la causalità esterna di fattibilità amministrativa) si risolvono, in ultima analisi, in limitazioni o condizionamenti della competenza, fonti di deresponsabilizzazione o ritardi tali da determinare, senza supporto giustificativo alcuno, casi di legale inottemperanza o inattuazione di leggi. Trattasi, invero, di cause di non fattibilità ascrivibili alla stessa funzione legislativa, che per incertezze o perplessità o debolezza nel non esercizio, fanno apparentemente ridondare sull'esercizio di quella amministrativa le cause dell'inattuazione.

Il riferimento è a tutta la vasta gamma di ipotesi di leggi che condizionano l'esercizio di poteri, l'assolvimento di funzioni, l'erogazione, anche attraverso attività materiale, di prestazioni amministrative, ad adempimenti o, comunque, a comportamenti di altri soggetti.

La gamma di competenze e quindi di responsabilità condizionate che ne scaturisce, appare meritevole di attenta e critica valutazione ai fini in esame.

Analogamente è da dirsi per il caso, sempre più pratico nella produzione legislativa, di leggi che subordinano la loro stessa operatività all'emanazione di future leggi o di successivi atti normativi subprimari. Allorché il fenomeno è frutto di intrinseca debolezza precettiva della norma - il caso è tipico e caratterizzante molte ipotesi di cosiddette « leggi manifesto » o « grida » - e non di esigenza tecnica di disciplina di fattispecie il prodotto dell'affidamento dell'operatività e, quindi, dell'attuazione della legge, a volontà di terzi da esprimersi in futuro si traduce in legale desuetudine applicativa.

VII. - CASUALITÀ ESTERNA DI DIFETTOSA O CARENTE FATTIBILITÀ: ASPETTI DELLA TECNICA DI PROGETTAZIONE LEGISLATIVA.

Il secondo gruppo tipizzabile di cause che compromettono la fattibilità è stato individuato dalla Commissione in quella categoria che attiene più precipuamente alla tecnica progettuale legislativa.

Sulla scorta dell'ampio contributo analitico apportato all'uopo da un membro (vedi allegati parte II) e del dibattito collegiale che ne è scaturito, in sintesi può affermarsi che la Commissione, ben lungi dal ritenere esauriente l'individuazione effettuata ha ritenuto di dover segnalare almeno otto casi di ricorrenti difetti di tecnica legislativa, suggerendo talune proposte atte ad eliminare, o almeno a mitigarne, gli aspetti più vistosi.

Nella sottoposizione di queste ultime la Commissione, nell'intento di agevolare la concreta e tempestiva adozione degli strumenti correttivi, si è sforzata di individuare i veicoli normativi più elastici e di più facile utilizzabilità per la loro disciplina, proponendo in forma articolata il relativo testo laddove ne è apparsa possibile la formulazione. La

Commissione è ben conscia che una radicale eliminazione di talune cause è necessariamente collegata alla emanazione di leggi organiche in taluni settori che attengono, ovvero interferiscono, con la formazione delle leggi (come la legge sulla pubblicità delle leggi) ovvero, addirittura a modifiche del testo costituzionale; ma pur accennando alla loro esigenza via via che se ne è prospettata l'occasione, ha soprattutto incentrato la propria attenzione su quelle proposte che, attraverso la speditezza dello strumento introduttivo (quali le modifiche ai regolamenti parlamentari), consentissero di ritenere agevole l'accoglimento.

1. - *Ipotesi di norme « intrusive » ovvero di norme contenute in leggi di differenziato oggetto.*

Il caso, non infrequente, è legato sovente ad esigenze di opportunità e tempestività, oltre che alla non sufficiente sensibilità ed attenzione del legislatore.

Non si contesta, qui, certo, la circostanza che ragioni molteplici inducono talora il legiferante a cogliere lo spunto o l'occasione di un veicolo normativo già avviato o di sicuro avviamento per dettare norme di indubbia e reale rilevanza che altrimenti sovente non troverebbero espressione, o comunque sollecita espressione, ove postulassero necessariamente un autonomo procedimento legislativo. Ma di converso la Commissione ha anche rilevato come siffatta cripto-introduzione di essa nell'ordinamento può costituire fonte di inattuazione o, comunque, di grave disparità attuativa, almeno nella prima applicazione, legata intimamente all'alto grado di misconoscenza e, quindi, di incolpevole inottemperanza ad essa connessa.

La Commissione ha, all'uopo, ritenuto di formulare due distinte ipotesi di alleviamento della disfunzione così evidenziata: la prima di maggior semplicità, è legata alla generalizzata proposta formulata più oltre (sub 7) di obbligatoria e chiara intitolazione delle leggi; in sostanza, qualora la norma « intrusa » ma auspicabile, ove stralciata non potesse, per valutazioni di opportunità rimesse allo stesso legislatore, dar luogo autonomamente all'ipotesi alternativa che segue, dovrebbe essere corredata a livello di articolo di uno specifico titolo e, ove possibile, a livello di legge complessiva di un richiamo anche nell'intitolazione di questa.

Molto più incisiva appare, invece, la proponibilità di uno stralcio della norma « intrusa », la possibilità che essa divenga oggetto di una autonoma legge, da approvarsi contestualmente a quella originaria che ebbe ad occasionarla.

L'esigenza, peraltro, di disciplinare l'ipotesi che un unico originario esercizio delle iniziative legislative possa dar vita, in casi ovviamente eccezionali, ad una derivata diarchia legislativa, attraverso l'approvazione di due leggi formalmente distinte, senza per ciò stesso doversi far luogo ad un nuovo reiterato procedimento legislativo, postula una integrazione dei vigenti regolamenti parlamentari. Esso potrebbe trovare la sua fonte di due proposizioni normative di identico contenuto, da collocarsi rispettivamente come articolo *69-bis* del Regolamento della Camera e *75-bis* di quello del Senato, secondo la attuale numerazione, del seguente tenore:

« Qualora in una qualunque fase del procedimento legislativo fino all'approvazione finale, si ravvisi l'opportunità di dare forma legislativa autonoma ad una o più proposizioni normative contenute nel progetto in discussione od occasionate da esso ma attinenti ad oggetto diverso, il Presidente della Camera (ovvero del Senato), su richiesta del presidente della Commissione parlamentare, qualora il procedimento penda davanti ad una

Commissione parlamentare, ovvero su richiesta di dieci parlamentari o del presidente di un gruppo parlamentare in ogni altro caso, autorizza l'articolazione del procedimento in corso in due o più procedimenti contestuali e paralleli ma autonomi, cosicché le votazioni finali diano luogo alla approvazione di due o più leggi da promulgare e pubblicare separatamente con proprio titolo, data e numero».

2. - Ipotesi di rinvio nominato a leggi, ovvero a singole norme contenute in leggi precedenti.

Il fenomeno, divenuto ormai abituale, costituisce, nell'unanime convincimento della Commissione, una non marginale componente di causalità esterna di difettosa, certamente lunga e faticosa, applicazione della legge, risolvendosi così in uno specifico elemento di carente fattibilità. L'aspetto patologico del fenomeno si aggrava indubbiamente allorché il testo normativo non appare recente (aspetto questo preponderante quantitativamente anche se in ben individuati settori di legislazione il fenomeno della rapida successione di leggi è divenuto costante) ovvero allorché i rinvii o i richiami siano molteplici nel nuovo testo normativo.

Alla intuitiva pluralità di articolazioni nelle quali può atteggiarsi l'ipotesi in esame, la Commissione ha ritenuto di offrire una gamma di proposte, riduttive del fenomeno nel suo complesso le prime, disciplinanti correttivi alla carenza di fattibilità della legge, laddove il fenomeno è imprescindibilmente destinato a perpetuarsi, le successive. Anzitutto la Commissione ha rilevato che la frequenza e la reiterazione dei rinvii o dei richiami trovano una loro assidua causalità nella sovrapposizione nel tempo di provvedimenti normativi di disciplina parziale nella medesima materia; donde l'esigenza del richiamo di molte, o di tutte, le norme parziali nel cui contesto la nuova disciplina deve inserirsi. Ove venisse accolta la proposta più oltre formulata sub 5, e pertanto divenisse prevalente la tendenza ad emanare leggi organiche che non derogabili tacitamente, nonché si affermasse del pari altro canone in base al quale ogni modificazione espressa della legge organica comporta - al pari di quanto avviene per le leggi di revisione costituzionale - la integrale redazione ex novo della legge organica così come emendata, il fenomeno conoscerebbe a breve una drastica riduzione della sua ampiezza.

Altro strumento - di carattere prevalentemente pratico - ma di intuitiva efficacia riduttiva delle disfunzioni connesse al fenomeno, potrebbe essere costituito dalla introduzione della prassi, nella tecnica di progettazione, di reinserire organicamente, ogni qualvolta ciò sia possibile, nella dizione testuale la precedente norma, immettendola nel nuovo testo legislativo nella sua integrità. La Commissione è conscia che siffatto rimedio potrebbe rivelarsi efficace nella sola ipotesi di rinvio materiale, vale a dire nel caso nel quale il richiamo è volutamente legato ad una specifica formulazione letterale della norma richiamata, mentre paleserebbe minore efficacia nell'ipotesi di rinvio formale, vale a dire di richiamo esteso non solo alla fonte nella sua formulazione letterale riprodotta, bensì anche a tutte e eventuali successive modificazioni che questa abbia a subire. Tuttavia sembra che l'esigenza distintiva potrebbe trovare una sua agevole soddisfazione nell'uso da parte di un legislatore consapevole, di idonea formula; per il caso di specie ben potrebbe valere, esemplificativamente, una espressione del seguente tenore, fatta seguire all'immissione organica del testo richiamato nella nuova norma « ...secondo quanto disposto dall'articolo... della legge... e sue modificazioni ».

