

Nicola Lupo

Ordinario di diritto pubblico nella LUISS Guido Carli di Rome, direttore del CESP-Centro di studi sul Parlamento

Memoria per audizione presso i Comitati per la legislazione di Camera e Senato

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva congiunta su

“Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione”

Lunedì 18 marzo 2024, ore 17,30

1.

Nel ringraziare calorosamente per l'invito, mi sia consentito esprimere altresì, in via preliminare, un compiacimento per il formato con cui si sta svolgendo questa indagine conoscitiva su “Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione”. Dal mio punto di vista, si tratta quasi di un sogno che si avvera: un Comitato per la legislazione finalmente operante, dall'inizio di questa legislatura, anche al Senato, e che agisce non parallelamente ma congiuntamente con quello della Camera, che è attivo dal 1° gennaio 1998.

Se non un vero e proprio sogno, di sicuro un segno importante di cooperazione tra le due Camere, che sta dando ottimi risultati: linee divergenti, o anche soltanto autonomamente definite da ciascun Comitato per la legislazione rischiano di essere poco giustificabili e debolissime, e di ricevere perciò meno attenzione, mentre un'attività ben coordinata da parte di due organi monocamerale, inseriti a pieno titolo nel sistema delle commissioni permanenti di Camera e Senato, si presta ad essere ancora più incisiva rispetto a quella di un ipotetico organo bicamerale (che peraltro già esiste, essendo identificabile nella Commissione bicamerale per la semplificazione, anche se in questa legislatura non si è ancora costituita).

È un modello che, a mio avviso, va valorizzato ed esteso, anche perché perfettamente coerente con la lettura che, tra gli altri, Andrea Manzella ha da tempo offerto del nostro bicameralismo, e che la prassi ultrasettantennale, fatta anche di revisioni costituzionali fallite o riuscite nel corso dei decenni, oltre che di scioglimenti sempre contestuali (a partire dal primo, nel 1953), ha gradualmente e decisamente rafforzato.

2.

Apprezzo anche molto che il *focus* della prima indagine conoscitiva sia stato rivolto alle disfunzioni dei processi di produzione normativa e a migliorarne la qualità. Un oggetto che è chiaramente in linea con quello che può ritenersi il *core business* dei due Comitati per la

legislazione, ma che vale anche a segnalare come negli ultimi decenni, nonostante la incessante e preziosa attività del Comitato per la legislazione della Camera, e ora anche di quello del Senato, si sia registrato un progressivo, apparentemente inarrestabile, incremento di tali disfunzioni.

Non credo peraltro occorra soffermarsi molto, in questa esposizione, su quali siano tali disfunzioni, né sulle loro cause. Tali fenomeni sono accuratamente analizzati dalla documentazione dei Servizi di Camera e Senato, spesso predisposta proprio sulla base di esigenze conoscitive manifestate dai Comitati per la legislazione, e le loro evoluzioni sono state al centro di numerosi e approfonditi studi, svolti da tanti costituzionalisti e politologi. Inoltre, molto è stato già detto dagli illustri auditi che mi hanno preceduto, in questa indagine conoscitiva.

Credo che abbia più senso soffermarsi su alcuni possibili rimedi, volti a superare l'attuale "stato dell'arte": uno "stato dell'arte" che a mio avviso è davvero indifendibile e necessita di trattamenti piuttosto drastici. Certo, il sistema istituzionale sta comunque in piedi, e anzi – si potrebbe argomentare – i meccanismi attualmente in essere hanno tra i loro pregi indiscutibili quelli della flessibilità e dell'adattabilità alle diverse circostanze. Come del resto si è avuto modo di constatare, anzitutto nella reazione alla pandemia del Covid-19 e nella gestione del conflitto in Ucraina, così come nella predisposizione dell'ingente mole di atti normativi necessari per tenere fede agli impegni, in termini di riforme e investimenti, assunti con il PNRR.

