

DAVIDE SERVETTI

dottore di ricerca in Diritto costituzionale

Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano

L'itinerario della Commissione parlamentare per la semplificazione tra co-legislazione, controllo e indirizzo*

English title: *The evolution of co-legislative and control powers of
Parliamentary Committee for rationalization of regulation*

DOI: 10.26350/004084_000078

Sommario: 1. Premessa. 2. La genesi dell'organo sul finire della XIV legislatura. 3. L'esperienza della Commissione dalla XV alla XVIII legislatura; 3.1. Uno sguardo d'insieme ai compiti e all'attività dell'organo nel periodo considerato; 3.2. La Commissione alla prova del "taglia-leggi" tra la XV e XVI legislatura; 3.3. L'evoluzione dei compiti della Commissione nella XVII legislatura; 3.4. Cenni all'attività nella legislatura corrente e qualche interrogativo alla luce del "decreto Semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76). 4. Considerazioni conclusive e prospettive.

1. Premessa

Nell'esperienza degli organismi bicamerali del Parlamento italiano, tradizionalmente oggetto di un'attenzione circoscritta ma speciale all'interno della dottrina¹, la Commissione parlamentare per la

* Il contributo è stato sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Gli studi monografici su questa tipologia di organi delle Camere sono pochi e in dottrina ricorre specialmente la segnalazione di due lavori non più recenti: C. Chimenti, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano 1979; L. Califano Placci, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano 1993. Tuttavia, negli studi di diritto parlamentare e, in genere, sul Parlamento italiano è identificabile un filone, alimentato con una certa continuità, dedicato all'argomento, nel quale emergono altresì le principali questioni, spesso ricorrenti, che hanno prevalentemente occupato il dibattito: la concezione di tali organismi come strumenti eccezionali od ordinari nell'attività del Parlamento alla luce del modello di bicameralismo perfetto; la funzionalità o disfunzionalità delle commissioni bicamerali rispetto ad un funzionamento politicamente efficace e proceduralmente efficiente delle commissioni permanenti; gli spazi e i limiti di estensione dei loro compiti nell'ambito

semplificazione mostra ormai un radicamento non trascurabile. Istituita con legge sul finire della XIV legislatura, è stata regolarmente costituita a partire dalla successiva e ha conosciuto un'interessante evoluzione del proprio ruolo, segnata sia da progressive integrazioni al bagaglio di funzioni, che il legislatore le aveva originariamente assegnato sul calco del suo più immediato precedente², sia da una rimarchevole iniziativa nell'impiego dei propri poteri conoscitivi.

delle funzioni non legislative e quelli di incidenza sulla funzione legislativa; l'opportunità o meno di creare norme regolamentari e servizi di supporto *ad hoc*, ecc. Un dibattito, questo, che può ad esempio cogliersi, lungo le diverse stagioni del parlamentarismo italiano, facendo riferimento a: D. Nocilla, *Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti tra Parlamento e Governo*, in *Iustitia*, 3-4 (1976), pp. 278 ss.; M. Zingales, *In tema di attività consultiva del Parlamento attraverso le commissioni bicamerali*, in *Nuovi studi politici*, 3 (1977); P. Campenni, *Gli organi bicamerali nella recente esperienza parlamentare*, *ivi*, 1 (1994), pp. 121 ss.; V. Vincenzi, *Commissioni parlamentari bicamerali*, in *Rassegna parlamentare*, 3 (2007), pp. 819; V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, pp. 389 ss.; A. Zorzi Giustiniani, *Attività non legislative del Parlamento e organismi bicamerali: radici storiche e prospettive di riforma*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova 2015, vol. II, pp. 1535 ss. Più ampia, invece, risulta la produzione avente ad oggetto alcune commissioni bicamerali stabilmente presenti nella vita parlamentare, singolarmente considerate in virtù della posizione istituzionale e delle competenze particolari: dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (prototipo della categoria) a quella per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, passando per il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica piuttosto che per le bicamerali istituite *ad hoc* per la revisione della Costituzione nelle legislature IX, XI e XIII (o progettate a tal scopo: da ultimo XVII leg.). Una letteratura, questa, che qui non è rilevante richiamare puntualmente ma che induce a ritenere con buone ragioni che l'istituzione e la vicenda di alcune commissioni bicamerali rappresenti un prisma di particolare interesse attraverso il quale ricostruire tanto gli aspetti attinenti al loro funzionamento all'interno delle Camere e, più estesamente, della forma di governo, quanto gli aspetti di merito riguardanti le loro competenze speciali. Infine, come emerge anche da tre volumi collettanei piuttosto recenti, la discussione degli organismi bicamerali tende a riaccendersi nei momenti di intenso dibattito sul destino del bicameralismo perfetto e così è stato anche in occasione della revisione costituzionale del 2016, prima e dopo il suo rigetto da parte del corpo elettorale in sede referendaria: cfr. E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VI*, Pisa 2014; F. Bassanini - A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli 2017; M. Malvicini (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi*, numero spec. 3 (2019).

² La Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, istituita dalla prima "legge Bassanini" (v. art. 5, legge 59/1997) e per la prima volta costituita sotto la presidenza di Vincenzo Cerulli Irelli. Circa l'acquisizione delle competenze di questa commissione (attiva nella XIII e nella XIV legislatura) da parte di quella per la semplificazione, v. oltre § 3.1. L'organo, come si dirà meglio più

L'interesse per la vicenda di quest'organo bicamerale può cogliersi a partire dalla circostanza che in essa si intreccino, principalmente, due grandi processi di trasformazione dell'ordinamento: uno più recente, ma soggetto a rapide metamorfosi, rappresentato dalle c.d. politiche di semplificazione normativa e amministrativa; l'altro, di portata storica e sistemica evidentemente più estesa, che riguarda la trasformazione dell'istituzione parlamentare.

Su entrambi i versanti, la Commissione per la semplificazione rappresenta un oggetto di studio significativo. Sul primo, l'incremento di funzioni e, soprattutto, l'effettivo andamento delle attività dell'organo rispecchiano – talora con una discreta capacità d'incidenza sui medesimi – gli sviluppi delle politiche di semplificazione, nella loro duplice dimensione, normativa (*praecipue* legislativa) e amministrativa. Questa natura ancipite, “geneticamente” impressa nelle politiche di semplificazione per come queste sono state strutturate e sviluppate a partire dall'inizio degli anni Novanta fino ad oggi³, ha assunto i connotati altresì di una doppia polarità, che, lungo le quattro legislature di attività della Commissione, risulta ben visibile nelle differenze esistenti tra le operazioni di semplificazione della XV e XVI legislatura (incentrate sulla semplificazione legislativa), da un lato, e della XVII e (nella misura in cui su di essa possono esprimersi valutazioni non del tutto provvisorie) XVIII legislatura (incentrate su quella amministrativa), dall'altro: differenze evidenti, anzitutto, sul piano dell'“investimento politico” dei Governi succedutisi nel periodo considerato, di fronte alle quali vanno registrate

avanti, si iscrive dunque nella tradizione delle commissioni bicamerali istituite in occasione della riforma di ampi settori dell'ordinamento affidati alla delegazione legislativa.

³ Su queste ambiguità di fondo e sulla loro permanenza nell'evoluzione delle politiche di semplificazione (e, pure, del discorso pubblico che le riguarda), cfr. M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, in *Diritto pubblico*, 2 (2000), pp. 385 ss.; P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in *Federalismi*, 7 ottobre 2007; L. Geninatti, *La nozione di semplificazione (versus deregolamentazione e delegificazione)*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Tornino 2012, pp. 14 ss.; Id., *La nozione di deregolamentazione (versus semplificazione e delegificazione)*, ivi, pp. 21 ss.; M. Bombardelli, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 3 (2015), pp. 985 ss.; F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Napoli 2017.

una certa capacità di adattamento della Commissione al mutamento delle politiche di settore e un corrispondente impiego diversificato dei poteri a sua disposizione.

Quest'ultima osservazione introduce al secondo versante, poiché la vicenda della Commissione per la semplificazione si iscrive entro dinamiche evolutive dell'istituzione parlamentare da tempo oggetto di attenzione nella discussione scientifica, come la perdita di rilevanza della funzione legislativa a beneficio di procedimenti (eterogenei e polivalenti) riconducibili alla funzione di controllo⁴, nonché l'orientamento del Parlamento a rafforzare le forme bicamerali di esercizio dei propri poteri⁵. Se queste tendenze, almeno in parte, possono leggersi come ricorsi interni sia alla "storia lunga" dei parlamenti (nel caso del *revirement* della funzione di controllo) sia alla storia più breve del nostro parlamento repubblicano (nel caso dell'incremento di sedi e procedure bicamerali)⁶ e, dunque, il loro contributo al rinnovamento dei poteri del Parlamento va valutato con prudenza, è pur vero che proprio una vicenda come quella qui all'attenzione mostra che una accorta combinazione di procedimenti non legislativi e la loro imputazione a organi bicamerali possano costituire una risorsa preziosa, che sarebbe consigliabile coltivare in chiave sistematica, non soltanto quale strumento per presidiare spazi di potere del Parlamento nei rapporti con il Governo, ma quale veicolo per un complessivo miglioramento della qualità sostanziale della legge. Quest'ultima, infatti, se intesa quale «reale capacità della legge di "inserirsi" nelle situazioni e nei rapporti che è chiamata a regolare, e di misurarsi con le problematiche e gli interessi che richiedono l'intervento legislativo»⁷, è un attributo che tale intervento può meglio perseguire sia attraverso un processo di produzione normativa quanto più possibile inclusivo nella selezione e sintesi degli interessi rilevanti nella materia da

⁴ Su questa eterogeneità e polivalenza si vedano in particolare i riferimenti bibliografici riportati oltre, in nt. 33.

⁵ Su queste tendenze, v. spec. F. Bassanini - A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit.

⁶ Su entrambi gli aspetti si veda la raffinata analisi di A. Zorzi Giustiniani, *Il bicameralismo italiano e le funzioni non legislative del Parlamento: riflessioni nella prospettiva di un'analisi storico-comparativa*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani*, cit., pp. 65 ss., le cui conclusioni, in ordine al ruolo delle commissioni bicamerali (spec. p. 72), come si avrà modo di argomentare, non sono peraltro qui condivise.

⁷ P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli 2007, pp. 76-77.

regolare, sia ambendo a che la legge così prodotta acquisisca un carattere organico e una prospettiva di stabilità nel tempo, nell'ottica tanto del pluralismo politico e sociale quanto della certezza del diritto.

2. La genesi dell'organo sul finire della XIV legislatura.

La Commissione parlamentare per la semplificazione⁸ viene istituita con l'art. 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246, quale organo bicamerale con funzioni consultive e di controllo da esercitare all'interno della procedura c.d. "taglia-leggi" disegnata da tale disposizione⁹.

Siamo negli ultimi mesi della XIV legislatura e le Camere approvano, dopo un *iter* durato circa un anno¹⁰, la quarta legge di semplificazione, che, dopo le precedenti del 1999, 2001 e 2003, sarà anche l'ultima delle leggi "annuali"¹¹ pianificate dall'art. 20 della legge 59/1997.

Nelle intenzioni del legislatore, essa avrebbe dovuto imprimere una svolta quantitativa e qualitativa alle politiche di semplificazione normativa, introducendo un meccanismo di abrogazione generalizzata finalizzato a produrre una forte riduzione dello *stock* normativo, benché – almeno

⁸ Originariamente non denominata dalla legge istitutiva (v. art. 14, c. 19, l. 246/2005, nel testo in G.U. 1° dicembre 2005, n. 280), al momento della prima costituzione, viene assume la denominazione "Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione", che la novella operata con la l. 69/2009 muterà in "Commissione parlamentare per la semplificazione", fino ad oggi conservata.

