

Comitati della Legislazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Audizione del 17.06.2024

di

Roberto Zaccaria,

Professore di Diritto costituzionale, già ordinario nell'Università di Firenze

1. Vi ringrazio dell'invito. Mi sono chiare le questioni che sono alla base di questo ciclo di audizioni. Avete ascoltato molti costituzionalisti ed esperti di primaria grandezza.

Penso di capire la ragione per la quale sono stato invitato. Non solo per la disciplina che ho insegnato e per gli studi sugli argomenti alla vostra attenzione ma forse anche per il fatto che sono stato due volte Presidente del Comitato della legislazione della Camera nei nove anni che ho passato alla Camera in tre legislature consecutive: la quattordicesima, la quindicesima e la sedicesima.

Vi porterò quindi un'esperienza teorica, ma anche un'esperienza pratica che si è solo in parte offuscata per il passaggio degli anni. Mi limiterò ad alcune osservazioni di ordinario buon senso, basate soprattutto sull'esperienza fatta in quegli anni e nella consapevolezza che non tutte le questioni che allora avevamo rilevato, siano state risolte.

Il fatto che lega il passato al presente è costituito dalla trama dei temi posti alla nostra odierna attenzione: «cause e rimedi rispetto 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»; «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»; «strumenti per rafforzare la coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi e l'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi».

2. Una delle esigenze che lega trasversalmente i quesiti sottoposti alla nostra attenzione è quella di valutare gli interventi necessari a correggere alcune vistose distorsioni che caratterizzano la nostra produzione normativa e a mettere in campo i possibili rimedi in grado essenzialmente di assicurare la chiarezza e precisione del linguaggio giuridico.

L'importanza di questo obiettivo è stata autorevolmente sottolineata dalla Corte costituzionale che, negli ultimi anni, sembra aver preso progressivamente consapevolezza della necessità di intervenire con maggior frequenza su questo terreno.

Sono state ricordate negli interventi che mi hanno preceduto alcune decisioni molto importanti. Il tema sul quale la Corte si è soffermata maggiormente è stato quello dell'omogeneità dei decreti-legge e della legge di conversione. Si tratta di un vizio sul quale la Corte costituzionale è più volte intervenuta: ricordo alcune sentenze (n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014), in cui la Corte non ha esitato a pronunciarsi con una dichiarazione di illegittimità costituzionale, mutilando più o meno ampiamente i decreti-legge come convertiti dalle Camere, proprio in ragione di un difetto di omogeneità.

Tra le pronunce più recenti, ricordate nell'eccellente intervento della Professoressa Cartabia, è giusto sottolineare la sentenza n. 215 del 2023, che ricostruisce tutta la giurisprudenza costituzionale in materia.

“In quelle (e in altre) occasioni, la Corte ha con forza sottolineato che la presenza sin dall'origine o l'inserimento in fase di conversione di norme *oggettivamente o teleologicamente* disomogenee costituisce non solo una violazione dell'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ma dello stesso art. 77 della Costituzione, essendo le previsioni “estranee” - per oggetto o finalità - al resto dell'intervento normativo, disancorate dai presupposti di necessità e urgenza che giustificano il decreto-legge, e quindi incostituzionali”.

“La sentenza che ci interessa di più è la sentenza n. 110 del 2023, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme prese in esame *per radicale oscurità della legge*. Il cuore della pronuncia riguarda, in ultima analisi, il profilo della (in) comprensibilità della legge”. La Corte parla, infatti, di «disposizioni radicalmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta»; di «norma radicalmente oscura [che] crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge».

3. Proviamo ora ad entrare nel merito dei temi posti al centro dell'audizione. L'illustrazione dettagliata dei problemi e delle soluzioni messe in campo occuperebbe lo spazio non tanto di una relazione ma di un intero convegno. Rinviando dunque ad altri scritti in materia¹, è possibile però svolgere qui alcune succinte riflessioni.