Resto però convinto che l'effetto complessivo delle attuali modalità di produzione normativa sia assolutamente deleterio per la politica e per le istituzioni, oltre che per la qualità delle politiche pubbliche. E, elemento non marginale, credo altresì che tali modalità di produzione normativa abbiano contribuito non poco alla sensibile riduzione del ruolo del Parlamento nel sistema istituzionale, che è davanti agli occhi di tutti.

In particolare, mi pare che le attuali modalità di produzione normativa pongano una serie di incentivi a favore dell'adozione di norme contingenti, frammentarie, destinate a durare poco, così accentuando il problema principale che oggi le democrazie contemporanee devono fronteggiare, che è quello dello *short-termism*, o "presentismo": il problema che viene spesso richiamato come il tema della "veduta corta". In estrema sintesi, le democrazie contemporanee, chiamate com'è noto a competere quotidianamente, anzitutto sul piano economico e finanziario, oltre che in chiave di influenza geopolitica, con sistemi nazionali che democratici non sono, rischiano di pagare un prezzo assai elevato, perché il dipendere da meccanismi di tipo elettorale fa sì che le politiche definite nei processi decisionali democratici si muovano

soprattutto nell'ottica di favorire esigenze contingenti o immediate, al fine di accrescere il consenso nelle successive elezioni.

Ovviamente, gli antidoti a questo problema si possono e si devono immaginare anche e anzitutto sul piano della disciplina delle elezioni e delle loro tempistiche, ma alcuni di essi riguardano necessariamente i processi di produzione normativa.

La disciplina di tali processi dovrebbe essere infatti rivolta a introdurre incentivi di tipo esattamente opposto, che incoraggino la "veduta lunga": ossia che agevolino il perseguimento di interessi di medio-lungo periodo; spingano al superamento dei poteri di veto, evitando che il legislatore ne finisca vittima; incoraggino il legislatore a muoversi in chiave di inveroamento e di ri-bilanciamento dei valori costituzionali, invece di lanciarsi all'inseguimento dell'ultimo fatto di cronaca.

Il Parlamento, insomma, dovrebbe essere soprattutto il luogo in cui confrontarsi sulla lettura aggiornata dei principi e dei valori costituzionali. Ad esempio, dando seguito ai tanti "moniti" che la Corte costituzionale ha rivolto, anche ricorrendo a nuove tecniche processuali, nei confronti del legislatore. È un profilo già segnalato da Marta Cartabia nella sua audizione. E proprio stamani si è svolta la relazione annuale, in cui il Presidente Barbera ha giustamente insistito in proposito, citando in particolare i casi delle discipline del fine vita e dei figli di coppie dello stesso sesso. Oppure, prendendo in adeguata e tempestiva considerazione le esigenze, anch'esse "costituzionali" perché discendono dall'art. 11 Cost., che costantemente emergono in sede europea. Ad opera delle Corti europee, ma non solo da loro: penso ad esempio al rapporto annuale della Commissione europea, da cui emerge, per fare un solo esempio, l'urgenza di approvare una legislazione sul *lobbying*. E inoltre, perché no, anche in dialettica con le autorità indipendenti, e i loro orientamenti, come suggeriva Fabio Cintioli nel corso della sua audizione.

Ovviamente, non è questa la sede per delineare con precisione quali debbano essere questi incentivi alla "veduta lunga". Tuttavia, mi piace sottolineare, da un lato, che la stessa esistenza dei Comitati per la legislazione si colloca in questa logica, visto che essi sono chiamati a perseguire un obiettivo di lungo periodo, quale è quello della qualità della legislazione. Dall'altro, più in generale, che i rimedi dovrebbero essere abbastanza radicali, visto che le sedi e le modalità della rappresentanza politica sono stati interessati da trasformazioni e sfide epocali, le quali richiedono innovazioni profonde. Posso, a tal fine, richiamare il titolo di un libro, di uscita imminente, curato da studiosi e *practitionners* del Parlamento inglese: "*Reimagining Parliament*".