⁹ Più precisamente, dai commi 12 e seguenti del menzionato art. 14. La prima parte dell'art. 14, come noto, introdusse stabilmente (dopo un periodo di sperimentazione, sul quale v. R. Balduzzi, *La sperimentazione dell'AIR in un'Assemblea legislativa fra tecnica e politica*, in Senato della Repubblica, *L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo*, Roma 2002, pp. 100 ss.) l'istituto dell'analisi d'impatto della regolamentazione.

¹⁰ Il d.d.l. S.3186, al quale si faranno alcuni riferimenti nel prosieguo, era stato presentato dal Governo al Senato il 29 ottobre 2004.

¹¹ La cadenza annuale, rispondente ad un'esigente tempistica stabilita nell'art. 20 della l. 59/1997, non è stata mai rispettata: la prima legge di semplificazione (per il 1998) fu approvata con l. 50/1998, la seconda (per il 1999) con l. 340/2000, la terza (per il 2001) con l. 229/2003. Le stesse previsioni dell'art. 20 sono state revisionate più volte (sette) e ogni legge "annuale" di semplificazione ha corretto in parte la propria "legge madre". Per un inquadramento della figura della legge annuale di semplificazione introdotta dalla riforma c.d. Bassanini, cfr. M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, cit.; N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla Legge n. 50 del 1999*, Roma 2000.

inizialmente¹² – limitato alla sua porzione più risalente nel tempo, prevedendo l’abrogazione di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate antecedentemente al 1° gennaio 1970 delle quali non si ritenesse indispensabile il mantenimento in vigore. Avrebbero dunque conservato la propria vigenza soltanto le disposizioni escluse da tale meccanismo per diretta previsione della legge oppure quelle individuate dal Governo in attuazione della delega ivi contenuta¹³: un’abrogazione che, non a caso, autorevole dottrina definì «da abbandono»¹⁴, rieditando una metafora già impiegata per altri processi di riforma¹⁵. Nel disegno del legislatore del 2005, questa forte riduzione dello *stock* legislativo vigente ma inutile, la cui ricognizione avrebbe potuto contare su precedenti iniziative di censimento e raccolta¹⁶, avrebbe dovuto combinarsi con la

¹² La delega sarà estesa dall’art. 4 della legge 69/2009 anche alle disposizioni successive, benché tale ampliamento (contenuto al nuovo comma 14-*quater* dell’art. 14 della l. 246/2005, il quale adotterà la tecnica dell’abrogazione espressa di singoli atti e disposizioni e non del “salvataggio” dei medesimi dall’abrogazione generalizzata) non verrà effettivamente praticato dal legislatore delegato che s’incaricò dell’attuazione di quella disposizione (v. d.lgs. 212/2010). Diversamente, sono stati i decreti-legge 112 e 200 del 2008, nonché quelli che, successivamente, ne hanno replicato e completo l’opera (come il d.l. 5/2012, conv. l. 33/2012) a includere nella complessiva azione di riduzione dello *stock* normativo anche disposizioni successive alla data del 1° gennaio 1970.

¹³ V. art. 14, comma 17, l. 246/2005.

¹⁴ A. D’Atena, *Intervento*, in Commissione parlamentare per la semplificazione, *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”. Problemi, proposte e prospettive*, Senato della Repubblica, Roma, 2009, serie “Convegni e seminari”, vol. n. 19, p. 18. Il volume raccoglie gli atti del seminario di approfondimento organizzato dalla stessa commissione bicamerale nei giorni 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009 al fine di aprire un confronto con esponenti della comunità accademica. Presso quest’ultima, infatti, erano prevalsi commenti critici e preoccupati circa la natura e le modalità dell’operazione delineata dal legislatore nella l. 246/2005, la quale era nel frattempo mutata (e parzialmente deviata) per le abrogazioni espresse di cui ai decreti-legge 112 e 200 del 2008 e, al momento dello svolgimento del seminario, risultava oggetto di alcune proposte di revisione, le quali sfoceranno nella legge 69/2009. Su questa vicenda si tornerà oltre, sottolineando altresì la rilevanza che questo seminario ebbe nella genesi delle innovazioni apportate dalla legge da ultimo menzionata.

¹⁵ Il riferimento è alla fortunata immagine del “federalismo per abbandono” che alcuni anni prima Franco Pizzetti (*Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 100) aveva coniato quale chiave di lettura dei massicci trasferimenti di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, senza corrispondenti trasferimenti di risorse.

¹⁶ V. il riferimento che il comma 12 dell’art. 14, l. 246/2005, faceva ai risultati della informatizzazione e classificazione della normativa vigente finanziata sul fondo di cui all’art. 107, l. 388/2000, la cui ritardata attuazione, tuttavia, emerse manifestamente al

semplificazione e il riassetto normativo delle materie oggetto delle disposizioni salvate dai decreti attuativi della delega, secondo i principi e le forme dell'art. 20, l. 59/1997. Sulla delega “salva-leggi” si sarebbe dunque dovuta innestare – secondo una previsione troppo ottimistica¹⁷ – anche la prosecuzione di quel cammino di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di codificazione settoriale che aveva caratterizzato le politiche di semplificazione normativa e amministrativa incardinate sul menzionato art. 20, il quale, pur con qualche correzione apportata dalla stessa legge 246/2005, veniva confermato nella formulazione introdotta due anni prima con la riforma c.d. Frattini-Mazzella¹⁸.

momento della compilazione della relazione governativa prevista al comma 12 medesimo (cfr. l'audizione del sottosegretario di Stato Alessandro Pajno svolta presso la Commissione parlamentare per la semplificazione l'11 dicembre 2007, spec. p. 7 del resoconto stenografico della seduta: per una singolare eterogenesi dei fini, infatti, fu l'opera di ricognizione funzionale al “taglia-leggi” ad imprimere una nuova spinta alla costruzione della predetta banca dati, che confluirà poi nel portale *Normattiva*, e non viceversa).

¹⁷ L'innesto non avvenne con le modalità e nei termini previsti nell'originaria versione della disposizione, poiché l'unico decreto legislativo “salva-leggi” effettivamente emanato (il n. 179/2009) si limitò alla individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore e non recò alcun riassetto sostanziale delle materie sottratte all'abrogazione. Come vedremo, tuttavia, la delega sarà corretta con le leggi 15 e 69 del 2009, le quali intesero rendere maggiormente praticabile anche azioni di riassetto, attraverso i decreti correttivi e integrativi di quelli “salva leggi”. V. oltre nt. 56.

¹⁸ Dal nome dei ministri della funzione pubblica che curarono la complicata formazione della terza legge di semplificazione (l. 229/2003), la quale rivisitò in profondità l'impostazione delle leggi Bassanini, accantonando gli strumenti della delegificazione e dei testi unici misti e progettando diversamente una nuova fase di codificazione settoriale. Per una tempestiva analisi del mutamento di passo ascrivibile alla legge del 2003 e per una più ampia ricostruzione delle leggi di semplificazione fino ad allora adottate, si veda V. Casamassima, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Diritto pubblico*, 2003, n. 1, pp. 53 ss. Circa la discussione intorno alla controversa figura dei testi unici misti, alla problematica della natura meramente compilativa o anche innovativa dei testi unici, nonché alle diverse forme e prospettive (anche in confronto a esperienze straniere) di codificazione settoriale – problemi in larga parte tematizzati, nel nostro Paese, all'interno delle politiche di semplificazione per come furono progettate, attuate e riformate tra gli anni Novanta del XX secolo e il primo decennio del XXI – si vedano almeno B.G. Mattarella, *La codificazione in senso dinamico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3 (2001), pp. 709 ss.; M. Malo, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino 2004; M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano 2005; R. Viriglio, *La neocodificazione: riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli 2007; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, Bologna 2011.

L'istituzione della Commissione, dunque, va anzitutto inquadrata in questo, ambizioso, progetto di riforma della legislazione e nel connesso clima politico-parlamentare in cui fu discusso e approvato il disegno di legge governativo, almeno per quanto riguarda la prima (determinante) lettura in Senato.

Il “taglia-leggi”, benché rientrasse tra le ipotesi in elaborazione da parte del Governo al momento della presentazione del disegno di legge nella camera alta¹⁹, non faceva parte dell'originaria versione dell'A.S. 3186 e fu introdotto con un emendamento del relatore²⁰. A questo seguirono tre emendamenti governativi²¹, uno dei quali dedicato proprio all'istituzione di una commissione bicamerale di controllo sull'attuazione della delega²². In base ad essi, si pervenne ad una nuova formulazione del primo emendamento del relatore²³, poi approvato in commissione²⁴ e confermato, con qualche modifica, in assemblea²⁵. L'intero percorso all'interno della commissione referente fu caratterizzato da un dialogo costruttivo tra commissari di maggioranza e di opposizione²⁶, che pesò decisamente²⁷ al momento del voto in assemblea, il quale,

¹⁹ Così riferiva il ministro della funzione pubblica, Luigi Mazzella, il 17 novembre 2004, nella prima seduta in cui il d.d.l. fu discusso, in sede referente, presso la 1^a Commissione del Senato.

²⁰ V. l'emendamento 15.0.1 presentato il 2 febbraio 2005 dal sen. Pastore, che, in qualità di relatore e presidente della Commissione Affari costituzionali, ebbe un ruolo primario nella elaborazione del futuro articolo 14 della legge n. 246/2005 e che, nella XVI legislatura, presiederà proprio la commissione bicamerale che aveva concorso a istituire.

²¹ Gli emendamenti 11.0.600, 11.0.700 e 11.0.800 presentati nella seduta del 2 marzo 2005, il cui contenuto transiterà anche per un altro d.d.l. presentato alla Camera quello stesso mese (l'A.C. 5736) per poi essere reintegrato nel d.d.l. in commento.

²² L'emendamento 11.0.700.

²³ L'emendamento 11.0.2000 presentato nella seduta del 5 aprile 2005.

²⁴ Nella seduta del 14 aprile 2005.

²⁵ In questa sede fu peraltro inserita la previsione (che si richiamerà tra poco nel testo) in base alla quale la Commissione per la semplificazione avrebbe “ereditato” anche le funzioni che l'art. 5, l. 57/1997 assegnava alla bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, attivata nelle legislature XIII e XIV.

²⁶ Lo evidenziano in particolare gli scambi tra il sen. Pastore e il sen. Bassanini, il quale, pur non disconoscendone alcune criticità, espresse fin dall'inizio condivisione per la procedura “taglia-leggi” (poi ribadita, insieme ai limiti dell'operazione, anche in sede di dibattito scientifico: v. F. Bassanini - S. Paparo - G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *Astrid Rassegna*, 11 giugno 2005, n. 5, spec. pp. 64 ss.).

²⁷ Si può con buone ragioni ritenere che la condivisione di fondo dell'operazione “taglia-leggi”, raggiunta in Senato nel corso del primo passaggio parlamentare del d.d.l.

sull'emendamento avente ad oggetto il futuro art. 14, fu favorevolmente espresso anche da parte del principale gruppo di opposizione, che, in sede di dichiarazione di voto, sottolineò positivamente proprio l'introduzione di un controllo rafforzato del Parlamento sull'esercizio della delega legislativa²⁸.

