

**Audizione innanzi ai Comitati per legislazione di Camera e  
Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui profili critici della  
produzione normativa e proposte per il miglioramento della  
qualità della legislazione**

(8 luglio 2024 - Prof. Enzo Cheli)

Ringrazio i Comitati per la legislazione della Camera e del Senato per questo invito. Invito particolarmente gradito per il rilievo e l'attualità dei temi che questa indagine conoscitiva, condotta contestualmente dalle due Camere, sta affrontando.

1. Le domande che vengono formulate nella convocazione di questa audizione investono, in sostanza, due aree istituzionali dove oggi si registrano varie patologie presenti da tempo, ma che negli anni recenti si sono aggravate. La prima area attiene alla sfera dei rapporti che in tema di produzione normativa legano il Parlamento al Governo ed al progressivo spostamento di questa produzione nella sfera del potere esecutivo attraverso prassi che sfiorano e spesso superano i limiti della legittimità costituzionale. Prassi che stanno determinando alterazioni sensibili nel procedimento legislativo e nella normale funzionalità degli apparati parlamentari.

La seconda area riguarda il tema cruciale della "qualità della legislazione", cioè dei fattori che incidono negativamente su questa

qualità e delle tecniche destinate a favorire lo sviluppo di un sistema normativo ordinato, chiaro ed efficace.

È agevole constatare come i problemi che queste tematiche pongono richiedano interventi di livello diverso che investono la legge costituzionale, la legge ordinaria, i regolamenti parlamentari, la normativa secondaria e la prassi. Livelli diversi che vorrei rapidamente richiamare nell'esame dei singoli problemi che vorrei svolgere secondo l'ordine che viene proposto nell'invito a questa indagine.

2. Partiamo dal problema che suscita oggi le preoccupazioni maggiori e che attiene all'abuso della decretazione di urgenza: un abuso che concorre sempre più a trasformare questa decretazione da strumento eccezionale in strumento ordinario di produzione normativa. Basti solo considerare che in questi primi venti mesi della legislatura in corso sono stati adottati 69 decreti legge (con una media di quasi 4 decreti al mese) che ai fini della loro conversione hanno impegnato e stanno impegnando la maggior parte del lavoro parlamentare se si considera che, di questi 69 decreti, 52 sono già stati convertiti e 7 sono decaduti, ma confluiti in altri decreti. Alcuni di questi testi contengono discipline di area vasta, con contenuti non omogenei e di non immediata applicazione che, in sede di conversione, attraverso l'uso di maxi emendamenti sorretti da un voto di fiducia hanno aumentato il loro tasso di disomogeneità e scavalcato i limiti della necessità e dell'urgenza fissati in costituzione.

La Corte costituzionale, come sappiamo, nel corso degli ultimi 30 anni è intervenuta più volte su questo terreno, cercando di correggere e bloccare queste prassi incostituzionali, così come è accaduto già nel 1996 in tema di reiterazione (con la sentenza n. 360) e successivamente con varie pronunce di annullamento di decreti a contenuto non omogeneo.

Ma il problema permane perché su altre prassi (come quella della “confluenza” tra decreti-legge diversi) la giurisprudenza si è presentata non sempre lineare né ha tenuto abbastanza conto che con la “confluenza” si finisce quasi sempre per superare il divieto di reiterazione.

Su questo terreno che fare?

A mio avviso per correggere queste prassi illegali occorrerebbe in primo luogo impegnarsi in una corretta lettura dell’art. 77 cost. e, in particolare, approfondire il concetto di “straordinarietà” dell’intervento cui la costituzione collega la “necessità” e l’“urgenza”. Su questo piano l’intervento dovrebbe ritenersi “straordinario”, “necessario” e “urgente” soltanto se resta unico e puntuale con la conseguenza che la sua disciplina non dovrebbe risultare modificabile in sede di conversione o ripetibile in una fase successiva.

Partendo da questa lettura dell’art. 77 le prassi distorsive in atto, anche a costituzione invariata, si potrebbero bloccare già in sede di emanazione prima che il decreto legge assuma efficacia (linea questa

che risulta favorita dall'attenzione e dal richiamo che il Presidente della Repubblica ha fatto con la sua lettera del 23 luglio 2021 indirizzata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio) ovvero in sede di conversione attraverso il ricorso ad un più attento potere di controllo da parte delle Commissioni per gli affari costituzionali e delle Presidenze delle due Camere.

Tutte strade possibili, ancorché politicamente non agevoli.