Passando all'esame dei correttivi da introdursi per i casi nei quali sia obiettivamente inevitabile lo strumento del rinvio, al di fuori delle ipotesi già esaminate, sembra alla Commissione che anche la formulazione del progetto di legge dovrebbe agevolare la propria comprensione da parte dei parlamentari attraverso la esplicitazione contestuale di tutte le norme cui si rinvia nel suo testo.

Ciò induce a ritenere di indubbia opportunità la previsione che sin dal momento della presentazione del disegno di legge esso risulti corredato, in allegato, del testo di tutte le norme cui si rinvia o che in esso risultano richiamate.

A ciò potrebbe provvedersi con una integrazione degli attuali articoli 68 del Regolamento della Camera e 73 del Regolamento del Senato attraverso l'aggiunta di un ultimo comma del seguente tenore:

« Allorché il progetto di legge rinvia esplicitamente ad articoli, o commi o parti contenute in altre leggi il presentatore del progetto deve allegare il testo completo di tali proposizioni normative richiamate, che verranno stampate come allegato al testo del progetto a cura degli uffici. In caso di inadempimento a tale obbligo il Presidente della Camera (ovvero del Senato) invita il presentatore ad adempiere entro un termine perentorio, come condizione di ricevibilità del progetto ».

Appare opportuna anche l'estensione di siffatto principio alle fasi successive del procedimento legislativo, per l'ipotesi di introduzione di emendamenti o, comunque, modificazioni contenenti richiami o rinvii; in tali ipotesi la Commissione ravvisa l'opportunità che l'onere sia posto a carico o del presentatore dell'emendamento ovvero del relatore della legge.

Il secondo correttivo che la Commissione ha convenuto dover prospettare ravvisando in esso una indubbia efficacia, è quello legato alla previsione di un onere in sede di pubblicazione legale del nuovo atto normativo; tuttavia essa segnala che la sua introduzione non può, allo stato, prescindere da una norma legislativa da collocarsi o in una modificazione del vigente ordinamento sulla pubblicazione delle leggi, ovvero in una nuova ed assai auspicabile legge innovativa al riguardo. Si coglie l'occasione per suggerire:

- a) un nuovo sistema di numerazione che consenta una distinzione tra leggi formali, decreti presidenziali e ministeriali ed interministeriali;
- b) che ogni atto sia numerato in modo inequivocabile;
- c) che si introduca una codificazione numerica da correlare ad una auspicata automatizzazione del sistema.

Il testo potrebbe essere del seguente tenore: « quando una legge, ovvero un atto avente forza di legge richiama esplicitamente, o comunque cita, articoli o commi o parti contenute in altre leggi od atti aventi forza di legge, il Ministero di grazia e giustizia, nel disporre la pubblicazione di tale legge o atto avente forza di legge, disporrà la pubblicazione in seguito, come allegato, senza valore legale, dei testi delle proposizioni normative richiamate ».

3. - Ipotesi di rinvio innominato a legge e successive, e non specificate, modificazioni.

In tale ipotesi la disfunzione appare aggravata dalla circostanza che alle evidenziate difficoltà di individuazione del testo richiamato si aggiunge l'incertezza sulla avvenuta modificazione, la disconoscenza totale della legge o delle leggi che abbiano introdotto la

modificazione, analoga misconoscenza sulla successione abrogativa o modificativa delle modificazioni nel tempo, si da non consentire alcuna certezza al riguardo. Né alcuna ragione, anche la più rispettosa della funzione degli interpreti o commentatori della legislazione, può giungere a giustificare o rendere plausibile un siffatto grado di incertezza e di decifrabilità del dettato normativo da parte di un comune destinatario; e ciò senza tener conto che la prima applicazione di un nuovo dettato normativo coincide proprio con l'assenza dei più meditati e qualificati commenti di essa.

All'anomalia potrebbe porsi adeguato riparo attraverso l'introduzione di un comma, del seguente tenore, rispettivamente inserito come quarto comma degli attuali articoli 68 del Regolamento della Camera e 73 del Regolamento del Senato: « Non è ricevibile il progetto di legge che contenga clausole di rinvio ad una legge e "successive sue modificazioni", o clausole simili, allorché le modificazioni si intendano già avvenute e non siano espressamente indicate. In tal caso il presidente della Camera (ovvero del Senato) invita il presentatore a specificare per esteso e ad allegare il testo di tutte le norme richiamate entro un termine perentorio. Qualora la clausola di cui sopra venga inserita nel corso del procedimento, ciascun parlamentare in ogni momento può sollevare la questione davanti al Presidente dell'assemblea, che sospende il procedimento finché gli interessati non colmano la lacuna ».

Consegue ovviamente che anche per l'ipotesi in esame dovrebbe valere l'onere in sede di pubblicazione legale del testo normativo, così come proposto nell'esame di rinvio di cui al precedente punto.

4. - Ipotesi dell'abrogazione innominata.

È dal pari divenuto abituale il ricorso da parte del legislatore all'uso della espressione o clausola di stile: « sono abrogate tutte le precedenti norme incompatibili con la presente legge ». A prescindere dalla pleonasticità dell'espressione, diverrebbe, a giudizio della Commissione, fattore di eliminazione di una frequente causa di ritardo e vischiosa attuazione, e perciò stesso di minor fattibilità, della legge, la indicazione espressa di tutte, o almeno delle più importanti norme abrogate. Né va sottaciuta la circostanza che proprio il ricorso a siffatta metodologia o tecnica legislativa evidenzia di per sé la scarsità di conoscenza preliminare e, in sostanza, quindi, la scarsa consapevolezza del legislatore circa la situazione normativa preesistente che si accinge a modificare. Di converso la Commissione, pur giudicando di estrema utilità, sia per il legislatore sia per i destinatari della norma, la contestuale espressa indicazione di tutte le norme soggette ad abrogazione per effetto della nuova iniziativa legislativa, non ritiene che la soluzione possa individuarsi in una situazione normativa, del tipo di quelle in precedenza proposte, bensì in risoluzioni interne a ciascuna Camera, vincolanti ad un adeguato comportamento. Tutto questo potrebbe trovare la sua espressione in un ordine del giorno da adattarsi in guisa da impegnare ciascun ramo del Parlamento « a non inserire in leggi la formula "sono abrogate tutte le precedenti norme incompatibili con la presente legge" e simili. Sarà cura dei presentatori e dei partecipanti al procedimento legislativo indicare il maggior numero possibile di precedenti norme abrogate ».

Va aggiunto che tra i compiti precipi che competeranno al progettato ufficio di verifica preventiva della fattibilità delle leggi dovrà annoverarsi proprio quello di individuare ed evidenziare le norme incompatibili con la nuova legge e, quindi, da questa abrogate.

5. - Ipotesi di deroghe a leggi generali o sistematiche - Il problema della legge organica.

È dato rinvenire sovente una pluralità di inconvenienti legata, ad avviso della Commissione, alla molteplicità di casi nei quali, ad avvenuta approvazione di una legge di ampia e sistematica disciplina di un settore, di un determinato oggetto, ovvero di un assetto organizzatorio definito (valgono ad esempio le cosiddette leggi di riforma), intervengono, talora anche in rapidissima successione, modifiche, deroghe od altri tratti turbativi dell'assetto normativo originario, ad opera di nuovi provvedimenti, marginali e, comunque, aventi per oggetto principale diverse materie.

Ciò comporta un primo inconveniente, sul piano più propriamente tecnico, costituito dalla circostanza che chi applica la legge organica non sempre sa che alcuni articoli di essa sono stati modificati o derogati da norme contenute in leggi successive vertenti su materie diverse; il secondo inconveniente, più politico, è dato dal fatto che non è segno di buona legislazione apportare modifiche parziali, casuali, slegate ad una precedente legge pensata organicamente e in modo sistematico.

Si può obiettare che è del tutto plausibile immaginare opportuni ritocchi successivi ad una precedente legge. Ma allora delle due l'una: o la modifica parziale viene pensata in quanto tale, e quindi ripensata all'interno della precedente legge complessiva, e allora il legislatore vuole esplicitamente la nuova norma come emendamento della sua precedente legge e non si vede perché non possa e non debba dirlo espressamente (e meglio ancora non possa e non debba farne oggetto di una specifica legge, la quale, simile in questo alla legge di interpretazione autentica, dica nel titolo "Modificazione (o deroga o abrogazione) dell'articolo (degli articoli)... della legge..."; ovvero il legislatore non è affatto consapevole che un certo articolo di una nuova legge cozza contro una norma di precedente legge organicamente pensata, ma allora si dimostra incontrovertibilmente che il legislatore non è consapevole del mutamento che sta per apportare e dunque è verosimile che stia decidendo sul punto in modo casuale.

Dopo attento esame del problema e ampio dibattito la Commissione è pervenuta alla conclusione che il modo più efficace per eliminare la dedotta indiretta causa di scarsa fattibilità di una legge, e di particolare rilievo quale quella generale, potrebbe individuarsi nel recepire un aspetto proprio di quei sistemi che conoscono, sia per diverse ragioni di marca tradizionale conservatrice, la categoria della legge organica. Di siffatta categoria potrebbe, cioè, riprendersi quell'aspetto per il quale determinate leggi, che il legislatore definisce esso stesso in modo ufficiale organiche per il loro contenuto sistematico su un determinato oggetto, non possono essere derogate tacitamente, ma solo in modo espresso. In tal modo le eventuali norme successive incompatibili con la legge organica ma non espressamente destinate a modificarla sarebbero illegittime.

Dal punto di vista politico non sembrano sollevabili serie obiezioni. La legge organica è in tutto eguale alle altre leggi; la legge modificativa di una legge organica ha il solo vincolo di indicare espressamente il suo contenuto.