Questi aspetti apparentemente minori consentono, invero, di cogliere un primo dato rilevante, poiché confermano che, almeno al momento della sua istituzione – nel prosieguo si metterà alla prova questa lettura alla luce del concreto funzionamento dell'organo – la Commissione per la semplificazione rispose ad una dinamica consolidata nella prassi parlamentare italiana. Alcuni autori²⁹, tra coloro che assumono una posizione più favorevole nei confronti di queste forme di collaborazione strutturale tra le Camere³⁰, osservano infatti che, tradizionalmente, l'istituzione di commissioni bicamerali corrisponde all'esigenza di

governativo, ne abbia significativamente favorito il “varo”; alla Camera il clima fu diverso e sullo specifico profilo del “taglia-leggi” non si raggiunse il consenso ottenuto nella camera alta: cfr. in particolare l'intervento del dep. Zaccaria nella seduta del 28 settembre 2005.

²⁸ Cfr. la dichiarazione di voto pronunciata in aula il 18 maggio 2005, per il gruppo dei Democratici di sinistra, dal sen. Bassanini, il quale evidenziò anche l'analogia dell'operazione “taglia-leggi” con quelle di “disboscamento” della legislazione regionale già sperimentate in alcune Regioni governate dal centro-sinistra. Spunti ricostruttivi su tali iniziative regionali in F. Bassanini - S. Paparo - G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, cit., spec. pp. 84-85.

²⁹ V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., spec. pp. 392-394;

³⁰ Come noto, la collaborazione tra i due rami del Parlamento può avvenire attraverso forme strutturali, mediante organi *ad hoc* composti da deputati e senatori, oppure attraverso forme funzionali, mediante apposite procedure intercamerali (come ad esempio lo svolgimento di alcuni procedimenti, in genere istruttori o conoscitivi, in sede congiunta da parte delle commissioni permanenti delle due Camere competenti per la stessa materia). Per una disamina abbastanza recente delle forme di funzionamento bicamerale del nostro Parlamento nell'ambito delle attività non legislative si vedano alcuni saggi contenuti nel volume di E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VI*, cit., e in particolare, oltre al già menzionato scritto di Antonio Zorzi Giustiniani (v. *supra* nt. 6), i lavori di L. Ciaurro, *Il bicameralismo in discussione: profili procedurali e strutturali. Gli organismi bicamerali, tra funzioni legislative e non legislative del Parlamento* (pp. 41 ss.), di G. Romano, *Le Camere nell'esercizio delle funzioni non legislative e le buone ragioni del bicameralismo* (pp. 47 ss.) e di M. Sisti, *La valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee legislative* (pp. 53), nonché il saggio introduttivo del curatore (E. Rossi, *Il bicameralismo nell'attività non legislativa: una sfida per la centralità del Parlamento*, *ivi*, pp. 33 ss.).

rafforzare il ruolo del Parlamento e i suoi poteri di controllo nei confronti del Governo su materie e procedure rimesse alla prevalente responsabilità (e discrezionalità) dell'esecutivo. Se il peso e il senso politico di questa prassi parlamentare sono certamente mutati in confronto ad una prima stagione in cui essa si sviluppò con successo (il periodo del compromesso storico e della solidarietà nazionale), successivamente, dopo un suo "riflusso" negli anni Ottanta³¹, la trasformazione in senso maggioritario della forma di governo a beneficio dell'esecutivo ha offerto un contesto favorevole ad un suo *revirement*³², specialmente in occasione dei grandi processi di riforma realizzati attraverso la delegazione legislativa³³. Ecco

³¹ V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 392.

³² A. Zorzi Giustiniani, *Il bicameralismo italiano*, cit., p. 42, guardando ai numeri di commissioni bicamerali attive nelle diverse legislature, parla di un andamento "sinusoidale" della prassi istitutiva di tali organismi.

³³ La connessione tra l'avvio di un processo di riforma legislativa a mezzo di delegazione e l'istituzione di una nuova commissione bicamerale interessa in particolare uno dei tipi interni a questa categoria di organi, ovvero le commissioni c.d. consultive. Se si fa eccezione per il criterio formale della fonte di previsione, che interessa soltanto la Commissione per le questioni regionali (prevista all'art. 126 Cost. e rappresenta il prototipo legittimante la stessa istituibilità di siffatti organi) e il Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa (di cui alle leggi cost. 1/1953 e 1/1989), la dottrina e la stessa prassi parlamentare distinguono e raggruppano le altre commissioni bicamerali (tutte istituite con legge) in base a due criteri. Uno è residuale: quello della composizione, in base al quale si ricomprendono nella categoria anche le commissioni "miste", a composizione non esclusivamente parlamentare ma formate altresì da membri di designazione governativa (nella legislatura corrente, sono tre quelle attive: la Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al valore e al merito civile). L'altro criterio, invece, è quello principale e classifica la maggior parte degli organismi bicamerali alla luce delle funzioni prevalentemente o esclusivamente svolte, così distinguendosi: le commissioni di vigilanza, indirizzo e controllo (tra le quali sono ricomprese le bicamerali considerate di maggiore importanza, come il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica e la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi), le commissioni consultive (oltre alla commissione qui all'attenzione, l'altra riattivata nella legislatura corrente è la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale) e, infine, le commissioni di inchiesta. Mentre i poteri di queste ultime sono chiaramente identificabili alla stregua dell'art. 82 Cost. e dei regolamenti parlamentari, gli altri due tipi di commissione bicamerale attingono ad un novero di funzioni più eterogeneo, che, notoriamente, si rispecchia nella mobilità delle classificazioni che hanno ad oggetto le funzioni parlamentari diverse da quella legislativa, la cui problematica è tematizzata in genere all'interno della discussione sulle funzioni di indirizzo e controllo. A questo proposito, per una ricostruzione degli aspetti più recenti del dibattito v. N. Lupo, *Alla ricerca della funzione di coordinamento*, in M. Malvicini (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, cit., pp. 117 ss.,

che, in queste condizioni, l'istituzione di un organo bicamerale incaricato di controllare l'attuazione della riforma, attraverso il parere obbligatorio sugli schemi di decreti legislativi, da un lato, e attraverso una serie più o meno tipizzata di poteri conoscitivi e di verifica, dall'altro, può comportare (almeno in teoria) alcuni benefici, aumentando il peso del controllo parlamentare sotto il profilo sia formale sia sostanziale, poiché: introduce un procedimento consultivo *ad hoc*, che viene a combinarsi con quelli riferiti alle commissioni permanenti delle due Camere³⁴, così incrementando i momenti del controllo parlamentare e accentuandone la dimensione di co-decisione legislativa (o co-legislazione che dir si voglia³⁵); favorisce un maggior peso politico del parere, sia perché il

spec. pp. 119-123; P. Piciacchia, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, ivi, pp. 133 ss.; N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008. Restano di riferimento per ogni indagine sull'argomento S. Sicardi, *Controllo e indirizzo parlamentare (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1989, vol. IV, pp. 94 ss.; P. Costanzo, *Informazione nel diritto costituzionale (voce)*, ivi, Torno 1993, vol. VIII p. 319; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna 2003. Sul tema delle funzioni dei parlamenti, sono poi inesauribili le suggestioni provenienti dall'opera di W. Bagehot, *English Constitution*, Londra 1867 (trad. it. *La costituzione inglese*, Bologna 1995).

³⁴ La combinazione tra pareri della bicamerale e pareri delle permanenti può essere variabile e, come si accennerà oltre, nella vicenda della Commissione per la semplificazione si presenta in forma diversa, essenzialmente in base all'ambito di rilevanza (settoriale o trasversale) del decreto legislativo.

³⁵ Circa la duplice natura, di controllo e di co-legislazione, del parere delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo, v. N. Lupo, *La funzione di controllo*, cit., p. 15, per il quale la commistione è osservabile anche sotto il profilo della disciplina procedurale cui possono attingere le commissioni operanti in questa sede consultiva (alla Camera si prevede espressamente l'applicabilità, in quanto compatibili, delle disposizioni sull'istruttoria legislativa: v. art. 96-ter, c. 3, del regolamento). La questione delle funzioni assolute dal parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo (introdotto in via di prassi dalle singole leggi delega e poi, come noto, previsto in via generale dall'art. 14 della l. 400/1988 per le deleghe con termine eccedente i due anni) è centrale nel dibattito scientifico sulla legislazione delegata. La configurazione del parere quale atto di controllo in senso stretto (tale per cui esso sia volto a verificare il rispetto dei limiti della delega, eventualmente anche facendosene interprete autentico, tenendosi fuori dalla partecipazione alla definizione delle soluzioni possibili per la sua attuazione) piuttosto che come atto di co-legislazione (tale per cui esso realizzi una collaborazione del Parlamento-legislatore delegante all'attuazione dei principi e criteri direttivi da esso stesso definiti, entrando nel merito delle opzioni, egualmente valide sul piano della legittimità, affidate alla determinazione del Governo-legislatore delegato) rappresenta un'alternativa che, sul piano teorico, conforma l'effettivo esercizio della legislazione delegata ad un modello di legislazione a responsabilità distinte (qual è quello tradizionalmente riconosciuto nell'art. 76 Cost.) piuttosto che ad un modello di legislazione a responsabilità condivise o, secondo

parere della bicamerale può essere occasione per il coordinamento e l'integrazione di indicazioni provenienti dalle commissioni monocamerali³⁶, sia perché nelle bicamerali consultive la dialettica maggioranza-opposizione vive, tendenzialmente, condizioni di contesto che rendono più agevole il dialogo e la mediazione tra gruppi.

autorevole e risalente intuizione, di «legislazione ibrida» (C. Esposito, *Osservazione senza titolo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1 (1956), p. 190). Per l'evoluzione del dibattito e delle diverse posizioni espresse in dottrina, si vedano (anche al fine di osservare il mutamento dei termini della questione sopra delineata di fronte al crescendo dell'impiego della legislazione delegata) v. L. Paladin, *Decreto legislativo (voce)*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, vol. VI, 1960, pp. 295 ss.; M.S. Cicconetti, *I limiti ulteriori alla delega legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3 (1966), pp. 568 ss.; A.A. Cervati, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, 1973, pp. 939 ss.; M. Patrono, *Le leggi delegate in Parlamento*, Padova 1981; M. Siclari, *Il parlamento nel procedimento legislativo delegato*, 4 (1985), pp. 804 ss.; A. Cerri, *Delega legislativa (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. X, 1988, con postilla di aggiornamento di F. Politi, 2006; S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli 1990; N. Lupo, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4 (1999), pp. 973 ss.; E Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino 1999; pp. 139 ss.; C. De Fiore, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001; A. Raffaelli, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino 2002, pp. 55 ss.; A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano 2003; N. Maccabiani, *La legge delegata: vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Milano 2005; AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009; A. Alberti, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino 2015; G. Marchetti, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400/1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1 (2019).

³⁶ Il caso qui all'attenzione è un esempio paradigmatico di positiva collaborazione tra commissione bicamerale e commissioni permanenti: lo si considererà nel § 3.2 tra gli aspetti più interessanti e commendevoli dell'attività della commissione nella vicenda del "taglia-leggi" e lo ha puntualmente dimostrato F. Pacini, *L'apporto delle Commissioni permanenti al parere della Commissione parlamentare per la semplificazione nell'iter di formazione del d.lgs. n. 179 del 2009*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento V*, Pisa 2012, pp. 323 ss.; tuttavia, il rapporto tra commissioni bicamerali e monocamerali, nell'ambito delle procedure di consultazione sugli schemi di decreto legislativo, è stato fatto oggetto anche di considerazioni di segno inverso: v. E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano 2010, pp. 203 ss. Posizioni critiche sulle interferenze che le bicamerali possono produrre nei confronti delle permanenti non sono mancate neppure all'interno dello stesso dibattito parlamentare: v. il parere della 1^a Commissione letto nella seduta delle commissioni riunite 5^a e 10^a riunite del 22 luglio 1997 (citato in V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 395).

