



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

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

**COMITATI CONGIUNTI**

Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica  
e  
Comitato per la legislazione della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI CRITICI DELLA  
PRODUZIONE NORMATIVA E SULLE PROPOSTE PER IL  
MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE**

1<sup>a</sup> seduta: martedì 9 gennaio 2024

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

## INDICE

**Audizione del professor Fabio Cintioli, ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi internazionali di Roma**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	<i>CINTIOLI</i> . . . . .	Pag. 5, 12, 18
BALDELLI ( <i>FDI</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	4, 5		
BARZOTTI ( <i>M5S</i> ), <i>deputata</i> . . . . .	14		
COLUCCI Alfonso ( <i>M5S</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	12		
LAI ( <i>PD-IDP</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	16		
TABACCI ( <i>PD-IDP</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	4		
VERSACE ( <i>Misto-Az-RE</i> ), <i>senatrice</i> . . . . .	15		

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

*Segle 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-Ncl-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: PDIDP; 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.*

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Popolari europei riformatori - Renew Europe: AZ-PER-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Italia Viva - il Centro - Renew Europe: IV-C-RE; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Fabio Cintioli, ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi internazionali di Roma.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,30.*

#### *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 Fabio Cintioli, ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi internazionali di Roma**

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

Saluto il presidente Tabacci e i colleghi della Camera e mi scuso per il breve ritardo con cui diamo inizio ai nostri lavori, dovuto ad una concomitanza con i lavori della nostra Commissione affari costituzionali.

È oggi in programma l'audizione del professor Fabio Cintioli, ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi internazionali di Roma.

Prima di procedere con l'audizione, ritengo utile svolgere alcune brevi considerazioni introduttive.

L'indagine conoscitiva, che si concluderà presumibilmente entro il 30 settembre 2024, ha lo scopo di elaborare proposte utili a correggere le disfunzioni del procedimento legislativo e a migliorare la qualità della legislazione sia sotto il profilo della coerenza, chiarezza e precisione dei testi sia in relazione alla efficacia e all'effettività delle norme.

Gli aspetti su cui si concentreranno i lavori sono: cause e rimedi delle tendenze delle recenti legislature – in particolare le ultime – in tema di decretazione d'urgenza, con particolare riguardo ai fenomeni

della confluenza e dell'intreccio tra decreti-legge, dei decreti-legge a contenuto multisettoriale, nonché al fenomeno del cosiddetto monocameralismo alternato; misure per un ragionevole bilanciamento tra esigenza di tempestività d'azione da parte del Governo ed effettività dell'esame parlamentare che preservi l'iniziativa legislativa e la potestà emendativa del Parlamento, anche a fronte della posizione della questione di fiducia; strumenti per rafforzare la coerenza, la chiarezza e la precisione dei testi normativi e l'efficacia delle disposizioni di legge rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi.

Si tratta di un'attività alla quale tengo in modo particolare, sia perché concretizza quella collaborazione con l'omologo organismo della Camera dei deputati, auspicato sin dal mio insediamento come primo Presidente del Comitato per la legislazione del Senato, sia perché ritengo che l'indagine conoscitiva potrà offrire un contributo concreto al miglioramento della qualità della produzione normativa, anche attraverso l'elaborazione delle necessarie misure di rango legislativo e regolamentare.

Chiedo al collega Tabacci, in qualità di Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, con il quale ho condiviso questa importante iniziativa, se desidera intervenire.

TABACCI (*PD-IDP*). Grazie, Presidente. Credo che sia un giorno importante: avviamo un'indagine conoscitiva a cui abbiamo dedicato tempo, in questi mesi, per concepirla e portarla a compimento. Vi sono delle disfunzioni, chi ha esperienza di vita parlamentare non breve lo sa perfettamente; trovare una sede in cui andare in profondità e fare una riflessione sullo stato di salute dell'assetto istituzionale del Paese è molto importante.

Oggi iniziamo con l'audizione del professor Cintioli; avremo una serie di audizioni molto complicate che ci terranno compagnia nei prossimi mesi; vedremo quindi di arrivare insieme, come Senato della Repubblica e Camera dei deputati, a formulare delle proposte che siano utili allo stesso Governo per un equilibrio nella gestione dei rapporti istituzionali, cosa alla quale, anche recentemente, ci ha richiamato il Presidente della Repubblica.

Ringrazio quindi i senatori e il Presidente del Comitato per la legislazione del Senato per questa collaborazione così importante.

PRESIDENTE. Prima di procedere, do la parola all'onorevole Baldelli, che ha chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori.

BALDELLI (*FDI*). Grazie Presidente, molto brevemente sull'ordine dei lavori: abbiamo individuato, insieme al Presidente e ai colleghi della Giunta, il perimetro entro il quale si doveva svolgere questa indagine. A meno che non vada errato, nel nostro documento approvato alla Camera non era stato inserito l'argomento del ricorso alla fiducia che non era oggetto di questa indagine conoscitiva. Volevo capire se nel tempo l'argomento fosse stato ampliato; magari a causa di una mia distrazione non me ne sono accorto. La ringrazio.

PRESIDENTE. Direi che è strettamente collegato al tema della decretazione d'urgenza e della conversione dei decreti-legge. Non abbiamo delle sessioni particolari sulla questione di fiducia o sulla posizione della questione di fiducia.

BALDELLI (*FDI*). Occorre che sia presente un perimetro entro il quale si svolge l'indagine; se poi questo perimetro è aperto, ne prendo atto. Sono argomenti molto sensibili e quindi con altrettanta sensibilità intendo avvicinarmi a questa indagine, essendo però informato su quello che accade.

PRESIDENTE. Prendiamo atto della precisazione del collega. Ribadisco che si tratta di una questione strettamente collegata agli argomenti che trattiamo; poi lasciamo agli auditi anche una libertà di fare.

BALDELLI (*FDI*). Invito però tutti a prestare molta attenzione, perché stiamo trattando temi molto sensibili, all'attenzione anche di altre cariche istituzionali. Se partecipo, lo faccio consapevolmente; ho partecipato e dato il mio assenso a questa indagine sulla base di determinati presupposti.

PRESIDENTE. Va bene, la ringrazio. È una questione che approfondiremo nel corso delle prossime sedute.

Procediamo ora all'audizione del professor Fabio Cintioli, ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi internazionali di Roma.

Il professore non ha bisogno di presentazioni, avendo svolto tante attività sulle tematiche oggetto dell'indagine. Lo ringrazio pertanto per la disponibilità e gli cedo subito la parola.

CINTIOLI. Ringrazio il presidente Matera e il presidente Tabacci per l'invito che mi hanno rivolto ad essere qui oggi e saluto i Presidenti, i senatori e i deputati che sono qui presenti.

