

Indagine Conoscitiva sui profili critici della produzione normativa

Intervento di Marta Cartabia

12 Febbraio 2024

1. Ringrazio per l'invito che mi avete rivolto a intervenire nel corso di questa pregevole iniziativa che intende approfondire attraverso una ampia indagine i principali problemi in materia di fonti del diritto che si sono stratificati nel tempo.
2. Il programma dell'indagine conoscitiva muove da una serie di criticità che affliggono l'ordinamento italiano, evidenziando alcune tendenze ormai consolidate relative alle modalità della produzione normativa che da un lato *alterano gli equilibri istituzionali* e dall'altro *mettono in grave difficoltà gli interpreti, le amministrazioni e in ultima analisi, ma non certo per importanza, i cittadini e gli operatori economici*.
I dati che si possono leggere in calce al programma dell'indagine e più ampiamente nei Rapporti sulla legislazione dell'Osservatorio della Camera dei Deputati confermano che non si tratta di fenomeni contingenti, ma strutturali, che si stanno consolidando da molto tempo. Occorre dunque una riflessione approfondita che possa sfociare in proposte concrete e praticabili capaci di rimediare alle principali disfunzioni emergenti.
3. Mi pare di comprendere che l'indagine mira a far emergere proposte a livello di normazione primaria e di regolamenti parlamentari, lasciando in disparte interventi che richiedano una revisione costituzionale. Mi astengo, perciò, dall'intervenire su problemi che potrebbero essere risolti solo con una modifica della Costituzione, tra cui, in particolare, la segnalata prassi del "monocameralismo alternato", di dubbia compatibilità costituzionale. Questa anomalia difficilmente potrebbe essere risolta con interventi di tipo regolamentare o di normazione primaria, a Costituzione vigente. Mi limito solo a segnalare che eventuali modifiche del "bicameralismo perfetto" – una particolarità del nostro sistema costituzionale, nel panorama comparato – potrebbero essere risolte per "addizione", anziché per "sottrazione": cioè piuttosto che togliendo l'una o l'altra materia alla competenza di questa o quella Camera, aumentando invece le ipotesi in cui il Parlamento decide in seduta comune, tanto più ora che il numero dei parlamentari è stato significativamente ridotto.
4. Molte delle criticità segnalate sono state da tempo portate anche all'esame della Corte costituzionale. In particolare la Corte è più volte intervenuta in tema di decretazione d'urgenza, strumento che ormai ha perso quel carattere "straordinario" predicato dall'art. 77 della Costituzione. Da molti decenni si parla e si scrive di abuso della decretazione d'urgenza. Oggi – è inutile negarcelo – il decreto-legge è *lo strumento principale* di produzione normativa, per i molti punti di forza che esso offre a chi deve governare il Paese. Difficilmente oggi potrebbe essere sostituito da altri strumenti, comprese *le procedure parlamentari con corsie preferenziali con decisione a data certa*, che pure possono essere utili a restituire alle Camere il ruolo che

spetta loro per scelta costituzionale. Parimenti utile potrebbe essere l'individuazione di alcuni *limiti alla decretazione d'urgenza da ancorare direttamente nel testo costituzionale*. Tuttavia, anche qualora si trovasse un consenso per introdurre i correttivi appena richiamanti, credo che dovremo fare i conti con il fatto che, ormai, *la straordinarietà del decreto-legge si è convertita in ordinarietà*.

5. Ciò non toglie che molte anomalie della decretazione d'urgenza possano e debbano essere corrette in modo almeno da ridurre i fenomeni più vistosi di frammentazione, disomogeneità ed inflazione normativa.

In passato, alcune importanti correzioni sono state determinate da interventi della Corte costituzionale. Pensiamo anzitutto alla *reiterazione dei decreti-legge* che pareva costituire una prassi irreversibile, ma che invece ormai oggi appartiene alla storia di una data fase delle nostre istituzioni che oggi possiamo ritenere conclusa, grazie ad una sentenza della Corte costituzionale, la n. 360 del 1996.

