



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMITATI CONGIUNTI**

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

10<sup>a</sup> seduta: martedì 16 aprile 2024

Presidenza del Presidente del Comitato per la legislazione del Senato  
della Repubblica GIORGIS

# **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

## **INDICE**

### **Audizione del professor Sandro Staiano, ordinario di diritto costituzionale dell'Università Federico II di Napoli.**

<b>PRESIDENTE</b> CATALDI ( <i>M5S</i> ), <i>senatore</i> TABACCI ( <i>PD-IDP</i> ), <i>onorevole</i> ZANETTIN ( <i>FI-BP-PPE</i> ), <i>senatore</i>	<i>STAIANO</i>
---	----------------

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Sandro Staiano, ordinario di diritto costituzionale dell'Università Federico II di Napoli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,05.*

### ***SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI***

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

### ***PROCEDURE INFORMATIVE***

**Audizione del professor Sandro Staiano, ordinario di diritto costituzionale dell'Università Federico II di Napoli.**

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, in sede di Comitati congiunti, l'indagine conoscitiva su profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione.

È oggi prevista l'audizione del professor Sandro Staiano, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università Federico II di Napoli, che ringrazio moltissimo per aver accettato il nostro invito. Faccio presente che i lavori dovranno concludersi entro le ore 13,45 per consentire ai colleghi deputati di partecipare al voto di fiducia previsto a partire dalle ore 14.

Do quindi la parola al professor Staiano, che ringrazio ancora per la sua disponibilità.

*STAIANO.* Signor Presidente, vi ringrazio per questa occasione di confronto. Sarebbe forse necessario e utile fare qualche considerazione di scenario per comprendere i processi che sono in atto e anche per apprestare soluzioni che, da una parte, non devono essere velleitarie, ma dall'altra non devono neppure essere troppo appiattite sul presentismo della contingenza e risultare in sostanza probabilmente erronee per inconsapevolezza del

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

contesto. Ascriverei a un difetto di questo tipo la quarta revisione dell'articolo 57 della Costituzione che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari, sembrandomi che la conseguenza considerata come immediatamente intuitiva (con il collegio ristretto si avrebbe una decisione facile, breve ed efficiente, mentre con il collegio ampio una decisione lenta, difficile e disfunzionale) alla prova dei fatti si sia rivelata priva di fondamento. In realtà, le modalità di funzionamento del Parlamento avrebbero dovuto forse avvertire su qualche controindicazione da questo punto di vista. La considerazione di scenario fondamentale è che si sia largamente consumata una riallocazione dei poteri normativi; ci sono stati dei mutamenti così profondi nell'assetto delle fonti da comprometterne l'organicità e la coerenza. Infatti, fra i teorici delle fonti non c'è alcuno che non accompagni al sostantivo "sistema" l'aggettivazione "cosiddetto", perché in realtà i teorici delle fonti capiscono che la compattezza sistematica è venuta meno e ce lo diceva già quarant'anni fa Natalino Irti quando parlava di frantumazione normativa, di disarticolazione del codice civile e cercava di elaborare una teoria, quella dei microsistemi, per restituire razionalità all'ordinamento. Devo dire che questa aspettativa e anche un certo ottimismo di Irti in sostanza non hanno trovato poi riscontro

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

nei rapporti istituzionali e la normatività continua a sfuggire per l'accentuarsi di due fattori concomitanti: la produzione multidimensionale e multilivello (interna, europea, sovranazionale, statale e non statale, pubblica e privata, non solo nelle forme del contratto) del diritto e la preminenza della produzione giurisprudenziale del diritto a ciascuno di questi livelli. Questo è stato teorizzato in alcuni ambiti della scienza giuridica nel senso che, per esempio nel diritto privato, ormai è acquisito che in realtà il ruolo del legislatore debba essere fortemente limitato e che, in sostanza, ora il legislatore debba soltanto stabilire gli interessi giuridicamente rilevanti e che tutto il resto debba spettare al giudice, cioè il bilanciamento, la decisione sulla prevalenza, il rimedio più coerente per la tutela dell'interesse. Il legislatore, quindi, avrebbe un campo molto limitato e dovrebbe agire per clausole generali lasciando il resto alla giurisdizione, che molto spesso queste clausole generali se le forma da sola in sede giurisprudenziale, anche a partire da una certa interpretazione e formazione delle norme costituzionali, senza la mediazione del legislatore. Questo modulo di produzione giurisprudenziale del diritto, poi, nel periodo più recente, risulta traslare anche pericolosamente al diritto penale, dove la formazione giurisprudenziale arriva fino alla definizione della fattispecie