Prima di iniziare, desidero fare una piccola precisazione: non sono uno studioso di diritto parlamentare. Non mi addentrerò perciò nelle *technicalities* che riguardano i Regolamenti; mi avvarrò invece della mia esperienza di giurista, professore, studioso di diritto pubblico e amministrativo e, perché no, anche di avvocato e magistrato, già consigliere di Stato.

Il punto da cui partire sono i dati quantitativi e statistici, ben illustrati nei documenti del Comitato, che testimoniano una realtà nota a tutti noi ma che fa indubbiamente una certa impressione leggere: sono dati che dimostrano una prevalenza significativa della produzione normativa di fonte governativa e una massiccia presenza del ricorso al decreto-legge. Questo inevitabilmente – ormai anche nel dibattito comune e non soltanto in quello che riguarda gli studiosi – è un dato che pone a rischio la fisiologica attività istituzionale e il ruolo del Parlamento.

Abbiamo in materia di decreti-legge problemi vecchi e nuovi, che partecipano della medesima anima e hanno le medesime radici storiche e istituzionali, come dirò tra poco.

I problemi vecchi, su cui la Corte costituzionale ebbe modo intervenire, sono la reiterazione dei decreti-legge (non a caso bacchettata intorno alla metà degli anni Novanta dalla Corte, aspetto questo storicamente significativo); il problema, ancora oggi attuale, di leggi di conversione che non sempre riescono a rispettare i requisiti di necessità, urgenza e straordinarietà; più in generale, lo stesso rispetto dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza da parte dei decreti-legge.

Più recentemente, il macro-problema si manifesta attraverso la presenza del testo di un decreto-legge che viene trasfuso in quello di uno successivo; un decreto-legge che modifica il contenuto di altro decreto-legge ancora in sede di conversione; la presenza di emendamenti massicci e numerosi che riguardano un decreto-legge e che mettono a rischio l'omogeneità dello stesso, riproponendo quindi le solite questioni sul rispetto dei requisiti dell'articolo 77 della Costituzione.

Tutta questa vicenda pone al giurista alcuni interrogativi e certamente problemi di ordine giuridico, sui quali non intendo trattenermi, perché rischierei, a parte tutto, di annoiarvi, essendo questioni ben note. Mi limito soltanto a citare i tre punti della sentenza per così dire capostipite della Corte, la n. 260 del 1996, la quale esprime un monito sulla necessità di usare cautela nell'impiegare il decreto-legge oltre ai suoi naturali confini, con il problema che non si rispettino più il suo carattere provvisorio e i requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza e il rischio che non si rispetti il precetto dell'articolo 77 della Costituzione nella parte in cui stabilisce che il decreto non convertito perde efficacia retroattivamente, *ex nunc*.

Però, vedete, questo è un caso nel quale il dato giuridico aiuta fino a un certo punto. Non possiamo comprendere questa realtà se non teniamo conto di un dato storico, a mio avviso di due date in particolare: il 1989, con la caduta del muro di Berlino, e il 1994, in cui si insediò un primo Governo – il riferimento è al primo Governo Berlusconi – in cui si innesta un modello di democrazia maggioritaria, tendenzialmente bipolare, con tutti i cambiamenti che abbiamo avuto nel corso di questi trent'anni.

Ebbene, la verità è che questo passaggio storico ha riguardato la politica, ma non le istituzioni. Avevamo, cioè, un modello di tipo consociativo di attività parlamentare e i Regolamenti parlamentari rispettavano questo tipo di modello. È cambiato il sistema politico, ma non sono cambiate le regole istituzionali. Il problema di cui parliamo oggi non è dell'attualità, ma ce lo trasciniamo da quegli anni.

Che cosa è accaduto, dunque? È accaduto che il Governo ha cercato, nella mutata dimensione politica, di trovare canali che consentissero di trasformare l'indirizzo politico governativo e la legislazione, raggiungendo due fondamentali obiettivi: la tempestività e la certezza dei tempi entro i quali avere una pronuncia del Parlamento; e la possibilità di sot-

toporre al voto parlamentare un testo che avesse determinati contenuti che il Governo riteneva rispecchiassero il suo indirizzo politico-governativo.

Questi erano i due problemi di fondo da affrontare, che sono stati risolti, nel corso di questi trent'anni, attraverso l'utilizzo di strumenti che certamente i Costituenti non avevano ritenuto adatti a questo tipo di problema. Quindi: decreti-legge; leggi di bilancio, che diventano un treno che raccoglie una pluralità, come sappiamo, di istanze; maxiemendamenti (tema estremamente delicato da molto tempo, come sappiamo, perché, tra l'altro, incide anche sulla trasparenza rispetto all'interesse generale dei cittadini dell'attività parlamentare) – e perché no, mi ero scritto anche questo – questioni di fiducia. Il tema della questione di fiducia, a mio parere, è inevitabilmente collegato a quest'ampia discussione.

In sostanza, l'attività e il ruolo istituzionale del Parlamento consequenzialmente ne risentono.

Ho un ricordo personale che mi permetto di portarvi, se non altro per cercare di essere breve e sintetico. Vent'anni fa ormai, qui in Senato, ero consigliere giuridico dell'allora Presidente e si ragionò in maniera riservata (non ci fu mai alcuna iniziativa formale) su un'ipotesi di modifica regolamentare che potesse prevedere la facoltà del Governo di presentare al Parlamento un disegno di legge governativo ritenuto relativamente urgente; prevedere un tempo congruo, ma comunque sufficientemente delimitato, per l'analisi parlamentare di questo testo; consentire un'ampia discussione, garantendo quindi una grande trasparenza rispetto ai cittadini di quello che è il testo sottoposto ad analisi parlamentare; favorire anche emendamenti ma riservare al Governo la facoltà di chiedere il voto sul proprio testo alla fine del dibattito parlamentare.

Questo semplicemente per dire che il tema è sul tappeto da molto tempo.

A mio modesto parere il problema si è aggravato, perché nel frattempo lo scenario rispetto a vent'anni fa e in misura ancora maggiore, ovviamente, rispetto a trent'anni fa, è cambiato ancora di più. Abbiamo infatti una produzione normativa europea che – giusto o sbagliato che sia; qui si tratterebbe di aprire un discorso infinito – è aumentata enormemente dal punto di vista quantitativo; abbiamo una produzione – su cui dirò qualcosa alla fine – di regole, di leggi in senso generale, di norme emanate dalle Autorità indipendenti, massiccia, sempre più significativa, per quel che riguarda i rapporti tra imprese e cittadini; e abbiamo, ovviamente, questa produzione normativa di fonte governativa di cui abbiamo parlato.