Molto altro resta da correggere e da riportare entro gli argini costituzionali. *Ma la Corte costituzionale non può e non deve essere lasciata sola. Una parte fondamentale deve essere giocata dalle Camere stesse, che dopo tutto sono le prime a subire una erosione dei propri poteri costituzionali a causa degli abusi della decretazione d'urgenza, riducendoli a mere correzioni delle scelte governative*. Ma sul punto ritornerò tra un attimo.

Come è stato evidenziato anche da altre audizioni, sono anche io convinta che per porre rimedio ad alcuni dei problemi segnalati, occorra intervenire *nel corso della formazione degli atti normativi*, senza lasciare scivolare a valle il compito di correggerne la procedura, al suo termine o dopo l'entrata in vigore della norma. La prima riflessione che vorrei condividere in questa sede mi porta a sottolineare con convinzione *la necessità di una maggiore sinergia tra istituzioni, e una maggiore condivisione di responsabilità* tra tutte le istituzioni coinvolte, in particolare tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale, oltre che con la Presidenza della Repubblica che non lesina i suoi moniti e i suoi richiami in questo ambito. Senza una convergenza tra le principali istituzioni coinvolte nessuno dei problemi evidenziati da questa indagine conoscitiva potrà trovare risposta. Ma è soprattutto nell'ambito delle procedure parlamentari che si deve e si può fare qualcosa di significativo, qualora gli uffici tecnici del governo (il DAGL in particolare) non abbiano risolto il problema all'origine.

6. Tra i molti, penso che costituisca un grave problema istituzionale, al quale ci siamo purtroppo tutti abituati, *la mancanza di un seguito sistematico alle sentenze della Corte costituzionale*, attraverso appropriate iniziative legislative del Governo e del Parlamento. Come più volte segnalato dalle relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale ormai da molti anni, troppi sono i "moniti" – cioè gli inviti a legiferare – rimasti inascoltati da parte del legislatore. Non mi risultano prassi analoghe in altre esperienze di diritto comparato. Sarebbero considerate inaccettabili sgarbi istituzionali. Eppure, il problema era già emerso da molto tempo, così che sin dal 1971 nel regolamento della Camera (art. 108) e in quello del Senato (art. 139) si è posta la necessità di esaminare con attenzione tutte le decisioni della Corte, non solo quelle di incostituzionalità, e di adottare le iniziative necessarie a porre rimedio ai problemi di costituzionalità ivi segnalati. Probabilmente per affrontare efficacemente questo problema

endemico, si può e si deve fare di più: una possibilità potrebbe essere data da una *legge a cadenza annuale* per dare seguito a quelle sentenze della Corte costituzionale pronunciate nell'anno di riferimento, che richiedano un intervento legislativo. Il modello a cui ispirarsi potrebbe essere quello della "legge europea e della legge di delegazione europea", che complessivamente ha migliorato la situazione dell'adempimento del nostro sistema rispetto agli obblighi UE. Sul piano informativo, sono già stati fatti molti passi avanti e oggi non mancano alle Camere gli strumenti per venire a conoscenza delle sentenze che chiedono un intervento legislativo. *Quello che manca è l'esercizio di una iniziativa legislativa in tal senso*, sicché una legge annuale, a iniziativa vincolata da parte del Governo come avviene appunto per la legge di bilancio, la legge sulla concorrenza e le leggi europee potrebbe vincere l'inerzia.

