

Nicola LUPO

Le contraddizioni delle politiche della legislazione nell'esperienza italiana

Interventi alla tavola rotonda su *“Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo. Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti: esperienze a confronto”* – Roma, Camera dei deputati, 1° aprile 2008.

1. Intendo ringraziare innanzitutto la Camera dei deputati, e il suo Servizio del personale, per l'invito che mi avete rivolto e, altresì, per gli stimoli che ho avuto modo di trarre dalla lettura del dossier del Servizio Biblioteca su *“Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo. Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna”*.

Il bagaglio di conoscenze che posso portare qui oggi, derivando, oltre che da qualche lettura, da una serie di esperienze vissute presso la stessa Camera dei deputati, è abbastanza diffuso tra i numerosi funzionari qui presenti, per cui vorrei limitarmi a svolgere una serie di considerazioni piuttosto disorganiche: in violazione, perciò, di tutte le regole della buona oratoria, ma in modo da essere utile, forse, nel collegare tra loro alcune delle molteplici tematiche coinvolte nella discussione odierna.

2. Partendo da un dato facilmente deducibile dall'esame comparatistico svolto nel citato dossier, mi sembra di poter dire che può considerarsi risolto un vecchio problema su cui, fino a circa dieci anni fa, ci si interrogava anche all'interno delle Camere: se sia meglio una politica della legislazione o una tecnica della legislazione; in altri termini, se ci sia davvero bisogno di una politica della legislazione. Dal quadro che ci è stato offerto, oltre che da una serie di sollecitazioni – prime fra tutte, quelle provenienti dall'OCSE – possiamo certamente concludere che di una politica della legislazione vi è assolutamente bisogno, in quanto si riscontrano spinte alla complessità talmente molteplici e forti che occorre attuare una politica diretta in qualche modo a contrastarle, con efficacia peraltro variabile a seconda dei casi.

Vorrei però sottolineare – e in questa sede mi sembra quanto mai necessario – che la consapevolezza della necessità di una politica della legislazione non deve

trasformarsi in un alibi per i tecnici.

Intendo dire che, mentre il vecchio alibi consisteva nel pensare che ai politici non interessava nulla delle tecniche legislative, l'alibi attuale può consistere, all'opposto, nel ritenere che il problema della qualità della legislazione non riguarda più i tecnici, bensì solamente i politici. Vorrei, quindi, mettere in guardia rispetto a questo pericolo, in quanto il profilo tecnico, anche se si è notevolmente complicato, resta comunque assolutamente essenziale per riuscire ad approvare "buone" leggi.

Inoltre, connesso a questo, segnalo un altro rischio, di carattere più specifico: mi riferisco alla possibilità che la messa in opera di alcuni istituti "simbolo" della politica della legislazione – penso al Comitato per la legislazione o alla delega «taglia-leggi», di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 – possa trasformarsi, per usare un'immagine un po' forte, in una sorta di «lava-coscienza», innanzitutto per i politici, ma anche per i tecnici. Credo insomma che, davanti ad un cittadino che protesta per una finanziaria di 1.364 commi, non valga utilizzare come alibi l'istituzione del Comitato per la legislazione o la possibilità, nel futuro, di tagliare molte delle leggi anteriori al 1970: occorre invece affrontare il nodo alla radice e non accontentarsi della creazione di istituti "simbolo".

3. Se tutto ciò è vero, il passo successivo consiste nel chiedersi quali politiche della legislazione sia giusto adottare. Da questo punto di vista, il titolo dell'incontro odierno mi sembra perfetto, soprattutto laddove fa riferimento alle "strategie" di riordino normativo. Occorre, perciò, attuare una strategia. Credo che, invece, fino ad oggi sia mancata, in Italia, proprio una strategia. Una strategia, per essere tale, non deve essere episodica: non deve essere né una tattica, né un'operazione di immagine. Deve costituire il frutto di un lavoro non di un singolo individuo, ma di un'attività concertata, che riguardi tutti i soggetti protagonisti della produzione normativa. Per potere essere una strategia, deve mirare al medio e al lungo periodo: pertanto, deve essere un'operazione ben meditata tecnicamente e condivisa politicamente non solo dalla maggioranza di governo.