In questa chiave, la riduzione dei parlamentari di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2020 poteva aprire una bella finestra di opportunità, che finora è rimasta non sfruttata, appunto a causa della “veduta corta”, purtroppo, che ha spesso fin qui caratterizzato i lavori delle Giunte per il regolamento e le opzioni privilegiate dai gruppi parlamentari nell’organizzazione delle Camere e nell’esame delle riforme dei regolamenti parlamentari.

3.

Vengo ora, nella logica indicata, ad esaminare, seppure in sintesi, alcuni dei rimedi più strettamente attinenti alla produzione normativa, seguendo lo schema che ci è stato proposto.

Muovo perciò da quelli relativi alle *“tendenze recenti in tema di decretazione d’urgenza, con particolare riguardo ai fenomeni della confluenza e dell’intreccio tra decreti-legge e dei decreti-legge a contenuto multisetoriale, nonché al fenomeno del c.d. monocameralismo alternato”*.

È chiaro che le degenerazioni sono molteplici e si sono ulteriormente aggravate, in particolare con riguardo ai decreti-legge, in questa legislatura. Non intendo in alcun modo giustificarle: ne ho più volte evidenziato la gravità e le conseguenze nefaste. Tuttavia, vanno al tempo stesso comprese le ragioni del persistente, e anzi crescente, successo dello strumento. Quello dei decreti-legge è, infatti, un canale di produzione normativa comodissimo per tutti i protagonisti dei processi di produzione normativa: per il Governo e per i singoli ministri, i quali hanno modo di predisporre norme che, una volta approvate dal Consiglio dei Ministri e rifinite nei passaggi successivi, entrano immediatamente in vigore (salvo poi subire rilevanti e numerose modifiche nel corso della conversione, anche su iniziativa dello stesso Governo); per i parlamentari, i quali possono aggiungere ulteriori disposizioni al decreto-legge, in sede di conversione, con la certezza che i loro emendamenti, se ammissibili e approvati, entreranno in vigore in tempi rapidissimi, con la pubblicazione della legge di conversione; infine, per i rappresentanti di interesse, i quali possono sfruttare tutte queste opportunità, agendo o sul Governo o sui parlamentari (e a volte un po’ sull’uno e un po’ sugli altri).

Il punto fondamentale è che questa straordinaria attrattività dei decreti-legge (e delle relative leggi di conversione) è ulteriormente accresciuta dal fatto che gli altri canali di produzione normativa sono assai difficilmente praticabili.

Si pensi in particolare, anzitutto, all’alternativa per così dire più naturale: ossia, all’iniziativa legislativa ordinaria, la quale procede assai lentamente, non solo – com’è risaputo, e seppur con qualche eccezione

– una volta presentata in Parlamento, ma ancor prima nella fase endo-governativa, che procede assai più a rilento, sia nei passaggi più formalizzati (si pensi, per tutti, al coinvolgimento del sistema delle Conferenze o alla “bollinatura” da parte del Ragioniere generale dello Stato), sia in quelli più informali. Basti qui citare l’esempio del disegno di legge di delega per la semplificazione normativa (in cui, tra l’altro, si mira ad introdurre una legge annuale per la semplificazione normativa e la VIG-Valutazione di impatto generazionale, ossia una delle misure volte ad aiutare il legislatore a considerare gli effetti sui più giovani e sulle generazioni future, che verrebbe ad essere inserita all’interno dell’AIR), che è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2023 e che ancora attende di essere ri-approvato e poi trasmesso alle Camere.