Quest'ultimo profilo sarà ripreso oltre, ma va segnalato che costituisce uno degli aspetti più interessanti, benché anche tra i più sfuggenti nel già fluido scorrere del diritto parlamentare, sui quali riflettere in tema di commissioni bicamerali. Se può senz'altro condividersi l'opinione per cui proprio sull'aggravamento delle procedure di controllo, a mezzo di commissioni bicamerali *ad hoc*, possono coagularsi maggioranze contingenti e più ampie rispetto a quelle della formula di governo e l'introduzione di simili strumenti parlamentari può così facilitare il raggiungimento di intese tra maggioranza e opposizione³⁷, il caso della Commissione per la semplificazione (il quale conferma l'opinione appena riferita) suggerisce di ragionare anche su altri due fattori che possono migliorare il processo di decisione politica dal punto di vista del coinvolgimento delle opposizioni: le bicamerali non lavorano quotidianamente sotto il peso dell'attività legislativa, nella quale l'asse fisiologico tra maggioranza e Governo e le frequenti prove di forza cui il Governo induce la propria maggioranza tendono a inasprire il confronto con i gruppi di opposizione; la prassi, in crescita, di programmare i lavori delle bicamerali specialmente intorno a procedimenti come le indagini conoscitive³⁸ – pur generando i rischi che si noteranno più avanti – può consentire a questi organi di profilarsi quali interlocutori privilegiati per conto del Parlamento, sui temi oggetto della propria competenza *ad hoc*, non solo nei confronti del Governo, ma anche delle organizzazioni economiche e sociali e delle istituzioni consultate nei cicli di audizioni, nonché di trovare più facilmente, su questo terreno, posizioni comuni tra maggioranza e opposizioni. Si tratta di aspetti che, nella prospettiva di un miglioramento della qualità sostanziale della legge, sarebbe a nostro avviso consigliabile non liquidare come eccessivamente esposti alla

³⁷ In tal senso, con riferimento specialmente alla XIII leg., V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 393.

³⁸ Si tratta di una tendenza che la Commissione per la semplificazione condivide, in particolare, con la Commissione per le questioni regionali. Sostanzialmente analoga, seppure strutturata secondo una diversa forma procedimentale (per cui la programmazione delle attività conoscitive, anche in ragione della previa individuazione da parte della legge istitutiva e del regolamento interno alla Commissione di alcuni interlocutori "stabili" della commissione, avviene senza il ricorso all'istituto dell'indagine *ex artt.* 48 R.S. o 144 R.C.) è la prassi sviluppatasi all'interno della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale.

variabilità dalle contingenze politiche (se non altro perché è difficile rintracciare dimensioni dei lavori parlamentari che non lo siano).

3. L'esperienza della Commissione dalla XV alla XVIII legislatura.

3.1. Uno sguardo d'insieme ai compiti e all'attività dell'organo nel periodo considerato.

Come già ricordato, l'art. 14 della legge n. 246/2005 assegnava alla Commissione per la semplificazione due principali compiti riferiti all'operazione "taglia-leggi": esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi recanti le disposizioni sottratte all'abrogazione generalizzata e abilitati anche a provvedere alla semplificazione e al riassetto normativo delle relative materie; verificare periodicamente lo stato di attuazione dell'operazione, sul quale riferire alle Camere con relazione semestrale. Benché pluriennale, la procedura del "taglia-leggi" era programmata – e tale è stata effettivamente, pur tra modifiche e contingenti deviazioni – come un'operazione di semplificazione legislativa "a termine", destinata ad esaurirsi nel giro di alcuni anni, con l'adozione degli ultimi decreti legislativi integrativi e correttivi. In tal senso, anche la Commissione avrebbe esaurito naturalmente i propri compiti. A proiettarla verso un futuro più duraturo, invece, poteva paradossalmente essere l'attribuzione all'organo delle funzioni già esercitate dalla Commissione per l'attuazione della riforma amministrativa istituita dalla legge 59/1997. Al termine della XIV legislatura, infatti, del processo di riforma originato dalle ben note deleghe legislative concernenti i trasferimenti di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali e il riordino della presidenza del Consiglio, dei ministeri e di altre amministrazioni statali, residuavano ancora alcuni provvedimenti attuativi da adottare, i quali, tuttavia, sarebbero presumibilmente andati anch'essi, prima a poi, ad esaurirsi³⁹. Diverso discorso poteva farsi, invece, per un istituto a carattere stabile, come la legge annuale di semplificazione, destinata potenzialmente a

³⁹ Si trattava in particolare degli schemi di D.P.C.M. di cui all'art. 7, c. 1, l. 59/1997, alcuni dei quali saranno adottati anche ad oltre dieci anni di distanza (v. ad es. D.P.C.M. 14 giugno 2007, in materia di funzioni catastali dei Comuni).

determinare indirettamente la permanenza in attività della commissione bicamerale, cui, genericamente, l'art. 5 della legge Bassanini assegnava una competenza di verifica sullo stato di attuazione di tutte le riforme da essa previste⁴⁰.

In effetti, nell'esperienza di funzionamento della Commissione lungo le quattro legislature di attività, sono ben visibili due fasi.

La prima è stata senz'altro dominata dalla travagliata operazione "taglia-leggi", che si sviluppa tra la XV e (soprattutto) la XVI legislatura. Durante tale periodo, la Commissione ricevette anche ulteriori nuovi compiti, tutti implicanti l'espressione di pareri su atti del Governo primari⁴¹ e secondari⁴², alcuni dei quali previsti in sede di conversione di decreti-legge⁴³, secondo una scelta che va a confermare la dinamica di rafforzamento del controllo parlamentare sottolineata nel precedente paragrafo; tuttavia, la sua attività si concentrò sulla predetta operazione, al cui interno essa giocò un ruolo rilevante, che merita un esame più ravvicinato (v. § 3.2).

La seconda fase, invece, si può ritenere sia stata avviata, in un certo senso, proprio sulle fondamenta di quelle competenze generali sulla verifica dello stato di attuazione della l. 59/1997 ereditate dalla Commissione per la riforma amministrativa: tali virtualità sono state senza dubbio valorizzate dalla stessa Commissione per la semplificazione all'indomani della sua riattivazione nei primi mesi della XVII legislatura, quando, come vedremo, essa assunse l'iniziativa di una indagine conoscitiva che alimentò la discussione di diverse mozioni, una delle quali fu approvata alla Camera nel giugno 2014. Questi primi passaggi non furono, come si vedrà, senza conseguenze nello sviluppo delle politiche di semplificazione della legislatura, nella quale la Commissione ricevette presto nuovi compiti con riferimento tanto alla consultazione su schemi di decreti

⁴⁰ Da notare che l'attribuzione alla Commissione per la semplificazione delle competenze ereditate dalla Commissione per la riforma amministrativa fu conservata anche nella versione dell'art. 14, l. 246/2005, novellata dalla legge dall'art. 4, l. 69/2009, il quale sostituì diversi commi della disposizione, tra i quali il comma 21 recante l'elenco dei suoi compiti.

⁴¹ Si pensi ad esempio alla delega legislativa (tuttavia mai attuata) di cui all'art. 1 della legge 174/2011.

⁴² In quanto disposizione successivamente spesso richiamata anche da altri atti, si può ricordare ad esempio l'art. 2, commi 634 e 635, della legge 244/2007.

⁴³ Ad es. art. 1, c. 2-bis, d.l. 225/2010, conv. l. 10/2011; art. 17, c. 8-bis, d.l. 95/2012, conv. l. 135/2012.

legislativi, quanto con riferimento alla verifica e al controllo di attività del Governo e dell'amministrazione: sul primo versante, essa ha partecipato all'attuazione della delega avente ad oggetto la riforma della pubblica amministrazione di cui alla legge n. 124/2015 (c.d. riforma Madia), oltre che a codificazioni settoriali⁴⁴; sul secondo, dopo averne proposto l'introduzione, essa ha acquisito funzioni di verifica sullo stato di attuazione dell'Agenda per la semplificazione, individuata dall'art. 24 del d.l. 90/2014 (conv. l. 114/2014) quale principale atto di programmazione delle politiche di semplificazione amministrativa comune a Stato e Regioni, nonché sui risultati e sullo sviluppo dei progetti "Normattiva" e "X-leges". Su questa "seconda vita" della Commissione, ci soffermeremo nel § 3.3.

3.2. La Commissione alla prova del "taglia-leggi" tra la XV e XVI legislatura.

Il percorso di abrogazione generalizzata disegnato dall'originaria versione dell'art. 14 della l. 246/2005 prevedeva una prima fase di ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, da realizzarsi entro due anni da parte del Governo, finalizzata non solo a delineare il *corpus* normativo oggetto dell'operazione "taglia-leggi", ma altresì ad evidenziare «le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi»⁴⁵. La relazione governativa in questione fu elaborata nei tempi e fu illustrata presso la Commissione parlamentare l'11 dicembre 2007, nel corso dell'indagine conoscitiva da essa avviata nel marzo di quell'anno. La bicamerale, infatti, aveva deliberato di procedere, nell'attesa dell'espletamento di quella prima fase, ad un ciclo di audizioni sulla semplificazione legislativa e sullo stato di attuazione dell'operazione "taglia-leggi". Durante le dieci sedute dedicate all'indagine si alternarono specialmente rappresentanti di associazioni di categoria e i resoconti stenografici restituiscono efficacemente la circostanza che sulla reale portata del "taglia-leggi" convivessero idee varie e non sempre coordinate. Nelle audizioni s'intrecciarono, oltre che temi assai diversi, tanto

⁴⁴ Nel settore agricolo e forestale: si veda la legge 154/2016 (attuata con riferimento al testo unico sui controlli e al c.d. codice forestale: v., rispettivamente, i d.lgs. 20 e 34 del 2018).

⁴⁵ Così il comma 12 della disposizione.

considerazioni generali sull'ipertrofia legislativa quanto (soprattutto) problemi generali e settoriali attinenti alla riduzione degli oneri amministrativi in capo a cittadini e imprese: da un lato, gli auditi non disconoscevano affatto l'esigenza di un "disboscamento" della legislazione in grado di aumentare la certezza del diritto e, per ciò solo, rendere più semplice lo svolgimento delle attività economiche e sociali, ma certamente posero in primo piano la richiesta di interventi sostanziali di riordino dei diversi settori materiali, oltre che, più in generale, per l'efficientamento dei processi di attuazione ed esecuzione della normativa, tanto nel rapporto tra fonti comunitarie e fonte legislativa, quanto tra questa e le fonti secondarie.

La legislatura, come si sa, terminò precocemente e così anche l'indagine conoscitiva. Nell'ultima seduta convocata, tuttavia, la Commissione fece in tempo a prendere atto proprio della già menzionata relazione governativa. Questa ebbe senza dubbio il merito di tracciare, entro un quadro razionale e documentato, la situazione di partenza e le prospettive realistiche dell'abrogazione generalizzata, secondo una impostazione che non ne dissimulava complessità e rischi ma ne profilava anche un percorso di attuazione graduale e consapevole della necessità di coordinare adeguatamente – senza improprie sovrapposizioni – la riduzione dello *stock* legislativo al riassetto normativo sostanziale, il quale non avrebbe potuto svolgersi in base alla sola delega contenuta nella l. 246/2005.

