

## III Sessione "Università"

### INTERVISTA

Al Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati **On. Giorgio La Malfa**, a cura di **Adriano Soi**  
*Consiglio Scientifico di Iter Legis.*

Tra le innovazioni introdotte dalla recente riforma del Regolamento della Camera dei deputati spicca l'istituzione del Comitato per la legislazione, un organismo parlamentare che presenta una fisionomia del tutto peculiare e costituisce la novità istituzionale di maggiore rilievo tra quelle registratesi, in questi ultimi anni, sul difficile fronte del miglioramento della qualità della legislazione.

La qualità della legge è proprio la missione istituzionale del Comitato: lo stabilisce con tutta chiarezza l'articolo 16-*bis* del Regolamento della Camera, che precisa poi puntualmente i parametri in base ai quali il Comitato deve svolgere il proprio controllo di qualità sui testi legislativi ed esprimere parere alle Commissioni, che esaminano i provvedimenti nel merito. In particolare, il Comitato è chiamato a pronunciarsi sulla omogeneità dei testi legislativi, sulla chiarezza e sulla semplicità della loro formulazione nonché, soprattutto, sull'idoneità dei testi stessi a semplificare e riordinare la legislazione vigente. Il compito affidato al Comitato coincide dunque con il tema di fondo al centro dei lavori di questo convegno.

Come ho prima accennato, il Comitato ha una struttura particolarissima, che ne fa una vera e propria eccezione nell'ordinamento camerale italiano; si tratta infatti di un collegio ad assetto paritario, composto da otto deputati, quattro dei quali sono scelti tra le file della maggioranza e quattro tra le file dell'opposizione. Viene dunque meno, in seno al Comitato, il principio di maggioranza, cui sono ancorati l'organizzazione ed il funzionamento delle assemblee rappresentative nei regimi democratici. Alla luce di questa elementare considerazione, non è certamente difficile capire perché, quando si delineò la fisionomia del Comitato, i problemi più acuti si posero in relazione alla effettiva capacità del nuovo organo - che è comunque un organo politico, sia pure di alto profilo istituzionale, chiamato ad operare in una sede politica di primo livello quale è la Camera dei Deputati - di svolgere effettivamente una funzione di controllo tecnicamente sofisticata ed innovativa, quale è certamente quella mirante ad accertare il livello qualitativo della legislazione.

Alla struttura paritaria è strettamente legato l'altro tratto istituzionale di grande singolarità, quello relativo alla presidenza, che non è elettiva ma viene attribuita a rotazione, alternandosi nell'incarico un parlamentare di maggioranza e uno dell'opposizione. Si potrebbe dire che, per questo aspetto, il Comitato assomiglia molto a un organismo internazionale.

Di fronte a queste caratteristiche di composizione e di missione, fortemente atipiche rispetto al sistema delle nostre istituzioni politiche, da più parti ci si è chiesti, non senza ragione, quali sarebbero stati gli effettivi margini operativi del Comitato nello svolgimento della sua attività.

È questo il primo quesito che pongo all'onorevole Giorgio La Malfa, nella sua qualità di primo Presidente del Comitato, che tra pochissimi giorni concluderà il proprio turno di presidenza e può quindi rispondere alla luce dell'esperienza maturata durante il primo semestre di vita del Comitato.

*Ringrazio la Conferenza dei Presidenti dei Consigli delle Regioni per l'invito a prendere parte ai lavori di questo convegno e mi scuso a nome dell'on. Rebuffa, che mi ha pregato di farlo dopo aver constatato, suo malgrado, l'assoluta impossibilità di raggiungere Bari in tempo utile, causa un grave ritardo nei collegamenti aerei.*

*Debbo dire subito che fui molto sorpreso quando, nel novembre dello scorso anno, il Presidente della Camera, Violante, mi chiese di far parte di un nuovo Comitato, previsto dalla recentissima riforma del Regolamento. Sono parlamentare ormai da moltissimo tempo - sono stato eletto per la prima volta alla Camera nel 1972 - ma non sono un giurista, quindi non ho una competenza specifica per quanto riguarda la scrittura delle leggi.*

*Faccio questa premessa perché l'idea da cui si è partiti - un'idea che credo sia del Presidente*