Stando alla *Guida alla redazione dei testi normativi* della Presidenza del

¹ Tra gli scritti più recenti cfr. L. TAFANI, *La qualità della legislazione*, in G. Melis-G. Tosatti (a cura di), *Le parole del potere, Il lessico delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 157 ss. e soprattutto E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*. Seconda edizione interamente rivista e aggiornata, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

Consiglio del 2001, **per «chiarezza»** si intende l'assenza di sintassi o semantica ambigue; **per «precisione»** l'individuazione, senza margine di ambiguità, dei fatti giuridici oggetto di regolazione e degli effetti che ad essi si connettono, nonché la definizione in modo univoco delle situazioni giuridiche soggettive, attive o passive, che ne derivano, evitandosi formulazioni dal significato incerto o non pienamente capaci di garantire la corrispondenza dell'elemento disciplinato al *nomen iuris* utilizzato².

Tali regole concernenti la redazione dei testi normativi, non va dimenticato, sono state introdotte nel nostro Paese dalla fine del secolo scorso, nel contesto di una serie di più ampi interventi volti a semplificare la normazione (si pensi alle misure contenute nelle c.d. leggi Bassanini) e ad introdurre strumenti di progettazione normativa (si pensi all'analisi tecnico normativa-ATN, l'analisi *ex ante* sull'impatto della regolazione-AIR e la valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione-VIR)³.

Gli obiettivi di buona qualità della legislazione vengono tuttavia spesso sacrificati in nome di "esigenze" della politica: alcune fisiologiche, altre patologiche. Partendo da quelle fisiologiche, a volte accade che l'ambiguità linguistica sia "voluta" dal legislatore, in quanto solo in tal modo (cioè: solo su una formula linguistica ambigua) è possibile il raggiungimento del compromesso politico necessario a consentire l'approvazione del testo normativo⁴.

Passando a quelle patologiche, una normativa non chiara né precisa⁵ è spesso frutto delle caratteristiche, assunte negli anni, dai processi di produzione normativa. Si tratta di un fenomeno ormai quasi consolidato

² Cfr. Circolare del 2 maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei ministri, n. 1/1.1.26/10888/9.92, *Guida alla redazione dei testi normativi*, pubblicata in G.U., supp. ord., n. 101, 3 maggio 2001.

³ Così come non possiamo omettere di richiamare il complesso *iter* delle leggi di semplificazione, con al centro la discussa procedura del c.d. taglia-leggi che ha creato innumerevoli problemi sul piano legislativo, con discutibilissimi andirivieni tra elenchi di leggi da abrogare e di leggi da salvare e una non minore alternanza tra diverse fonti (leggi, decreti-legge, decreti legislativi e decreti correttivi) che si intrecciavano a folcloristici atteggiamenti di alcuni esponenti politici. Cfr. l'accurata ricostruzione di E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., p. 243 ss. Sull'eclissarsi dello strumento delle leggi di semplificazione, cfr. ID., *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 2015, n. 3, p. 1 ss. Nella seduta del 4 giugno 2024 il Consiglio dei ministri ha "resuscitato" lo strumento, approvando in via definitiva un disegno di legge per l'introduzione di misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie.

⁴ Cfr ancora E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit. p. 36.

⁵ Si vedano le considerazioni di un Presidente della Corte sulle leggi "mal scritte". Cfr. U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi "mal scritte"?*, in P. Caretti-M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Scritti in onore di Cheli*, Bologna, Il Mulino, p. 279 ss.

ma estremamente discutibile.

Basta ricordare la compressione del tempo di esame parlamentare dovuta all'applicazione di alcune prassi, molto opinabili e decisamente al limite del nostro sistema costituzionale; oppure il massiccio ricorso ai decreti- legge, la sproporzionata "lievitazione" dei testi⁶, la presentazione di maxi-emendamenti o la frequente posizione della questione di fiducia da parte del Governo (siamo giunti a circa 50 fiducie con il Governo Meloni e si tratta di numeri che tendono via via ad elevarsi).

4. Qui dobbiamo accennare ad un fenomeno decisamente preoccupante delle "catene" di decreti legge. La prassi non nuova, ma accentuata, di innestare il contenuto di un decreto legge all'interno di un altro decreto legge suscita serissime preoccupazioni.