Potremmo anche ricordare che molto spesso lo strumento di recepimento degli atti derivati di diritto dell'Unione europea – le direttive – consiste in decreti legislativi, per cui il ruolo del Parlamento si riduce a una funzione consultiva.

Si dibatte ora tra gli studiosi, soprattutto tra i colleghi di diritto costituzionale, se questa fenomenologia sia il segno di un'eccessiva forza del Governo, perché vi è chi ritiene che il Governo, potendo utilizzare



dpcm, decreti-legge, questione di fiducia, maxiemendamenti, avrebbe un'eccessiva forza. Per ragioni di sintesi e per rendere, se possibile, più efficace la mia opinione, dico invece che la penso diversamente; e per argomentarlo cito testualmente un recente scritto dell'attuale Presidente della Corte costituzionale, Augusto Barbera, in un'introduzione a un libro, ristampato nel 2023, di un grande giurista, Alberto Predieri, a proposito della Presidenza del Consiglio dei ministri. Scrive Barbera a questo proposito: « Il ricorso a questi strumenti – io credo – è espressione di debolezza, non di forza, del Primo Ministro. Le altre democrazie europee non conoscono né decreti-legge, né questione di fiducia, né maxi-emendamenti, anche perché il Primo Ministro ha due decisivi poteri: da un lato controlla l'agenda del Parlamento, richiedendo il voto a data certa di provvedimenti governativi urgenti; dall'altro può porre il veto ad emendamenti parlamentari che aumentino la spesa o diminuiscano l'entrata ».

Quello che è accaduto, dunque, è che di fronte a profondi cambiamenti del quadro geopolitico e del sistema politico nel nostro Paese sono mancate – questa per lo meno è la mia modesta opinione – le necessarie riforme costituzionali e dei Regolamenti parlamentari che consentissero di adeguare il ruolo del Parlamento, in sintonia con il quadro costituzionale, ai mutamenti che poi, come dicevo prima, sono anche proseguiti: ci sarebbe da aggiungere anche tutto quello che oggi accade con il ruolo del *web*, il contatto diretto tra il *leader* politico e il ceto elettorale, la cosiddetta « *fast democracy* ».

Insomma, se qualcuno ha delle colpe per questo cambiamento, questa è – lasciatemelo dire – dello *zeitgeist*, dello spirito del tempo: le cose sono cambiate e le modifiche non sono state fatte.

Altra piccola domanda: la qualità normativa trae beneficio da tutto ciò? Certamente no. È una risposta abbastanza scontata la mia, lo so, però vale la pena ribadirlo. Non abbiamo un quadro che ci consenta di dire che le disposizioni sono di norma chiare. Abbiamo un problema di coerenza del quadro sistematico del diritto positivo; abbiamo spesso il problema dell'uso di una nomenclatura non appropriata.

Rimedi?

Cominciamo a dire – scusate, ma vorrei muovermi su qualche considerazione di carattere molto semplice e forse, temo, elementare – che il linguaggio deve essere un linguaggio giuridico, che tenga conto dei concetti e delle norme aventi valenza giuridica. Ricordo che su questo vi sono stati dei dibattiti negli anni recenti. Qualche anno fa, ad esempio, a proposito delle linee guida dell'ANAC, ricordo una serie di interviste in cui si diceva: « Le linee guida sono una grande novità, perché bisogna abbandonare questo linguaggio giuridico da burocrati, che non serve a nulla, e bisogna adoperarne uno che serva a parlare con i cittadini ». Personale opinione: sbagliato. Tant'è che poi quelle linee guida non hanno fatto una buona fine nel corso dello sviluppo dell'ordinamento. La verità è che il linguaggio giuridico serve a dare certezza; e questo quindi è un primo punto.



La seconda questione è la seguente: le norme spesso non sono auto-esplicative. Continuiamo ad avere, cioè, una produzione normativa che consiste nella stesura di norme che prevedono il rinvio al comma x della legge y e che, a sua volta, se la vai a guardare, contiene un rinvio al comma z della legge tal dei tali; e questo, chiaramente, è qualcosa che non va bene. Si dovrebbe per lo meno provare ogni tanto ad emanare norme che, per quanto intervengano su un tessuto normativo preesistente, siano auto-esplicative.

Un altro problema che impatta comunque sull'attività parlamentare – posso supporre più in fase consultiva, ma non necessariamente – è quello del recepimento del diritto dell'Unione europea.

Quando si parla di direttive, abbiamo ormai la consolidata abitudine di interpretare il sistema di recepimento delle direttive come una pedissequa trasposizione del testo italiano (che è a sua volta una traduzione del testo francese della direttiva) in altrettante norme giuridiche. È un dato che registro nella prassi forense ed è un problema molto delicato e serio. Varrebbe la pena di rifletterci e fare qualche tentativo, cominciando un po' a spizzichi e bocconi, per sistemare qualcosa.

So che l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) arriva spesso in ritardo e sarebbe bene invece che arrivasse per tempo. Se dovessi però essere sincero e dirvi che la ricetta stia nell'AIR, ecco, mi permetto di esprimere qualche dubbio e qualche riserva su questi meccanismi di ingegneria economica applicata alle leggi, soprattutto al fine di valorizzare alcune regole di fondo che ho provato, in qualche modo, ad enunciare e che vengono prima di una AIR ben fatta e tempestiva.

Altra considerazione di carattere strettamente personale: il problema che questa indagine conoscitiva vuole affrontare, secondo me, è estremamente importante, trattandosi di un problema istituzionale e culturale che tocca il fondamento sostanziale del nostro patto sociale. Forse esagero, ma questo è ciò che penso. Perché qui non è in gioco soltanto il problema del rapporto tra Governo e Parlamento, ma anche quello del rapporto tra tecnocrazia e democrazia, laddove con tecnocrazia si alluda ad un sistema di produzione normativa che faccia capo ad entità governative, autorità indipendenti, produzione europea (che molto spesso, per una serie di ragioni che non possiamo approfondire in questa sede, è una produzione di carattere tecnocratico). Tecnocrazia e democrazia devono trovare un punto di equilibrio corretto. Il problema è se oggi possiamo dire che il punto di equilibrio trovato sia soddisfacente.

Perché dico questo adesso, in questa sede? Perché penso che proprio al Parlamento competa il ruolo costante di rilanciare il valore democratico e contribuire, là dove sia possibile, ad innalzare il dibattito facendo in questo modo da contraltare a quelle note stonate che provengono, ad esempio, dal mondo dei *social network* e che inevitabilmente si restringono in semplificazioni sempre più settarie.