Più delicato appare il problema dello strumento creativo, in siffatta limitata angolazione della categoria delle leggi organiche. Dopo attento dibattito la Commissione è pervenuta alla conclusione che mentre la legge di revisione costituzionale costituirebbe il metodo -più incontrovertibile e definitivo di introduzione nell'ordinamento, l'ipotesi non ravvisa neppure obiezioni di rilievo formulabili per l'ipotesi che l'innovazione venisse adottata con legge

ordinaria; ancor più esente da valide critiche si paleserebbe l'ipotesi che ogni legge organica contenga come sua clausola distintiva un articolo finale che fa divieto al legislatore futuro di modificazioni tacite. Del resto l'ordinamento italiano già conosce una pluralità di ipotesi di vincoli al legislatore posti dal legislatore precedente: esempi è dato rinvenirne in talune leggi di incentivazione, in talune leggi di esenzione fiscale, eccetera.

Per l'ipotesi primaria, ritenuta comunque preferibile ancorché di più laboriosa praticabilità, potrebbero essere introdotte nel testo costituzionale le seguenti proposizioni:

Come autonomo articolo da collocarsi fra l'articolo 72 e l'articolo 73, ovvero come i primi due commi dell'articolo 73:

« Le leggi ordinarie del Parlamento si dividono in organiche e semplici. Sono leggi organiche quelle espressamente così definite dalle due Camere, le quali, con apposita deliberazione, prima di ogni altra votazione relativa al progetto di legge, approvano che essa sia una legge organica e come tale venga designata nella promulgazione e pubblicazione. Ogni altra legge si intende semplice.

La legge organica non può essere abrogata, derogata, sospesa, o comunque, modificata dalle leggi semplici se non in modo esplicito, mediante la indicazione precisa delle parti che sono abrogate o derogate o sospese o comunque modificate ».

Come secondo comma dell'articolo 76:

« Il Parlamento, nel delegare il Governo ad approvare decreti aventi valore di legge ordinaria, può decidere con norma espressa contenuta nella legge di delegazione, che il decreto legislativo abbia valore di legge organica. In tal caso al decreto legislativo organico si applicano le norme di cui al precedente articolo... Nel silenzio si intende che il decreto legislativo abbia valore di legge semplice. Se il Governo viene delegato ad approvare ed emanare un testo unico, questo ha sempre valore di legge organica ».

Comma quarto ed ultimo comma dell'articolo 77:

« Il decreto-legge può abrogare, derogare, sospendere o comunque modificare anche le leggi organiche, ma in tal caso nella legge di conversione deve farsi espressa menzione delle norme abrogate o derogate o sospese o comunque modificate ».

6. - Ipotesi di rapida successione di leggi sullo stesso oggetto e il problema dei testi unici compilativi.

Si tratta di un caso simile al precedente: se ne differenzia perché non c'è una legge base a cui fare riferimento. Il fenomeno, a parte le considerazioni politiche (che sono in realtà quelle decisive), sul piano tecnico dipende dal fatto che il legislatore, anziché affrontare organicamente una determinata materia, preferisce rispondere alle diverse sollecitazioni in tempi successivi e con leggi parziali. Dal punto di vista dell'interprete il risultato è disastroso: nè è facile ricucire diversi testi che si incrociano, si sovrappongono, si intersecano, si annullano, si integrano.

La Commissione non ha ravvisato l'introducibilità di rimedi automatici e, tantomeno, di proposizioni normative in qualche guisa risolutive della evidenziata disfunzione. Tuttavia essa non manca di individuare in concreto che questa potrebbe trovare drastica riduzione ove da un canto venisse, in accoglimento dei suggerimenti proposti, a prevalere il costume di indicare espressamente le norme abrogate o in qualche guisa modificate e si provvedesse,

con auspicabile frequenza, a delegare il Governo ad emanare testi unici puramente compilativi cosicché, attraverso la pubblicazione di un testo unico aggiornato ogni due o tre nuove leggi parziali, venga ad eliminarsi il fenomeno dell'accumularsi di siffatte leggi parziali su un determinato oggetto.

7. - Ipotesi di insoddisfacente articolazione dei testi legislativi.

La Commissione rileva ancora come, soprattutto* nella legislazione più recente, sia dato, con allarmante frequenza, rinvenire vari mostri di tecnica legislativa.

È dato imbattersi in articoli contenenti decine di commi, di lunghezza pari ad alcune pagine; in commi che si dividono in lettere; in lettere che si dividono in numeri; talora persino in più commi contenuti in lettere o numeri.

Se appare intuitivo da un canto individuare in ciò il frutto faticoso di lunghe trattative, di complessi e tormentati emendamenti, di irrigidimenti preclusivi di ogni ulteriore modificazione testuale, di ristrettezza di tempi, dall'altro non sembra affatto con siffatta realtà inconciliabile l'adozione di una serie di accorgimenti che, se *ictu oculi* possono sembrare di marginale o scarso momento, sembrano invece alla Commissione di indubbia efficacia, anche sulla scorta di tradizionali esperienze straniere e di altre di recente positivamente verificate.

Soprattutto due rimedi si ritiene di dovere segnalare. Il primo attiene alla numerazione dei commi (come del resto in Italia già avviene per i regolamenti parlamentari); inutile evidenziare come ne derivi una cospicua facilitazione alla lettura del testo normativo, l'eliminazione dell'errore, in cui sovente ormai lo stesso legislatore incorre, di computo dei commi nell'operare rinvii interni ad una stessa legge. Né appare peregrino pensare che l'esigenza di numerazione dei commi produrrebbe un benefico effetto deterrente, in quanto non v'è dubbio che un legislatore che si accinge ad approvare un articolo con 10, 12, 15 commi numerati espressamente è necessariamente indotto a chiedersi se non sarebbe più ragionevole, organico ed opportuno dividere una siffatta norma in più articoli in una diversa logica di disposizione.

Un secondo accorgimento, o rimedio, di maggiore efficacia pratica anche se di più difficile ed attenta attuazione, potrebbe essere costituito dall'intitolazione degli articoli, come avviene nella codificazione.

L'ideazione ed espressione di un titolo adatto costringe contestualmente l'autore ad affrontare il problema della struttura logica interna dell'articolo. La verifica della idoneità tecnica della sua redazione sarà costituita proprio dalla espressività del titolo; se questi risulterà troppo lungo ovvero rispondente solo parzialmente al contenuto, resterà evidenziata la separabilità degli oggetti dell'articolo e l'esigenza di una più logica e frammentata articolazione delle proposizioni normative.

Del resto per un siffatto aspetto migliorativo della tecnica legislativa potrà palesarsi utilissimo strumento di ausilio proprio il progettato ufficio di verifica preventiva di fattibilità delle leggi oltre che attraverso la sua istituzionale fornitura di consulenza tecnica al riguardo, anche attraverso una facoltà ad esso attribuita di suggerire alle competenti Commissioni parlamentari, sulla base di una avvenuta iniziativa legislativa, un testo del tutto identico a quello proposto, ma riordinato per quanto attiene alla numerazione degli articoli.

La Commissione si è data anche carico di valutare attraverso quali canali simili tratti riformistici possano essere introdotti nell'ordinamento. Da un canto essa ha rilevato che il

timore di un eccessivo irrigidimento del procedimento legislativo potrebbe indurre a ritenere sufficiente una volontà da parte di entrambi i rami del Parlamento, meglio se ufficialmente decisa attraverso una modifica dei regolamenti, per quanto attiene alla scrittura ed approvazione degli articoli con relativa numerazione dei commi inserita nel testo, ed una prassi peraltro costante, per quanto attiene all'intitolazione delle leggi che siano costituite da più di quattro-cinque articoli.

Tuttavia la considerazione che, nell'ipotesi esaminata, le norme sulla normazione, pur sostanzialmente disciplinando procedure interne al Parlamento, avrebbero efficacia esterna, sindacabile in sede giurisdizionale ed in particolare da parte della Corte costituzionale, non dovrebbero poter essere derogate unilateralmente da uno solo dei due rami del Parlamento, e dovrebbero altresì divenire costanti e definitive, ha portato la Commissione a convenire sulla opportunità dell'adozione di una legge, per l'appunto da intendersi come attuativa ed applicativa della Costituzione, e per ciò stesso ordinaria, che contenga sostanzialmente le seguenti proposizioni normative:

« Ciascuna legge ha un titolo ufficiale che deve essere espressa-mente approvato dalle due Camere.

Ciascun articolo della legge ha un suo titolo, che si intende approvato con l'approvazione dell'articolo. Quando la legge si compone di un solo articolo, l'articolo non ha titolo. È possibile non intitolare gli articoli quando essi sono inferiori o pari a cinque.

La mancanza di intitolazione di uno o più articoli costituisce motivo di irricevibilità del progetto di legge, sanabile entro 15 giorni dalla richiesta del Presidente dell'assemblea o, qualora la irregolarità si sia determinata successivamente, motivo di improcedibilità fino a che la irregolarità non venga sanata.

I commi di ciascun articolo hanno una numerazione progressiva. Quando vengono citati i commi si indica prima il numero dell'articolo, si pone un punto dopo tale numero, e poi si cita il numero del comma (ad es.: articolo 1G.2). Qualora un articolo del progetto di legge contenga più di cinque commi, il Presidente dell'assemblea in sede di presentazione o di dibattito e votazione in aula, il Presidente della Commissione in sede di dibattito in Commissione, invita in prima istanza i presentatori a dividere l'articolo in due o più articoli, e in seconda istanza, nel caso che ciò non sia ritenuto possibile o opportuno, chiede che vengano motivate per iscritto le ragioni che giustificano una stesura così lunga. Tali motivazioni vanno riportate negli Atti parlamentari.