La questione a mio avviso più grave riguarda gli intrecci tra decreti- legge e soprattutto la confluenza del contenuto di più decreti- legge in un'unica legge di conversione.

Condivido quanto ha detto in un precedente intervento il collega **Massimo Luciani**. Pronunciandosi a proposito della confluenza e dell'intreccio fra decreti- legge – ha detto Luciani – «appare evidente l'aggiramento dell'art. 77 Cost. I 60 giorni ivi previsti per la conversione si riducono infatti drasticamente, perché le Camere sono costrette a convertire in legge in un tempo più ridotto delle previsioni normative che erano incluse in un decreto-legge destinato ad altra legge di conversione. Né varrebbe obiettare che il tempo a disposizione per la deliberazione parlamentare è comunque ridotto per qualunque emendamento al disegno di legge di conversione: qui v'è infatti la differenza sostanziale che l'emendamento è già norma primaria vigente, sicché il Governo lucra tutti i vantaggi della decretazione d'urgenza (l'immediata entrata in vigore) e tutti i vantaggi dell'emendamento alla legge di conversione (l'approvazione parlamentare in tempi ridotti). La violazione dell'art. 77 Cost. mi sembra evidente».

Non è neppure confortante il fatto che accanto ad un uso sproporzionato dei decreti- legge, istituto caratteristico del nostro ordinamento, si faccia **un ricorso abbondante anche alle deleghe legislative**. In questo caso il fenomeno impressionante non deriva dal numero delle leggi di delega ma purtroppo dal fatto che queste incorporano al loro interno un numero molto più elevato di disposizioni di delega⁷. Questo fatto è decisamente aggravato per effetto della prassi (per la verità consentita solo

⁶ Siamo ormai arrivati al punto che il 70-80 per cento della materia normativa è contenuta in provvedimenti d'urgenza.

⁷ Nella XVI legislatura, in cui sono stato testimone diretto di questi fenomeni, ci sono state ben 391 disposizioni di delega al Governo Cfr. Camera dei deputati, XVI legislatura, Temi dell'attività parlamentare, *L'uso degli strumenti normativi*.

al Senato) che consente al Parlamento di introdurre nuove deleghe in sede di conversione dei decreti legge.

Altro problema è rappresentato dall'uso sempre più frequente di DPCM. Si tratta di atti che il Presidente del Consiglio può adottare in forma decisamente semplificata e che vengono usati con una progressione decisamente preoccupante. Si potrà rilevare che questo andamento risulti accentuato per effetto della situazione eccezionale vissuta negli anni 2020 e 2021 a causa della pandemia⁸. Tuttavia, la tendenza, con le sue specificità di legislatura in legislatura, pare perdurare⁹, anche con riguardo all'ultima legislatura¹⁰.

L'insieme di questi dati, sia quelli più risalenti sia quelli più recenti, disegna chiaramente un fenomeno sempre più marcato di **fuga dalla legge**¹¹: è l'intera impalcatura della produzione normativa che, negli anni più recenti, è stata sempre più seriamente compromessa¹².

Non solo. È significativo di tutto ciò il fatto che i pareri del Comitato per la legislazione vengono recepiti solo in parte nel prosieguo del procedimento legislativo, vedendo il Governo e la maggioranza ogni genere di emendamento (financo quelli di natura meramente tecnica, volti a recepire appunto indicazioni provenienti dal Comitato) come degli

⁸ Caratterizzata dall'utilizzo di decreti-legge e d.p.c.m., che però la Corte costituzionale ha "ricondotto a sistema". Cfr. Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2021, n. 198.

⁹ Camera dei deputati, *Appunti del Comitato per la legislazione. La serie storica delle leggi. Le legislature XIV, XV, XVI, XVII (2001-2018)*, n. 7, 10 febbraio 2021.

¹⁰ Nell'ultima legislatura (XVIII) non si è registrato un numero molto alto di leggi delega, nonostante quelle fatte da ultimo per il PNRR (si pensi alla riforma del processo civile e penale, alla disciplina dei contratti pubblici, dell'IRCSS, della disabilità). In totale sono state approvate 23 leggi di delega mentre nella XVII legislatura erano state 37. Il dato che resta più importante è però quello delle disposizioni di delega.

