

MEMORIA

Intervento del Prof. Vincenzo Lippolis, già ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e dell'Università degli Studi Internazionali di Roma per l'AUDIZIONE, del 5 febbraio 2024, al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in occasione della indagine conoscitiva sui "Profili critici della produzione normativa per il miglioramento della qualità della legislazione"

1. Ringrazio i due Comitati e i presidenti per l'invito ad intervenire in questa significativa indagine conoscitiva. Venendo al merito, risulta necessario evidenziare in primo luogo come le problematiche oggetto di indagine necessitano di un inquadramento prospettico storico atto a riconoscere le modalità e le condizioni della loro esistenza.

Alla luce di tutte le elaborazioni, le statistiche e i dati che gli uffici di Camera e Senato hanno raccolto e predisposto in numerosi rapporti che si sono succeduti nel tempo, sono due gli aspetti fondamentali che riguardano il problema della produzione normativa e che necessitano di essere discusse. Da un lato, la prevalenza del Governo, dall'altro, la confusione attraverso cui si sviluppa il procedimento legislativo.

Per quanto riguarda la prevalenza del Governo, è opportuno chiarire che in tutti gli Stati di democrazie consolidate è il Governo che ha la guida del procedimento legislativo e della legislazione, la disponibilità dell'ordine del giorno delle assemblee parlamentari, la possibilità di accelerare le procedure.

Forse il caso italiano si presenta come una deformazione in quanto non disposto ad accogliere fino in fondo questo dato: nella prima parte di vita della nostra Repubblica, dal 1948 al 1994, per condizioni politiche specifiche, vi fu un'interpretazione del regime parlamentare a tendenza assembleare. Era il Parlamento il luogo centrale della produzione legislativa, mentre il disegno di legge del Governo rappresentava solo una traccia, sulla quale poi vi era un incisivo lavoro di elaborazione parlamentare, in un dialogo tra maggioranza e opposizione.

La nostra Costituzione non dava e non dà tuttora al Governo alcuno strumento che gli consenta di assumere un ruolo di guida delle procedure parlamentari e garantisca la tempestività dell'attuazione legislativa del suo programma politico. In Costituzione c'è solo la previsione del potere di decretazione d'urgenza. Solo in via consuetudinaria si è affermata la questione di fiducia, uno strumentario abbastanza pesante e non flessibile.

Per anni, la posizione in Parlamento del Governo italiano è rimasta formalmente la più debole nel panorama europeo, con procedure parlamentari tortuose e di durata non del tutto prevedibile. A ciò si deve aggiungere poi un dato politico che permane ancora oggi: i Governi sono quasi sempre di coalizione, a volte anche molto eterogenea. Questo dato genera la difficoltà a trovare accordi anche all'interno della maggioranza governativa ed è stato molto spesso l'elemento di difficoltà di un procedimento legislativo ordinato e scorrevole.

La realtà politica però muta più velocemente di ciò che i modelli costituzionali prevedono. Per superare le lentezze e gli incagli delle procedure parlamentari, il Governo progressivamente è venuto a costruirsi degli strumenti che gli hanno consentito di assumere un ruolo determinante. Questi strumenti sono stati l'uso del decreto-legge al di fuori della lettera dell'articolo 77 della Costituzione e la questione di fiducia, che è degenerata dal suo significato originario, quello di ricompattare la maggioranza, ed è diventata «fiducia tecnica», cioè posta solo per un'accelerazione dei tempi del procedimento (questo dal 1980 con il Governo Cossiga, che teorizzò proprio questo aspetto).

A questi due strumenti, che spesso, come è noto, vengono combinati, è emersa in via di prassi un'originale e perversa creazione, il maxiemendamento. Si tratta di uno strumento non nuovo, ma che ha trovato origine negli anni Ottanta e ad oggi è stato sostituito dalla prassi di porre la fiducia sul testo della Commissione.

In sostanza, il Governo, attraverso la combinazione di decreto-legge, questione di fiducia e maxiemendamento, ha costruito una procedura che è l'equivalente del voto bloccato previsto dalla

Costituzione francese, cioè la possibilità di chiedere all'Assemblea parlamentare di deliberare su un testo, che è lui a decidere, con un'unica votazione.

Deve essere segnalato che il Parlamento, per certi versi, si è mostrato anche acquiescente a questa prassi. In sede di esame della legge di bilancio, ad esempio, la Commissione bilancio della Camera, dopo aver esaminato tutti gli emendamenti, costruisce essa stessa un testo in un unico articolo, per consentire al Governo di porre la fiducia e quindi sveltire l'andamento dei lavori, tenendo conto di quello che si è deciso nella Commissione. Anche da parte dello stesso Parlamento, quindi, non c'è sempre una vigilanza particolare su questi problemi. Le necessità politiche fanno premio sulla purezza del procedimento.