*Violante, come molte di quelle che hanno ispirato la riforma del Regolamento, alla quale hanno d'altro canto collaborato attivamente sia i Gruppi parlamentari di maggioranza che quelli di opposizione - è stata sostanzialmente quella di realizzare una sorta di riscrittura delle leggi, da un punto di vista tecnico, da affidare ad un Comitato paritetico, costituito da otto membri designati dal Presidente della Camera, tratti per metà dalle file della maggioranza e per l'altra metà dalle file dell'opposizione. Per garantire questo carattere assolutamente by partisan, se si può usare questa espressione, il Presidente viene scelto a rotazione in base all'anzianità parlamentare. Quando il Presidente termina il mandato semestrale - il mio è il primo ed essendo iniziato il primo gennaio si concluderà alla fine di giugno - gli succede il Vice Presidente, che è un deputato dell'opposizione, e così via, fino alla fine della legislatura.*

*Una composizione del tutto particolare, dunque, che rende immediatamente percepibile la complessità di questo nuovo organo, dal quale possiamo tuttavia aspettarci, a mio avviso, buoni risultati.*

*L'idea di fondo - un'idea che, per quanto ne so, è stata sviluppata solo dal Parlamento italiano - è quella di distinguere, nella misura del possibile, la qualità della legge dal contenuto della stessa, vale a dire di rendere il tema della qualità della legislazione, di cui ha parlato prima il professor Rescigno, indipendente dai contenuti della legge.*

*È chiaro che se questo sforzo del Parlamento sortirà nei prossimi anni un qualche risultato particolare, si potrà allora pensare di estendere l'esperienza anche alle altre sedi di legislazione. Penso, per esempio, ai Consigli regionali, che saranno nelle condizioni di valutare compiutamente i risultati conseguiti dal Comitato.*

*Naturalmente, la difficoltà nella quale ci siamo immediatamente imbattuti è quella di evitare che il Comitato si dividesse "quattro a quattro". Penso che la ragione per la quale il Presidente Violante mi ha affidato questo compito, pur non essendo un giurista di professione, possa essere riconducibile alla mia lunga esperienza politica e parlamentare, maturata anche come Presidente di Commissione, ed alla speranza che con l'aiuto di questa esperienza si potesse avviare l'azione del Comitato evitando di farne una sede di contrapposizione, ciò che ne avrebbe inesorabilmente ridotto il ruolo confinandolo, nel giro di qualche settimana, in un ambito puramente rituale.*

*D'altra parte, se ci fosse una maggioranza precostituita, se il Comitato fosse composto in proporzione alla maggioranza parlamentare, è chiaro che il confronto avverrebbe sempre per linee politiche obbligate e non ci sarebbe alcuna possibilità di collaborazione tra maggioranza e opposizione nel migliorare la qualità delle leggi. Al contrario, l'intelligenza della costruzione tentata con la riforma del regolamento della Camera è proprio quella di sfidare maggioranza e opposizione a trovare un terreno comune.*

*Il Comitato procede come una persona che cammina sulla cresta di un ghiacciaio rischiando di cadere da una parte o dall'altra. Il Comitato deve riuscire ad avanzare su questo pericoloso sentiero e, secondo me, lo ha fatto. È questo un segno positivo, così come è positivo il senso di rispetto per la funzione reciproca che si è creato tra gli otto membri - mi dispiace che non sia presente l'on.*

*Rebuffa, validissimo componente del Comitato, che avrebbe potuto portarvi la sua esperienza ed il suo punto di vista.*

*Come è avvenuto ciò? La prima decisione che ho preso, come Presidente, è stata quella di affidare le relazioni sui singoli provvedimenti in assoluto ordine di anzianità, che mi è sembrato l'unico modo di procedere praticabile. Per esempio, il decreto-legge sulle quote latte, uno dei primi che abbiamo esaminato, era affidato, per la relazione, a un deputato della Lega, cosa che poteva apparire piuttosto incauta, trattandosi di un argomento molto delicato.*

*L'altra scelta che ho fatto è stata quella di non votare mai, ciò che, facendo io parte dei quattro parlamentari di maggioranza, in un certo senso trasformava la maggioranza stessa in minoranza. Nel corso dell'attività svolta in questi primi mesi abbiamo esaminato, ad oggi, ventuno documenti legislativi, esprimendo su tutti un parere unanime o, in alcuni casi, con il dissenso di uno o due componenti, ma mai con un dissenso di quattro. In altre parole, non si è mai avuta una contrapposizione netta tra maggioranza e opposizione; vi sono invece stati singoli colleghi - abbiamo esperti del diritto di grandi qualità, come Giorgio Rebuffa e Raffaele Cananzi - che hanno manifestato opinioni diverse.*