Oppure, forse con ancora maggiore chiarezza, agli atti normativi che per definizione dovrebbero essere più agevolmente modificabili, trattandosi di normazione di rango secondario: il riferimento è ai regolamenti del Governo i quali, anche quando urgenti, richiedono come minimo 6 mesi di tempo, per completare il loro *iter*; quando non parecchi di più, specie ove il Consiglio di Stato adotti pareri interlocutori. In questa chiave, è certo che non si riscontrano più quegli effetti che a suo tempo potenzialmente si collegavano alla delegificazione, in termini di flessibilizzazione dell’ordinamento: anzi, il ricorso a fonti secondarie si rivela invece per più versi controproducente, potendo queste intervenire in un ambito materiale più ristretto di quello delle fonti primarie statali (alla luce dell’art. 117, sesto comma, Cost.) ed essendo innegabile che oggi sia decisamente più facile e più rapido modificare una legge di quanto non sia cambiare un regolamento.

Quindi, per muovermi – come preannunciato – in chiave propositiva, direi che bisogna agire nel senso di disincentivare i decreti-legge e, soprattutto, nel senso di rendere più facilmente e rapidamente percorribili i procedimenti ordinari di produzione normativa, a livello primario come a livello secondario.

Il che vuol dire, perciò, da un lato, far camminare più speditamente, in Parlamento ma anche presso lo stesso Governo, incluso il sistema delle Conferenze (che è tuttora regolato da norme e prassi adottate quando le degenerazioni dei processi di produzione normativa non avevano raggiunto le dimensioni attuali), le iniziative legislative ordinarie.

E, dall’altro, rendere molto più agevole il percorso delle fonti secondarie. Non credo sia questa la sede per precisare in che modo quest’ultimo effetto possa verificarsi: sicuramente abbreviando i termini per l’espressione del parere da parte del Consiglio di Stato e rendendoli tassativi e perentori, ma immagino che non basti.

Inoltre, si può qui richiamare l'interessante l'esperienza degli allegati al nuovo codice degli appalti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023. Di fronte all'esigenza di rispettare le *milestone* del PNRR in materia di riforma degli appalti pubblici, che fissavano al 31 marzo 2023 il termine per l'adozione del codice e al 30 giugno 2023 il termine per l'adozione di tutti i suoi atti attuativi, il legislatore delegato – in considerazione della sostanziale impossibilità di procedere, nell'arco di soli 3 mesi, all'adozione dei regolamenti – ha optato per emanare subito, come allegati al codice, tutti i principali atti attuativi e, onde evitare un effetto di legificazione, ne ha consentito la modifica ad atti secondari, diversamente configurati a seconda dei casi. Modifica che, in prima battuta, dovrà necessariamente riguardare il singolo allegato nella sua interezza, onde evitare l'effetto, più volte giustamente stigmatizzato nei pareri dei Comitati per la legislazione, di dare luogo ad un atto di incerta natura, contenente al suo interno sia norme primarie, sia norme secondarie.

È una modalità di intervento normativo di tipo innovativo e che ovviamente presenta vantaggi e svantaggi. Tuttavia, mi sembrerebbe utile, anche nell'ottica dei Comitati per la legislazione, monitorarne attentamente l'attuazione e vedere se tale meccanismo si presti ad essere in qualche modo esteso, anche al di là della materia degli appalti pubblici. I testi unici "misti", immaginati sul finire degli anni '90, hanno prodotto effetti tutt'altro che positivi e sono stati poi abbandonati (salvo ovviamente quelli tuttora vigenti), ma il loro obiettivo mi pareva condivisibile e in qualche misura viene nuovamente perseguito ora, in forme diverse, con la tecnica adottata per la redazione del codice degli appalti pubblici.

4.

Quanto poi al c.d. "monocameralismo alternato", credo che i deputati e senatori qui presenti lo conoscano meglio di chiunque altro e ne subiscano in prima persona le conseguenze negative. Comprendo bene quanto sia frustrante trovarsi ad esaminare in un ramo o nell'altro del Parlamento – e a votare, a favore o contro, poco importa – testi "blindati", non suscettibili, perciò, di essere emendati: assumendosi così la responsabilità di testi legislativi alla cui stesura non si è avuto alcun modo di contribuire attivamente.