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

incriminatrice. C'è poi una vasta area di produzione sottratta alle sedi della decisione politica, statale e anche di carattere sovrastatale, come il diritto della cosiddetta globalizzazione, con i modelli contrattuali redatti da *EU Law Firm*. Ci sono poi alcune difficoltà obiettive di regolazione di ambiti che travalicano, per loro stessa natura, la dimensione statale e impongono al legislatore decisioni fondate su conoscenze tecniche complesse in contesti in rapido mutamento, basti pensare alla disciplina delle piattaforme digitali e della garanzia dei diritti che in quell'ambito è imposta o sarebbe imposta al legislatore. Bisogna anche dire che in quel caso i gestori delle piattaforme presentano in tutti i sistemi un'elevata capacità di catturare il regolatore. In questo scenario complessivo, il diritto legislativo statale rischia di diventare interstiziale, cioè di diventare marginale nei quadri normativi in cui si inserisce, che sono invece determinati dai produttori dominanti; rischia inoltre di diventare servente, semmai ponendosi a chiusura di questi quadri normativi. Poiché la produzione normativa tende a sottrarsi al circuito della legittimazione della rappresentanza parlamentare, ovviamente, in ultima istanza, ad esserne vulnerato è il principio democratico. Alcune di queste connotazioni che ho qui rapidamente richiamato, appartengono un po' al tempo lungo del fenomeno normativo e

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

probabilmente è molto difficile che questi processi possano essere invertiti o rovesciati in qualcosa di altro o che si ritorni ad una centralità della legislazione, com'era proprio dello Stato di diritto, anche nella prima attuazione delle nuove Costituzioni. Quello che adesso possiamo senz'altro dire è che di fronte a questi fenomeni vi è un problema centrale, che è quello dell'alta qualità della legislazione, che può restituire vitalità alla produzione del diritto legislativo. Il che significa, ovviamente, produrre la grande legislazione riformatrice, restituendo compattezza e coerenza alle discipline codicistiche, riorganizzando i grandi comparti dell'amministrazione pubblica, rivitalizzando e rendendo efficiente il tipo di stato autonomistico.

Su questo punto della grande legislazione c'è stato un doloroso equivoco, perché talvolta il decisore politico contingente ha ritenuto che la grande legislazione dovesse essere quella di revisione della Costituzione e, in effetti, non paghi dell'esperienza assai negativa che abbiamo avuto con la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ci si è rivolti a deliberazioni, anche un po' estemporanee, di revisione della Costituzione, che hanno prodotto ulteriori questioni e problemi di carattere interpretativo con degli obiettivi velleitari. Per esempio, la revisione dell'articolo 9 della

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

Costituzione ha indotto qualcuno a dire che la forma italiana di Stato sociale è cambiata trasformandosi in uno Stato ambientale, con un'ibridazione dei linguaggi giuridici tratti dalle scienze della natura e con problemi interpretativi così colossali che alla fine non si potrà che arrivare ad un'ulteriore traslazione della potestà produttiva della norma presso la giurisdizione.

La grande legislazione riformatrice è quella che noi troviamo nell'impiego della delega legislativa. La delega legislativa presenta alcuni vantaggi: ha una forte capacità inclusiva nei processi di integrazione politica riuscendo a prolungarli, dà centralità alla posizione parlamentare attraverso meccanismi come il doppio parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia o trasversali o il parere di Commissione a componente mista interna ed esterna alle Camere ed è particolarmente efficiente quando si tratta di produrre leggi sia ad alta valenza riformatrice, cioè quella legislazione che realizza un mutamento di orizzonte valoriale e ordinamentale o nel quadro dei grandi principi, sia di moderata valenza riformatrice, cioè senza realizzare un passaggio radicale da un quadro di principi fondativi ad un altro in un determinato settore dell'ordinamento, ma che segna tuttavia in profondità una nuova