Fino ad ora, tutte queste caratteristiche sono mancate. O, comunque, almeno una di esse è mancata in ogni tentativo posto in essere di politica della legislazione.

In realtà, un approccio globale ci fu con la legge n. 50 del 1999, la prima legge annuale di semplificazione; vi era anche una strumentazione proceduralmente

abbastanza innovativo e si delineava un programma governativo da approvare con risoluzioni parlamentari. Tuttavia, il peso politico di questi documenti fu scarso, i problemi tecnici sollevati dai testi unici “misti” (composti cioè da disposizioni legislative e da disposizioni regolamentari) furono notevoli e le strutture – mi riferisco, in particolare, al Nucleo per la semplificazione allora istituito – erano pressoché esclusivamente tecniche e troppo incentrate sulla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oggi abbiamo un quadro normativo e istituzionale, che si è formato tra la fine della XIV e l'inizio della XV legislatura, che da questo punto di vista è più soddisfacente. Infatti, è stato istituito anzitutto un Comitato interministeriale. Quindi un organo politico-governativo nel quale sono presenti i principali ministri che si occupano di queste tematiche, il cui titolo – in verità un po' lungo per un organo che vuole semplificare – è sicuramente emblematico sotto questo profilo: Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Dunque, c'è l'idea di una strategia, quantomeno nel titolo.

C'è poi un organo tecnico di supporto a questo organismo politico: l'Unità per la semplificazione. E c'è un organo parlamentare *ad hoc*: la Commissione bicamerale per la semplificazione, che ha il compito di monitorare queste politiche.

Se, però, i protagonisti di queste strategie sono stati disegnati, non c'è ancora grande chiarezza sul loro contenuto. Per esempio, non è chiarissimo se il PAS (Piano annuale di semplificazione) sostituisca o meno la legge annuale di semplificazione. Inoltre, ci si deve domandare se abbia senso che il Comitato per la legislazione, dopo ben undici anni dalla sua istituzione, esista soltanto in un ramo del Parlamento. A mio avviso, l'esigenza di politiche concertate – che prima sottolineavo – deve riguardare sia il dialogo tra Governo e Parlamento, sia quello tra i due rami del Parlamento medesimo.

Segnalo, al riguardo, che ogni disarmonia tra Camera e Senato indebolisce la forza della regola. Pensate alle regole di diritto parlamentare. Spiegare a un politico la cogenza di una norma di diritto parlamentare è già difficile, ma spiegare a quel politico – che, magari, è ora deputato dopo essere stato al Senato nella precedente legislatura, o viceversa – che alla Camera le regole procedurali sono diverse è uno dei compiti più difficili che mi sono trovato a svolgere nella mia limitata esperienza

di funzionario parlamentare.

Ovviamente, tutto ciò produce dei risultati disastrosi sul piano della qualità della legislazione. Penso, ad esempio, ai decreti-legge “omnibus”, come i decreti-legge “milleproroghe”, o, ancor più, ai disegni di legge di conversione, che si arricchiscono di emendamenti: è evidente come l'eventualità che un identico emendamento venga dichiarato inammissibile in un ramo del Parlamento e, invece, ammissibile (e magari approvato) nell'altro, sia il modo migliore per far fallire qualunque esigenza di qualità della legislazione.

In realtà, dietro questo problema c'è una divergenza sull'inquadramento teorico della figura del decreto-legge e della legge di conversione, non solo tra la Camera e il Senato, ma anche tra la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale. Ritengo, comunque, che la ben nota sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007 ci offra una chiave di lettura al riguardo, sulla quale non credo sia impossibile trovare un punto di incontro tra gli organi costituzionali interessati al procedimento di conversione dei decreti-legge.