Un comma si compone di norma di una sola proposizione. Per una proposizione si intende una frase che termina col punto. Qualora il comma contenga più di tre proposizioni, si applicano le norme dell'articolo (comma) precedente ».

8. - *Ipotesi connesse alla legge di conversione del decreto-legge.*

Il caso prospettato dalla Commissione si ricollega intimamente alla ipotesi che precede, ma, per la sua frequenza e per l'effetto negativo ormai consolidato che nella prassi si verifica, postula una menzione autonoma. In ogni caso nel quale -l'ipotesi è ormai normale - la legge di conversione non si limiti a convertire puramente e semplicemente il decreto-legge, ma introduca ad esso emendamenti, la legge di conversione mantiene inalterata la sua veste formale di legge costituita da un solo articolo, il cui contenuto specifico è la conversione del decreto-legge da essa contemplato. Tuttavia questo articolo è quasi sempre un mostro, di eccezionale lunghezza e contenente tutti gli emendamenti, e soltanto questi, al decreto-legge convertito. La conseguenza intuitiva attiene agli effetti negativi connessi alla

parificazione del testo originario con quello emendato in sede di conversione; non è certo una novità che detta operazione costituisce sovente fonte di errori, di equivoci, ed acutizzi il problema dell'inizio di vigenza delle nuove norme introdotte in sede di conversione e della sorte di quelle non convertite.

Anche in questo caso - anzi particolarmente in esso per le ragioni evidenziate nell'ipotesi che precede - la Commissione ravvisa l'esigenza di una norma specifica sulla normazione che potrebbe affermare il principio dell'uso da parte del legislatore di una formula generale di conversione, cui segue il testo allegato della nuova legge, completo degli emendamenti introdotti nella conversione, nonché di una clausola generale di decorrenza della vigenza, eventualmente derogabile da puntuali precisazioni sul punto rispetto a singole disposizioni.

Le relative proposizioni normative potrebbero essere formulate nel seguente tenore:

« La legge di conversione del decreto-legge si compone di un unico articolo così formulato secondo i casi: « È convertito in legge (non è convertibile in legge), con modifiche (senza modifiche), il decreto-legge XY, secondo il testo allegato » - segue il testo completo. L'articolo unico della legge di conversione può contenere un secondo comma che indica il momento da cui decorre la vigenza delle modificazioni apportate all'originario decreto-legge. Queste indicazioni possono essere contenute volta a volta anche all'interno del testo allegato. Nel silenzio si intende che la vigenza delle modificazioni decorra dal giorno di inizio della vigenza del decreto-legge.

Qualora il decreto-legge abroghi, deroghi, sospenda o comunque modifichi una legge organica e la legge di conversione converta per questa parte il decreto-legge, l'articolo unico deve contenere un comma con la menzione espressa degli articoli, commi o parti della legge organica abrogati, derogati, sospesi o comunque modificati ».

Dalle recenti innovazioni, introdotte dalla Gazzetta Ufficiale nella pubblicazione delle leggi di conversione cui si fa seguire nella parte « disposizioni e comunicati » un testo coordinato, ma non vincolante, redatto dal Ministero di grazia e giustizia, sembrerebbe doversi dedurre un parziale e tendenziale accoglimento dei suggerimenti sopra proposti.

VIII. - IL PROBLEMA DELLA FORMA LETTERARIA ED ASPETTI PRELIMINARI PER LA REDAZIONE DI NORME CON SISTEMI AUTOMATIZZATI.

Di particolare rilevanza è stata ritenuta dalla Commissione la questione della forma letteraria delle norme non solo per il semplicistico motivo che la redazione di esse in forma linguisticamente buona e corretta ne agevola l'applicazione, bensì anche per altra più consistente ragione. Esiste ormai una forma, pur corretta letterariamente, che è specifica e propria del linguaggio tecnico-giuridico. La secolare tradizione giuridica comporta che nello scibile giuridico moltissime parole abbiano ormai assunto un significato tecnico convenzionale preciso, cui il legislatore dovrebbe conformarsi, ovvero consapevolmente ed espressamente derogare.

Sembra al riguardo alla Commissione dovere a tal proposito evidenziare il sistema adottato da alcuni legislatori di marca anglosassone - tipico il sistema inglese - che usa definire nel preambolo del testo legislativo i termini che adotterà nel prosieguo.

Del resto l'esigenza è stata, talora, già avvertita dallo stesso legislatore italiano che in taluni testi normativi ha avvertito preliminarmente che l'uso di una determinata parola sarà effettuato in un determinatosignificato (ad es. il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 avverte che la parola « ragione » e designa soltanto le regioni a statuto ordinario).

Il problema si è indubbiamente acutizzato negli ultimissimi anni della produzione legislativa, nei quali il linguaggio, sia tecnico-giuridico sia genericamente di buon italiano, è apparso decisamente scadere. La primaria finalità di una norma, nel suo aspetto formale, al primo impatto con il suo utente è, per l'appunto, quella di lasciarsi possedere nel suo significato.

Non sembra invece che espressioni del tipo di « durata nulla », « fasce funzionali », « fasi dell'impresa », « margini di guadagno », « rilevazione del livello di prestazione », « influenza dominante », « disciplina ricoperta », « rosa di candidati », « unica direzione amministrativa », « obbligazione giuridicamente perfezionata », « di norma », per citarne alcune tra le più recenti apparse in testi legislativi, corrispondano propriamente all'esigenza rilevata. ...

Ma su un altro aspetto del problema la Commissione ha ritenuto dover richiamare l'attenzione, per la sua connessione con gli aspetti formali della produzione normativa.

Prendendo le mosse dalla constatazione che qualsivoglia razionalizzazione organizzativa e produttiva nella pubblica amministrazione, al pari di ogni altra vicenda macroaziendalistica, presuppone ormai l'adozione di apparecchiature elettroniche, sia per l'elaborazione di dati sia per la redazione stessa di norme, la Commissione ha avvertito la necessità di segnalare che appare ormai sempre più necessaria e cogente la ricerca e la disciplina di quegli ambiti operativi nei quali si manifesti la possibilità della redazione di principi, l'attitudine di norme ad essere fondate sull'automazione. Pur nel convincimento che una legislazione razionale incontra precisi limiti all'adozione di un siffatto procedimento, purtuttavia essa ritiene che già oggi ampi spazi, allo stato della tecnica e della pratica esigenza dell'amministrazione, siano suscettibili di una siffatta redazione automatizzata sì da consentire un idoneo impiego delle apparecchiature elettroniche ed un sensibile miglioramento del conseguente servizio, e perciò stesso della possibilità ed attuabilità delle leggi.

La Commissione ha avuto cura di ricercare in esperienze d'oltralpe interessanti precedenti al riguardo (vedasi il testo delle disposizioni preliminari per la redazione di norme con sistemi automatizzati approvato con legge bavarese 27 agosto 1969 n. 1552/2/75. All. parte II) mentre è noto come analoghe iniziative siano in corso, ovvero in fase sperimentale, in altri Stati nord-europei.

Questo tipo di problematiche, sia di linguaggio corretto, sia di linguaggio tecnico-giuridico, sia di impostazione di principi di redazione automatizzata, dovrebbe nel suo complesso costituire uno dei compiti primari ed istituzionali, fra quelli generali, propri dell'ufficio di verifica preventiva di fattibilità delle leggi.

IX. - L'UFFICIO DI VERIFICA PREVENTIVA DI ATTUABILITÀ DEI PROGETTI DI LEGGE: DIBATTITO

Nel suo rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato il Ministro per la funzione pubblica, nell'evidenziare quello dell'analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, rilevava come in altri paesi, il problema ha trovato soluzione o nella vigenza di principi che impongono la verifica preventiva, ovvero nell'esistenza di un ufficio del

Governo che procede alla verifica; aggiungeva, poi, che « la seconda soluzione è da noi più praticabile, ma non è agevole l'attuazione, per la mancanza di un organo attrezzato professionalmente alla funzione. Per cui, trovando persone già professionalmente preparate o formandole, la prospettiva è quella di costituire un ufficio specializzato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso un organo già esistente ».

Nel corso dei lavori della Commissione interveniva l'ordine del giorno 10 Luglio 1980 da parte del Senato della Repubblica che, al termine dell'ampio dibattito sviluppatosi sul Rapporto, per quanto concerne il punto in esame affermava che « alla semplificazione delle strutture, del procedimento amministrativo e dei controlli sembra utile accompagnare uno strumento che rilevi il grado di attuabilità amministrativa delle leggi, richiedendosi all'uopo che il Parlamento - ad evitare il rischio del peso di rilevazioni provenienti dal solo potere esecutivo - si munisca di un'appropriata ed efficiente strumentazione conoscitiva, anche finalizzata all'acquisizione dei dati necessari per le scelte finanziarie » contestualmente impegnando il Governo a non adottare atti ed iniziative- che pregiudicassero gli indirizzi espressi nell'ordine del giorno.

La premessa era necessaria per spiegare come nella scelta conclusiva della Commissione circa la collocazione dell'istituendo organismo di analisi di fattibilità, tra le varie considerazioni scaturite dall'ampio dibattito al riguardo sviluppatosi, abbia rivestito un ruolo non marginale anche la precisa ed univoca manifestazione di volontà del Parlamento, pienamente recepita dal Governo, come ebbe a precisare a chiarimento per i lavori della Commissione, lo stesso Ministro per la funzione pubblica.

Invero, sul problema in esame, la Commissione, prima di procedere ad una scelta di collocazione, e di struttura dell'ufficio di verifica preventiva, aveva preso le mosse nel suo dibattito da alcune considerazioni di carattere generale, di ordine costituzionale, influenti in senso delimitativo dello spazio ideativo ad essa riservato al riguardo.