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

conformazione razionalizzatrice. Infatti, appartiene al novero della grande legislazione ordinaria quella delle deleghe che sono state attuate nel tempo, pensiamo all'ordinamento fiscale (legge n. 23 del 2014), al mercato del lavoro (legge n. 183 del 2014), la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), il riordino della Protezione civile nel 2017, la disciplina delle crisi d'impresa e degli stati di insolvenza sempre nel 2017, la nuova riforma del processo penale (legge n. 134 del 2021), la riforma del processo civile (legge n. 206 del 2021), la riforma dei contratti pubblici (legge n. 78 del 2022).

Il rapporto 2022-2023 dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati segnala un elemento che forse andrebbe considerato; in sostanza, un minore utilizzo della delega nella XVII e nella prima metà della XVIII legislatura, mentre ha fatto seguito a questi periodi un significativo ricorso all'istituto nel periodo successivo. Forse un minore ricorso alla delega legislativa si è registrato anche nella XV e nella XVI Legislatura. Qui è evidente che la flessione si è registrata in concomitanza con la difficoltà di produzione di legislazione maggiore nella fase elevata di inefficienza della relazione fiduciaria, che è derivata da alcuni connotati strutturali del sistema, quali la molto diversa estensione della maggioranza

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

a sostegno dell'Esecutivo nei due rami del Parlamento o da eventi potenzialmente dissolutivi, quali crisi finanziarie così severe e tanto inadeguatamente fronteggiate da imporre poi un recedere della compagine governativa in carica con la formazione poi di Governi tecnici o tecnico-politici. Quando è stato assolutamente necessario intervenire con leggi di riforma, perché prescritto dal PNRR come condizione per l'erogazione dei contributi Next Generation EU, la delega è ritornata in campo sottoponendo il modello a notevole pressione.

Bisogna osservare che, proprio in ordine alla delega, il Comitato per la legislazione della Camera, negli ormai venticinque anni di attività, nell'ambito della previsione dell'articolo 16-*bis* del Regolamento della Camera, ha condotto un'opera intesa a impedire scostamenti dal modello costituzionale, pure molto elastico, formando un vero e proprio *corpus* di pareri organico e coerente, quindi dando attuazione e rendendo conformative le previsioni dell'articolo 14 della legge n. 400 del 1988, senza privare il modello della sua preziosa adattabilità.

Il Comitato per la legislazione, istituito molto più di recente nel 2022 presso il Senato, con una innovazione del Regolamento introducendo l'articolo 20-*bis*, ha funzioni non del tutto coincidenti con quelle

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

dell'omologo organismo della Camera, ed è chiamato ad esprimersi sui disegni di legge di delega solo su richiesta della Commissione. Il Comitato, però, ha cominciato anch'esso a costruire efficacemente il suo *corpus* di pareri, facendo valere in particolare l'indirizzo a integrare i principi e i criteri direttivi della delega con riferimento alla necessità di valutazione di impatto e definendo forme di monitoraggio dell'attuazione dei decreti legislativi. Ma se la delegazione legislativa può continuare ad essere - com'è stata - uno degli strumenti maggiori della grande legislazione, la decretazione legislativa di urgenza ritorna ad essere - com'è stata - un fattore di frammentazione e di disarticolazione microsettoriale del comando legislativo.

I decreti-legge erano stati il ventre molle della produzione normativa per tutta la prima fase della Repubblica; successivamente la Corte costituzionale, a partire dagli anni Novanta, aveva prodotto una giurisprudenza che aveva fatto pensare ad una severa limitazione del ricorso a questo strumento, ma in realtà poi questo orientamento si è rivelato una sorta di fiammata alla quale poi è seguita una giurisprudenza oscillante e a parte il punto fermo del divieto di reiterazione conclamata, è stata poco incline ad aggredire le nuove patologie. Di fronte a queste nuove