Per illustrare quello che voglio dire quando penso che il Parlamento dovrebbe e potrebbe svolgere, in misura ancora maggiore rispetto a quanto già faccia, un ruolo in questo senso, faccio un esempio. Pensate

alle cosiddette leggi sulla concorrenza: non mi riferisco alle ultime, perché hanno una contingenza particolare legata al rapporto con il PNRR, ma a tutte le altre degli anni precedenti. Sapete bene che questo è uno strumento presente nell'ordinamento da molto tempo. Ebbene, ho notato, da studioso e analista delle questioni, che queste leggi alla fine consistevano in una trascrizione delle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questa è la legge sulla concorrenza della Repubblica italiana. L'Autorità è un'istituzione di grandissima importanza e autorevolezza; i suoi dirigenti e i suoi funzionari – oltre che, evidentemente, il suo Presidente e i suoi componenti – sono persone di altissimo livello. Tuttavia, è un'istituzione con una visione delle cose inevitabilmente monolitica: non è chiamata a fare sintesi politica, si occupa soltanto di un determinato problema in funzione della tutela del mercato. Ma magari quel problema impatta sulla tutela occupazionale, del lavoro, dell'ambiente, della salute, dell'impresa, perché no; la Corte costituzionale ha avuto modo (lo sta facendo negli ultimi anni) di cercare di riequilibrare il problema del rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dell'impresa, che sono due cose che non vanno necessariamente sempre nello stesso senso. Invece il Parlamento, che approva una legge sulla concorrenza, dice la sua su quello che è il modo di fare sintesi politica su quei determinati problemi. Questo soltanto per spiegare perché a mio parere in questa grande questione sia in gioco il rapporto tra tecnocrazia e democrazia.

Che fare? Qui temo di deludervi, è la parte più difficile dell'intervento che ho previsto: secondo me si dovrebbe riflettere su riforme regolamentari che possano favorire una produzione normativa di fonte governativa che riconosca in maniera trasparente al Governo la possibilità di portare al voto le proprie proposte in tempi certi.

È quello che dicevo un po' prima: che il Governo abbia la facoltà – lo richiamava anche Barbera in quel suo scritto – di ottenere un voto in tempi certi su un suo disegno di legge; che il Parlamento, quindi il Paese e i cittadini, abbiano la possibilità di discuterne, di vederlo; non magari all'ultimo momento, come accaduto tante volte nelle legislature precedenti con i maxi-emendamenti.

È chiaro che questo tema si collega a quello delle riforme costituzionali, sul quale, evidentemente, non entro.

Ho avuto l'onore di essere stato audito nella Commissione affari costituzionali sulle proposte che riguardano la forma di Governo; è evidente che le questioni hanno un collegamento. Proprio una riforma della forma di Governo che riveda il ruolo del Presidente del Consiglio – che io chiamerei, a quel punto, Primo Ministro – può trovare una corrispondenza ben fatta in Regolamenti parlamentari che si muovano in quel segno che ho cercato di descrivere.

Per lo meno, che nell'ampio dibattito che vi è stato sulla proposta del cosiddetto premierato, si tenga conto anche di questo aspetto: sono proposte che possono consentire una coerente risistemazione degli assetti istituzionali della nostra Repubblica.

Un altro suggerimento – il secondo e poi concludo il mio intervento – riguarda la vostra attività conoscitiva, che può essere utile forse anche per acquisire spunti che possano accrescere una produzione legislativa di fonte parlamentare che magari – perché no – si distingua per uno stile diverso rispetto a quello ormai in uso, consistente in tecniche di rinvio che rendono le norme spesso illeggibili e non comprensibili a prima lettura.

L'esempio specifico che vorrei fare, riprendendo un tema a me caro, è quello del rapporto tra Parlamento e autorità indipendenti. Le autorità indipendenti producono oggi nel nostro Paese (in parte su impulso dell'Unione europea, in parte autonomamente) una regolazione vastissima, un fiume di regole rilevanti, spesso relevantissime, per imprese e cittadini.

Quale deve essere allora il ruolo del Parlamento rispetto alle autorità indipendenti?

Ricordo che quando negli anni Novanta – cito ancora Alberto Predieri – irrupero nel nostro sistema le autorità indipendenti, vi furono una serie di autorevoli studiosi che cominciarono a dire: attenzione, però, le autorità sono indipendenti dal Governo; che vi sia un ruolo con il Parlamento, che il Parlamento vada a guardare che cosa fanno le autorità, che ne tenga conto, che si informi, che dialoghi con le autorità. Questi auspici dottrinali sono rimasti – duole dirlo, ma è oggettivamente così – inascoltati: il ruolo tra Parlamento e autorità indipendenti si riduce oggi ad un fenomeno da cerimoniale, alla presentazione della relazione annuale. Certamente un momento importante, che però non rispecchia affatto quello che avrebbe dovuto essere un dialogo in fase ascendente e discendente – ricordo che si scriveva questo in uno dei più bei contributi sul tema – tra Parlamento e autorità.

Mi domando, allora, perché non pensare a Commissioni, a una Commissione bicamerale, per esempio, che svolga un'attività conoscitiva effettiva, costante, che guardi all'attività dei regolatori, che dialoghi con loro, che tenga conto, anche nel dialogo, del punto di vista delle imprese, degli altri soggetti interessati, delle associazioni dei consumatori.

Non voglio tediarvi, ma pensate soltanto, ad esempio, a quanto accaduto nel corso degli ultimi dieci anni attraverso l'istituto delle pratiche commerciali scorrette: dovrebbe essere un fenomeno prettamente sanzionatorio di determinate condotte scorrette, è diventato di fatto – anche qui non posso dilungarmi – un fenomeno di regolazione parallela che addirittura si somma alla regolazione delle altre autorità regolatrici.

Che tutto questo avvenga nell'estraneità del Parlamento lascia francamente qualche dubbio.

Potrebbe essere molto utile un'attività conoscitiva di questo tipo, perché il Parlamento potrebbe cogliere, ancor più di quanto già non riesca a fare, i contenuti della produzione normativa di fonte europea, potendo valutare in questo modo il rispetto del principio di sussidiarietà da parte della produzione normativa di livello europeo.

Potrebbe essere utile per gestire in maniera ancor più efficace la funzione consultiva sui decreti legislativi.

Potrebbe essere da stimolo per una produzione legislativa di fonte parlamentare che possa svolgere anche un'attività di indirizzo in questo senso.

Non si tratta, evidentemente, di sostituire – per carità! – il Parlamento e le autorità, ma di svolgere quel ruolo, più alto e più nobile, che compete al Parlamento, di indirizzo politico che anche in questo settore – a mio modesto parere – sarebbe auspicabile.