Tuttavia, credo sia possibile anche dare una lettura per così dire *in bonam partem* di tale prassi, e non la tralascerei del tutto. In fondo, in questo modo Camera e Senato si coordinano tra di loro, seppure forzatamente e con modalità discutibili (risultando alla fine decisivo l'individuazione del ramo del Parlamento cui il disegno di legge è inviato dal Governo in prima lettura, con un'opzione in genere rimessa al

Ministro per i rapporti con il Parlamento), al fine di assicurare un contributo parlamentare “unitario” ed evitare inutili e ingiustificate *navette*. Un coordinamento che pare a maggior ragione necessario nel momento in cui, ormai, gli elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento si sono ulteriormente ridotti, una volta omogeneizzato il sistema elettorale e parificato l’elettorato attivo, per cui orientamenti assai diversi tra le due Camere risulterebbero difficilmente giustificabili.

In questa chiave, in termini di proposta, mi permetterei di suggerire la costruzione di forme di istruttoria parlamentare congiunta tra le competenti commissioni di Camera e Senato. Anzitutto quanto alle audizioni, che ben potrebbero essere unificate, così come già accade in sede di esame del DEF e del disegno di legge di bilancio. Potrebbe essere anche l’occasione per definire meglio – mi sia consentito aggiungere – obiettivi e modalità di questo multiforme strumento di acquisizione della conoscenza. Quando le audizioni sono rivolte non a far illustrare la posizione dei rappresentanti di interessi, bensì ad acquisire *expertise* tecnico-scientifiche, occorrerebbe evitare che il coinvolgimento degli esperti avvenga esclusivamente sulla base dell’affiliazione o della vicinanza politica degli auditi.

L’istruttoria congiunta potrebbe avere altresì ad oggetto un confronto sul merito delle proposte emendative. Un confronto che già oggi tende ad essere pressoché sistematicamente coordinato in sede politica, tra deputati e senatori, in modo da consentire anche ai parlamentari della camera che esamina il testo in seconda lettura di trasmettere – informalmente, si intende – i propri emendamenti e, in caso di appartenenza alla maggioranza, di partecipare alle riunioni con il Governo in cui si istruisce il merito degli emendamenti. Tale confronto, a mio avviso, potrebbe ben essere formalizzato un po’ di più, sul modello dei “triloghi”, che tanto successo hanno registrato nei processi decisionali dell’Unione, consentendo, grazie al negoziato e alla progressiva condivisione del testo tra Commissione, Parlamento e Consiglio dell’Unione, di svolgere e concludere in tempi ragionevoli una procedura legislativa ordinaria che altrimenti richiederebbe anni per poter giungere a compimento.

5.

Ciò detto sul “monocameralismo alternato”, sarei invece decisamente più severo nella valutazione del fenomeno della confluenza dei decreti-legge: o, meglio, della confluenza di decreti-legge ancora in corso di conversione nella legge di conversione di un altro decreto-legge, all’interno della quale vengono altresì collocate le disposizioni di abrogazione e di sanatoria del decreto-legge confluito. Si tratta di una prassi dirompente e che sconvolge un’ordinata produzione normativa,

anche se formalmente può apparire rispettosa delle prerogative parlamentari, visto che in definitiva sono le Camere ad avallare tale confluenza.

In proposito, è vero che la Corte costituzionale ha evitato di dichiararla contrastante con la Costituzione (in particolare nella sentenza n. 251 del 2014), ma non mi spingerei sino a sostenere che la abbia avallata. Tanto più che il Presidente della Repubblica Mattarella ha fatto presente, con una sua lettera del 23 luglio 2021, indirizzata ai Presidenti di Senato e Camera e al Presidente del Consiglio, che “la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d’urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell’omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l’esame parlamentare”.