Unanimemente essa aveva, infatti, convenuto su di una premessa di legalità costituzionale, prima ancora che di rispetto di profonde motivazioni politiche: qualsivoglia ipotesi di intervento preventivo, di esame della fattibilità legislativa, non avrebbe in alcun modo ed in alcun caso potuto o dovuto risolversi in una diminuzione o anche solo in un affievolimento dei poteri costituzionalmente garantiti sia rispetto all'esercizio dell'iniziativa legislativa sia rispetto alla espressione della volontà parlamentare.

Dalla premessa scaturiva, così, già un'ampia gamma di preclusioni ideative in ordine alle attribuzioni dell'ufficio ed alla natura ed al carattere degli interventi conferibili: in particolare all'individuazione della sfera di legittimazione al potere di accesso ai suoi prodotti non avrebbe mai potuto correlarsi un qualche tratto di obbligatorietà e, di converso, in ordine agli interventi dell'ufficio, una volta provocati, non avrebbe mai potuto immaginarsi o collegarsi alcun effetto anche indirettamente limitativo dei poteri di iniziativa e di volontà. Superfluo soggiungere che nessun ingresso nel dibattito potevano trovare ipotesi di poteri di intervento d'ufficio.

Un'ampia problematica si è venuta, poi, evidenziando nel dibattito collegiale in ordine ai tempi dell'ausilio tecnico consultivo. La sua riferibilità era ipotizzabile con riferimento a tre momenti: quello precedente l'iniziativa formale, quello precedente la votazione della legge, quello afferente l'attuazione della legge. Rispetto a quest'ultimo, che trova ingresso nel dibattito sulla « fattibilità » per le ragioni già esposte nel paragrafo terzo della presente Relazione, costituiva oggetto di apposite considerazioni più oltre esterne.

Quanto, invece, ai due momenti del procedimento formativo della legge, la riflessione della Commissione ha indotto alla conclusione sulla necessità dell'ausilio tecnico di fattibilità in entrambe le fasi; infatti mentre da un canto è sembrato, alla luce dell'esperienza

parlamentare, assai rilevante il momento dell'approvazione per la prevalenza della realtà politica del confronto parlamentare sulla iniziale perfezione tecnica del progetto, si da rendere assai carente la funzione se estraniata del tutto dal momento delicato e decisivo della sovente convulsa trattativa finale, dall'altro non è sembrato né estraneo né meno decisivo il momento di ausilio e di informazione dati nella fase redattiva del progetto di legge.

La vicenda postulava così un duplice esame, con riferimento sia all'individuazione dei soggetti legittimati all'accesso sia al tempo ad ai riflessi dell'accesso stesso.

Quanto al primo profilo la Commissione ha preso le mosse dalla constatazione che delle cinque categorie di soggetti costituzionalmente attributari del potere di iniziativa, fortemente diversificati per origine e per collocazione politica, due soli di essi sono realisticamente i soggetti del potere stesso, anche in quanto gli esclusivi intermediari dei partiti politici: Governo e parlamentari. Ne è scaturita la considerazione della ultroneità di un accesso del CNEL, esso stesso organismo tecnico di specialistica ausiliarità, dei Consigli regionali e dello stesso corpo elettorale nel suo complesso: è sembrato invece realistico e funzionale riservare così ai due soggetti di maggior spicco nella fase di iniziativa - Parlamento e Governo - la potestà di avvalersi dell'ausilio dell'ufficio di verifica preventiva di fattibilità delle leggi. Tuttavia, considerato l'elevato numero di parlamentari, l'ampiezza e la sorte di gran parte della progettazione legislativa da essi proveniente, la loro profonda diversificazione politica, la insormontabile inconciliabilità di una snellezza, tempestività ed imparzialità dei correlativi servizi in funzione della evidenziata realtà, la Commissione ha convenuto di individuare taluni ulteriori limiti all'accesso, che saranno evidenziati più oltre.

Inoltre alcuni membri della Commissione considerando l'indubbia esigenza di utilizzazione del servizio da parte del principale titolare dell'iniziativa legislativa, vale a dire del Governo, si orientava ad evidenziare il vantaggio che avrebbe presentato una collocazione dell'ufficio ipotizzato presso la presidenza del Consiglio e da disciplinarsi attraverso l'auspicata legge relativa, per la maggiore immediatezza del rapporto con gli apparati ministeriali; altri ancora non escludeva, invece, il potenziamento e il riordinamento di uffici già esistenti presso le Amministrazioni Centrali dello Stato.

Con l'ipotesi di lavoro prospettata - rilevava peraltro la Commissione - male si conciliava l'esigenza di interventi ausiliari nella fase - di almeno pari rilevanza - della discussione e trattativa per l'approvazione della legge.

Scartata *ab initio* l'ipotesi di una duplicazione di strutture attraverso la configurazione di analogo organismo presso le Camere e considerata come scarsamente praticabile (anche se pur eccezionale, indubbiamente utile e meritevole di essere introdotta nelle previsioni dei regolamenti parlamentari) quella della nomina da parte della Camera e della Commissione di gruppi ristretti di esperti per l'espressione di un parere su determinati progetti, la Commissione esaminava sia l'ipotesi di un adeguato potenziamento dell'organico dei funzionari addetti alle Commissioni parlamentari con specifici ed elevati criteri professionali di selezione, sia quella, del resto non incompatibile con la precedente, di adibire, come per le Commissioni, funzionari di pari qualificazione ai gruppi parlamentari, anche con previsione di momenti aggreganti e coordinamenti di studio o esame collettivo.

La Commissione, pur premettendo che ogni soluzione appariva sostanzialmente politica e rimessa, quindi, ai competenti organi di scelta, aveva posto l'accento sulla prospettabilità di ipotesi alternative o subordinate sulla scorta del rilievo che ogni prospettazione di un ruolo autonomo dell'ufficio ipotizzato avrebbe acquistato una valenza politica tale da rendere fisiologico il rigetto da parte degli organi costituzionali o dei partiti politici. La

configurazione dell'ufficio come interno ai servizi di un soggetto che si assuma integralmente la responsabilità verso l'esterno della soluzione legislativa proposta avrebbe agevolato la soluzione del problema; ma se questo poteva agevolmente portare ad una prospettazione di un ufficio servente la Presidenza del Consiglio, l'ipotesi non avrebbe coperto una parte rilevante della funzione ausiliaria legata all'approvazione della legge; e, d'altro canto, emergevano talune difficoltà nella ipotizzabilità logica di un ufficio servente un soggetto particolare nell'ambito delle Camere, data la loro fisiologica partizione in gruppi politici; donde iniziali suggerimenti e la primitiva prospettazione di formula basata su rapporti diretti e fiduciari tra individui qualificati espressivi della funzione di ausilio, e Commissioni c/o gruppi politici.

Il dibattito era giunto a tal punto allorché l'ordine del giorno 10 luglio 1980 del Senato della Repubblica, sopra richiamato, induceva la Commissione, in ciò confortata dall'avviso del Governo, a privilegiare la proposta di strutturazione di un ufficio unitario da collocarsi presso il Parlamento.

Si delineano così, qui di seguito, le proposte conclusive della Commissione sulla costituzione, attribuzioni, struttura e graduata attivazione dell'UFL (ufficio di verifica della fattibilità delle leggi), rinviandosi per ogni ulteriore elemento integrativo, legato al dibattito che ne è all'origine, ai documenti di lavoro allegati alla presente relazione.

X. - L'UFFICIO DI VERIFICAZIONE DI FATTIBILITÀ DELLE LEGGI (UFL): PROBLEMI SOSTANZIALI E FORMALI LEGATI ALLA COSTITUZIONE.

Il primo problema emergente attiene alla unicità dell'ufficio rispetto alle due Camere ed al suo grado di autonomia; donde un esame della compatibilità con il bicameralismo ed un ulteriore approfondimento in ordine alla intensità della relativa sua soggettività (dotazione o meno di personalità giuridica).

In ordine al primo profilo la Commissione ha ritenuto di escludere, sul piano della opportunità, una ipotesi di duplicazione di uffici presso ciascuna Camera, per l'ovvia gamma di rischi connessi ad una duplicazione di tal fatta, sia soprattutto per la preminente esigenza, proprio in rapporto al ruolo paritario delle due Camere, di garantire quanto più possibile, sul piano dell'ausilio tecnico, un prodotto omogeneo.

Di converso, pur nella rilevante novità dell'ipotesi che si prospetta, costituita da un primo archetipo di ufficio comune alle due Camere, il suo accoglimento, sul piano politico, non lederebbe in alcun modo il bicameralismo e le eventuali perplessità non dovrebbero trovare, sul piano politico, motivi di sostegno a livello teorico, bensì forse a livello di molteplici problemi attuativi che, peraltro, hanno costituito oggetto delle considerazioni e delle puntuali proposte oltre evidenziate.

Può anche aggiungersi che scarso ausilio può derivare dai precedenti relativi ad organismi bicamerali, in quanto la vicenda delle Commissioni bicamerali attiene a veri e propri organi del Parlamento e la gamma dei problemi ad essi connessi riguarda soprattutto profili istituzionali di rappresentatività di formazione della volontà, di imputazione alle Camere, eccetera (si veda ad esempio l'articolo 26 del Regolamento Senato), mentre la vicenda, teoricamente più vicina a quella in esame, del supporto organizzativo della Commissione inquirente (si vedano ad esempio gli articoli 8, 9, 30 del vecchio regolamento 1961 sui procedimenti di accusa) presenta problemi ben più elementari e tradizionali di amministrazione, sì da non potersi in essa ravvisare un precedente in senso proprio.