Durante quell'ultima seduta, fu formulato dal rappresentante del Governo, quasi incidentalmente, un auspicio circa il ruolo futuro della Commissione, che non pare da ascrivere soltanto al galateo istituzionale del sottosegretario auditore⁴⁶, ovvero l'auspicio che essa vigilasse con attenzione sulle resistenze che le singole amministrazioni avrebbero fisiologicamente opposto al "disboscamento", premendo per l'inclusione nei decreti legislativi "salva-leggi" anche di disposizioni effettivamente non indispensabili.

Con il senno di poi, la notazione si presta a considerazioni meno scontate di quanto appaia.

L'auspicio è ineccepibile sul piano teorico ed è aderente all'immagine – anche qui accolta, nelle sue linee generali – di un Parlamento controllore

⁴⁶ Si veda il resoconto stenografico della seduta dell'11 dicembre 2007, p. 18.

rigoroso di un potere esecutivo che tende a creare o mantenere a suo vantaggio quanti più spazi di discrezionalità possibile: e la conservazione di una certa stratificazione legislativa, fatta di plurime norme particolari, spesso richieste di anno in anno dalle “burocrazie ministeriali”, che consentono all’amministrazione l’adozione di scelte, a seconda delle contingenze, anche molto diverse tra loro, favorisce certamente la discrezionalità in parola. Tuttavia, il seguito dell’operazione “taglia-leggi” mostrerà, di massima, un’inversione dei ruoli, con un Governo che, su altri fronti impegnato ad iniettare nell’ordinamento migliaia di norme attraverso la decretazione d’urgenza, perseguirà – attraverso lo stesso strumento del decreto-legge – un approccio draconiano alla riduzione dello *stock* normativo più risalente e un Parlamento moderatore di quell’approccio, anche nel senso di valutare l’indispensabilità della permanenza in vigore di un più ampio novero di disposizioni rispetto a quelle ritenute tali dall’esecutivo. Se è assai banale notare che tutto questo conferma che le spinte dell’uno e dell’altro tipo convivono tanto in seno all’esecutivo quanto in seno alle Camere, lo è forse meno osservare che questa variabilità suffraga l’opinione per cui, in nome della semplificazione, possono accogliersi gli orientamenti di politica legislativa più diversi e determinarsi gli esiti più disparati tanto sul piano normativo quanto su quello amministrativo: la *better regulation* non è solo un problema di tecnica della legislazione e di qualità formale della legge, ma è necessariamente una questione di qualità sostanziale della legislazione. Ed è noto che la neutralizzazione delle politiche di semplificazione legislativa e amministrativa sottenda invero indirizzi tutt’altro che neutri nella visione dei rapporti tra Stato e mercato, andando ben oltre quindi le ambizioni di aumentare la certezza del diritto⁴⁷.

⁴⁷ In tal senso, “semplificazione” è termine che si è prestato e si presta ad includere una quantità di fenomeni assai diversi e una delle chiavi di disambiguazione tra i medesimi può risiedere proprio nell’individuazione di quale sia la funzione prevalente delle diverse operazioni semplificatorie, se di riduzione *tout court* del peso della regolazione pubblicistica in un determinato settore oppure di riduzione dell’eccessiva inflazione normativa in quel settore: sfruttando la diversa curvatura ideologica che tali termini assumono al variare della lingua, designa come meccanismi di *deregulation*, i primi, e di *deregolazione/deregolamentazione*, i secondi, R. Balduzzi, *Razionalizzazione legislativa come risposta alla crisi della legalità e alla degenerazione burocratica*, in *Economia internazionale*, (2015), pp. 27 ss., spec. p. 41, che suggerisce tali coordinate interpretative nell’ambito di un’analisi del concetto di *razionalizzazione legislativa* che potrebbe utilmente applicarsi anche a quello di *semplificazione*. Contro l’ambiguità del

Queste considerazioni paiono allora segnare un punto a favore della tesi – che muove del resto da una visione classica del pluralismo democratico coerente con l’equilibrio tra poteri e tra organi tipico della Costituzione italiana – per cui sia necessario che in Parlamento sia presente una sede *ad hoc* capace di presidiare efficacemente le politiche di semplificazione, senza che questo corrisponda ad una visione preconcepita dei ruoli, ma perché, se non è predeterminabile quali spinte prevarranno nella maggioranza e nel Governo, dipendendo questo dai cicli politici, è assai probabile che presso le Camere trovino sempre rappresentanza tanto gli orientamenti dell’uno che dell’altro tipo, con le rispettive concezioni dei rapporti tra legge ed economia e le rispettive sfumature interne.

Tornando al filo degli eventi, è noto che con il cambio di legislatura, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere, si verificò anche un ribaltamento della maggioranza, che riportò al Governo lo schieramento politico che nella XIV si era intestato l’introduzione del “taglia-leggi”.

Se la nomina di un ministro senza portafoglio con delega alla semplificazione normativa indicava senz’altro la volontà politica del nuovo Governo di reinvestire sull’operazione, il primo atto significativo in questa direzione determinò anche una deviazione dal percorso delineato nella legge 246/2005⁴⁸. Il 25 giugno 2008 fu infatti emanato il decreto-legge n. 112 che, annoverabile tra i provvedimenti *omnibus* più poderosi dell’esperienza repubblicana, recava anche un articolo 24 espressamente rubricato “taglia-leggi”, il quale disponeva l’abrogazione espressa di un lungo elenco di atti e disposizioni allegato al decreto, tratto dai lavori preparatori della precedente legislatura e avente ad oggetto un insieme di disposizioni legislative che, nella logica dell’abrogazione “da abbandono”, sarebbe andato incontro a questo fenomeno.

Questa decisione, oltre a dar luogo ad un impiego della decretazione d’urgenza manifestamente criticabile⁴⁹, determinò un’obiettivo

concetto di semplificazione, propone un’operazione di destrutturazione marcatamente analitica del medesimo L. Geninatti Satè, *Destutturazione del concetto di «semplificazione» e usi impropri dell’abrogazione espressa. Note critiche sulle più recenti tendenze in materia di «miglioramento della regolamentazione»*, in *Diritto pubblico*, 1 (2009), pp. 201 ss.

⁴⁸ Sulle motivazioni di questa scelta riferì il ministro competente, sen. Calderoli, nella prima seduta operativa della Commissione, l’11 luglio 2008.

⁴⁹ Numerosi furono i rilievi critici sollevati in dottrina: spunti per l’approfondimento in G. D’Elia - L. Panzeri, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge “taglia-leggi”*,

complicazione dell'operazione "taglia-leggi" nel suo insieme, la quale, però, mise alla prova anche il ruolo assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione. Rinviando, per i dettagli della vicenda "taglia-leggi", alla dottrina che si è occupata di seguirne lo sviluppo⁵⁰, è interessante ai nostri fini soffermarsi sui profili che hanno riguardato proprio l'attività della bicamerale.

Inizialmente, lo spostamento dell'attenzione dall'attuazione della delega "taglia-leggi" alla conversione del decreto-legge "taglia-leggi" determinò anche qualche incertezza circa la futura effettiva rilevanza della Commissione, a beneficio delle commissioni permanenti monocamerale⁵¹. Essa, tuttavia, rieditò la scelta di avviare fin da subito un'indagine conoscitiva sull'attuazione del "taglia-leggi" e aprì attraverso questo strumento un canale di dialogo costante con il Governo, a livello politico e tecnico, mediante il quale riuscì presto a ricavarsi nuovamente uno spazio di azione⁵².

Così, se nel procedimento di conversione del decreto-legge 112/2008 (conv. l. 133/2008) la Commissione non ebbe naturalmente alcun ruolo, vanno notati alcuni fatti immediatamente successivi grazie ai quali si ebbe una ricucitura formale tra la deviazione del decreto-legge "taglia-leggi" e il

in *Giurisprudenza costituzionale*, 1 (2009); M. Cecchetti, *Politiche di semplificazione legislativa e strumenti "taglia-leggi" (criticità e possibili soluzioni in un rebus apparentemente irresolubile)*, in *Federalismi*, 21 aprile 2010, pp. 94 ss.; F. Pacini, *L'uso del decreto-legge ai fini della semplificazione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2011). *Contra*, nel senso della praticabilità di una "interpretazione costituzionalmente conforme" dei presupposti dei due decreti-legge in forza di una lettura teleologica dell'omogeneità dei medesimi, v. M. Lunardelli, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3 (2016).

⁵⁰ I lavori, individuali e collettivi, dedicati al tema sono stati molti. Per una visione d'insieme delle politiche di semplificazione e di riordino normativo che ha al centro proprio la vicenda del "taglia-leggi", ma si occupa anche della successiva stagione, si veda F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, cit.

⁵¹ Si veda a tal proposito l'intervento del dep. Lovelli nella seduta della Commissione del 10 luglio 2008.

⁵² Non fu probabilmente indifferente la presenza del presidente della Commissione, sen. Pastore, all'interno del gruppo di esperti formato dal Ministero competente, cui talora si fa cenno negli stessi resoconti di commissione e che coinvolse anche persone che già in passato si erano occupate dell'operazione, tra i quali il prof. Bassanini e il cons. Pajno.

percorso tracciato dalla delega di cui all'art. 14, l. 246/2009; fatti che, però, modificarono anche diversi aspetti di quel percorso.

Anzitutto, la stessa legge di conversione del d.l. 112/2008 pose le premesse per il successivo coordinamento tra le due operazioni, introducendo nel testo dell'art. 24, c. 1, del decreto una clausola che, dopo la previsione dell'abrogazione espressa delle disposizioni elencate nell'allegato al medesimo, faceva salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 l. 246/2005, portando altresì a centottanta giorni (dai sessanta inizialmente previsti) il termine di tale abrogazione espressa.

Fu questa la premessa per tre iniziative che andarono ad intrecciarsi tra loro e ridisegnarono nel suo complesso l'operazione "taglia-leggi".

Nell'autunno, infatti, approdò in Senato il d.d.l. S.1082⁵³, nel quale fu introdotto, in 1^a Commissione, un emendamento del relatore recante una rilevante novella dell'art. 14 della l. 246/2005, volto a ridisegnarne i contenuti anche alla luce del decreto "taglia-leggi". Non si tratta certamente di una iniziativa riferibile formalmente alla bicamerale e tuttavia non è senza rilievo che la persona del presidente di quest'ultima e del relatore in 1^a Commissione del predetto d.d.l. coincidessero. L'emendamento, poi approvato e sostanzialmente conservato anche nelle successive letture, sfociò infine nel testo finale dell'art. 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Tale novella, insieme a quella più puntuale di cui all'art. 13, l. 15/2009⁵⁴, apportò alcune rilevanti innovazioni all'art. 14, l. 246/2005, tra le quali vanno segnalati: l'introduzione di una nuova delega per l'adozione di decreti legislativi incaricati dell'abrogazione espressa di disposizioni sia antecedenti sia successive al 1° gennaio 1970⁵⁵ (comma 14-*quater*); l'inserimento di una autonoma (benché temporalmente connessa) delega per il riassetto normativo delle materie oggetto dei decreti "salva-leggi", il cui termine biennale di esercizio sarebbe scattato al momento di entrata in vigore dei "salva-leggi" medesimi (commi 18 e 18-*bis*)⁵⁶; la rimodulazione temporale del termine *a quo* dell'abrogazione

⁵³ Già approvato dalla Camera con il n. C.1441-BIS.

⁵⁴ Che sostituì il comma 18 dell'art. 14, l. 246/2009.

⁵⁵ Poi esercitata con il d.lgs. 212/2010, benché soltanto relativamente a disposizioni precedenti a quella data: l'abrogazione di disposizioni successive, dunque, avvenne soltanto a mezzo di decreto-legge.