7. Per restare nell'ambito che qui interessa un ambito in cui sarebbe essenziale una iniziativa da parte delle Camere prima che la Corte sia costretta a pronunciarsi con effetti dirimpenti è quello riguardante *i tempi davvero troppo brevi per l'esame della legge di bilancio*. Sin dalla ord. n. 17 del 2019 la Corte costituzionale ha ripetutamente segnalato che l'attuale prassi pone seri problemi di costituzionalità, perché sostanzialmente vanifica l'intervento del Parlamento in un ambito da sempre spettante alla sua competenza sin dalle origini. Fino ad ora la Corte non ha pronunciato una decisione di illegittimità costituzionale. E tuttavia ha affermato con chiarezza che rientra nelle sue competenze sindacare questo tipo di vizi procedimentali. Sarebbe perciò urgente e assai consigliabile porre rimedio ai vizi segnalati, ripensando in profondità la sessione, sia in termini di *quantità* del tempo a disposizione, sia di *qualità* dell'uso che se ne può fare da parte delle Camere, anche alla luce delle novità che arriveranno dal nuovo Patto di stabilità e crescita. Occorre scongiurare il rischio che, prima o poi, la Corte debba intervenire con pronunce di incostituzionalità, con tutte le conseguenze del caso, specie in riferimento alla legge di bilancio.
8. Un esempio positivo di sinergia istituzionale, che potrebbe e dovrebbe essere potenziata, riguarda proprio uno dei problemi posto all'attenzione di questa indagine conoscitiva: quello della *disomogeneità* dei decreti-legge e della legge di conversione. Si tratta di un vizio sul quale la Corte costituzionale è più volte intervenuta: ricordo, tra le molte, le sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, in cui la Corte non ha esitato a pronunciarsi con una dichiarazione di illegittimità costituzionale, annullando in tutto o in parte i decreti-legge come convertiti dalle Camere, proprio in ragione di un difetto di omogeneità. Tra le pronunce più recenti ricordo la sentenza n. 215 del 2023, che ricostruisce tutta la giurisprudenza costituzionale in materia. In quelle (e in altre) occasioni, la Corte ha con forza sottolineato che la presenza sin dall'origine o l'inserimento in fase di conversione di norme *oggettivamente o teleologicamente* disomogenee costituisce non solo una violazione dell'art. 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, ma dello stesso art. 77 della Costituzione, essendo le previsioni "estrane" - per oggetto o finalità - al resto dell'intervento normativo, disancorate dai presupposti di necessità e urgenza che giustificano il decreto-legge, e quindi incostituzionali.

Il vizio di disomogeneità può originarsi in diversi momenti e secondo diverse modalità:

- Anzitutto può essere un vizio di origine, già presente nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri. Questo è il caso più grave, da prevenire soprattutto attraverso una vigilanza oculata

degli uffici tecnici del Governo: una volta entrato in vigore il dl, infatti, il rimedio in sede parlamentare potrebbe essere dato solo con una conversione parziale (assai delicata da mettere in atto sul piano politico). Ma la disomogeneità in origine è il caso più grave anche perché essa tende a proiettarsi e a moltiplicarsi esponenzialmente anche sulla legge di conversione, che attrarrà inevitabilmente una molteplicità di emendamenti a loro volta disomogenei.

- In secondo luogo, e assai spesso, però, la disomogeneità si concretizza in sede di discussione della legge di conversione, attraverso l'approvazione di emendamenti disconnessi per oggetto o finalità rispetto al testo iniziale,
- oppure, sempre in sede di conversione in legge, la disomogeneità può verificarsi attraverso l'intreccio o la confluenza in un'unica legge di conversione di due o più decreti legge, approvati anche in tempi diversi.

In queste due ultime ipotesi il procedimento parlamentare può e deve fare molto, anzitutto rafforzando una prassi già in atto: il principio della omogeneità del decreto-legge oggi è criterio per la *valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti* in sede di conversione. Questa verifica in sede parlamentare è commendevole e, a mio parere, dovrebbe essere potenziata per essere davvero decisiva, risolutiva. Le Camere, attraverso questo vaglio, possono infatti *prevenire la violazione della Costituzione* e renderne effettivo il rispetto, in modo diffuso e capillare. Nulla toglie che poi, in sede di giudizio di legittimità costituzionale la Corte possa ritornare ad esaminare il problema e a porvi rimedio, se necessario. Nulla toglie nemmeno che nei casi più gravi, lo stesso Presidente della Repubblica possa esercitare il potere di rinvio (nei fatti reso quasi impossibile per i tempi predeterminati dall'art. 77 Cost., a pena di decadenza del dl con efficacia *ex tunc*).