Di pari delicatezza appare l'altro profilo soggettivo della personalità dell'ufficio e del connesso grado di autonomia.

La Commissione ha anche esaminato l'ipotesi di una scelta politica istitutiva di un ente dipendente dalle Camere dotato di personalità giuridica, e, sul piano teorico, non ha ravvisato alcuna valida obiezione alla sua configurabilità come ente ausiliario del Parlamento, analogamente allo schema reiteratamente usato, per ragioni funzionali, nei riguardi della pubblica amministrazione.

Tuttavia essa non ha ritenuto di privilegiare, pur non escludendone la praticabilità, detta ipotesi in quanto da un canto, per coerenza e convinzione con la metodologia di offrire soluzioni più agevoli sul piano normativo, ha rilevato come la costituzione di un ufficio con personalità giuridica presupporrebbe necessariamente una legge, mentre quella di un ufficio interno un più sollecito adeguamento regolamentare: dall'altro ha anche osservato che se la prima soluzione risolverebbe molti problemi connessi all'autonomia amministrativa, contabile e di gestione nel suo complesso, dell'ufficio, dall'altro ne porrebbe altri di pari, se non maggiore, delicatezza e novità, quali quello relativo alla natura giuridica della personalità attribuibile, nonché quello dei complessi rapporti tra ufficio e Camere che postulerebbero disciplina autonoma, al di fuori del contesto dei regolamenti parlamentari, per garantire la stretta funzionalità fra attività istituzionali del primo e procedimenti formativi delle leggi.

Posto trattarsi, quindi, di un ufficio a carattere puramente interno la Commissione rileva come non sono emersi dal dibattito profili di illegittimità alla sua istituzione sia con norme regolamentari approvate dalle due Camere, sia con legge. È, infatti, in linea di principio consolidata l'ammissione che con legge entrambe le Camere possano disporre rispetto a ciascuna di esse, come nel caso delle Commissioni bicamerali di inchiesta; è emersa d'altro canto anche la osservazione che, rispettata così l'autonomia e la pari ordinazione delle Camere, la legge garantirebbe maggiormente dal recesso unilaterale dell'accordo.

Tuttavia la duplice considerazione da un lato che nulla vieta che le due Camere approvino separatamente un regolamento uguale e concordato, così come avvenuto per il regolamento della Commissione inquirente, e dall'altro che si tratta nel caso di una sostanziale questione politica fondata su di un accordo permanente tra le due Camere, hanno indotto la Commissione a non ritenere necessario, nel caso, a fini istitutivi l'utilizzazione del più complesso strumento legislativo.

XI. - L'UFL: INDIVIDUAZIONE DELLE ATTRIBUZIONI.

La Commissione ha individuato due distinti ambiti di attività dell'UFL rispetto al momento di iniziativa e di stimolo. Un primo ambito è quello concernente l'attività su committenza (più oltre ne sono evidenziati i legittimati) e può riguardare, a carattere generale, qualunque studio, indagine e ricerca su materie oggetto di presumibile legificazione.

Si tratta, in sintesi, di quell'attività istituzionale più propriamente attinente alla fase di iniziativa legislativa. Corrispondente invece alla fase di approvazione, sempre nell'ambito dell'attività su committenza,

è invece l'attività, a carattere particolare, connessa all'espressione di pareri, avvisi o quant'altro connesso ad un esame tecnico di fattibilità, in ordine a singole proposte o disegni di legge già redatti. Questo settore di attività, da caratterizzarsi per la sua priorità rispetto agli altri, postula ad avviso della Commissione, e a garanzia della fase di approvazione nel suo insieme, una adeguata diffusione e pubblicità del parere espresso; a tal fine è sembrato adeguato allo scopo prevedere che, ove richiesto ed espresso, il parere venga obbligatoriamente inserito, pur nella sua autonomia documentale, nella relazione illustrativa del disegno o proposta.

Il secondo ambito di attività dell'ufficio, a più ampio respiro in quanto non connesso, in via contingente, all'esame di una singola normativa oggetto di iniziativa o di approvazione,

ma indirettamente connesso all'attività legislativa nel suo complesso, per la finalizzazione all'acquisizione preventiva di elementi, dati, elaborazioni e ricerche per grandi settori di programma o di intervento normativo, è costituito dall'ambito di attività ad autoimpulso; ma* essa dovrebbe, per la valutazione della sua utilità - compatibilità con l'indirizzo del Parlamento nel suo complesso, essere preventivamente e periodicamente approvata nelle linee generali dall'apposito Comitato parlamentare di (di cui oltre) e costituire oggetto di un referto pubblico e periodico.

Ultroneo ricordare le ragioni di ordine costituzionale che escludono ogni obbligatorietà dell'intervento ausiliario dell'ufficio: ma circostanza questa sostanzialmente positiva per verifica del prestigio e della qualità del suo prodotto.

XII. - L'UFL: MODALITÀ, LEGITTIMAZIONE E TEMPI DELL'ACCESSO.

Quanto alla legittimazione dell'accesso sono state già ampiamente evidenziate le ragioni che hanno indotto la Commissione a suggerire, fra le categorie di soggetti dotati del potere di iniziativa legislativa, drastiche circoscrizioni. In particolare e nel dettaglio la Commissione ritiene che esso debba essere garantito ai presidenti delle due Camere, ai presidenti delle Commissioni parlamentari proprio in funzione del procedimento di approvazione, ai presidenti dei gruppi parlamentari, ovviandosi in tal modo ad ogni eventuale discriminazione legata all'estrazione politica, al Presidente del Consiglio e ai singoli Ministri.

Ovviamente ove la richiesta concerna un'attività di studio o ricerca generica e propedeutica ad una attività di legificazione in un settore di intervento normativo, per l'acquisizione di elementi utili alla formulazione di un disegno o di una proposta, essa non sembra passibile di altra disciplina che quella della legittimazione alla sua formulazione all'ufficio.

Ove, invece, si tratti di richiesta concernente un disegno od una proposta, appare opportuno che vengano predeterminate talune modalità dell'accesso. Anzitutto sembra doversi suggerire la previsione generalizzata per un organico esame dell'ufficio, che qualsiasi richiesta di parere o verifica di fattibilità trovi il suo presupposto inderogabile in un testo già redatto ed articolato di proposta di legge, sia che essa provenga nella fase di esercizio dell'iniziativa legislativa, sia che provenga in qualsiasi altro momento del procedimento di approvazione sino alla fase immediatamente precedente quella della votazione. Sembra, infatti, alla Commissione che proprio la finalizzazione dell'attività tecnica dell'ufficio comporti che anche la valutazione a fini di fattibilità del singolo emendamento, ancorché in tempi ristretti o convulsi, non possa prescindere da un esame di esso in una visione organica e compiuta del provvedimento complessivo.

Inoltre sembra imprescindibile, anche per ovvie ragioni logiche, che l'eventuale parere sui disegni di legge governativi debba necessariamente precedere la loro approvazione in sede collegiale di Consiglio dei ministri, mentre opportuno appare altresì che della richiesta preventiva ne sia data comunicazione al Comitato parlamentare di indirizzo.

XIII. - L'UFL: STRUTTURA.

Alla stregua delle premesse già formulate in ordine alla collocazione ed alle modalità costitutive dell'ufficio, la Commissione ha ravvisato nella sottordinazione di esso ad un Comitato parlamentare di indirizzo la più idonea modalità non solo di coordinamento della sua attività, ma di garanzia del suo collegamento a due soggetti sovrani, pari ordinati, indipendenti ed autonomi.

La sua composizione dovrebbe annoverare i due presidenti delle Camere, con rotazione biennale alla presidenza del Comitato, anche attraverso delega ad un vice presidente, i due segretari generali, e tanti membri quante sono le Commissioni parlamentari in rapporto di uno per ciascuna di esse (deputato e senatore).

Al Comitato, oltre un'ampia gamma di attribuzioni quali verranno via via evidenziate nella esposizione che segue sugli aspetti organizzativi dell'ufficio, dovrebbe spettare la designazione del direttore dell'ufficio e l'approvazione dei programmi annuali di ricerca proposti autonomamente dall'ufficio e la complessiva generale vigilanza sull'operato di esso, nonché su ogni altro aspetto inerente l'organico.

Quanto all'elemento personale addetto alle funzioni istituzionali dell'ufficio, la Commissione, oltre al direttore, designato come sopra, suggerisce l'articolazione di esso in due categorie: ricercatori a tempo pieno, di entità numerica non elevata ma tale da garantire una costante presenza e rappresentatività di competenze settoriali, e di ricercatori a rapporto definito, da utilizzarsi in relazione a specifiche e non continuative esigenze.

Gli appartenenti al primo nucleo dovrebbero costituire il collegio dei ricercatori dell'UFL ed in esso dovrebbero trovare collocazione esperti di elevata qualificazione professionale ed esperienza, sì da garantire una idonea rappresentatività delle aree o sfere di competenze ritenute come imprescindibili dalla Commissione e da essa individuate nelle seguenti:

- settore economico-sociale;
- settore finanziario;
- settore statistico;
- settore delle tecniche decisionali ed organizzative;
- settore giuridico;
- settore dell'informatica e della telematica.

XIV. - L'UFL: ASPETTI ORGANIZZATIVI - AUTONOMIE TECNICHE, AMMINISTRATIVA E CONTABILE - GESTIONE DEL PERSONALE.

Il primo problema riguarda la provvista dei mezzi finanziari. La soluzione più coerente con tutte le premesse poste è quella che prevede una assegnazione anno per anno di un fondo globale sul bilancio di ciascuna Camera, in misura eguale, sulla base di un accordo tra i rispettivi presidenti.