Ho perciò molto apprezzato gli ultimissimi orientamenti del Comitato per la legislazione della Camera, laddove, sulla scorta dell’indicazione di Mattarella, hanno inserito una raccomandazione sulla necessità di avviare una riflessione nel Parlamento e nel Governo “su come evitare, per il futuro, la ‘confluenza’ di decreti-legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari” (ad esempio, si veda il parere espresso il 6 marzo 2024).

Connetterei a questo tema una valutazione sui contenuti dei disegni di legge costituzionale all’esame del Senato, su iniziativa del senatore Paroli (574) e del senatore Tosato (892), entrambi volti a modificare l’art. 77 Cost. al fine di aumentare da 60 a 90 giorni il termine per la conversione dei decreti-legge (il secondo stabilendo altresì che il ramo del Parlamento cui il disegno di legge è trasmesso in prima lettura debba concluderne l’esame entro 60 giorni).

Su queste iniziative di revisione costituzionale la mia prima reazione è stata analoga a quella che è stata esplicitata, nell’audizione che mi ha preceduto, da Giuliano Amato: una valutazione assai critica, che evidenzia come si tratterebbe di un uso discutibile della revisione costituzionale, in quanto volto sostanzialmente ad avallare le degenerazioni della prassi, anziché a cercare di porvi rimedio.

Ciò detto, si può fors’anche provare a cogliere qualche aspetto positivo in tali iniziative di revisione costituzionale, ove opportunamente integrate. Si renderebbe così, infatti, un po’ meno attrattiva la via dell’emendamento al disegno di legge di conversione e, soprattutto, potrebbe forse essere il modo di intervenire per costituzionalizzare un’istruttoria congiunta (che a mio avviso si potrebbe per larga parte costruire anche a Costituzione vigente, come appena rilevato) e per correlativamente vietare in modo drastico, a mo’ di compensazione, la confluenza di decreti-legge nelle leggi di conversione di altri decreti-

legge e altresì la posizione della questione di fiducia sulla legge di conversione. Insomma, se proprio si deve toccare l'art. 77 Cost., occorrerebbe farlo considerando tutte le evoluzioni e le degenerazioni della prassi, proponendosi di arginarle, e non limitarsi ad intervenire sul solo profilo relativo ai tempi della conversione.

6.

Mi viene poi sollecitata una riflessione sulle *“misure per un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tempestività d'azione da parte del Governo e l'effettività dell'esame parlamentare, che preservi l'iniziativa legislativa e la potestà emendativa del Parlamento”*.

È evidente che alcune delle ipotesi fin qui prospettate riguardano anche questo profilo, e possono perciò essere richiamate anche qui. Mi permetto di aggiungere soltanto due elementi ulteriori.

Il primo ha a che fare con l'ambito di competenza delle commissioni permanenti. Mi pare che, ai fini di assicurare un effettivo esame parlamentare, le competenze delle commissioni permanenti risultino ormai decisamente troppo parcellizzate rispetto alla delimitazione materiale di larga parte delle iniziative legislative; e anche alla dimensione delle politiche pubbliche, le quali ormai tendono ad accorparsi intorno a contenitori più ampi (*green deal*, transizione digitale, etc.). Di conseguenza, si spiega come mai oggi il *trend* sia nel senso di assegnare larga parte dei provvedimenti alle commissioni con competenze “orizzontali” (come la Commissione bilancio o la Commissione affari costituzionali, peraltro già oberate da un intenso carico di lavoro in quanto commissioni “filtro” per eccellenza) e di coinvolgere pressoché tutte le altre commissioni in sede consultiva.