Il controllo delle Camere sulla correttezza dell'uso della decretazione di urgenza – sui presupposti, sull'omogeneità degli emendamenti (spesso di origine governativa) alle leggi di conversione, sulle richieste (sempre di origine governativa) di confluenza di nuovi decreti legge nel corso della conversione di altri e precedenti testi - è imprescindibile per due ragioni:

- la prima: perché spetta anzitutto alla Camere difendere il proprio ruolo, così come definito dall'art. 70 della Costituzione. Vero è che – come è stato segnalato dal professor Marini – la decretazione d'urgenza “fa comodo” tanto al Governo quanto alle Camere. Ma con un prezzo. Le prassi poco sopra segnalate mortificano il ruolo delle Camere, la cui funzione legislativa viene ridotta a interventi occasionali, frammentari, interstiziali o meramente correttivi rispetto ai testi approvati dal Governo. Dunque, vigilare, da parte delle Camere, sul corretto uso della decretazione di urgenza, anche nella sua fase parlamentare, significa agire a difesa del proprio ruolo costituzionale e della propria dignità istituzionale.
- la seconda, dipende dal fatto che il controllo parlamentare agisce precocemente, a monte: la Camere, a differenza della Corte costituzionale, possono prevenire e correggere i vizi procedurali in un momento più adeguato e propizio. I rimedi *ex post*, dopo l'entrata in vigore dell'atto normativo viziato, inevitabilmente producono, con l'annullamento *ex tunc* dell'atto viziato, una serie di conseguenze più dirompenti in termini di certezza del diritto,

per gli operatori e i cittadini. Per questo si riscontra una maggiore cautela nella loro attivazione.

Per queste ragioni ritengo credo che per estirpare efficacemente il problema della disomogeneità dei decreti legge l'ambito in cui rafforzare i presidi debba proprio essere la sede parlamentare.

9. A questo scopo, il ruolo dei Comitati per la legislazione può essere decisivo, soprattutto al fine di evidenziare tempestivamente gli elementi problematici, per facilitare poi le scelte dei competenti organi politici.

Nel tempo, occorrerebbe poi sviluppare *forme di coordinamento tra organismi appartenenti alle diverse istituzioni* – comitati per la legislazione, DAGL, uffici legislativi dei ministeri, ufficio studi della Corte costituzionale – attraverso la creazione di strumenti di raccordo e momenti di scambio per mettere a punto criteri comuni di valutazione, per condividere esperienze virtuose e situazioni problematiche, informazioni utili e riflessioni di approfondimento, nel pieno rispetto dei diversi compiti istituzionali.

La leale collaborazione istituzionale, in sistemi istituzionali complessi e articolati, è un principio costituzionale da riscoprire e da praticare, sempre nel pieno rispetto dell'autonomia, delle competenze e del ruolo di ciascuna istituzione.

10. Un terreno su un coordinamento istituzionale preventivo, finalizzato al miglioramento della qualità della legislazione, potrebbe dare frutto è quello di individuare criteri generali per distinguere ciò che deve essere oggetto di normazione a livello primario e ciò che più proficuamente dovrebbe essere affidato a fonti regolamentari o amministrative. Oggi, una ragione non secondaria della eterogeneità e della inflazione delle disposizioni contenute nei decreti-legge dipende anche dal fatto questi atti vengono sovraccaricati di previsioni minute e di carattere applicativo, che dovrebbero invece appartenere alla sfera delle *norme regolamentari*. Sappiamo bene che la desuetudine ha di fatto reso quasi inapplicato l'art. 17 della legge n. 400 del 1988: non è questa forse la sede per approfondire il tema, ma il problema della "fuga dal regolamento" è stato segnalato da molti in dottrina e anche da alcuni interventi nell'ambito di questa indagine conoscitiva. La complessità e la lunghezza della procedura per l'approvazione dei regolamenti dell'esecutivo rendono di fatto assai più appetibile intervenire a livello di fonte primaria, attraverso decreti-legge, i cui effetti sono immediati e la cui conversione è a data certa e ravvicinata, piuttosto che intraprendere la lunga e tortuosa via delineata dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988. Lo accenno soltanto, ma credo che questo tema meriti una riflessione, tanto al fine di ripensare il procedimento di approvazione dei regolamenti dell'esecutivo – magari attraverso una più stringente cadenza temporale – sia valutando gli ambiti che possono essere affidati ad altre forme di normazione secondaria, come i decreti ministeriali, soprattutto in vista della tempestiva attuazione delle norme di rango primario, condizione essenziale della loro effettività.
11. Tra gli altri punti problematici oggetto della presente indagine conoscitiva, mi preme spendere una parola sulla *frammentarietà* della produzione normativa, spesso effetto di *una legislazione che procede per emendamenti*, piuttosto che sulla base di disegni di legge o proposte di legge elaborati modo da proporre un intervento organico in un determinato settore.