La procedura dunque potrebbe essere questa: accordo preventivo tra i due presidenti sulla cifra necessaria per il successivo anno finanziario per il buon funzionamento dell'ufficio in coerenza preferibilmente con il piano pluriennale di spesa (si presuppone ovviamente che i due presidenti abbiano già sentito gli organi dirigenti dell'UFL); inserimento di tale voce nella richiesta globale che serve di base al Governo per la quantificazione della voce del bilancio dello Stato relativa agli organi costituzionali; approvazione con la legge di bilancio delle dotazioni globali di Camera e Senato comprensive a questo punto dei fondi destinati all'UFL; approvazione da parte di ciascuna Camera del proprio bilancio preventivo con specifica voce destinata all'UFL secondo l'originario accordo tra i due presidenti (o secondo un successivo accordo, qualora si riveli necessario o opportuno); disponibilità immediata e totale da parte dell'UFL dei fondi così assegnati in unica soluzione.

L'UFL, sulla base dei fondi così assegnati, predispone ed approva in piena autonomia, per mezzo dei suoi organi dirigenti, il bilancio preventivo e consuntivo. Questi bilanci sono

pubblici. È opportuno che il bilancio consuntivo venga successivamente discusso ed approvato dalle due Camere (o da organi interni di esse) però come forma di controllo non di legittimità ma di efficienza e produttività; è sconsigliabile che il bilancio preventivo venga assoggettato ad approvazione delle due Camere, per ovvie ragioni funzionali e di tempo.

L'ufficio gode di autonomia contabile, quindi ha i suoi uffici contabili e gestione contabile separata; per quanto riguarda le norme sulla contabilità sono possibili almeno due soluzioni: o che Camera e Senato approvino un regolamento contabile particolare (snello e funzionale) per tale loro ufficio comune, oppure (meglio) che il regolamento venga approvato dallo stesso ufficio (magari sulla base dei criteri direttivi delle due Camere), nell'esercizio di una limitata autonomia normativa.

È bene inoltre che l'ufficio goda di autonomia amministrativa e patrimoniale e quindi amministri da sé il suo patrimonio e gestisca autonomamente i propri rapporti giuridici con i terzi, sulla base dell'atto istitutivo e degli eventuali regolamenti esecutivi di tale atto approvati da Camera e Senato. Importante è che l'ufficio goda di autonomia privata e cioè usi nei suoi rapporti con i terzi, per il perseguimento dei suoi fini istituzionali, le comuni regole del diritto civile.

Per quanto riguarda il patrimonio dell'ufficio (sede, attrezzature, arredi, eccetera) esso è costituito o da attribuzioni dirette da parte delle due Camere, secondo accordi tra di esse, o da mezzi acquistati con i fondi a disposizione (che diventano così giuridicamente patrimonio dello Stato a disposizione delle due Camere e per esse dell'ufficio). In linea di massima l'ufficio non dovrebbe disporre di poteri autoritativi esterni. Se però in alcuni casi venissero ritenuti opportuni (ad esempio rispetto all'acquisizione coattiva di notizie e documenti), l'atto istitutivo dovrà disciplinarli con grande accuratezza.

Va ricordato peraltro che i rapporti giuridici con l'esterno vengono bensì instaurati e gestiti autonomamente dall'ufficio, ma l'ufficio è pur sempre una articolazione interna comune alle due Camere contemporaneamente, cosicché titolari dei diritti e doveri così creati sono le due Camere contemporaneamente, e non l'ufficio come tale.

Il personale è assegnato all'ufficio, ma il rapporto di lavoro inevitabilmente corre o: a) con le due Camere contemporaneamente per quella parte di personale assunta attraverso l'ufficio sulla base dell'atto istitutivo e degli eventuali regolamenti esecutivi approvati dalle due Camere; o: b) con l'una oppure l'altra Camera separatamente per quella parte di personale che, assunta da una Camera soltanto, viene successivamente comandata presso l'ufficio. È necessario però che il rapporto di servizio corra tra dipendente e ufficio, in piena autonomia, cosicché i poteri di direzione e quelli disciplinari necessari al buon funzionamento dell'ufficio spettino ai dirigenti di questo.

È da ricordare peraltro che per ragioni di funzionalità ed efficienza si è suggerito che i ricercatori dell'ufficio vengano assunti con contratti di lavoro di diritto privato, a tempo indeterminato o determinato, secondo che si tratti di ricercatori in pianta stabile o di ricercatori assunti a volta a volta per singole ricerche.

È bene che almeno questa categoria sia giuridicamente omogenea o che quindi tutti i ricercatori abbiano lo stesso status e trattamento economico e normativo.

Se si vuole dunque che l'ufficio possa assumere anche dipendenti pubblici (ad esempio professori universitari) sarà necessario prevedere forme specifiche di comando che consentano di assumere a tempo determinato o indeterminato, la posizione di ricercatore presso l'ufficio con un rapporto di diritto privato.

L'esigenza di un'apposita normativa appare evidente ma molte norme già vigenti relative allo stato giuridico prevedono l'istituto del comando per talune categorie di dipendenti

pubblici. L'eventuale estensione ad altre categorie dovrebbe trovare la sua sede nelle normative sullo stato giuridico delle categorie stesse.

I comandanti dunque saranno al più gli ausiliari (commessi, dattilografi, eccetera): anche in questo caso però si pone il problema di una uniformità di trattamento, cosicché il personale non ricercatore o è del tutto comandato o è del tutto assunto direttamente dall'ufficio secondo una unica forma, o comunque ha il medesimo status e trattamento : economico e normativo.

Si pone a questo proposito il problema della cosiddetta giurisdizione domestica delle 'Camere. Come è noto essa è oggi *sub iudice* davanti alla Corte costituzionale (anche se pare verosimile l'ipotesi che la Corte confermerà la costituzionalità di questo antichissimo privilegio del Parlamento conforme alla sua natura di organo costituzionale anche se a ben vedere anacronistico). Comunque quel personale che viene assunto secondo le norme di diritto privato deve poi essere soggetto, per quanto riguarda le controversie e di lavoro, al comune giudice del lavoro: l'atto istitutivo dovrebbe essere esplicito in questo senso, pena la incoerenza della costruzione.

XV. - IL PROBLEMA DELLA VERIFICA ATTUATIVA DELLE LEGGI.

Nell'individuazione originaria della cultura necessaria per lo studio della fattibilità delle leggi si è più volte rilevata la partecipazione a pieno titolo anche del momento conoscitivo degli specifici effetti che l'attività legislativa pregressa ha avuto su determinati problemi.

Può dirsi, con tranquilla certezza, al riguardo, che siffatto tipo di conoscenze è solo assai occasionalmente patrimonio dei ricercatori, in quanto scarsa è l'abitudine e l'esperienza al controllo successivo ed alla valutazione di efficacia degli interventi di politica economica e sociale delle leggi.

La Commissione ha espresso così il convincimento che non possa essere dissociato dai compiti dell'UFL anche quello di valutare in ogni momento lo stato di attuazione delle leggi. Alcune di esse già prevedono un obbligo periodico di relazione sullo stato attuativo da parte dell'amministrazione competente, mentre è generalizzato l'obbligo di fornire il quadro per le singole leggi di spesa in conto capitale da parte di ciascuna amministrazione al momento della formulazione delle proposte per il bilancio annuale.

Un compito del genere raggiunge risultati utili solo se oltre ad essere svolto da persone di alta qualificazione professionale ha poteri giuridici di indagine. Poiché il suo scopo non è quello di controllare a fini sanzionatori ma quello di conoscere e di far conoscere, si potrebbe pensare ad un potere di indagine che esclude istituzionalmente l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria ed ai superiori gerarchici circa eventuali fattispecie illecite riscontrate.

In questo modo l'UFL avrebbe poteri effettivi di indagine ma non costituirebbe un altro gravoso strumento di controllo interno all'amministrazione, e soprattutto potrebbe lavorare con la presumibile maggiore fiducia e disponibilità degli « inquisiti ».

Lo scopo sarebbe così quello di fornire agli organi costituzionali interessati quanti più elementi di giudizio per rivedere le leggi e/o evitare per il futuro errori già indagati.

XVI. - IL PROBLEMA DEL SISTEMA INFORMATIVO INTEGRATO A SO- STEGNO DELLA VERIFICA DI FATTIBILITÀ.

La situazione.

1. La legge istitutiva dell'ISTAT e la successiva pertinente normativa hanno riservato a quest'ente la competenza pressoché esclusiva sulle statistiche in Italia. Ciò ha provato una divaricazione crescente fra informazione richiesta dall'ISTAT alla pubblica amministrazione (e poi resa pubblica) ed informazione funzionale alle esigenze della pubblica amministrazione stessa, che spesso non è stata in grado di riappropriarsi del proprio patrimonio informativo.

2. Chiaramente, aumentando la sfera di intervento pubblico, si è arrivati rapidamente ad un punto di rottura. L'esigenza informativa espressa da parte delle agenzie e dei settori di intervento ha trovato - come era logico - risposte autonome; queste non sono state pilotate (l'ISTAT non si è mai posta, in proposito, come un ufficio degli *standard*) e oggi l'informazione statistica si presenta dispersa, frammentata, non omogenea.

3. Tuttavia, un salto di qualità sul piano delle statistiche si sta verificando in vari settori della pubblica amministrazione. Molti di essi stanno attuando e progettando l'automazione di parte del proprio sistema informativo, con ciò riscoprendone le potenzialità. Per citare soltanto le realizzazioni più cospicue, si tratta dei sistemi informatici della Ragioneria generale dello Stato; degli uffici del Tesoro; del Ministero delle finanze; del Ministero della pubblica istruzione; del Ministero dell'interno, di quello di grazia e giustizia.