Con ciò concludo il mio intervento, signori Presidenti. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professor Cintioli. Abbiamo preso buona nota delle considerazioni, riflessioni, spunti e consigli. Le saremo grati se ci farà avere anche l'intervento in forma scritta.

CINTIOLI. Ancora non l'ho fatto.

PRESIDENTE. Va bene, con calma riusciremo.

La ringrazio per il riconoscimento dell'utilità di questa attività conoscitiva che abbiamo immaginato di portare avanti, così come prendiamo atto che probabilmente è da ipotizzare un lavoro di modifica, integrazione e miglioramento dei Regolamenti parlamentari, che in qualche modo e per alcuni tratti sono, evidentemente, datati. La stessa differenza tra il Regolamento della Camera e quello del Senato porta squilibri, anche organizzativi, rispetto all'esame dei provvedimenti normativi.

La ringrazio quindi per questi utili spunti di riflessione.

Cedo ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

COLUCCI Alfonso (M5S). Grazie, signori Presidenti, grazie, professore, per la sua illustrazione.

La mia è una domanda *de iure condendo*, come si suol dire. Parto da una premessa: il migliore, il primo elemento qualitativo di un'efficace produzione normativa è dato dalla sua conformità alla Costituzione.

Sappiamo, parlando di decretazione d'urgenza, che il decreto-legge è soggetto a una serie di controlli di costituzionalità preventivi che si esplicano, in primo luogo, nella controfirma del Presidente della Repubblica. Sappiamo che la dottrina costituzionalistica si divide sul ruolo di questa controfirma: se sia un mero ruolo formale ovvero un'appropriazione della responsabilità da parte del Presidente della Repubblica.

Sappiamo che nella nostra storia costituzionale vi è un precedente recente – ma forse ve n'è più di uno – di rifiuto (quello del 2009) da parte del Presidente della Repubblica della controfirma di un decreto-legge. Si trattava dell'intervento della Corte di Cassazione sull'autorizzazione alla cessazione dei trattamenti vitali di Eluana Englaro. La Corte di Cassazione aveva riconosciuto, con la sua sentenza, il diritto di Eluana Englaro di poter terminare dignitosamente la sua vita.

In quel contesto e nel profondo dibattito che si era aperto nel Paese per le ragioni giuridiche ed etiche che, naturalmente, un caso del genere

comportava – nell’assenza, peraltro, di una disciplina normativa specifica – il Governo di allora, presieduto da Berlusconi – era il 2009 – intervenne con un decreto-legge teso ad evitare che le terapie alle quali Eluana Englaro era sottoposta e da cui era mantenuta in vita potessero essere interrotte. Il Presidente della Repubblica dell’epoca rifiutò di controfirmare il decreto-legge, impedendone quindi l’emanazione, e inviò una lettera dettagliata al Presidente del Consiglio dell’epoca, sostenendo l’incostituzionalità di quel provvedimento d’urgenza in ragione del suo contrasto con una materia già decisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione con sentenza definitiva.

Il Presidente della Repubblica motivò quella lettera con una serie di precedenti, forse poco noti nella vita politica italiana, nei quali era intervenuto rifiutando di apporre la propria controfirma ai decreti-legge per ragioni di stretta costituzionalità.

Sappiamo inoltre che questo controllo avviene anche informalmente tra gli Uffici di Palazzo Chigi e quelli del Quirinale, in modo tale da prevenire l’elemento di crisi costituzionale che il rifiuto della controfirma, in qualche modo, verrebbe a introdurre nel nostro ordinamento. È ciò che di prassi viene saggiamente e virtuosamente seguito e che assicura una conformità condivisa al modello costituzionale, fermo restando, naturalmente, il giudizio successivo della Corte costituzionale, di cui non parliamo.

Un secondo momento d’intervento da parte del Presidente si situa nel contestuale provvedimento di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge alle Camere, in conformità al dettato costituzionale. Anche quel provvedimento, contestuale alla controfirma del decreto-legge, realizza in realtà già un ulteriore controllo del Presidente della Repubblica – sia pure assorbito dal primo – nel momento in cui autorizza la presentazione del decreto-legge alle Camere.

Un ultimo momento di controllo è dato dalla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge, terzo momento in cui il Presidente della Repubblica interviene, in cui fa un controllo di conformità della legge di conversione, anche alla luce delle modificazioni che il dibattito parlamentare avrà apportato al provvedimento.

Questa lunga premessa per dire – seconda premessa – che il presidente Napolitano lamentò la circostanza – questo è noto – che i decreti-legge venissero presentati al Quirinale il cinquantottesimo giorno, con ciò ponendo la Presidenza della Repubblica nella difficoltà estrema di scelta tra l’esercizio doveroso del controllo di costituzionalità del testo che veniva presentato per la promulgazione della legge di conversione e gli effetti che la mancata conversione, con conseguente rinvio alle Camere e l’inevitabile scadenza del decreto-legge, avrebbe prodotto sulle situazioni giuridiche in ragione della retroattività parziale. Sappiamo come la dottrina abbia ricostruito gli effetti della mancata conversione in legge di un decreto-legge.

*De iure condendo*, questo è un momento di criticità forte, laddove le prerogative del Quirinale non vengono salvaguardate con la presentazione in *limine vitae* del decreto-legge per la sua conversione.

*De iure condendo*, professore, cosa suggerirebbe per garantire questo controllo preventivo di legittimità, che è un elemento fondamentale della qualità dei testi normativi?

BARZOTTI (M5S). Grazie, Presidente. Ringrazio ancora una volta per l'opportunità di questa indagine conoscitiva, che reputo molto utile e quanto mai necessaria a fronte delle problematiche più volte esposte in sede di Comitato per la legislazione alla Camera.

Ringrazio il professore per la sua esauriente illustrazione. Sicuramente tanti punti della sua relazione sono assolutamente condivisibili, con particolare riguardo al rapporto tra tecnocrazia e democrazia, cercando di far condividere questi due mondi che rischiano di essere antagonisti se non si compone una sintesi che faccia sì che il mondo più tecnico – quindi anche le *authorities* – vada in modo sistematico e complementare insieme alla legislazione.

Il mio dubbio e le mie perplessità sono rispetto ad alcune considerazioni che lei ha fatto all'inizio, parlando della necessità che la legge sia auto-esplicativa, spunto ovviamente quanto mai ovvio e giusto, ma che non tiene in considerazione il fatto che la legge debba poi essere effettivamente capita anche dai cittadini e dalle cittadine: se su di loro ricadono le conseguenze del brocardo *ignorantia legis non excusat*, ci troviamo in un punto in cui i cittadini devono poter comprendere pienamente il precetto normativo. In questo senso, penso che il precetto normativo debba essere sempre più semplice e chiaro piuttosto che arrivare alla cittadinanza in modo complesso e pesante, con periodi molto lunghi, quando in realtà si potrebbe dire tutto in pochissime parole. Questo però mi pare non accada più ormai da molto molto tempo. Noi stessi talvolta facciamo fatica a capire quello che effettivamente la norma vuole dare come indirizzo, intendendo con noi soprattutto gli interpreti: io sono avvocata e nel momento in cui si va poi a interpretare una norma, diventa complesso.