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

patologie bisogna interrogarsi se dalla Corte costituzionale ci si possa attendere una giurisprudenza che da una certa fase in poi possa risultare decisamente limitativa di queste regressioni patologiche. La risposta non è positiva se consideriamo le ragioni alla base di quella fiammata dell'inizio degli anni Novanta, perché in realtà - e questo poi ci dice secondo quali modalità può essere corretta questa patologia - in quella fase quello che venne avanti o che si pensò potesse venire avanti fu la prospettiva che nell'applicazione delle formule prevalentemente maggioritarie delle due leggi elettorali (le leggi nn. 276 e 277 del 1993) vi potesse essere una maggiore nettezza nell'articolazione dei due schieramenti parlamentari e omogeneità negli orientamenti di ciascuno di essi, quindi che le Camere potessero conseguentemente legiferare in via diretta con maggiore efficienza senza la necessità di ricorrere ai decreti-legge, perché l'eccesso del ricorso nasce proprio dal fatto che la legislazione ordinaria non è praticabile. La Corte ritenne che potesse essere praticabile e quindi produsse una giurisprudenza più severa.

Sappiamo, ora, di essere al cospetto di nuove patologie: confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione; modificazione esplicita da parte di un decreto-legge di un

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

precedente decreto-legge in corso di conversione; decreti-legge dai contenuti disparati e disomogenei, con la conseguenza di stimolare un gran numero di emendamenti, anche da parte del Governo, aprendo il *rebus* dell'ammissibilità; riduzione in funzione meramente ratificatoria della Camera che è chiamata a deliberare per seconda sulla legge di conversione nei modi del cosiddetto monocameralismo alternato.

La Corte interverrà? Ci sono anche alcuni casi particolari di uso patologico, per esempio: procrastinare con decreto-legge l'efficacia di un decreto legislativo delegato, com'è avvenuto nel caso del decreto legislativo n. 68 del 2011, approvato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, che, per la verità, è una stranezza costituzionale. In altri termini, quando si riesce a varare una legislazione organica e non occasionale, come quella della legge n. 42, il decreto-legge è lo strumento per disarticolarne l'attuazione e per frammentarne di nuovo la disciplina.

C'è la possibilità di aspettarsi un intervento dirompente della Corte costituzionale? La risposta è no, perché non è alle viste la possibilità di un procedimento ordinario così fluido e praticabile da rendere non necessarie queste modalità d'uso della decretazione di urgenza e la Corte potrebbe

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

intervenire solo *a posteriori* rinforzando gli elementi di razionalizzazione che il legislatore abbia introdotto autonomamente.

Questo riassetto, per così dire per via politica, oggi è reso più complesso da un'ulteriore modalità di impiego del decreto-legge, il quale non si riferisce ad uno stato di urgenza, ma a quelle che sono percepite come emergenze perduranti, per dirla con un ossimoro emergenze stabilizzate. Questi decreti sono intervenuti a modificare l'assetto organico del codice penale e del codice di procedura penale, per inasprire sia le pene che le misure cautelari. In altri casi questi decreti sono intervenuti per inasprire alcune misure, come le detenzioni amministrative o le politiche di inclusione e di accoglienza, mi riferisco al decreto-legge n. 123 del 2023 in seguito ai fatti di violenza sessuale perpetrata sui minori a Caivano; al decreto-legge n. 20 del 2023 dopo la morte di migranti nelle acque davanti a Cutro. In questi casi l'immediatezza della risposta normativa ha un forte significato simbolico e interviene in risposta a stati di emozione collettiva e l'urgenza assume un carattere politico-soggettivo, ma benché lo scostamento dai presupposti dell'articolo 77 della Costituzione sia piuttosto evidente, in questi casi non è agevole prefigurare un intervento sanzionatorio della Corte costituzionale. In effetti, in seguito si è realizzato

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

uno spostamento verso il campo di intervento del giudice ordinario nelle sedi della giurisdizione cautelare ordinaria, non in applicazione dell'articolo 77 della Costituzione, ma del diritto europeo ritenuto direttamente applicabile, il che contribuisce ad aumentare la frammentarietà, la precarietà della normazione e lo spostamento della produzione della norma dalla sede parlamentare alla sede giurisdizionale.