⁵⁶ Tali disposizioni (introdotte rispettivamente dalla legge 15 e 69 del 2009) andarono quindi incontro alle critiche che, in dottrina, sottolinearono, oltre alla tensione di una delega così indeterminata con l'art. 76 Cost, anche la velleità di pretendere in capo ad

generalizzata, che fu differito a un anno di distanza da quello stabilito per i decreti “salva-leggi” (comma 14-ter), secondo una previsione tale anche da garantire al parere della Commissione bicamerale margini di effettiva incidenza sui testi di tali decreti (comma 22).

Parallelamente, il Governo adottò il d.l. 200/2008, essenzialmente con funzioni – sic! – integrative e correttive del precedente d.l. 112/2008 (e del suo allegato). La conversione del d.l. 200 (con la legge 18 febbraio 2009, n. 9) portò a due ulteriori risultati: l’allineamento del termine delle abrogazioni espresse stabilite dai due decreti-legge al termine del 16 dicembre 2009, ovvero il medesimo previsto per l’abrogazione generalizzata di cui all’art. 14, l. 246/2005, con l’effetto di coordinare dunque i due meccanismi; l’accoglimento da parte del Governo di identici ordini del giorno presentati presso la Camera dei deputati (il 27 gennaio 2009) e presso il Senato (il 17 febbraio 2009), che impegnavano l’esecutivo a riportare l’operazione “taglia-leggi” nell’alveo del percorso facente capo alla l. 246/2009, senza più ricorrere alla decretazione d’urgenza e con un pieno coinvolgimento del Parlamento nell’attuazione delle relative deleghe.

Tra la conversione del d.l. 200/2008 e la definitiva approvazione della l. 69/2009, infine, fu la Commissione parlamentare per la semplificazione a prendere una propria iniziativa, che non va sottovalutata. Essa, nell’ambito dell’indagine conoscitiva in corso, organizzò, tra marzo e aprile del 2009, un seminario di approfondimento, il quale parve avere l’intenzione di operare un altro tipo di “ricucitura”, ovvero la ripresa di un confronto con il mondo accademico (rimasto estraneo alle audizioni fino

uno stesso decreto del compito di sottrarre dall’abrogazione generalizzata determinate disposizioni e di compiere contestualmente il riassetto normativo del relativo settore materiale. L’opportunità di separare i due momenti era stata suggerita dalla dottrina più aperta a cogliere nell’operazione “taglia-leggi” un’occasione di riordino sostanziale, la quale avrebbe però preferito un’impostazione diversa da quella accolta nel nuovo comma 18, indicando come la via migliore per questa finalità la previsione di una nuova delega all’adozione di veri e propri codici di settore, svincolati dai decreti integrativi e correttivi: v. a questo proposito N. Lupo - B.G. Mattarella, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in *Astrid Rassegna*, 20 ottobre 2009, n. 101, spec. nt. 41. Concorda sul punto M. Cecchetti, *Politiche di semplificazione legislativa e strumenti “taglia-leggi” (criticità e possibili soluzioni in un rebus apparentemente irresolubile)*, cit., p. 39, il quale ribadisce tuttavia tutte le perplessità attinenti alla legittimità costituzionale di una delega così estesa (v. p. 45). Circa gli esiti dell’affidamento all’operazione “taglia-leggi” anche di finalità di riordino normativo attraverso codici settoriali v. oltre nt. 58.

ad allora tenutesi), una parte del quale aveva aspramente criticato l'originale delega "taglia-leggi" e poi, ancor più, dei decreti-legge 112 e 200 del 2008. Nel seminario intervennero alcuni autorevoli voci della dottrina giuspubblicistica, offrendo un contributo che non fu vano: negli atti dei tre incontri si ritrovano in effetti questioni che le commissioni permanenti delle due Camere stavano affrontando in quei mesi nell'ambito del procedimento legislativo dal quale sarebbe scaturita la già menzionata novella di cui all'art. 4 della legge 69/2009, nonché problemi e soluzioni tecniche che torneranno nel corso della compilazione dei decreti legislativi attuativi della delega, come rinnovata e integrata dal menzionato art. 4.

Dopo questa ristrutturazione della procedura "taglia-leggi", riportata alla logica della "grande riforma" a mezzo di delegazione legislativa, la Commissione poté iniziare a svolgere appieno le funzioni consultive e di controllo assegnatele dal comma 21 dell'art. 14 l. 246/2005. In questa veste, essa proseguì ad avvalersi dell'indagine conoscitiva sia per verificare lo stato di avanzamento dell'attuazione delle deleghe da parte del Governo sia per acquisire *ab externo* elementi utili ad esaminare gli schemi di decreto legislativo che le furono presentati.

Sul primo versante, va segnalata l'approvazione di tre ampie relazioni (nel giugno 2009, nel febbraio 2011 e nel luglio 2012) che recano una illustrazione particolarmente dettagliata dell'intera procedura di attuazione della delega e degli ulteriori atti del governo di abrogazione e/o di riordino delle fonti primarie e secondarie.

Sul secondo versante, l'attività consultiva riguardò principalmente l'unico decreto legislativo "salva-leggi" emanato in attuazione del comma 14 dell'art. 14 in parola, l'unico decreto legislativo "taglia-leggi" *ex* comma 14-*quater*⁵⁷ e i codici settoriali adottati in forza della delega sul "riassetto" di cui ai commi 15 e 18⁵⁸, nonché i relativi decreti integrativi e correttivi. Tale attività risulta regolarmente svolta, anche se non sempre la Commissione approdò, per l'approssimarsi del termine di scadenza della

⁵⁷ D.lgs. 212/2010.

⁵⁸ Sull'effettiva attuazione di queste deleghe, cfr. la *Relazione* approvata dalla Commissione il 19 luglio 2012, nella quale si dà atto che l'unico codice approvato in base alla delega di cui all'art. 14, comma 18, fu il codice del turismo (d.lgs. 79/2011), mentre l'altra (vasta, peraltro) operazione di codificazione realizzata impiegando quale base normativa l'art. 14, questa volta con riferimento ai commi 14 e 15, è stata quella che ha riguardato l'ordinamento militare (d.lgs. 66/2010).

delega, alla formale approvazione del parere; ciò che, stando alle puntuali informazioni rinvenibili nelle relazioni, pare non abbia impedito, in questi casi, il positivo accoglimento all'interno della versione finale dei decreti delegati di talune delle proposte informalmente trasmesse agli uffici ministeriali. Il subprocedimento che, tuttavia, merita maggiore attenzione, in ragione della peculiare posizione assunta dalla bicamerale nel rapporto con le commissioni permanenti, è quello che ha riguardato il più dibattuto dei decreti-legislativi scaturiti dalla delega, ovvero l'unico "salva-leggi" approvato, il n. 179/2009⁵⁹.

Un'accurata analisi⁶⁰ pubblicata qualche anno dopo, infatti, ha documentato come, in quella vicenda, si sia verificata una positiva e – in questa misura – inedita cooperazione tra la Commissione bicamerale e le commissioni permanenti del Senato e (anche se con riferimento alla sola prima Commissione) della Camera. La bicamerale svolse effettivamente, su propria iniziativa e – volendo ipotizzare le ragioni anche della *compliance* dimostrata da molte commissioni permanenti – in ragione dell'acquisizione di un riconosciuto ruolo di interlocutore privilegiato con il Governo, una funzione di raccordo che resta singolare nella sua esperienza, ma merita in questa sede di essere sottolineata. Il parere della Commissione, peraltro, non si limitò a raccogliere i contributi delle commissioni permanenti, ma ne operò anche una selezione e sistematizzazione complessiva; inoltre, il parere si fece portatore anche di alcune istanze provenienti da singoli ministeri che nei rapporti infragovernativi non avevano trovato accoglimento, ciò dando prova dell'acquisizione di una posizione di rilievo sia all'interno che all'esterno delle Camere.

3.3. L'evoluzione dei compiti della Commissione nella XVII legislatura.

L'ultima seduta (la novantanovesima) della Commissione bicamerale nel corso della XVI legislatura si svolse nel dicembre 2012, quando uno dei

⁵⁹ L'unico "salva-leggi" oltre, naturalmente, a quello recante disposizioni integrative e correttive del medesimo: il n. 213/2010.

⁶⁰ F. Pacini, *L'apporto delle Commissioni permanenti al parere della Commissione parlamentare per la semplificazione nell'iter di formazione del d.lgs. n. 179 del 2009*, cit.

gruppi, che avevano sostenuto il governo entrato in carica nel novembre dell'anno precedente, dichiarò di ritirare tale sostegno, pur senza alcun voto di sfiducia.

Nella successiva legislatura, la Commissione fu riattivata nell'estate del 2013 ed elesse il proprio presidente nell'ottobre di quell'anno⁶¹. Il mese seguente la Commissione assunse nuovamente la decisione di avviare un'indagine conoscitiva, ma, nel corso della legislatura, non ne fece un impiego identico alla precedente. Nella XVI, infatti, la Commissione aveva reso l'indagine il procedimento principale intorno al quale sviluppare l'esercizio del suo intero bagaglio di funzioni. Nella XVII, invece, lo strumento fu utilizzato in modo più puntuale, secondo la prassi più consueta comune anche alle commissioni permanenti, ma non perciò fu meno rilevante nella configurazione del suo ruolo.

Con l'esaurimento della delega "taglia-leggi", infatti, la principale operazione di semplificazione normativa alla base della sua esistenza era venuta meno⁶². Così l'indagine, come risulta dal documento finale approvato all'unanimità il 31 marzo del 2014, fu visibilmente condotta con la finalità tanto di tracciare un bilancio delle politiche di semplificazione per come sviluppate nelle precedenti legislature⁶³, quanto di delineare un vero e proprio programma per la nuova. La presentazione del documento avvenne nelle prime settimane di attività del Governo nominato nel febbraio di quell'anno e, in occasione della propria audizione in Commissione, il ministro competente per la semplificazione e la pubblica amministrazione segnalò la consonanza tra il programma dell'esecutivo e le conclusioni dell'indagine. Inoltre, ai primi di giugno di quell'anno furono discusse, presso la Camera, alcune mozioni in materia di semplificazione⁶⁴, provenienti da tutti i gruppi parlamentari, i quali poi scelsero di approvarne una unitaria (1/00509), a prima firma Tabacci, il

⁶¹ Fu eletto presidente il dep. Bruno Tabacci, dopo due legislature in cui la carica era invece stata assegnata a un membro del Senato.

⁶² Ciò non aveva impedito alla legge di stabilità per il 2014 (la l. 147/2013) di individuare peraltro la Commissione quale organo parlamentare competente per la verifica sull'attuazione dei progetti "Normattiva" e "X-leges", i quali (seppur formalmente preesistenti) potevano considerarsi tra i frutti di quell'operazione.

⁶³ Bilancio che confermava ampiamente le opinioni che da tempo avevano segnalato la portata, tutto sommato, modesta della grande operazione messa in campo con il "taglia-leggi".

⁶⁴ Si tratta delle mozioni 1/00265 (Tabacci e altri), 1/00487 (Cozzolino e altri), 1/00491 (Prataviera e altri), 1/00493 (Balduzzi e altri).

18 giugno. Il contenuto di tale mozione, diversamente da quello di alcune delle altre presentate e poi ritirate in omaggio alla posizione comune raggiunta tra tutte le forze parlamentari di maggioranza e opposizione, non si distinse per particolare originalità, indicando quale strada maestra quella di una più organica stagione di codificazioni settoriali, ma fu senza dubbio significativo il consenso ottenuto intorno ad uno degli indirizzi qualificanti il documento finale dell'indagine conoscitiva, nel quale, del resto, il richiamo all'importanza dei codici e dei testi unici si associava alla denuncia di uno dei mali mai risolti della normazione nel nostro Paese, qual è la combinazione tra l'incessante produzione di nuove disposizioni e la loro dispersione in numerosi atti, con una debole capacità di impiegare adeguatamente la tecnica della novellazione.