4. Un'altra realtà informativa sono le banche dati di alcuni grandi enti, quali l'INPS, l'ENEL, ecc., anche se non si deve mitizzare l'utilità di queste fonti, che è ancora tutta da verificare.

5. La progettata istituzione del Servizio statistico nazionale dovrebbe portare a soluzione alcuni problemi relativi all'informazione statistica; tuttavia, rimarrà ancora per molto tempo quello della funzionalizzazione dei dati statistici alla decisione politica. Non è tanto e solo problema di raccolta di dati, quanto piuttosto di loro elaborazione e sintesi.

Le esigenze dell'ufficio per la fattibilità.

6. L'esigenza che si esprime in relazione a decisioni politiche è la stessa che verrà presumibilmente posta dall'ufficio per la verifica della fattibilità delle leggi. È chiaro che esso dovrà attingere alle informazioni in possesso dei diversi settori della pubblica amministrazione e degli organismi istituzionalmente preposti alla raccolta ed elaborazione di dati statistici.

Lo stesso nucleo potrebbe rappresentare il collegamento stabile dell'ufficio di fattibilità con i settori, ufficio ed enti in possesso di dati statistici.

7. L'ufficio di fattibilità, attraverso il precedente nucleo « statistico » (ed avvalendosi eventualmente di organismi di ricerca esterni) dovrebbe attuare due ricerche ricognitive:

una sulla base informativa, in primo luogo statistica, esistente in Italia a sostegno, diretto o indiretto, della decisione politica e della valutazione degli interventi pubblici;

l'altra volta all'individuazione di una rete di punti di accumulazione bibliografica, relativamente a specifici settori, che possa rappresentare il supporto per le iniziative di ricerca via via attivate.

Un gruppo di riferimento permanente, il Comitato di coordinamento dei sistemi informativi.

8. Per la valutazione e l'eventuale soddisfacimento delle esigenze di informazione, in specie statistica, espresse dall'Ufficio, si potrebbe costituire un Comitato di coordinamento

composto dai presidenti (o direttori generali) dei seguenti enti: ISTAT, ISCO, ISPE, CNR, dal Consigliere economico (o dal Capo dell'Ufficio Studi) della Banca d'Italia; dall'ispettore generale capo della meccanizzazione della Ragioneria generale dello Stato; dal direttore generale per l'organizzazione dei servizi tributari del Ministero delle finanze; eventualmente, da due (o più?) esperti, uno per il settore degli interventi in campo economico, uno per quello degli interventi in campo sociale.

9. La presidenza dovrebbe essere attribuita ad un soggetto dotato di autorità politica da configurarsi in una delle attribuzioni proprie di uno dei progettati dipartimenti della riforma della Presidenza del Consiglio; dovrebbe altresì garantirsi l'ausilio di una segreteria tecnica.

10. Il gruppo potrebbe integrarsi, all'occorrenza, con funzionari, esperti, ricercatori di enti pubblici (INPS, ENEL, ecc.) o privati.

11. Al predetto gruppo si dovrebbe far riferimento per impegni di documentazione statistica particolarmente cospicui. Sempre dovrebbe essere indicata la scadenza entro la quale la documentazione dovrebbe essere resa disponibile. Salvo esigenze particolarmente urgenti, il Comitato potrebbe riunirsi con cadenza bimensile (o trimestrale) e valutare tutte le esigenze fino a quel momento prospettate.

12. Il primo compito dovrebbe essere quello di calibrare la ricerca di informazione o il suo approfondimento, in base alla scadenza posta. Correlativamente dovrebbe essere valutata la possibilità di corrispondere all'esigenza: attraverso l'accumulazione e le competenze di uno o più degli enti rappresentati nel gruppo; e mediante la costituzione di una *task force* interistituto, eventualmente integrata da competenze esterne, pubbliche e private; infine, ricorrendo del tutto ad organismi ed enti esterni - pubblici o privati - o a singoli studiosi. Come metodologia di lavoro potrebbe prospettarsi l'affidamento ad un responsabile, per tutte le iniziative, anche quelle apparentemente meno impegnative.

Infine, il Comitato dovrebbe fissare la scadenza per la consegna del rapporto, in modo tale da garantirsi la possibilità di una sua valutazione.

13. Il responsabile potrebbe definire, in contraddittorio con il Comitato, le linee di analisi ed operative del progetto, indicando le esigenze di personale e finanziarie, alle quali si dovrebbe corrispondere da parte dell'ufficio per la fattibilità.

Condizioni necessarie

14. Perché ciò sia possibile, occorre rispettare alcune condizioni. In primo luogo, dovrebbe essere possibile e agevole per l'ufficio affidare rilevazioni, ricerche, elaborazioni ad organismi ed enti pubblici e privati, nonché a singoli ricercatori.

15. In secondo luogo, ai gruppi operativi via via attivati, dovrebbe essere garantito l'accesso alle banche dati di tutti gli enti ed organismi pubblici, con il vincolo della riservatezza per i dati personali. A tal fine, l'accesso potrebbe eventualmente essere consentito ai soli dati aggregati, ottenendo dagli enti opportune sintesi, ove esse non fossero già disponibili; o meglio, potrebbero essere alterati i codici di riconoscimento individuali.

16. Presso l'ufficio per la fattibilità dovrebbe essere attivato il collegamento *on-line* con alcune più significative banche dati private.

17. I gruppi operativi dovrebbero essere posti in grado di acquisire, intorno ai progetti, competenze (che, in qualche caso, sono ai livelli di eccellenza) presenti all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione. Tre quesiti appaiono essenziali a questo proposito:

l'utilizzazione dell'ufficio per la fattibilità da parte del Parlamento dovrebbe essere tale da dare ad esso un'immagine particolarmente brillante;

dovrebbe essere possibile utilizzare con priorità, sia pure per periodi limitati - ma preferibilmente a tempo pieno - personale di qualsiasi amministrazione pubblica;

la remunerazione offerta al personale invitato a partecipare ai progetti dovrebbe essere particolarmente convincente; per quello interno all'amministrazione, si potrebbe pensare ad un'integrazione del trattamento goduto, fino al livello dei pari grado della Camera e del Senato o dei ricercatori addetti all'ufficio per la fattibilità; per il personale di enti privati e per i liberi professionisti, i compensi potrebbero essere contrattati di volta in volta, secondo l'esperienza, la competenza, le capacità, la prestazione richiesta, tenendo conto dei livelli di mercato; il tutto da pubblicizzarsi adeguatamente. Appare ovviamente consequenziale l'esigenza di prevedere un adeguato stanziamento sul bilancio per le spese connesse.

Il gruppo premanente: un'opportunità e non un vincolo.

18. Il Comitato, di cui si è discusso in precedenza, deve essere considerato un'opportunità e non un vincolo per l'ufficio per la fattibilità; nel senso di riservare a quest'ultimo la decisione se prospettare esigenze al gruppo, ovvero operare in prima persona le scelte di coptazione e/o di affidamento.

19. Chiaramente, anche in quest'ultimo caso dovrebbero essere garantite le condizioni poste ai precedenti punti da 14 a 17.

Pubblicità.

20. Dell'approntamento di documentazione, studi, *dossier* statistici di qualche rilievo da parte dell'ufficio per la fattibilità dovrebbe essere data notizia a quanti possono rivolgere richieste di studio all'ufficio stesso. La documentazione dovrebbe essere resa disponibile per coloro fra essi che vi fossero interessati.

21. Dopo un anno dalla data della consegna al richiedente (o della predisposizione, se si trattasse di studi autonomamente condotti dall'ufficio), i rapporti dovrebbero comunque essere resi disponibili per il Parlamento e per il Governo, per il CNEL e per gli organismi rappresentati nel gruppo di riferimento permanente.

XVII. - PROFILI COMPARATI.

Nel corso dei lavori la Commissione ha, nei limiti delle sue possibilità, acquisito, valutato e opportunamente comparato esperienze e metodologie di preventiva verifica di fattibilità propria di altri ordinamenti.

In particolare essa ha rilevato come la maggior parte dei paesi europei non ha sostanzialmente formalizzato, né sul piano procedurale né su quello organizzativo, una sistematica verifica preventiva di fattibilità; emerge ovunque per lo più la tradizionale utilizzazione degli organi tecnico-consultivi a prevalente indirizzo giuridico: così, ad esempio, la Francia conosce l'espressione di un preventivo avviso da parte di una « Commission permanente pour l'urgence » e, soprattutto, un procedimento necessitato

preventivo da parte del Consiglio di Stato, sui progetti governativi, anteriore alla deliberazione del Consiglio dei ministri. L'organo di consulenza giuridica, peraltro, pur nel rigoroso rispetto del profilo giuridico formale, si sospinge sovente a suggerire o consigliare l'approfondimento valutativo di aspetti sostanziali ulteriori da parte dell'esecutivo, che si configurano come tipiche analisi di fattibilità; il tutto peraltro viene rimesso alla discrezionale valutazione del Governo sia per quanto concerne i temi sia per quanto concerne gli organismi, burocratici o privati, da investire a tal fine.

Molto più interessante, profondamente diverso, di notevole ampiezza ed articolazione, appare il sistema di verifica preventiva che nell'ambito delle differenziate competenze degli organismi a supporto dell'Amministrazione federale, del Congresso e del Senato, è ricostruibile nella attuale realtà operativa degli Stati Uniti.

La complessità e l'interesse di esso ha indotto la Commissione ad evidenziarne i tratti più salienti, tentando di essi una riconduzione a livello di sintesi attraverso una serie di documenti redatti da alcuni membri e che sono allegati alla presente relazione; dell'ampia documentazione raccolta ed acquisita agli atti della Commissione, viene altresì allegata una elencazione bibliografica, contenente anche progetti di riforma ed adeguamento del vigente sistema.