Si possono fare considerazioni analoghe per quanto riguarda la legislazione periodica di bilancio, anche questa interessata dal fenomeno del monocameralismo alternato, oltre che dall'ormai consolidata patologia dei maxiemendamenti con l'apposizione della questione di fiducia e con la conseguente severa restrizione della prerogativa della partecipazione al dibattito da parte dei singoli parlamentari. Anche su questo terreno non ci si può aspettare un intervento correttivo della Corte costituzionale, che, infatti, chiamata ad intervenire in sede di conflitto di attribuzione, ha pronunciato un'ordinanza di ammissibilità (n. 17 del 2019). Non sono alle viste soluzioni diverse.

Si ha la necessità, quindi, di produrre interventi di razionalizzazione sul piano normativo, *in primis* attraverso la revisione dei Regolamenti. In presenza della riduzione del numero dei parlamentari si dovrà ridefinire

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

l'articolazione in Commissioni mediante accorpamenti o privilegiando in maggiore misura le Commissioni trasversali prevedendo forme di coordinamento tra le istruttorie delle due Camere; quanto alla qualità della normazione, l'esperienza dei Comitati per la legislazione suggerisce di rendere i loro pareri più estesamente necessari e più intensamente conformativi. Per questo basterebbe una modifica delle corrispondenti norme di Regolamento, anche per unificare il tenore delle norme regolamentari che riguardano i due Comitati nel Senato e nella Camera e per precisare più puntualmente la tipologia degli atti per i quali il parere sia richiesto, affrontando anche il caso di queste figure cosiddette fuori *standard*, perché si può parlare di leggi di delegificazione, leggi delega, leggi di conversione che debbono essere sottoposte al Comitato per la legislazione e poi magari interviene un disegno di legge come il n. 615, che reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata e che non è ascrivibile facilmente a nessuna forma nota di legge, il quale però è stato licenziato dal Senato senza alcuna analisi d'impatto, pur essendo il dibattito parlamentare incentrato in larga prevalenza sui profili della ripercussione delle previsioni prodotte negli equilibri del sistema produttivo e sulla sostenibilità economica e amministrativa di questi interventi. Forse è giunto

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

il momento di aggredire quel fenomeno - non accettabile alla luce della Costituzione, perché troppo evidentemente illegittimo - del monocameralismo alternato. Potrebbe essere il momento di attingere a livello costituzionale, prevedendo l'approvazione congiunta da parte delle due Camere della legislazione periodica a partire dalla legislazione di bilancio. Questo darebbe molto probabilmente una soluzione abbastanza significativa al problema della frammentazione della legislazione in alcuni comparti rilevanti in cui l'ordinamento e le relazioni fra legislazione diretta e giurisdizione vengono messe maggiormente alla prova.

CATALDI (M5S). Signor Presidente, ringrazio il professore per il suo intervento che ha suscitato sicuramente una serie di riflessioni. La prima riguarda la parte iniziale, in cui ha evidenziato questa tensione che c'è tra l'attività del legislatore e la giurisprudenza, dove forse una linea di confine andrebbe segnata, anche perché il problema in gioco è proprio quello della certezza del diritto.

Stavo facendo questa riflessione sull'esistenza, per esempio nell'ambito del diritto civile, di norme che rispondono certamente al criterio del dover essere generali e astratte, ma dove forse in alcuni ambiti questa

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

generalità e astrattezza potrebbero anche aiutare il mondo del diritto a non costringere la giurisprudenza, fatto salvo per il potere discrezionale, a definire ciò che poteva essere tranquillamente definito. Faccio riferimento, ad esempio, alle norme che riguardano la normale tollerabilità dei rumori: è un concetto generale e astratto, ma probabilmente ha costretto in seguito la giurisprudenza ad arrivare a definire dei parametri per capire quando il rumore supera un certo livello di decibel. Si fa oggi, quindi, comunemente riferimento al differenziale tra il rumore di fondo e il rumore che supera i rumori di fondo e che costituisce l'immissione che non può essere considerata tollerabile. Sarebbe bastato dare un criterio, magari non proprio così stretto, però, perché far dire alla giurisprudenza che si tratta di tre decibel a finestre chiuse piuttosto che a finestre aperte e quindi dare un parametro un po' più stringente avrebbe potuto consentire, nel caso concreto, di esercitare comunque una discrezionalità, perché potrebbero influire fattori come gli orari, le abitudini, la durata dei rumori. Resterebbe ferma la discrezionalità del magistrato, mentre potrebbe essere delimitato il perimetro e si potrebbe ridurre anche questa incertezza.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