Senza voler forzare questa chiave interpretativa, le iniziative poc'anzi riferite segnalano che sul terreno della semplificazione si registrasse in quel frangente un consenso che appare significativo, specialmente alla luce di un contesto politico-parlamentare che nella XVII legislatura fu fin dall'inizio caratterizzato da una dialettica particolarmente aspra.

Il primo atto in materia di semplificazioni del Governo, il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, si inserì in questo quadro e in esso trovarono effettivamente riscontro alcune delle proposte della Commissione per la semplificazione. La più rilevante fu probabilmente l'introduzione dell'Agenda per la semplificazione, quale piano pluriennale di interventi in quest'ambito comune a Stato e Regioni. Fu invero la legge di conversione – e non l'originaria versione dell'art. 24 del decreto – a prevedere per la Commissione bicamerale un compito di controllo sull'adozione e sull'attuazione dell'Agenda, a mezzo di periodiche relazioni del ministro competente all'organo parlamentare, ma fu comunque rilevante che tale strumento si trovasse suggerito all'interno del documento finale dell'indagine conoscitiva, rispondendo peraltro ad un metodo di pianificazione delle politiche pubbliche ormai da tempo raccomandato e praticato a livello europeo, del quale l'Italia aveva recentemente già fatto uso con l'Agenda per il digitale.

L'individuazione di questa funzione "a regime" in capo alla Commissione contribuì ad uno spostamento del *focus* della sua attività dal campo della semplificazione legislativa a quello della semplificazione amministrativa, secondo una direzione confermata dall'ampia delega che il Parlamento (con la l. 124/2015) assegnò al Governo per la riforma della pubblica

amministrazione (altro indirizzo programmatico contenuto nel documento finale dell'indagine conoscitiva prima menzionata). Non che questo abbia significato l'estraneità alle politiche di semplificazione della XVII legislatura, e dunque alle competenze della Commissione, di interventi di semplificazione normativa, che si ebbero sia con una nuova – ma certamente più limitata – operazione “taglia-leggi” sia con una importante attività di codificazione settoriale; tuttavia l'attività della Commissione rispecchia un quadro delle politiche di semplificazione più equilibrato tra dimensione normativa e amministrativa, nel quale esse si intrecciano maggiormente⁶⁵.

Ne risulta, appunto, anche un'attività più articolata della Commissione, nonché (almeno quantitativamente) più intensa (con un totale di centosessantatré sedute) rispetto alla già non trascurabile laboriosità registrata nella precedente legislatura⁶⁶. E in quest'ampio spettro di competenze e nella varietà della sua azione può rintracciarsi forse la cifra del suo consolidamento nel periodo considerato.

Volendone tracciare un quadro sintetico⁶⁷, oltre alle già menzionate audizioni svolte in funzione di verifica sullo stato di attuazione dell'Agenda per la semplificazione e dei progetti “Normattiva” e “X-leges”, devono segnalarsi due principali aree di azione.

La prima fu rappresentata dall'attività consultiva svolta prevalentemente sui decreti scaturenti dalle numerose deleghe contenute nella legge 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione (ma anche della delega in materia agricola e forestale: l. 154/2016). A loro volta, i decreti sembrano rispondere a tre tipi principali: un gruppo di decreti volti alla razionalizzazione di procedimenti ed enti, ma tendenzialmente estranei

⁶⁵ Specularmente, anche nella XVI legislatura non erano mancati provvedimenti ascrivibili alla dimensione della semplificazione amministrativa, che andarono dalla riduzione degli oneri amministrativi (si pensi alla SCIA) fino alla riduzione degli enti pubblici; tuttavia il *focus* dei lavori della Commissione, insieme alla legittimazione del suo ruolo, si concentrò, come si è visto, sull'operazione “taglia-leggi”.

⁶⁶ Il numero dei pareri su atti del Governo assegnati alla Commissione nella XVI legislatura fu però doppio rispetto a quello riguardante la XVII: 52 contro 27 (per la XVI leg., cfr. il documento di analisi n. 11 dell'Ufficio per la valutazione d'impatto del Senato dedicato a “Gli atti del Governo sottoposti a parere parlamentare”, dicembre 2017; per la XVII cfr. Dossier del Servizio per la qualità degli atti normativi dedicato a “La semplificazione normativa e amministrativa nella XVII legislatura”, aprile 2018).

⁶⁷ Rinviando, per la rassegna analitica delle attività svolte, al Dossier citato nella nota precedente.

alla logica della codificazione settoriale e riconducibili nell'alveo della semplificazione amministrativa; un gruppo di decreti che, invece, realizzarono un'opera di codificazione settoriale e, dunque, si presentano a cavallo tra le due dimensioni; un decreto, veicolante un'operazione di semplificazione normativa in senso stretto, recante l'abrogazione espressa e la modifica di disposizioni legislative, adottate tra il 2011 e l'entrata in vigore della l. 124/2015, che prevedessero provvedimenti non legislativi di attuazione (secondo un indirizzo favorevole al contrasto del fenomeno della "non attuazione" anch'esso contenuto nel documento finale dell'indagine conoscitiva del marzo 2014).

La seconda area di attività coincise con un impiego sistematico ma puntuale delle indagini conoscitive. La Commissione, infatti, oltre a quella "generale" condotta tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014, ne eseguì altre tre: sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze (ottobre 2015-febbraio 2016), sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo (giugno-dicembre 2016), sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale (febbraio-settembre 2017). Si tratta di tre ambiti tematici interessati, in quegli anni, da interventi normativi di riordino sui quali la Commissione non fu competente in sede consultiva, ma cui essa ritenne rilevante estendere la propria cognizione e il proprio controllo attraverso lo strumento dell'indagine conoscitiva. Non è agevole valutare se e quale impatto tali indagini – diversamente da quella svolta per prima – abbiano effettivamente avuto e, in questa misura, un simile esercizio dei poteri conoscitivi rischia dunque di essere annoverato tra quei casi che contribuiscono, complessivamente, ad una visione riduttiva dello strumento dell'indagine conoscitiva quando essa non possa essere – in tal caso per limiti di funzioni dell'organo bicamerale – finalizzata a specifiche iniziative assunte, in sede legislativa o di controllo, dalla commissione.

3.4. Cenni all'attività nella legislatura corrente (e qualche interrogativo nella prospettiva della conversione del "decreto Semplificazioni")

L'avvio incerto della XVIII legislatura non ha probabilmente favorito una rapida attivazione della Commissione per la semplificazione, la quale è avvenuta soltanto nel gennaio 2019, con l'elezione del presidente, che,

variando la prassi esistente per le bicamerali consultive, è stato tratto da uno dei gruppi che, in quel momento, si collocava all'opposizione ed oggi, invece, partecipa alla maggioranza di Governo⁶⁸.

Al momento⁶⁹, la Commissione ha svolto circa trentacinque sedute, tenendo alcune audizioni che, oltre a quelle di prammatica con il titolare del ministero competente all'inizio del mandato governativo, sono state finalizzate a compiti di controllo "ereditati" dalle precedenti legislature (verifica dello stato di avanzamento dell'attuazione dell'Agenda per il digitale e del progetto "Normattiva"), esaminando due atti del governo in sede consultiva (uno proveniente da una "coda" delle deleghe di cui alla legge Madia, l'altro di nuova attribuzione) e, infine, intraprendendo una indagine conoscitiva in materia di semplificazione dell'accesso dei cittadini ai servizi erogati dal Servizio Sanitario Nazionale.

Si tratta di attività che non si prestano ad osservazioni significative, a parte qualche notazione superficiale sulla conferma della prassi che vuole contrassegnato l'inizio dell'attività di tale Commissione da un'indagine conoscitiva – secondo un'opzione tematica, peraltro, che segnala una variazione rispetto a tutte le legislature precedenti –, piuttosto che sull'assenza, ad oggi, di particolari nuove attribuzioni da parte del legislatore.

L'unico spunto di riflessione, forse, attiene proprio al fatto che tale assenza sia al momento confermata anche dopo l'adozione da parte del Governo del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione", il quale non contiene alcun riferimento alla bicamerale.

Ora, non è inusuale che la previsione di compiti in capo alla Commissione per la semplificazione, quando vi sia di mezzo un intervento d'urgenza, si verifichi in sede di conversione e possa riguardare anche competenze importanti. Così come tale circostanza può dipendere dalla stretta connessione – benché il provvedimento risultasse in gestazione da più tempo – che i contenuti del decreto-legge in questione hanno con la situazione di emergenza sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19, la quale potrebbe consigliare di non frapporre tra adozione e

⁶⁸ Il 23 gennaio 2019 è stato eletto presidente il dep. Nicola Stumpo. Per la seconda legislatura di seguito, dunque, la presidenza di questa commissione è stata affidata ad un componente della Camera.

⁶⁹ Il presente articolo è stato chiuso il 17 luglio 2020.

attuazione del decreto troppi adempimenti procedurali. Certamente, però c'è da chiedersi se, nell'ambito di un atto d'urgenza che demanda così spesso e così estesamente la propria attuazione a provvedimenti governativi, non vi fosse spazio per qualche modalità di coinvolgimento del Parlamento nel controllo dell'esecuzione delle numerose misure previste dagli oltre sessanta articoli di cui si compone il decreto e se tale modalità non potesse consistere nell'individuazione della Commissione bicamerale competente in materia quale organo cui imputare tali funzioni. La conversione scioglierà, forse, questo nodo, in attesa di sapere se anche in questa legislatura, nonostante l'avvio lento, la Commissione per la semplificazione si ricaverà un ruolo di qualche rilievo.

4. Considerazioni conclusive e prospettive.

Nell'introdurre la figura della commissione bicamerale istituita dall'art. 14, comma 19, della l. 246/2005, si è detto che, al momento della sua previsione, essa presentava un profilo funzionale ascrivibile a una tipologia collaudata nell'esperienza repubblicana: veniva prevista come organo bicamerale *ad hoc*, con funzioni consultive sull'attuazione da parte del Governo di una vasta riforma affidata al meccanismo della delegazione legislativa, al fine di assicurare al Parlamento una maggiore partecipazione e una migliore capacità di controllo e indirizzo su tale attuazione.

Complessivamente, l'esperienza della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XV e, soprattutto, nella XVI legislatura ha corrisposto a tali aspettative, poiché l'attività della bicamerale si è coordinata con quella delle commissioni permanenti e il peso politico della sua azione ha trovato riscontro nella sua capacità di affrontare con intraprendenza le complicazioni generate dai d.l. 112 e 200 del 2008 e con autorevolezza la successiva fase di attuazione di una delega che, nel frattempo, anch'essa aveva concorso – seppure nelle modalità indirette già illustrate – a ristrutturare.

A valle di quel percorso e anche alla luce dell'esperienza maturata nella legislatura successiva, interessa soprattutto sottolineare alcuni aspetti.

In primo luogo, va notato che l'esperienza della bicamerale per la semplificazione concorre a confermare la tendenza, da tempo notata in dottrina, a esercitare la funzione consultiva sugli schemi di decreto

legislativo accentuandone la natura co-legislativa piuttosto che quella di controllo. Vanno in questa direzione, ad esempio, sia l'intensa attività, sostanzialmente emendativa, condotta dalla Commissione nella XVI legislatura con riferimento ai decreti legislativi "salva-leggi" (nn. 179/2009 e 213/2010) e "taglia-leggi" (n. 212/2010), sia l'evidente atteggiamento collaborativo che la tecnica di redazione dei pareri mostra nei confronti del Governo, tanto in quella vicenda quanto nella successiva concernente l'attuazione della riforma c.d. Madia della pubblica amministrazione nel corso della XVII legislatura⁷⁰.