In questo senso trovo preoccupante anche il segnalato calo del ricorso alla delegazione legislativa, tipico e virtuoso strumento di collaborazione tra governo e parlamento per le riforme complesse, capace di progettare riforme di medio-lungo periodo, sfuggendo così alla concitazione delle urgenze del momento.

Alla frammentarietà degli interventi normativi nati da emendamenti singoli si accompagna spesso una *scarsa qualità normativa*, spesso dovuta alla mancanza di una adeguata istruttoria nelle sedi competenti, che determina difficoltà interpretative, quando non assurge a vera e propria contraddittorietà con altre norme vigenti.

Non di rado i grandi contenitori normativi – legge di bilancio, leggi annuali di attuazione di norme europee, i milleproroghe, etc. – oltre alle leggi di conversione dei decreti legge attraggono la proposta di emendamenti inseriti “in corsa” senza una adeguata istruttoria, e senza essere sottoposte a valutazione di impatto normativo e controllo sulla qualità della legislazione.

Frammentarietà, instabilità, contraddittorietà, oscurità della regolazione sono problemi che affliggono la vita degli operatori, delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini. Ma sono anche problemi di costituzionalità della legislazione, come ha affermato la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 110 del 2023 ha dichiarato *l’incostituzionalità per radicale oscurità della legge*.

Il cuore della pronuncia riguarda, in ultima analisi, il profilo della (in)comprensibilità della legge. La Corte parla, infatti, di “disposizioni radicalmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”; di “norma radicalmente oscura...[che]...crea inevitabilmente le condizioni per un’applicazione diseguale della legge”.

12. Oltre ad auspicare un ritorno a forme di iniziative legislative più meditate e organicamente pensate; oltre ad auspicare una rivitalizzazione di strumenti esistenti, come una adeguata e approfondita istruttoria legislativa per atti normativi e per gli emendamenti; oltre a rivitalizzare utili prassi come l’analisi di impatto della regolazione e l’analisi di tecnica normativa; oltre a rispolverare la cultura del drafting normativo in senso ampio, credo che, in termini di proposte percorribili – come auspicato dall’indagine conoscitiva – sul piano della legislazione primaria si potrebbe pensare *a un programma di redazione di testi unici*, specialmente nell’ambito di quei settori che sono stati interessati da una stratificazione non coordinata di norme nel tempo.

Permettetemi un esempio tratto da un’esperienza personale: il rientro alla vita accademica ha portato alla mia attenzione, ad esempio, la necessità di un tale intervento di coordinamento normativo, nell’ambito della legislazione universitaria. Ma non si tratta che di un esempio, tra i numerosi che potrebbero essere considerati.

Se la chiarezza non appartiene in origine alla produzione normativa, perché le iniziative legislative tendono a rispondere ad interessi frammentati e instabili, ebbene quella necessaria chiarezza si potrebbe utilmente recuperare a valle, mettendo ordine e unificando molteplici interventi di settore, in un unico tessuto normativo, espungendo norme superate, disapplicate e contraddittorie. Una delega al Governo per l’elaborazione di testi unici, non è particolarmente complicata da scrivere né difficile da negoziare. Non ha bisogno di scadenze ravvicinate, perché agisce su testi comunque in vigore. Attraverso una serie di testi unici si potrebbe consentire al Governo di elaborare con un piano di medio periodo, un riordino e una razionalizzazione di alcuni

settori cruciali, anche con il compito di eliminare norme contraddittorie, colmare lacune, espungere relitti normativi di fatto non più vigenti.

Non sarebbe solo una operazione di estetica dell'ordinamento normativo, ma un intervento funzionale al rafforzamento dello stato di diritto, come auspicato anche dagli organismi internazionali, e a plurime esigenze di costituzionalità, come emerge dalle sentenze della Corte costituzionale richiamate.