E questo mette in campo la prospettiva e l'utilità di un intervento risolutivo del problema che si potrebbe conseguire al livello costituzionale sia attraverso la costituzionalizzazione dei limiti già fissati nell'art. 15 della legge 400 del 1998 sia attraverso l'introduzione di un nuovo limite riferito al divieto di introdurre emendamenti in sede di conversione del testo presentato dal Governo. Questa, del resto, più che una novità sarebbe, a mio avviso, una interpretazione autentica rigorosa del concetto di "straordinarietà" già presente nell'attuale formulazione dell'art. 77, da intendere come "unicità" dell'evento e della sua disciplina.

3. Un intervento di questo tipo di livello costituzionale dovrebbe, peraltro, trovare una compensazione sul terreno della rapidità che è giusto consentire alle iniziative legislative del Governo quando lo stesso individui in questo elemento una condizione essenziale per l'efficacia della legge.

Questa compensazione, a mio avviso, si potrebbe conseguire operando al livello di regolamenti parlamentari mediante l'introduzione di uno strumento di cui da tempo si parla quale è l'approvazione a data certa dei disegni di legge di iniziativa dello stesso Governo. Per quanto concerne le modalità di esercizio di tale strumento procedurale potrebbe risultare, d'altro canto, utile far riferimento al disegno di legge presentato di recente al Senato dal Sen. Giorgi (AS n. 976) ai fini di una integrazione dell'art 72 della costituzione.

4. Il secondo grande problema che viene prospettato nella prima area di questa indagine conoscitiva è quello che va sotto il nome di "bicameralismo alternato" o "monocameralismo di fatto". Problema che viene a manifestarsi ogni qual volta una legge di una certa complessità debba essere approvata entro un tempo determinato, come nel caso delle leggi di bilancio e di molte leggi di conversione dei decreti legge.

Anche in questo caso i possibili interventi a costituzione invariata vanno tenuti distinti dagli interventi che si collegano a possibili riforme del testo costituzionale.

A costituzione invariata penso che la patologia in esame possa essere affrontata solo sul piano dell'organizzazione interna del lavoro parlamentare, migliorando le tecniche di coordinamento già in atto e quelle che potrebbero essere introdotte nel lavoro delle due Camere.

Questa linea si può perseguire sia sul piano strutturale, aumentando la sfera degli organi a impianto bicamerale, sia sul piano funzionale, favorendo la possibilità nel procedimento legislativo di operare mediante istruttorie congiunte. Ma su questo piano si potrebbe anche riaprire il discorso su quel "bicameralismo procedurale" che fu prospettato da Leopoldo Elia e su cui il Senato, nella decima legislatura, ebbe modo di esprimere un giudizio favorevole.

Se consideriamo peraltro che questo problema trova la sua prima causa nel carattere anomalo del nostro bicameralismo dobbiamo ammettere che gli interventi di sicura efficacia restano pur sempre quelli che mettono in campo riforme di livello costituzionale. Riforme che andrebbero sviluppate su uno di questi due percorsi: il percorso che induce ad estendere l'utilizzo del Parlamento in seduta comune per l'approvazione delle leggi di maggior impatto istituzionale e, in ogni caso, delle leggi nei cui confronti il tempo di esame è limitato (ipotesi che la riduzione del numero dei parlamentari viene oggi a favorire); ed il percorso, più radicale, che conduce a riproporre una riforma ritenuta ormai quasi da tutti necessaria, come quella della trasformazione del nostro bicameralismo da paritario in differenziato, così da riferire la maggior parte dei procedimenti legislativi alla sfera decisionale di una sola Camera

5. Passando ora alla seconda area tematica di questa indagine va ricordato che i problemi relativi alla “qualità della legislazione” formano da tempo oggetto di un forte interesse sia da parte del mondo politico che della scienza costituzionale. Da tempo, su questo piano, esiste un consenso generale sul fatto che la legge di buona qualità deve essere breve, chiara e comprensibile a tutti e che un sistema normativo di buona qualità è quello che rispetta la gerarchia e la competenza delle diverse fonti e che evita contraddizioni interne in grado di suscitare incertezze interpretative. Questi principi sono stati di recente richiamati con grande chiarezza anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sanzionato quelle leggi statali o regionali per la loro oscurità e difficile interpretazione vengono a contrastare con “i requisiti di razionalità dell’azione legislativa necessari alla tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini” (sent. 110/2023). Dal che la loro illegittimità per le disparità applicative che determinano violando il principio di ragionevolezza sotteso all’articolo 3 della costituzione.

Ma come perseguire questo obiettivo della “coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi” e conseguentemente della “efficacia delle loro disposizioni rispetto all’impatto previsto e ai risultati attesi” di cui la Corte ha parlato?

Il tema richiama problemi la cui soluzione va ricercata in prevalenza al livello dell'organizzazione interna delle Camere e delle tecniche regolatorie.