Nello stesso tempo, come è stato già segnalato, si è reso più facile approvare una legge che un regolamento. Si è avuto il fenomeno della fuga dal regolamento, con un appesantimento di tutto l'ordinamento. Oggi, la situazione rispetto ai primi anni della Repubblica è cambiata, a partire dalle minuziose norme dell'istruttoria legislativa previste dalla riforma del regolamento della Camera del 1997 e che aprivano spazi alla partecipazione delle opposizioni non hanno trovato nei fatti quasi alcuno svolgimento.

In definitiva, si pone il problema di una revisione complessiva del procedimento legislativo, che consenta a tutti i soggetti parlamentari di esprimersi in maniera compiuta, attraverso idonei ambiti di discussione, sulle specifiche opzioni legislative. C'è necessità di una ristrutturazione del procedimento legislativo, che secondo un'espressione usata in una decisione del *Conseil constitutionnel* francese nel 2006, deve tutelare «le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire», chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare. Ogni componente deve avere la possibilità di esprimere a sufficienza le proprie posizioni, di spiegarle non solo all'organo parlamentare, ma anche di fronte all'opinione pubblica.

Va segnalato inoltre che, abbandonate le visioni del Parlamento durate fino agli anni Novanta, in quest'opera si debba dare al Governo procedure snelle, con tempistiche prevedibili, che consentano un approfondimento e l'emergere delle posizioni politiche alternative, ma, nello stesso tempo, eliminino gli aspetti patologici che si sono venuti a creare.

2. Il programma dell'indagine parte dalle problematiche del decreto-legge. Si tratta di una questione di lunga data in quanto già negli anni Settanta si parlava del decreto-legge come di un'iniziativa legislativa rinforzata. Vari sono stati i tentativi operati dalle varie Commissioni bicamerali (De Mita, Iotti e D'Alema) poi dal progetto sostenuto da Renzi di costituzionalizzare una serie di limiti al decreto-legge, o limiti per materia oppure costituzionalizzando quei limiti che sono indicati nell'articolo 15 della legge n. 400, cioè che i decreti-legge devono essere specifici, omogenei, non contenere deleghe e così via.

Ad oggi, risulta complesso ipotizzare una riforma costituzionale che affronti questo tema. Appare difficile che riprendere tali questioni, anche perché, se si tiene conto delle condizioni politiche, alla maggioranza una situazione di questo tipo risulta piuttosto utile.

Una prima possibilità è quella di intervenire mediante i regolamenti parlamentari. Si pensi poi al sistema di "voto a data certa", che, se ben disciplinato e adottato in entrambe le Assemblee, potrebbe avere un effetto deflattivo rispetto all'uso del decreto-legge. Innovazione da tempo dibattuta, cui fino a qualche anno fa una parte della dottrina negava che potesse essere implementato con regolamento, ma con norma costituzionale.

Altra possibilità sarebbe rimuovere dal procedimento tempi morti e appesantimenti inutili. La Giunta del Regolamento della Camera si sta attualmente occupando di un testo predisposto da un Comitato, per cercare di concentrare il dibattito. Si tratta probabilmente di un'ottica ancora riduttiva, relativa alla compressione dei tempi di intervento, rispetto a cui qualcosa venne fatto con le riforme degli anni Ottanta.

Procedendo, sarebbe opportuno riflettere sull'utilità di mantenere l'istituto dell'ordine del giorno come indirizzo al Governo sull'attuazione della legge, ad oggi fase abbastanza superflua nel dibattito parlamentare.

Ulteriore appesantimento è specifico della Camera dei Deputati, con la sospensione per ventiquattr'ore, prima della votazione della fiducia. Si potrebbe riflettere nel merito della disposizione, ma va segnalata primariamente la sua assenza dal funzionamento del Senato. Tale misura rientrava in una disciplina della questione di fiducia che era volta, da un lato, ad accettarla nel regolamento (prima del 1971 era disciplinata solo dalla prassi), a condizione di contenerla e di non renderla troppo agevole per il Governo.

Ancora, si potrebbe riflettere sulla severità per quanto riguarda l'inammissibilità degli emendamenti. Per quanto riguarda i maxiemendamenti, anche in relazione alla confusione che comportano per la consultazione delle leggi, converrebbe con norma regolamentare prevedere che gli articoli debbano avere una rubrica e debbano essere specifici, omogenei e corrispondenti alla rubrica, cioè in un certo senso quello che la legge n. 400 dice per i decreti-legge prevederlo per gli articoli. Ciò renderebbe automaticamente inammissibili i maxiemendamenti e ne deriverebbero dei testi di legge leggibili. Infine, si potrebbe pensare altri piccoli accorgimenti, ad esempio il distanziamento tra voto sugli articoli e voto finale per la ripulitura del testo, come già previsto nell'articolo 103 del Regolamento del Senato e implicitamente nell'articolo 91 del Regolamento della Camera.