In secondo luogo – e questo aspetto potrebbe in parte riequilibrare quello poc'anzi riferito – nell'esperienza della Commissione si può costantemente osservare un buon livello di dialogo e di cooperazione tra maggioranza e opposizioni: vi torneremo tra poco.

In terzo luogo, l'attività della bicamerale si è affiancata a quella delle permanenti senza che siano emersi particolari contrasti o conflitti con le stesse. Anzi, come si è già riferito, in occasione della elaborazione del d.lgs. 179/2009, la bicamerale assunse di un ruolo di coordinamento e di raccordo dell'attività consultiva delle medesime (tecnicamente, attraverso la richiesta di osservazioni da parte delle medesime). Questo livello di cooperazione è rimasto effettivamente un *unicum*, ma ciò non toglie che, comunque, in assenza di dati che testimonino l'emergere di antagonismi durante altre fasi dei lavori parlamentari sul "taglia-leggi", il caso continua a poter essere indicato come un efficace esempio di divisione del lavoro e come la prova che le commissioni bicamerali consultive possono giocare a somma positiva sul tavolo del controllo parlamentare, senza interferire con quelle permanenti: si tratta, a nostro avviso, di una delle direttrici di sviluppo più proficue, benché non facili, che questo e altri organi bicamerali dotati di una competenza *ad hoc* su materie tendenzialmente trasversali rispetto agli ambiti assegnati alle permanenti dovrebbero sviluppare (il che potrebbe avvenire, se non con il supporto di

⁷⁰ Nella vicenda del "taglia-leggi", oltre a non formulare mai condizioni, ma soltanto osservazioni, la Commissione, in alcuni casi, scelse – con l'assenso dei gruppi di opposizione – di non formulare il parere espresso, ma di inviare soltanto la relativa proposta al Governo, allo scopo di non pregiudicare il rispetto dei termini della delega. Anche nella XVII legislatura la Commissione, tranne che in un singolo caso (sull'atto di governo n. 392), la commissione non ha mai formulato condizioni ma sempre osservazioni.

una modifica regolamentare, almeno con l'adozione di intese tra i presidenti di assemblea).

Quanto si è detto sembra indebolire anche l'opinione, formulata con specifico riguardo alla Commissione per la semplificazione – mentre l'accusa di antagonismo con le commissioni permanenti è riferita classicamente alla generalità delle commissioni bicamerali consultive⁷¹ –, per cui tale organismo finirebbe per sovrapporsi indebitamente con il Comitato per la legislazione della Camera⁷². Se è vero che alcune questioni fatte emergere dalla bicamerale, in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo o di relazione periodica sull'attuazione della delega “taglia-leggi”, hanno riguardato aspetti di tecnica legislativa, stante la centralità di questi profili per la funzionalità dell'operazione di semplificazione normativa allora in corso, occorre notare che, fuori da operazioni di abrogazione sul modello del “taglia-leggi”, i pareri del Comitato per la legislazione e della Commissione per la semplificazione guardano ad aspetti diversi e l'attività della Commissione presenta margini di contributo alla qualità sostanziale della legge derivanti anche dalla possibilità di supportare la propria attività consultiva mediante le procedure conoscitive che abbiamo visto essere una costante di questo organo.

Proprio la praticabilità di canali stabili di dialogo all'interno e all'esterno delle istituzioni, infatti, costituisce una delle potenzialità dell'indagine conoscitiva che la bicamerale sembra aver valorizzato con maggior continuità lungo le quattro legislature di attività

La possibilità di una combinazione positiva dei procedimenti disponibili da parte della Commissione per la semplificazione, in effetti, è stata notata più volte. Nella XVI legislatura l'indagine conoscitiva è stata impiegata come strumento di confronto continuativo con il Governo, così come di acquisizione di informazioni e proposte da parte di altre

⁷¹ A. Zorzi Giustiniani, *Il bicameralismo italiano e le funzioni non legislative del Parlamento: riflessioni nella prospettiva di un'analisi storico-comparativa*, cit., p. 72.

⁷² In tal senso, L. Di Majo, *Tra semplificazione e semplicità. Brevi riflessioni per un ordinamento giuridico... di qualità*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 1 (2014), p. 8. Più attenta a considerare vantaggi e svantaggi, pur non eludendo il problema delle duplicazioni, è la posizione di J. Luther, *Semplificare la semplificazione? I lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVIa legislatura*, in Id., P.M. Vipiana (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *Polis Working Papers*, n. 208, dicembre 2013.

istituzioni o delle organizzazioni di categoria, tale da sorreggere sia la funzione co-legislativa svolta mediante i pareri sugli schemi di decreto legislativo sia la funzione di controllo in sede di verifica sullo stato di attuazione della delega. Inoltre, nella XVII legislatura, l'indagine conoscitiva avviata all'inizio del mandato della Commissione, approvata all'unanimità, ha favorito il raggiungimento di una mozione unitaria alla Camera dei deputati ed è riuscita a incidere significativamente sui contenuti delle principali iniziative governative in tema di semplificazione, ad iniziare dall'introduzione di un'agenda di settore, sulla cui attuazione il legislatore parlamentare ha voluto poi prevedere un ruolo di controllo della Commissione medesima.

Il che, complessivamente, va a confermare come la perdita di spazi di incidenza parlamentari in sede di formazione della legge, possa essere compensata, almeno parzialmente, con un recupero attraverso un accorto utilizzo delle funzioni non legislative, che, nel caso di specie, troviamo comporsi in una combinazione virtuosa.

Queste notazioni positive, tuttavia, non sgombrano il campo da rischi e dubbi che l'esame dell'esperienza della Commissione bicamerale può conservare almeno in parte.

Il primo ordine di tali dubbi e rischi attiene ad una circostanza che, come si è già detto più sopra, conviene non enfatizzare. È vero: non può negarsi che tanto nella XVI quanto nella XVII la Commissione bicamerale ha beneficiato della capacità del suo presidente di agire formalmente *uti singulo*, ma sostanzialmente in sinergia con la posizione della commissione da lui presieduta, all'interno della propria camera di appartenenza. Se e quanto questo fattore personale sia determinante non è dimostrabile né in un senso né nell'altro; ed è del resto assai noto come la qualità di chi ricopre la carica di presidente di commissione sia sempre, anche presso le permanenti, un fattore che pesa sui lavori dell'organo. Tuttavia, non si può sottovalutare che, all'interno delle dinamiche parlamentari, la presidenza di una commissione bicamerale rappresenti una posizione ambita e di prestigio, tale da poter innescare una competizione tra personalità adatte al ruolo più che in altri casi. Inoltre, la capacità dei singoli commissari di valorizzare, nella propria azione entro l'organismo bicamerale, la funzione svolta all'interno di una commissione permanente (e viceversa), nonché all'interno della propria camera di

appartenenza, è di per sé una eventualità che pare avere, in potenza, più vantaggi che svantaggi.

Il secondo ordine attiene ad una ripetizione stanca, riduttiva e, sul lungo termine, depotenziante dell'indagine conoscitiva come metodo stabile di lavoro. Si è visto che tale strumento si può utilizzare in modo diverso, quale *fil rouge* dell'azione della Commissione lungo tutta la legislatura, oppure come puntuale veicolo per condurre all'attenzione della Commissione temi che riguardano il suo ambito di competenza, ma rispetto ai quali essa non ha attribuiti compiti che le consentano di incidere sui lavori parlamentari. Non sfugge però che, quando l'indagine non sfoci in una qualche iniziativa formale o non abbia ricadute immediate sull'esercizio delle altre funzioni della Commissione, bensì rappresenti soltanto il tentativo di alimentare il dibattito sul tema e attrarre su di esso l'attenzione, allora o questo tentativo percorre risolutamente la via dell'instaurazione di un legame forte con le organizzazioni economiche e sociali (o anche altre istituzioni pubbliche), tale per cui l'indagine conoscitiva diviene uno strumento di rappresentanza⁷³, oppure il rischio è che essa non faccia altro che aggravare la frustrazione sia per la perdita di centralità delle Camere sia per la carenza di rappresentanza della società nel processo di produzione normativa.

Si gioca qui, in effetti, una buona parte dell'effettiva capacità di un organo bicamerale come la Commissione per la semplificazione di apportare un reale contributo al miglioramento della legge sotto un profilo sostanziale, ovvero che sia in grado di favorire, da un lato, la semplificazione della legislazione e dei procedimenti amministrativi, senza inondare l'ordinamento di nuove norme semplificatrici: su questo piano, il confronto che può conseguirsi in sede di procedure conoscitive rappresenta uno strumento difficilmente rinunciabile, specie nell'ottica di un monitoraggio costante dell'attuazione delle misure di semplificazione.

In tal senso, si manifesta un'altra virtualità positiva che presto può trasformarsi in un rischio esiziale per un organismo come la

⁷³ Secondo le coordinate ispiratrici, del resto, della riforma dei regolamenti parlamentari degli anni Settanta che per prima aprì con convinzione ad un impiego a largo spettro dei poteri conoscitivi: si veda sul punto E. Gianfrancesco, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna 2012, pp. 139 ss.

Commissione: la sua funzione di controllo, infatti, può tradursi un rituale di maniera oppure dar luogo a un confronto impegnativo con il Governo. L'impressione è che nel periodo esaminato si siano alternati l'uno e l'altro approccio; anche se il tendenziale instaurarsi di un clima di collaborazione tra maggioranza e opposizione, insieme all'estraneità già rilevata dei lavori delle bicamerali allo "scontro" quotidiano che può registrarsi presso le permanenti, può favorire un atteggiamento di maggior terzietà da parte del presidente della commissione e, in generale, di maggior autonomia dei commissari appartenenti alla maggioranza.

Infine, come conferma anche la recentissima approvazione del decreto-legge n. 76/2020, le politiche di semplificazione proseguono ad essere un veicolo trainante non solo per le politiche della legislazione, ma in generale per la disciplina dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese. Un veicolo che il Governo è sempre tentato di manovrare da solo, ad iniziare dalla scelta della fonte mediante la quale introdurlo nell'ordinamento, secondo una prassi ormai pluriennale. In questo contesto, il rafforzamento dei poteri di controllo degli organi parlamentari continua ad essere un presidio non rinunciabile e, come si è visto, intorno ad essi una Commissione come quella per la semplificazione può iniziare a costruire un ruolo potenzialmente maggiore di quanto l'attribuzione di una singola puntuale competenza potrebbe far pensare; a patto che l'organo sappia valorizzare – al di là dell'apparente paradosso nominalistico – la propria "specializzazione" in un settore di politiche "trasversali", mediante un elevato grado di proattività nell'esercizio combinato dei diversi poteri che la legge e i regolamenti parlamentari le mettono a disposizione.

Abstract: The essay aims to study the activity of Parliamentary Committee for the rationalization of regulation, since its creation until today. Proceeding from the analysis of the rules concerning its functions and of the concrete functioning of this parliamentary body, the paper offers an interpretation about the role of Committee in the light both of development of policies for rationalization of regulation and of evolution of the role of Parliament within the relationship with the Cabinet. The experience of this Committee, in fact, is a good "test-bed" about the trends concerning the cooperation between the Parliament's Chambers and about the combination of parliamentary powers of control, political address and co-legislation.

Keywords: Parliamentary powers of control; Rationalization of regulation; Bicameral bodies.