¹¹ Specie sulla XVI legislatura, cfr. R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011 e ID., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in M. Cavino-L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 147 ss.

¹² Nella XVIII Legislatura sono state approvate (nel periodo 23 marzo 2018-30 giugno 2022) 293 leggi: 3 leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari; la legge n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica; e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e 290 leggi ordinarie (100 leggi di conversione di decreti-legge e 190 altre leggi ordinarie; tra le leggi ordinarie si contano 12 leggi di bilancio, 113 leggi di ratifica, 4 leggi europee, 3 leggi collegate, 58 altre leggi). Sono stati emanati 143 decreti-legge (4 deliberati dal Governo Gentiloni, 26 dal Governo Conte I, 54 dal Governo Conte II e 59 dal Governo Draghi), 149 decreti legislativi e 16 regolamenti di delegificazione.

ostacoli alla speditezza politica del procedimento legislativo¹³.

Tutti elementi, questi, che conseguono alle disfunzioni del sistema politico-istituzionale e che si “scaricano” sul procedimento legislativo e, per quanto più interessa in questa sede, sulla qualità del linguaggio giuridico¹⁴.

5. Veniamo ora al ruolo che hanno giocato e che possono giocare i Comitati per la legislazione. Si tratta di organi particolari, formati secondo una logica paritaria, con una turnazione delle presidenze e non informati ad una logica maggioritaria. Le decisioni sono prese quasi sempre all’unanimità e dunque prevale una logica tecnica più che politica, anche se sono formati da parlamentari appartenenti alle diverse forze politiche. Questa struttura e questo modo di procedere accentua inevitabilmente il peso della tecnostruttura e questo peso risulta accentuato a causa dei tempi molto ridotti per gli interventi dei Comitati in modo particolare con riferimento ai decreti- legge. I parlamentari relatori devono impegnarsi considerevolmente per riuscire ad approfondire in poco tempo le complesse situazioni che vengono loro sottoposte. Le stesse considerazioni valgono per gli altri componenti, che in molti casi non possono avvalersi del rapporto fiduciario che caratterizza la normale attività legislativa.

Questa complessa natura politica e tecnica è al contempo l’elemento di forza ed anche di debolezza di questi organi.

Importanza dei pareri del Comitato e soprattutto delle osservazioni e delle condizioni. Le condizioni sono molto importanti perché la loro natura consente la più facile traduzione in emendamenti in grado di incidere nei lavori parlamentari, in particolare in quello delle Commissioni ed anche in quello dell’Aula. Ultimamente sembra che le condizioni siano meno frequenti rispetto alle semplici osservazioni. Credo che quando ci sia la necessità si debba insistere su una strada più rigorosa.

Un altro profilo nella vita dei Comitati è a mio giudizio molto importante. È un profilo pratico, ma tutt’altro che secondario. Credo che sia indispensabile seguire i provvedimenti presi in considerazione, non solo in forma scritta, ma anche con la presenza di un relatore che li segua durante l’iter in commissione. A volte questo sostegno pesa più della carta. Soprattutto è importante il collegamento con la Commissione affari costituzionali e con le pregiudiziali di costituzionalità. È importante pure seguire il provvedimento durante il dibattito e l’esame in Aula.

Importanza degli emendamenti e degli ordini del giorno. Abbiamo avuto esiti molto positivi. Tra questi senz’altro il più significativo è stato quello di un ordine del giorno che stigmatizzava il fatto che nella legge di

¹³ Il Comitato per la legislazione della Camera istituito nel 1997 è uno dei soggetti più autorevoli in questo campo. Sulla sua esperienza cfr. V. DI PORTO, *Il comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government Working Papers, 2018.

¹⁴ Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., p. 107 ss.

conversione fosse stata inserita al Senato una delega. Non c'erano ovviamente i tempi per emendare il testo, dato che non vi sarebbero stati i tempi per ritornare al Senato. Fu esemplare l'atteggiamento del Ministro per i rapporti con il Parlamento, l'on. Vannino Chiti che prese la parola e si impegnò formalmente a non utilizzare quella delega, collocata in un testo inappropriato.