Una riflessione di tal tipo si è recentemente avviata anche in seno al Parlamento europeo e pensavo si sarebbe dovuta compiere, nei due rami del Parlamento italiano, a seguito della riduzione di deputati e senatori. Ha invece prevalso, fin qui, come accennavo, una logica di tipo conservativo e contingente, volta probabilmente anzitutto a salvaguardare le posizioni che sono assicurate negli uffici di presidenza delle commissioni, monocamerale e bicamerale. Una logica che è però chiaramente penalizzante per il Parlamento nel suo insieme, e che finisce per indebolirne in modo significativo la posizione nel sistema.

Il secondo elemento ha a che fare specificamente con la disciplina, contenuta com'è noto pressoché esclusivamente nei regolamenti parlamentari, del potere di emendamento che secondo me andrebbe rivista, anche piuttosto in profondità. Qui credo che il punto di equilibrio tra l'esigenza di tempestività d'azione da parte del Governo e l'effettività dell'esame parlamentare – tanto per riprendere le espressioni presenti

nel quesito – richieda senz’altro, come accennavo, da un lato, la rinuncia ai maxiemendamenti, o anzi il loro esplicito divieto, che ben potrebbe disporsi pure con analoghe norme contenute nei regolamenti di Camera e Senato; e, dall’altro, anche a mo’ di compensazione, l’introduzione di una qualche limitazione al potere di presentare emendamenti da parte dei singoli parlamentari.

Un potere, quest’ultimo, tradizionalmente inteso come privo di limiti quantitativi, e che negli scorsi decenni non si è mai trovato il coraggio di toccare, preferendosi piuttosto agire sulla limitazione degli emendamenti da porre effettivamente in votazione, attraverso la sperimentazione e poi la sostanziale generalizzazione della “segnalazione” degli emendamenti da parte dei gruppi. So bene che si tratterebbe di una misura delicata e in qualche modo in controtendenza – volta cioè ad auto-limitare uno dei pochi poteri rimasti – ma credo che, ove accompagnato all’eliminazione dei maxiemendamenti, l’effetto potrebbe essere positivo, togliendo tra l’altro al Governo l’alibi di ricorrere alla questione di fiducia o ai decreti-legge “per fronteggiare migliaia di emendamenti parlamentari”.

7.

Infine, dedicherei poche parole agli *“strumenti per rafforzare la coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi e l’efficacia delle disposizioni rispetto all’impatto previsto e ai risultati attesi”*. In proposito, i temi su cui vorrei sollecitare una riflessione sono tre, di ordine abbastanza diverso tra di loro.

Il primo è relativamente semplice, almeno nella sua enunciazione generale, e consiste nell’aggiornamento delle circolari sul *drafting* normativo. È un aggiornamento che hanno appena ultimato le regioni, e che mi appare necessario, anche alla luce dei tanti mutamenti, sia costituzionali, sia tecnologici, che sono intervenuti dal 2001 ad oggi.

Sarebbe altresì il modo di far confluire in quelle circolari alcune tra le tante indicazioni che sono emerse, in questi decenni, nella “giurisprudenza” dei Comitati per la legislazione. Ricordo che fu un po’ questo il mandato che ricevetti quando, per conto dell’amministrazione della Camera dei deputati, fui chiamato a partecipare, assieme al capo del servizio per la redazione degli atti normativi, al gruppo di lavoro che predispose le circolari del 2001, il quale si riuniva a Palazzo Chigi, con il coordinamento del direttore del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi-DAGL. Ma si trattava, allora, ancora di orientamenti piuttosto “giovani” e limitati, i quali comunque trovarono qualche primo spazio in quelle circolari.

Il secondo tema è, ovviamente, quello dell’adozione di testi unici e codici di settore: qualcosa si muove in proposito, per esempio riguardo alla riforma fiscale, ma ancora mi pare mancare, nonostante alcune

apprezzabili iniziative del Dipartimento per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (tra cui quelle collocate nel primo richiamato disegno di legge in corso di presentazione alle Camere), una regia complessiva, supportata da una robusta e qualificata struttura tecnico-giuridica, in grado di assicurare una metodologia univoca di redazione dei testi unici e dei codici di settore.