Le chiedo quindi: lei ha visto, rispetto alla produzione normativa degli ultimi trent'anni, una complessità sempre maggiore della produzione normativa? Se sì, come si potrebbe arrivare a rendere più snella la produzione rispetto ai criteri che noi teniamo in considerazione quando diamo i pareri come Comitato della legislazione? Nei nostri pareri noi individuiamo i criteri della chiarezza, semplicità e immediatezza della normativa che spesso e volentieri rileviamo, invece, essere farraginoso e faticoso, anche e soprattutto rispetto alla produzione dei decreti-legge che implicano dei decreti attuativi e che quindi complicano ulteriormente la produzione normativa, creando intrecci fatti così per tutti quanti, per noi, ma soprattutto per chi poi deve andare a interpretare ed eseguire la norma.



VERSACE (*Misto-Az-RE*). Grazie, Presidente, cercherò di essere breve.

Professore, intanto la ringrazio, perché ha toccato alcuni punti salienti, mi ha tolto dei dubbi e ne ha confermati degli altri che io stessa ho maturato.

La mia velocissima premessa è che non sono una giurista esperta come lei; sono però una studiosa attenta, precisa, pignola e anche molto pratica. Questo mi ha portato, a volte, a scontrarmi con tre o quattro ulteriori criticità che secondo me vale la pena di citare, non soltanto per stimolare riflessioni dei colleghi presenti, ma anche per conoscere il suo punto di vista al riguardo.

Oggi ad esempio – mi viene in mente oggi perché ricorre il ventennale della legge Stanca sull’accessibilità digitale – vi sono tantissime leggi. È verissimo quanto ha detto: viviamo in un labirinto normativo – il riferimento è all’articolo, alla legge, al comma – dove persino i giuristi più esperti si perdono.

Faccio una riflessione, ma anche un’autocritica: a volte sembra che viviamo un po' con l’ansia di legiferare. Dobbiamo elaborare disegni e proposte di legge perché dobbiamo mostrare che abbiamo fatto qualcosa; viviamo in un’epoca in cui all’esterno, fuori da qui, se non presenti un disegno di legge o avanzi una proposta di legge, sembra che non abbia fatto niente, perché purtroppo si è generata l’idea che qui dentro non si faccia niente. Ereditiamo e viviamo a mio avviso le conseguenze di quel voto sciagurato, a cui anch’io ho preso parte nella scorsa legislatura, del taglio dei parlamentari a ghigliottina, che ovviamente, non avendo applicato un vero aggiornamento del Regolamento parlamentare, ha comportato come conseguenza che siamo pochi e sovraccarichi di lavoro, facciamo fatica nelle sostituzioni, la mole di lavoro nelle Commissioni non è cambiata e quindi, di fatto, anche la qualità del lavoro ne risente.

Forse allora non vi è neanche tanto bisogno di elaborare nuove leggi. Forse dovremmo iniziare a lavorare meglio su come intervenire per migliorarle e aggiornarle. Ve ne sono alcune anche buone, ma che purtroppo non vengono attuate. Una delle criticità che rilevo – non a caso ho citato la legge Stanca sull’accessibilità digitale – è che vi sono leggi, comunque buone e che esistono, che però non vengono attuate. La stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall’Italia nel 2009 e quindi, di fatto, una legge dello Stato a tutti gli effetti, non è pienamente attuata. Vi sono tantissime leggi, anche importanti, che aspettano ancora, dopo dieci anni, decreti attuativi, senza i quali quella legge rimane monca. Vi è perciò questo squilibrio che francamente reputo non essere stato particolarmente attenzionato. A mio modesto parere, forse siamo troppo impegnati a elaborare e legiferare chissà che cosa di nuovo, senza soffermarci a migliorare quello che di fatto vi è o a controllare e ad assicurarci che le leggi vengano effettivamente attuate. Vi è questa grande criticità. È una mia personale opinione che riscontro non soltanto nei confronti che spesso faccio con giuristi attenti, ma anche nella vita reale. Perché non dobbiamo dimenticarci che il no-



stro passaggio qui comporta anche il fatto che l'emanazione di una legge ricada poi a pioggia sulle persone e quindi, se poi non prestiamo attenzione ai termini e alla qualità della norma stessa, qualsiasi cosa facciamo diventa un *boomerang*.

Ho segnato alcuni punti secondo me cruciali: la questione dei Regolamenti parlamentari, molto sottovalutata; la qualità e l'attuazione reale delle leggi, ma soprattutto il miglioramento e l'aggiornamento delle stesse.

Mi chiedo se non sia necessario a suo avviso cercare di stimolare noi stessi, i colleghi e tutti gli altri ad un'attenzione maggiore su tutto questo.

Purtroppo paghiamo anche lo scotto del fatto che negli ultimi anni i Governi ogni anno o anno e mezzo siano cambiati, si siano susseguiti e di fatto sia ricominciato di nuovo tutto. Vi era sempre l'ansia di apporre la firma su qualcosa e quanto fatto prima, seppur buono, non andava bene perché lo aveva fatto qualcun altro. Anche questo è uno dei mali su cui dobbiamo soffermarci a riflettere, affinché ne giovi non soltanto la produzione normativa, ma anche la qualità della legislazione.

LAI (*PD-IDP*). Professor Cintioli, ho ascoltato con molta attenzione e curiosità il ragionamento che ha fatto. Mi interessava però, in qualche modo, partire dal principio della sua analisi.

Lei sostanzialmente ha affermato che nel 1989-1994 avvengono due fatti che sostanzialmente smontano un modello « consociativo »; lo ha definito così. Il consociativismo era di maggioranza e minoranza, forse più all'interno dei Governi che tra maggioranza e minoranza, perché sulle grandi questioni magari avveniva su maggioranza e minoranza. Questa cosa, cioè il fatto che vi fosse un meccanismo maggioritario che componeva le maggioranze preventivamente rispetto al Parlamento, ha generato un cambiamento della struttura parlamentare e quindi gli strumenti messi a disposizione del Governo sono diventati obsoleti perché pensati per un tipo di Parlamento e di meccanismo parlamentare che in qualche modo era quello precedente, informato ad un modello di relazione tra maggioranza e minoranza all'interno dei partiti del tutto parlamentare.