3. Quanto alla questione del cosiddetto "bicameralismo alternato". Il fenomeno è ancora più grave di quanto possa contenere l'espressione: non c'è un'Assemblea che decide e l'altra che si limita a ratificare, ma c'è una Commissione che decide e l'altra Assemblea no. Il testo viene confezionato in Commissione con i metodi prima menzionati e in Aula viene posta la fiducia dal Governo. Seguendo questo procedimento, alla fine, la decisione rimane nelle mani di un'unica Commissione di un ramo del Parlamento, salvo voti del tutto contrari in Assemblea.

Per venire incontro alla richiesta dell'audizione, ovverosia di tentare di tracciare alcune soluzioni percorribili, va evidenziato un punto di fondo: la effettività delle norme regolamentari. In realtà, il Senato (attraverso l'articolo 78, comma 5) aveva affrontato da tempo questo problema, stabilendo che, quando un decreto-legge è in prima lettura al Senato, è necessario organizzare la discussione in maniera tale da chiuderla entro 30 giorni, per dare la possibilità alla Camera dei deputati di intervenire. Si tratta nei fatti di una norma desueta, a cui ricondurre il fenomeno del cosiddetto «bicameralismo alternato». Gli interventi che si possono immaginare mediante i regolamenti parlamentari devono trovare rispondenza e non avversione nei comportamenti delle forze politiche altrimenti mancano di effettività e rimangono lettera morta.

4. L'altro aspetto del tutto diverso ma comunque necessario per svolgere una trattazione completa è il problema della scrittura delle norme, sulla quale i Comitati meritoriamente intervengono. Una notazione abbastanza ovvia, che è stata già fatta: evitare gli intrecci di rinvii. Le norme devono essere comprensibili, senza dover far ricorso a complesse e complicate ricerche, e questo obiettivo deve essere perseguito dall'origine della scrittura dei testi che poi danno avvio al procedimento, cioè già in fase governativa, e poi anche gli emendamenti parlamentari devono seguire questa linea.

Il punto fondamentale è il susseguirsi delle diverse fasi in maniera affannata, con scadenze che si impongono all'improvviso o vengono percepite come essenziali da perseguire all'improvviso, e non vi è un'effettiva programmazione normativa da parte del Governo, ai sensi del DPCM n. 169 del 2017. I Comitati fanno quello che è in loro potere, intervengono e segnalano una serie di distorsioni della scrittura delle leggi, ma i loro pareri non sono vincolanti. Quando c'è un problema politico, alla fine il parere del Comitato viene superato. È un'attività che comunque lascia una traccia, un segno e un'importante testimonianza, che quindi deve essere proseguita.

Procedendo ad un altro campo, in cui i Comitati potrebbero svolgere una significativa attività, è quello a valle del procedimento legislativo. La confusione del nostro ordinamento dipende dal modo con cui vengono confezionate le leggi, ma anche dal fatto che manca un'attività di codificazione ex post delle stesse. Ci sono norme che vagano nell'ordinamento, non accorpate in testi organici. Si dovrebbe svolgere un'attività di codificazione ordinaria che abbia il carattere della continuità e che intervenga ex post al fine di dare ordine alla legislazione, per creare condizioni di ricercabilità e comprensibilità delle norme.

Il modello potrebbe essere quello francese: fare dei codici di settore nei quali, senza modificare il contenuto, si possa migliorare la leggibilità, eliminare errori materiali, riferimenti e richiami a istituti obsoleti, fare abrogazioni espresse invece delle abrogazioni implicite e così via, trattandosi in sostanza di una serie di modifiche formali; tali testi unici potrebbero essere definiti di mero riordino, ma potrebbero essere anche di riordino e di semplificazione. In Italia sono stati elaborati testi unici e codici di settore: si sono fatti in materia fiscale, poi, in base alla legge Madia del 2015, sulla protezione civile, sulle società a partecipazione pubblica, però non si è sviluppata come un'attività continuativa e che fornisca sistemazione organica all'ordinamento.

Nel segnalare ai Comitati un ultimo punto, conviene domandarsi quale struttura può dedicarsi a questo tipo di attività. Si potrebbe pensare agli uffici legislativi dei ministeri, oppure a creare un soggetto o una unità presso Palazzo Chigi, ma si potrebbe pensare anche di affidare questa attività proprio ai Comitati della legislazione delle Camere, naturalmente adeguatamente supportati da strutture tecniche in grado di svolgere quest'opera. I Comitati dovrebbero agire congiuntamente come una Commissione bicamerale. I codici dovrebbero trasformarsi in iniziative parlamentari presentate dai Comitati e avere la sanzione legislativa. Potenzialmente, si tratta di un settore nel quale l'attività dei Comitati potrebbe avere uno sviluppo e dare, oltre a quello che già danno, un contributo significativo al mantenimento del nostro ordinamento.