Oggi, come vediamo, esistono strutture camerali che operano su questo terreno come la Commissione per la semplificazione legislativa (che peraltro attende ancora, in questa legislatura, la sua ricostituzione) e come questi Comitati per la legislazione. La prima risposta al problema si potrebbe, dunque, perseguire attraverso il coordinamento tra queste strutture interne delle Camere cui potrebbe essere aggiunta una cabina di regia in grado di promuovere sia questo coordinamento interno che il rapporto di questi organi camerali con gli uffici legislativi dei Ministeri e con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio.

In pratica si tratta di rafforzare gli strumenti cui già oggi è affidato il drafting, come tecnica destinata a garantire la buona qualità della normazione.

Sul piano della prassi e dell'azione amministrativa le possibili linee di azione per perseguire questa finalità sono tante e vanno dal potenziamento degli organi con personale specializzato alla previsione nelle Facoltà di giurisprudenza di corsi preparatori specificamente destinati al drafting. Cui si potrebbe aggiungere l'unificazione dei manuali di scrittura delle leggi oggi differenziati sul piano nazionale e regionale ed un maggiore e più mirato impiego



dell'informatica e della IA specialmente nella messa a punto dei prodotti normativi di più vasto impianto (come i T.U., sia compilativi che delegati, e le leggi delegate).

Il buon uso della lingua, il contenimento della quantità delle norme, la completezza dei richiami, la distinzione tra le norme più generali, da affidare al livello della normativa primaria, e le norme di dettaglio, da affidare al livello delle normazioni secondarie e delle circolari, restano in ogni caso i criteri-guida cui la qualità dei prodotti normativi deve ispirarsi per il buon funzionamento di un impianto di democrazia rappresentativa qual è la nostra, la cui forza in primo luogo poggia sull'esistenza di un buon rapporto di scambio e vicinanza tra rappresentanti e rappresentati.

6. Vorrei concludere con una osservazione di carattere generale che rappresenta peraltro la cornice della materia che stiamo trattando. Sappiamo che i processi di produzione normativa sono lo specchio diretto degli equilibri propri della forma di Stato e di governo. Se questi equilibri cambiano, cambiano inevitabilmente questi processi ed il peso e l'efficacia dei loro prodotti. Su questo piano è agevole constatare come la nostra costituzione abbia posto il Parlamento e le sue leggi al centro del sistema. Il Parlamento è l'organo direttamente investito dell'esercizio della sovranità che l'art. 1 affida al popolo, mentre la legge formale è lo strumento su cui si fonda sia l'impianto delle libertà tracciato nella prima parte che

l'organizzazione dei poteri pubblici tracciato nella seconda parte della costituzione. Il sistema delle fonti non è d'altro canto un sistema rigido e bloccato, bensì complesso e fluido, che nell'Italia repubblicana si è andato sempre più ampliando per la spinta di centri di potere diversi: cioè in ragione del pluralismo politico che regge il nostro impianto costituzionale. Vediamo dunque che nel corso dell'esperienza repubblicana al sistema inizialmente chiuso delle fonti statali si è affiancato l'impianto diffuso della legislazione regionale ed il sistema sovrapposto e parallelo delle fonti europee. Altri percorsi di produzione normativa si sono poi sviluppati attraverso i vari tipi di regolamenti, gli interventi delle autorità amministrative indipendenti e le sentenze creative della Corte costituzionale, mentre le recenti crisi finanziaria e sanitaria, insieme con l'attuazione del PNRR, hanno condotto ad una esplosione del sistema delle fonti secondarie, attraverso i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, le ordinanze della protezione civile, le c.d. "soft law" ed altri strumenti di incerta collocazione. Ma in questo quadro sempre più complesso per la sopravvivenza di una democrazia rappresentativa qual è la nostra il Parlamento deve restare l'asse centrale e portante dell'impianto repubblicano e la legge formale deve conservare la sua natura di espressione diretta e unica della sovranità popolare e, di conseguenza, la sua natura di "fonte delle fonti" che il costituzionalismo moderno gli ha assegnato fin dalla sua nascita.

Questo è il dato di fondo da tener presente. Le distorsioni che questa indagine sta affrontando si possono certamente contenere attraverso le terapie di dettaglio di cui abbiamo parlato. Ma la causa di fondo della crisi ha radici più profonde che si possono curare soltanto sul piano della forma di governo attraverso il rafforzamento costituzionale del potere di rappresentanza e delle funzioni di controllo, di indirizzo e normative dell'istituzione parlamentare. E questo comporta per il caso italiano riforme che vengono a investire sia il campo della legislazione elettorale (per operare un riavvicinamento tra corpo sociale e istituzioni governanti) sia l'impianto di un bicameralismo che per essere utilmente funzionale va differenziato nelle competenze.