Quindi, gli strumenti sono sostanzialmente superati dalla tipologia di confronto avvenuto dopo il 1989 e soprattutto dopo il 1994 tra maggioranza e minoranza.

Sono due le osservazioni che vorrei farle.

Da una parte vi è il tema del meccanismo maggioritario, che ha avuto due effetti: in certi casi ha creato delle maggioranze molto forti; in altri non ha creato una composizione di maggioranze, lasciando all'esistenza di un meccanismo parlamentare la possibilità di comporre Governi anche all'interno del Parlamento. Se poi questi sono emersi come Governi tecnici, è un altro elemento; sono però Governi come gli altri.

In qualche modo, comunque, l'esistenza di maggioranze anche ampie dovrebbe comportare, in teoria, il fatto che non vi sia bisogno di strumenti così violenti nei confronti del parlamentarismo o del Parlamento.

Perché se hai delle maggioranze molto forti, non hai bisogno di esercitare il potere attraverso decreti aggregati e confusi; non sto parlando di questo periodo, sto facendo un'analisi in generale degli ultimi trent'anni. Se hai delle maggioranze molto forti, perché devi ricorrere, in qualche modo, all'abuso della decretazione?

Non vi è un comportamento differente da parte dei Governi che hanno avuto grandi maggioranze o maggioranze risicate, perché in realtà l'abuso della decretazione d'urgenza e di strumenti che hanno violentato nettamente il Parlamento è stato praticamente costante e crescente nel tempo, poiché il prodotto per così dire « piace » al consumatore. Ho il dubbio che sia quella la motivazione. Ho il pensiero che sia esogena la motivazione che ha generato l'abuso di strumenti che, in qualche modo, rendono inutile il Parlamento: mi riferisco ai tempi diversi della politica; alla necessità, da parte dei Governi, di avere ogni giorno delle novità da rappresentare alla stampa e all'opinione pubblica e la capacità di rispondere ai fatti di cronaca con immediate azioni esecutive, tradendo in qualche modo l'idea che i Governi non siano strumenti amministrativi e basta, ma strumenti di politica, di programmazione, di azioni anche a lungo termine.

Non vi è, cioè, un difetto nel sistema, ma un cambiamento del Governo in funzione degli attuali modelli della politica. Un primo tema, quindi, è se siano sani oppure no.

Il secondo tema, l'altra riflessione che volevo condividere con lei, è il seguente: in tutto questo sistema, anche se si cambiassero gli strumenti nella direzione che lei indica, in che cosa si salverebbe la funzione parlamentare? Perché secondo me ad essere tradito in questo sistema è l'equilibrio tra la funzione legislativa e la funzione esecutiva. Il vero tema che dobbiamo in qualche modo capire, rispetto al cambiamento istituzionale al quale in questo momento si guarda come ipotesi di lavoro (ovvero al rafforzamento del premierato attraverso l'elezione diretta e tutto quello da questo consegue), è: il Parlamento che ruolo ha? Quello semplicemente di custode dell'ortodossia legislativa, per cui deve esservi un altro soggetto che approvi semplicemente con piccoli emendamenti, oppure vi è un'altra funzione? Il rischio è quello di trascendere in qualche modo qualche idea che, a mo' di battuta, era stata fatta – l'aveva fatta anche, in altri momenti, qualche Presidente del Consiglio – per cui, tutto sommato, si potesse delegare al Capogruppo un numero di voti proporzionale al Gruppo che rappresenta e far votare solo lui. La riflessione vera è: dove va il nostro modello parlamentare? Che funzione ha il Parlamento, se la funzione legislativa viene in qualche modo avocata, anche con strumenti nuovi, al Governo? Mi sembra questo il cuore del dilemma e della questione che dobbiamo affrontare, altrimenti il potere legislativo ed esecutivo coincidono obbligatoriamente con la stessa funzione.

Che poi questo sia stato forzato da una legge elettorale che produce in capo ai segretari dei partiti la possibilità di eleggere rappresentanti senza nessuna funzione o quasi degli elettori è un elemento ulteriore di peggioramento. Però la riflessione vera è: il Parlamento a che cosa serve?

PRESIDENTE. Presumo che non vi siano più interventi, anche perché siamo andati molto avanti.

Do quindi la parola al professor Cintioli per una replica.

CINTIOLI. Ci provo, Presidente. Parto dalla fine però. Lei ha fatto, onorevole, un ampio preambolo e poi è andato a chiudere su una domanda: « Come si fa garantire l'effettività di questo controllo presidenziale? ». Allora io qui, muovendomi, come dire, a piccoli passi, le dico innanzitutto che non parlerei di un controllo presidenziale, anche perché, da giurista, l'espressione controllo evoca una serie di concetti e di connotazioni che non ravviso nel ruolo del Presidente della Repubblica. In questo caso parlerei di garanzia costituzionale; tornerei cioè all'idea del Presidente della Repubblica come garante della Costituzione; e quindi bisognerebbe ricordare che il potere ha un contenuto tendenzialmente formale e non sostanziale. Potrei dire che nel caso Englaro da lei citato – che ricordo; non ho riletto nulla in funzione di questa audizione, ma ricordo, come lei stesso ha fatto, alcuni passaggi – il problema non fosse soltanto quello del rispetto dei requisiti di necessità e urgenza, che magari c'erano pure, ma quello del rapporto con la giurisdizione. Qui potremmo aprire il discorso – e non l'ho fatto – rispetto ad altri temi delicati: leggi-provvedimento, rapporto tra legge delega e decreto legislativo, cioè tutto uno scossone generale.

A me sembra che l'esempio che lei fa sia un po' ultroneo rispetto all'oggetto di analisi della vostra indagine conoscitiva, perché riguarda il rapporto con la giurisdizione; una cosa però vorrei dirla. Lei giustamente dice: se c'è un problema di coerenza con la Costituzione, il problema di coerenza con la Costituzione va sollevato, che sia il capo dello Stato, i corpi endogeni al Parlamento nel momento in cui arriva il decreto-legge o la Corte costituzionale. Però voglio dirvi con grande chiarezza un mio pensiero: andiamo avanti da trent'anni in questo modo, con tutti i Governi di segno diverso. Quindi, che cosa dobbiamo dire? Che vi è una prassi costituzionale? Una convenzione costituzionale ormai in questo senso?

Da un lato, dico che c'è un problema di coerenza costituzionale; dico che trae origine da ragioni storiche; dico che sarebbe il caso di farsi carico, sia pure con trent'anni di ritardo, di pensare a queste riforme. Dopodiché, non possiamo neppure negare che si va avanti così da trent'anni e quindi diventa anche complicato, improvvisamente, pensare che si debba o possa bloccare ogni decreto-legge attraverso un'analisi attenta e severa dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza.