La medesima cosa si può dire sulle donazioni di modico valore che non richiedono l'atto notarile ed è chiaro che alla fine nessuno ricorrerà a questo istituto, perché non c'è un perimetro così definito.

Vorrei chiederle, per quanto riguarda il civile, se il legislatore può fare qualcosa per contribuire a una certezza del diritto, che è un elemento fondamentale non solo per dare certezza ai cittadini, ma anche perché le stesse imprese che devono investire sul territorio italiano vogliono avere una certezza delle regole. Mi sembra, a volte, che ci sia il problema opposto, ad esempio nel penale, dove esistono dei principi generali e astratti come quello della legittima difesa, dove la norma quando fu inizialmente concepita parlava della necessità di una proporzionalità. Non crede che qui il legislatore sia sceso un po' troppo nel dettaglio rischiando di lasciare fuori altre fattispecie? Può essere stata una risposta a un'esigenza legata a fatti mediatici o a qualche errore giurisprudenziale che ha reso necessario l'intervento del legislatore.

Avrei un'altra riflessione in merito al discorso che ha appena fatto. Ci ha parlato di questa inflazione dei decreti-legge, ma allo stesso tempo ci ha anche detto che non ci sono oggi delle alternative e quindi di necessità si fa virtù. Sicuramente è un fatto procedurale: se esaminiamo un disegno di

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

legge e vogliamo portarlo a termine in sede ordinaria, abbiamo davanti un'avventura che ci tirerebbe avanti per mesi se non per anni. Lei cosa ci può suggerire? Quale potrebbe essere la strada per consentire al Parlamento di legiferare in tempi ragionevoli evitando che si segua questa scorciatoia legislativa e al tempo stesso dare la possibilità al Governo di poter restituire una parte del potere legislativo al legislatore?

L'ultima considerazione è sul tema dell'inasprimento delle pene. Il codice penale era nato a seguito di una profonda valutazione che tenesse conto degli equilibri. Ho visto che lei ci ha parlato di interventi legislativi spesso legati a fatti di cronaca, che hanno creato la necessità di un inasprimento delle pene. Crede che questo abbia compromesso quell'equilibrio sanzionatorio tra le varie fattispecie di reato? Se si incrementa la sanzione edittale su un reato, non sarebbe poi necessario rivedere gli equilibri rispetto alle altre norme? Nei vari interventi legislativi, ha individuato qualche discrepanza che ha fatto sì che fatti di diversa offensività vengano puniti in maniera non completamente conforme?

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

ZANETTIN (*FI-BP-PPE*). Signor Presidente, ho solo una domanda per il professor Staiano, perché forse mi è sfuggito un passaggio in un momento di distrazione e non ho colto esattamente la sua proposta *de iure condendo* quando parlava di questo bicameralismo alternato, in particolare della legge di bilancio.

Facendo parte della Commissione giustizia e occupandomi del tema delle sanzioni, credo che l'innalzamento delle sanzioni edittali sia legato molto al fatto che è mutata nel tempo la legislazione in materia di esecuzione della pena e di misure alternative ad essa, per cui il legislatore talvolta si trova con delle sanzioni edittali, che astrattamente erano adeguate, ma che nella fattispecie concreta, di fronte anche allo sconcerto dell'opinione pubblica, attraverso i riti alternativi o modalità di espiazione della pena alternativa al carcere, danno la sensazione che venga comminata una pena non del tutto afflittiva. È su questa confusione che si è creato un cortocircuito.