4. Alla luce di queste ultime considerazioni, emerge abbastanza chiaramente il legame tra la morfologia delle leggi (evidenziato nella prima parte del titolo dell'incontro odierno) e il procedimento parlamentare. Cito, a mo' di banale esempio, la questione se la “novella” debba modificare la singola parola ovvero almeno il periodo o il comma, che è un classico problema da manuale di tecnica legislativa. È evidente che, se la seconda soluzione ha il pregio di rendere più comprensibile la disciplina legislativa cui ci si riferisce, la prima ha il pregio di rendere immediatamente percepibile la portata della modifica e consente altresì non far passare nel procedimento parlamentare disposizioni che in quel momento non si toccano, e che qualche deputato o senatore potrebbe voler emendare, benché non dirattamente connesse alla modifica in esame.

Sotto questo profilo, ritengo che il caso più emblematico del legame tra morfologia della legge e procedimento parlamentare sia, purtroppo, quello dei maxiemendamenti. Infatti, rispetto alle regole sul procedimento di formazione delle leggi e degli atti normativi in generale, il nostro ordinamento è abbastanza scoperto quanto a garanzie esterne, perché la Corte costituzionale, per varie ragioni, ha molte difficoltà a far valere i vizi formali che si riscontrano nel procedimento legislativo.

Dunque, diventa assolutamente centrale il ruolo delle Presidenze di Assemblea, oltre che della Presidenza della Repubblica (la quale, peraltro, può intervenire solo entro limiti ristretti). A mio avviso, i funzionari parlamentari dovrebbero svolgere il compito di interpretare le norme del diritto parlamentare cercando di inverare i valori costituzionali. Credo fortemente che il diritto parlamentare sia una costola del diritto costituzionale; ciò significa che l'interpretazione del diritto parlamentare non è un'interpretazione tattica, utile a risolvere il problema del momento, ma deve tendere ad inverare il più possibile i valori costituzionali.

La vicenda dei maxiemendamenti è anche frutto, purtroppo, di interpretazioni occasionali del diritto parlamentare, legate evidentemente anche alle caratteristiche del sistema politico. È chiaro che il maxiemendamento e il decreto-legge omnibus sono la fotografia di coalizioni disomogenee che, non reggendo alla prova del voto per voto, hanno bisogno del voto in blocco, in modo che il potere di veto non si possa esercitare sul singolo emendamento, e si abbia la forza di superare i veti tutti insieme.

Soprattutto in epoca di maggioritario, vi è però il rischio che tendo a chiamare dell'«inseguimento del peggior precedente», nel passaggio da una legislatura all'altra: con la giustificazione che «si può fare perché si è fatto in precedenza», ma con un po' di abilità in più, perché ognuno vuole essere più bravo dell'altro ad eludere i vincoli derivanti dalle norme regolamentari e costituzionali.

5. Il seminario odierno ha luogo nella Sala della Regina, in cui, oltre dieci anni or sono, svolgevo le mie prime esperienze di resocontazione dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che ha operato durante la XIII legislatura. Mi torna alla mente il ricordo di un'ipotesi di norma costituzionale – dovuta all'onorevole Sergio Mattarella – alla quale sono molto affezionato, relativa proprio all'oggetto del nostro dibattito.

All'articolo 92 dell'allora progetto costituzionale, al comma 1, si leggeva: «La legge regola le procedure con cui il Governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei diversi settori» e al comma 2: «I regolamenti delle Camere prevedono l'improcedibilità dei disegni di legge che intervengono nelle materie già codificate, senza provvedere in modo espresso alla modifica o integrazione dei relativi testi». Si può notare, in questa formulazione, come le politiche (anzi, le

strategie) di riordino e le procedure parlamentari siano tra loro strettamente legate.

6. In conclusione, segnalo due spunti di riflessione. Il dossier del Servizio Biblioteca è assolutamente eccellente, tanto che – l'appetito vien mangiando – la sollecitazione sarebbe quella di integrarlo sia con l'ordinamento statunitense, rispetto al quale l'intervento del professor Bernardo Giorgio Mattarella ha richiamato elementi di estremo interesse anche per il nostro ordinamento, sia con il diritto comunitario.

Nel diritto comunitario, infatti, ci sono una serie di spunti e di influenze che inevitabilmente riguardano non solo il contenuto, ma anche i metodi della legislazione. Il processo, ovviamente, è circolare. Ad esempio, i libri bianchi e i libri verdi esistevano, già prima, nel Regno Unito e successivamente sono transitati nel diritto comunitario, e da lì si sono diffusi anche in Italia.