Il terzo e ultimo tema, tra quelli che ci sono stato giustamente sollecitati, è quello relativo alla valutazione dell'impatto. In proposito, credo che la misurazione dell'impatto e l'attenzione al risultato siano resi sempre più necessari, nella legislazione e più in generale nelle politiche pubbliche, dal funzionamento dell'Unione europea; e in particolare dal suo nuovo "metodo di governo", che si sta sperimentando con il PNRR e che ora sta per essere generalizzato in applicazione del nuovo Patto di stabilità e crescita (e in prospettiva potrebbe essere esteso altresì alle politiche di coesione, su cui pure si sta lavorando a una riforma, sia a livello di Unione europea, sia a livello nazionale). Un nuovo "metodo di governo", che è incentrato sui piani "nazionali" di *performance*, con risorse finanziarie comuni versate al conseguimento soddisfacente, ad avviso della Commissione europea, di obiettivi qualitativi e quantitativi. E altresì su un costante negoziato bilaterale, tra la Commissione europea e lo Stato membro interessato, nel corso del quale bisogna essere pienamente consapevoli degli effetti previsti e di quelli raggiunti dalle diverse misure poste in essere o semplicemente ipotizzate nell'implementazione di tali piani.

8.

In conclusione, credo che un'ipotetica messa a terra dei rimedi che sono stati prospettati, da me e dagli altri auditi, richieda necessariamente un'intensa attività interistituzionale, che potrebbe aversi in esito alla pubblicazione dei risultati di questa indagine conoscitiva: con il coinvolgimento non solo di Camera e Senato (evidentemente, sotto lo stimolo dei due Comitati per la legislazione), ma anche del Governo (il già citato DAGL, ma anche il Ministro per le riforme costituzionali e la semplificazione normativa), della Presidenza della Repubblica e, infine, della Corte costituzionale.

Quanto a quest'ultima, mi piace concludere ricordando come, rispetto a una ventina di anni or sono, la Corte costituzionale abbia compiuto una serie di passi significativi volti ad incoraggiare un'attività interistituzionale in questa direzione. Faccio riferimento, da un lato, alle linee più recenti della sua giurisprudenza e alla assai significativa sentenza n. 110 del 2023, giustamente valorizzata in sede dottrinale come in sede politica, nella quale per la prima volta la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione (di una legge

regionale), in quanto “radicalmente oscura”, ritenendola contrastante con il principio di legalità e con la stessa separazione dei poteri, nonché con il principio di parità di trattamento tra i consociati, il quale costituisce “il cuore della garanzia consacrata nell’art. 3 Cost.”. Dall’altro, e soprattutto, ad alcune indicazioni presenti nelle relazioni annuali degli ultimi Presidenti della Corte costituzionale, in cui si è costantemente dedicata una specifica attenzione ai rapporti con il legislatore – che probabilmente rappresentano il fronte più critico della giustizia costituzionale in Italia – spingendosi persino, nel caso della relazione della Presidente Cartabia, a richiamare la “tradizionale consuetudine invalsa in Germania di svolgere incontri informali a cadenza annuale tra la Corte costituzionale federale e il Governo federale, così come tra la Corte costituzionale e i vertici delle Camere federali, per uno scambio generale di informazioni”; nonché il “proficuo raccordo tra Corti costituzionali e Camere”, che in più esperienze avviene “a livello di funzionari”.

Insomma, direi che si può ritenere sostanzialmente superata la tradizionale ritrosia della Corte costituzionale ad essere attivamente coinvolta, purché ovviamente avvenga in forme adeguate e con le dovute cautele, nei rapporti interistituzionali al fine di migliorare la qualità della legislazione e dei processi di produzione normativa. In fondo, è la stessa Corte costituzionale ad avere bisogno di un legislatore più lungimirante e sensibile ad una corretta ed equilibrata attuazione dei principi costituzionali.