6. Siamo ormai alle conclusioni. Mi aggiungo al coro di coloro che hanno lodato l'iniziativa dei due Comitati di condurre questo ampio ciclo di audizioni.

Sulla base della relazione finale contenente i risultati e le proposte di queste audizioni, i Comitati potrebbero innescare un circuito virtuoso, promuovendo accordi interistituzionali e protocolli di intesa.

“Gli accordi interistituzionali, molto in voga nell'Unione europea, hanno dimostrato di funzionare anche in Italia, quando si è deciso di percorrere questa strada su temi condivisi. L'accordo potrebbe concretizzarsi in circolari congiunte dirette ad aggiornare i testi ai quali facciamo costantemente riferimento, ma ormai lontani nel tempo”¹⁵.

“Il documento conclusivo potrebbe essere traslato almeno parzialmente in identici atti di indirizzo nelle due Camere; potrebbe precipitare in orientamenti comuni sui rilievi da formulare nei pareri dei Comitati; potrebbe sedimentarsi, su singole questioni, in pareri delle Giunte per il regolamento; potrebbe consolidarsi attraverso mirate modifiche regolamentari, inclusa quella, tante volte evocata, della corsia preferenziale e del voto a data certa”.

Per perseguire questo obiettivo, diventa fondamentale il dialogo con le strutture governative (in primo luogo il DAGL)¹⁶ e con la Corte costituzionale. Mi soffermo sul dialogo con le strutture governative, che stanno svolgendo un lavoro importante: la sponda parlamentare potrebbe renderlo ancora più proficuo.

¹⁵ Queste proposte sono tratte dall'intervento di Valerio di Porto, che ha lavorato per molti anni a supporto del Comitato per la legislazione della Camera e che ci ha accompagnato discretamente durante i periodi della mia presidenza. V. inoltre, per alcune proposte nel merito cfr. E. ALBANESI, *A mo' di appunti in vista di un auspicabile aggiornamento, vent'anni dopo, delle Circolari di drafting del 2001: alcune regole ad oggi "mancanti"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 1.

¹⁶ Nell'ambito della presente *Indagine conoscitiva* è stato proposto di attribuire al DAGL, sulla scorta dell'ordinamento britannico (ed ora di quello greco), il ruolo di diretta scrittura dei testi normativi. Cfr. E. ALBANESI, *Memoria*, in XIX legislatura, Comitati riuniti (Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica), *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione. Audizione del prof. Enrico Albanesi, associato di diritto costituzionale presso l'Università di Genova*, 6 maggio 2024.

Senza dimenticare il peso che possono avere i lavori *a latere*. Ricordo che durante la Presidenza del Comitato, ai nostri tempi, aprimmo un dialogo molto serrato con le strutture universitarie. È importante nel nostro lavoro anche il sostegno della dottrina. *Aspetti problematici nell'evoluzione delle fonti normative*. (Atti promossi dal Comitato per la legislazione) e dalle pagine *Fuga dalla legge?* e della *Buona scrittura delle leggi*.

Tra l'altro, i seminari e i convegni da cui scaturirono queste pubblicazioni consentirono di instaurare un importante dialogo tra parte accademica (ricercatori e docenti universitari) e parte tecnica (funzionari della Camera e del Senato, portatori di preziose conoscenze *esperienziali*, acquisite lavorando nell'ombra e fornendo un supporto essenziale per raggiungere alcuni traguardi intermedi).

Sono testimonianze a me particolarmente care di questo dialogo i due saggi di Valerio Di Porto (*Elogio del ciarlatano*,) e di Antonio Placanica (*Fattori linguistici nella scrittura degli atti normativi*), entrambi pubblicati nel volumetto *La Buona scrittura delle leggi*, ancora molto consultato e letto da studenti e studiosi, a più di 12 anni dalla sua uscita, a testimonianza che il tema della qualità della legislazione è sempre attuale e va affrontato con decisione, come sta avvenendo in questa importante indagine conoscitiva.