Quanto alle influenze del diritto comunitario, mi riferisco, ad esempio, alla motivazione degli atti normativi, che nel diritto comunitario esiste; all'abitudine di corredare il testo con una serie di definizioni iniziali, che sono pericolosissime se scritte male (sono numerosi gli esempi di questo genere); alla distinzione rigorosa, sul modello tedesco, tra atti di base e atti di modifica che, se ben operata, allorché si devono contare le leggi, consente di considerare solo gli atti di base, perché gli atti di modifica esistono solo nel momento in cui modificano il testo, dopodiché scompaiono dall'ordinamento; infine, alla distinzione tra rinvii statici e rinvii dinamici. A questo proposito, nel nostro ordinamento, non è chiaro che cosa voglia dire la formula, spesso impiegata dal legislatore, «e successive modificazioni». Non si è mai sciolto il dubbio, infatti, se essa si riferisca solo alle modifiche intervenute prima che il rinvio venga operato, ovvero se l'espressione possa valere come rinvio mobile anche per le modifiche successive.

L'ordinamento comunitario è infine rilevante anche per le strategie di riordino, sul quale immagino ci informerà il consigliere Luigi Carbone, che è stato uno degli ispiratori del rapporto Mandelkern del 2001.

7. L'ultimo spunto, a mo' di battuta, riguarda il rapporto tra informatica e tecnica legislativa. L'informatica offre alle tecniche e alle politiche della legislazione grandissime potenzialità. Lo stesso articolo 107 della legge finanziaria del 2001, sul

progetto “Normattiva”, è un esempio di uso intelligente dell'informatica. Tuttavia, l'informatica presenta anche dei grossi rischi: come possiamo perdere un documento, se non organizziamo bene i nostri *file*, allo stesso modo, non collocare esattamente una legge, un atto normativo e a maggior ragione un testo unico all'interno dell'ordinamento giuridico comporta rischi notevoli.

Ricordo, in proposito, un'esperienza personale legata al rapporto con gli informatici appunto nelle fasi preliminari di attuazione dell'articolo 107: mi trovai infatti a dover spiegare come trattare e classificare un testo unico “misto” (quelli previsti dalla legge n. 50 del 1999 e composti da disposizioni sia legislative che regolamentari), ai fini della predisposizione della relativa DTD (Document Type Definition); e vi lascio immaginare che il compito, per me e a maggior ragione per loro, era tutt'altro che agevole.

In questa ottica, sono grato del fatto che il recente Trattato di Lisbona abbia rinunciato ad un'innovazione che era stata delineata dal Trattato costituzionale: quella relativa all'adozione dei termini «legge» e «legge-quadro», anziché «regolamento» e «direttiva». Infatti, possiamo ben immaginare cosa avrebbe significato, anche in termini informatici, doversi adeguare, per i nuovi atti, alle nuove denominazioni, ma continuare a citare i vecchi regolamenti e le vecchie direttive con il nome giusto.

In conclusione, ribadisco, anche alla luce di questi pochi esempi, che occorre avere grande consapevolezza dell'utilità dell'informatica, ma anche dei rischi che questa reca con sé. Vi ringrazio.

* * *

Le sollecitazioni derivanti dagli interventi che mi hanno preceduto sono state tantissime e sto ancora riflettendo sull'ultima provocazione di Alessandro Palanza relativa al tema dei maxiemendamenti: tema che mi è caro, innanzitutto perché l'ho vissuto e in qualche modo sofferto anche in prima persona. Nella veste di funzionari dell'istituzione parlamentare, infatti, si assiste, e in vario modo si è tenuti a collaborare, al formarsi di alcune prassi rispetto alle quali si avverte una sensazione critica, quasi una reazione di contrarietà, perché si ha la chiara percezione della loro scarsa compatibilità con il dettato costituzionale, rispetto al quale, in qualità di

funzionari pubblici, siamo tenuti ad un dovere di fedeltà. Eppure, proprio come Alessandro Palanza sottolineava, ci si trova spesso a dover agevolare tali percorsi, pur nella consapevolezza della loro difficile coerenza costituzionale, perché ci sono esigenze legate alla funzionalità del sistema politico che portano in questa direzione.