Il problema – quella di Costituzione materiale è un'espressione che ai costituzionalisti non piace, molto criticata, e quindi la adopero con le pinze – è che questa Costituzione materiale in qualche modo si è assestata. Il problema è fronteggiare la questione; e secondo me lo si può fare soltanto per mezzo di un percorso riformatore – lo dico da cittadino – congiunto, che veda tutte le forze politiche di questo Paese unite nell'affrontare questo problema.

Spero di avere, in qualche modo, cercato di rispondere alla prima domanda.

La seconda domanda ha ad oggetto il significato di norma auto-applicativa. Per me significa provare. Credo che la situazione sia veramente complicata perché, andando avanti per trent'anni in questo modo, a furia di decreti-legge, maxi emendamenti, leggi di bilancio *omnibus* e così via, si è creata una situazione di leggi che talvolta sono davvero difficili da leggere (cerco di essere elegante). Le posso anche dire che talvolta mi è capitato, sia in veste consulenziale per le istituzioni sia in veste di avvocato del libero foro, di constatare che vi erano alcune leggi in realtà inapplicabili. Quindi, diciamo, il problema non si pone perché quella tal legge, così come è scritta, non potrà essere applicata.

Facciamone allora un problema culturale: prendiamo atto che non è un problema solo di giuridichese, ma culturale. Facciamo qualcosa di nuovo. Sull'uno o sull'altro caso, cominciamo a scrivere le cose in maniera diversa.

Per cercare di non restare troppo vago le faccio un esempio, con riferimento alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

A parte il fatto che io lo vivo con grandissima preoccupazione: ogni volta che sento proposte di riforma, ampliamenti e riscritture immagino questa legge sul procedimento amministrativo che si gonfia ulteriormente di articoli, commi e così via. Le norme sulla conferenza dei servizi – e, a mio parere questo è uno dei punti cruciali dell'andamento della Repubblica: il pluralismo istituzionale in sede amministrativa – sono l'articolo 14-bis, -ter, -quater, -quinquies, non ricordo più in questo momento se vi sia anche il -sexies, con tanti, tanti commi. Sa cosa farei? Tornerei all'idea che si fa un solo articolo, scritto in maniera chiara, senza avere la pretesa di poter risolvere tutti i problemi che ci sono. Lasciamoli poi all'interprete, alla giurisprudenza, alle circolari interpretative (che non si fanno più, non esistono quasi più, almeno come si faceva prima). Questo è un esempio concreto che mi permetto di sottoporvi per dire che cosa intendo quando dico – al di là dell'AIR, con tutto il rispetto per l'AIR – di metterci carta, penna e calamaio e ragionare un'altra volta su un modo di legislazione che sia diverso.

Decreti attuativi: lei con me sfonda una porta aperta, perché penso e sostengo che parliamo di un problema che non riguarda solo voi ma anche i Governi della Repubblica; che il problema principale che viviamo in questo Paese da trent'anni, consistente secondo me in una difficoltà di portare a compimento e di attuare l'indirizzo politico governativo, nasce proprio dalla fase di scarto che vi è tra la legge e ciò che viene dopo. E non sono solo i decreti in senso regolamentare attuativi, ma anche l'azione amministrativa. In Italia abbiamo un grosso problema che riguarda l'efficienza dell'amministrazione, sul quale, ovviamente, non dico nulla, perché è una questione molto delicata sulla quale tante volte mi è capitato di dire qualcosina e non posso che condividere. Però, un problema alla volta. Potrei dirle – ma giusto perché l'ho detto davanti alla Commissione affari costituzionali – che anche questa storia ha a che vedere

con la riforma della forma di Governo, a mio parere, cioè con l'efficienza dell'amministrazione, perché il Presidente del Consiglio è anche il vertice dell'Esecutivo. Il problema della stabilità governativa non è soltanto un problema che si pone verso l'alto, nei rapporti fondamentali con Unione europea e con gli altri *leader* internazionali, ma anche un problema che si pone verso il basso, per la legittimazione che si dà all'azione amministrativa nel corpo della Repubblica.

L'ultima questione: mi permetto di dire che lei mi coinvolge in un tema anche troppo ampio, perché va a toccare la crisi della democrazia. Lei chiede a che cosa serve il Parlamento: il Parlamento soffre, non soltanto in Italia, ma più o meno in tutti i sistemi che si ispirano allo Stato liberale di diritto, è una difficoltà legata alla modernità; vado per sintesi, senza ampliare troppo. Se ho ben capito, lei dice: « in fondo lei ci propone di sostituire i decreti-legge con un Governo che ci presenti un disegno di legge che discuteremo per un mese, sapendo che però alla fine il Governo, se non apprezzerà l'emendamento del senatore o dell'onorevole, comunque proporrà il suo voto ». Però, mi scusi, io le dico: non è un bel cambiamento, piuttosto che trovarsi – non tanto i parlamentari, ma i cittadini della Repubblica – l'emendamento, il maxiemendamento, come tante volte avvenuto in questi decenni, dell'ultima ora, con cinquanta pagine, presentato la notte prima di essere approvato con questioni di fiducia? Sono accadute queste cose e quindi mi pare che vi sia un gran cambiamento.

Mi rifugio poi nelle parole di Barbera, che ricorda come in tutte le democrazie sia previsto che il Primo Ministro abbia questo potere di controllo dell'agenda del Parlamento e di sottoposizione al voto del Parlamento a data certa di determinate proposte.

D'altra parte, è anche innegabile che viviamo tempi particolarmente complicati dal punto di vista geopolitico e geoeconomico. E allora, le questioni di urgenza non avranno ad oggetto i requisiti della straordinarietà, necessità e urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione, perché il legislatore costituente allora non pensava a questo, ma il bisogno per un Governo di poter approvare una legge in due o tre mesi e quindi si tratta comunque di porre un rimedio.

Lei dice anche una cosa che andrebbe effettivamente un po' esplorata: ma non è che forse, alla fine, i Governi, tutto sommato, trovano comodo utilizzare il decreto-legge? È possibile che si sia creata una dinamica per cui questo utilizzo diciamo in eccesso del decreto-legge, nato e giustificato da ragioni storico-istituzionali e politiche, poi prosegua e diventi una prassi a cui guardare con preoccupazione. Ove possibile, è chiaro che sia preferibile evitare di fare un decreto-legge e scegliere un percorso. Però a mio parere i problemi di fondo, che ho cercato di illustrare, restano tutti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cintioli per la disponibilità e il tempo; siamo andati ben oltre rispetto a quello che avevamo immagi-

nato e preventivato. 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 14,40.*