TABACCI (*PD-IDP*). Signor Presidente, mi scuso, ma le modalità dei lavori di oggi sono molto impegnative e dimostrano che bisognerà forse tornare lunedì. Mi ha molto interessato la relazione svolta dal professore e

## **BOZZE NON CORRETTE** **(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

avrei voluto interloquire nella maniera più adeguata, ma dobbiamo recarci alla Camera, dove incombe un voto di fiducia.

Mi spiace, perché basterebbe citare i decreti-legge come il frutto delle emergenze perduranti per capire di cosa stiamo parlando. È un ossimoro come quando si parla del ghiaccio bollente ed è una cosa che credo debba far riflettere molto. Allo stato attuale le cose vanno sempre peggio e soprattutto, affiancata a questo, c'è l'inconsapevolezza di voler tradurre politicamente ed è sbagliato. Non è un problema politico degli schieramenti, ma è squallidamente una questione di equilibrio dei poteri. Il Parlamento è scomparso e siccome lo vivo da trent'anni, sono stato testimone di questo scivolamento. Questo, a mio avviso, è sbagliato, perché il problema non è che oggi si conti di meno rispetto ad allora, bensì che un sistema siffatto è squilibrato e si inserisce in una crisi per cui poi si parla delle ragioni dell'efficienza e si dice che in fondo anche le democrazie peccano sul punto specifico, oppure che sarebbero meglio le democrazie e via discorrendo. È chiaro che su questa discussione è impossibile pensare di trovare un punto di evoluzione in positivo, si continua nella confusione e questo è molto drammatico.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

Mi è piaciuto molto anche il riferimento iniziale che ha fatto sul tema della riduzione del numero dei parlamentari. Credevamo di trovare più efficienza, mentre abbiamo prodotto una grande confusione e pur essendo in meno facciamo molto peggio quello che facevamo prima.

PRESIDENTE. Oggettivamente oggi ci troviamo di fronte a un'organizzazione dei lavori complicata, perché c'è il voto di fiducia alla Camera, i colleghi deputati hanno accettato di svolgere il Comitato della legislazione presso il Senato, ma obiettivamente adesso abbiamo un impegno proprio per consentire la partecipazione al voto di fiducia.

Anche se è un po' irrituale e può sembrare poco cortese, chiederei al nostro ospite se fosse disponibile, tenendo conto naturalmente dei suoi impegni e della difficoltà anche di recarsi qui in presenza, a immaginare un seguito di quest'audizione, perché sarebbe un peccato adesso dover chiudere in tre minuti la risposta, non consentire quindi altri interventi e sprecare un'opportunità. Mi rendo conto che è del tutto irrituale questa ipotesi che faccio, ma se il nostro ospite fosse disponibile e interpretasse questa ipotesi come un riguardo, come un segno di quanto teniamo alle sue considerazioni e non certo, al contrario, di una volontà di chiudere in fretta

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

per consentire il voto, potremmo interrompere qui i lavori dato che nel corso dell'audizione ha raccolto delle prime domande e poi, in accordo con gli uffici, concorderemo una data per la quale sia il più facile possibile organizzarci.

*STAIANO.* Rispondo intanto utilizzando i tre minuti residui.

Tornerò volentieri, in quanto credo molto nello scambio in presenza e dichiaro qui che ritornerò anche per il mio amore nei confronti del Parlamento. Sono un innamorato del Parlamento e penso che la situazione della quale parlava il presidente Tabacci, di emarginazione e di affievolimento del ruolo del Parlamento, sia da annoverare tra le grandi disgrazie della nostra democrazia e quindi, per quanto possa valere, tornerò volentieri per dare il mio contributo.

*PRESIDENTE.* Il seguito dell'indagine conoscitiva congiunta è rinviato al prossimo lunedì 22 aprile alle ore 17,30, per le audizioni del professor Massimo Carli e della professoressa Roberta Calvano. Le audizioni si svolgeranno presso la Camera dei deputati e avremo di conseguenza anche la possibilità di disporre del collegamento da remoto.

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per internet)**

*Resoconto stenografico n. 10*

*Comitati Legislazione Congiunti Seduta n. 10 del 16 aprile 2024*

*Sede IC 0472*

Ringrazio ancora il nostro ospite e ringrazio tutti gli onorevoli colleghi intervenuti in questo dibattito e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,40.*