Giustamente il professor Antonello D'Atena prima sottolineava le tematiche oggi in esame non siano affatti indipendenti dagli equilibri sistema politico e dagli assetti del sistema elettorale. Non c'è dubbio, insomma, che alla radice dei maxiemendamenti siano individuabili una serie di problemi sistematici.

Credo, tuttavia, che qualche valvola di sicurezza rispetto a queste deviazioni debba essere prevista e, perché essa sia efficace, vada ricercata in soggetti terzi rispetto al gioco politico. È evidente, per intenderci, che il maxiemendamento conviene a tutti gli attori: conviene, evidentemente, al Governo; conviene alla stessa maggioranza, che evita così di doversi sottoporre a lunghi e impervi *tour de force* parlamentari; ma conviene anche all'opposizione che, tutto sommato, qualcosa con questa procedura riesce a far passare, senza assumersi nessuna responsabilità, e comunque può giustificarsi di fronte agli elettori con l'argomento che non aveva possibilità di intervento a causa della natura fiduciaria della votazione.

Tuttavia, se la logica è quella della mera convenienza ai fine del funzionamento del sistema politico, il Parlamento rischia di fare una brutta fine. La forza dell'istituzione parlamentare è legata indissolubilmente alla tenuta di alcune regole fondamentali. Se queste regole vengono sistematicamente lasciate alla convenienza di attori politici e istituzionali, il Parlamento si svuota e viene meno alla sua funzione essenziale.

Sono entrato alla Camera dei deputati nel 1997 e, subito dopo, sono state approvate le riforme regolamentari – della cui applicazione, a dieci anni di distanza, si sta ora provando a stilare un minimo di bilancio – in nome della formula del “Parlamento decidente”. Una formula, ben inteso, sacrosanta rispetto al pericolo della paralisi del Parlamento come luogo di ostruzionismo, di mero dibattito fine a se stesso: pericolo che a lungo si è corso, con regolamenti parlamentari che attribuivano un peso assai scarso al “fatto tempo”. E' evidente, infatti, che il valore della decisione è un valore che il Parlamento deve avere ben presente nelle regole che si applicano ad ogni procedimento parlamentare.

Questa formula, tuttavia, ha un'accezione diversa e, secondo il mio punto di vista,

più pericolosa. Se noi valutiamo il Parlamento unicamente in base all'efficienza decisionale, e lo paragoniamo ad altre sedi decisionali, allora incorriamo in un errore. Infatti, il Parlamento è per definizione inefficiente dal punto di vista decisionale: sono molto più efficienti praticamente tutte le altre sedi. Pertanto, se vogliamo dare un senso al procedimento parlamentare, vanno tutelate le sue caratteristiche. Non possiamo, in nome della decisione, far venir meno il *proprium* del procedimento parlamentare: che è dato dal rispetto dei principi della trasparenza, della partecipazione delle minoranze, della pubblicità dei lavori. I maxiemendamenti, naturalmente, costituiscono una macroscopica violazione di tutti questi valori.

Le Commissioni parlamentari, a mio avviso, sono il luogo da cui ripartire. Ritengo che un Parlamento le cui Commissioni sono deboli – ed è evidente che in questi anni si sia registrato un deciso indebolimento del ruolo delle Commissioni permanenti – sia un Parlamento debole nel sistema. Per quanto possa essere importante l'Aula, per quanti emendamenti vi si possano esaminare, per quanto si possa essere efficienti nell'effettuare votazioni il più rapidamente possibile, non è questo il punto di forza del Parlamento. Il punto di forza del Parlamento è il lavoro che si svolge in Commissione, dove c'è un'elaborazione sostanziale e un confronto vero. L'Aula è prevalentemente “teatro” e per definizione è destinata a rimanere un luogo assolutamente inefficiente, dal punto di vista decisionale. Non è, perciò, accelerando le procedure di votazione o votando centinaia emendamenti in Aula nella stessa giornata che si potenzia il Parlamento. In questo modo, secondo me, si produce esattamente l'effetto opposto.