*Il Comitato ha dunque lavorato sostanzialmente all'unanimità. Le forme tecniche con cui dobbiamo esprimerci sono quelle previste dall'articolo 73 del Regolamento della Camera per i pareri delle*

*Commissioni, che possono essere di quattro tipi: parere favorevole, contrario, favorevole con osservazioni, favorevole con condizioni. In quest'ultimo caso, le Commissioni che esaminano il provvedimento nel merito, possono discostarsi dalle indicazioni contenute nel parere ma devono spiegare i motivi delle proprie scelte.*

*La formula che abbiamo utilizzato è stata sempre quella del parere favorevole, con condizioni o con osservazioni; solo in un paio di casi si è trattato di parere favorevole, perché ci sembrava che non ci fosse nulla da rilevare, mentre, d'altro canto, su nessun provvedimento abbiamo espresso parere contrario.*

*Devo dire che, inizialmente, il rapporto politico tra il Comitato, le Commissioni e il Governo è stato molto difficile, perché le Commissioni hanno dato l'impressione di provare un grande fastidio, mentre il Governo, dal canto suo, non si spiegava per quale ragione, in sede di Comitato, dovesse tenere conto delle opinioni dell'opposizione.*

*Nel giro di qualche mese questa situazione è cambiata e ci si è resi conto che pur essendo le osservazioni e le condizioni formulate dal Comitato piuttosto penetranti, nessuna di esse nasceva da ragioni politiche. In altre parole, per tornare al caso che ho prima citato del decreto-legge sulle quote latte, la Lega non sollevava problemi per poter poi andare alla testa di cortei dei dimostranti. Si tratta di una sottolineatura di particolare rilievo, come appare evidente se si considera che il Comitato, in sostanza, è uno strumento per le forze di opposizione più che per quelle di maggioranza, trattandosi di una sede in cui viene riconosciuta alle prime un peso maggiore di quello risultante dai numeri parlamentari.*

*Siamo di fronte ad un meccanismo molto delicato, da valutare non tanto per il suo impatto immediato - che sicuramente esiste ma si può giudicare, a seconda dei punti di vista, modesto o rilevante - quanto piuttosto per l'effetto pedagogico nei confronti degli uffici legislativi del Governo e, in futuro, di quelli delle Regioni. Quando le indicazioni emerse dai lavori del Comitato saranno state accettate, assunte come punti di riferimento e codificate - so bene sarà necessario molto tempo - allora probabilmente gli uffici legislativi dei ministeri e poi delle Regioni potranno cominciare a ragionare sulla base di una sorta di manuale per procedere positivamente alla redazione delle leggi.*

In questo primo intervento, il Presidente La Malfa ha affrontato numerosi temi, tutti di grande interesse. Vediamo allora di riprenderne qualcuno da approfondire. Inizierei dalle difficoltà che si ponevano, e si pongono, sul piano dei rapporti politici all'interno. A questo proposito sembra di capire che sia stato trovato un buon grado di coesione e che ciò ha consentito al Comitato di acquisire subito una dimensione istituzionale, calibrando una tipologia di interventi rigorosamente attinenti al metodo, agli aspetti di qualità e di affinamento tecnico, ma evitando attentamente di pronunciarsi sul merito dei provvedimenti di legge, ciò che causerebbe problemi sia all'interno del Comitato stesso, sia all'esterno, nella quotidiana correlazione con le altre sedi decisionali della Camera, in primo luogo le Commissioni permanenti.

A questo proposito, bisogna segnalare subito un'altra importante evoluzione, non prevista dalle norme, registratasi in questi cinque mesi e mezzo di lavoro, durante i quali il Comitato per quattro volte si è riunito congiuntamente alla Giunta del regolamento, che è il massimo organo consultivo del Presidente della Camera per le questioni regolamentari. In tal modo si è infatti configurato l'inserimento del Comitato nel meccanismo di regolazione dei procedimenti di decisione della Camera, in coerenza con la logica del nuovo regolamento che, come ha ricordato ieri Ugo Zampetti, è proprio quella di calare i problemi della qualità della legislazione nel procedimento istruttorio.

Prendendo spunto da questa dimensione di collaborazione che si sta delineando tra Comitato e Commissioni, vorrei ora chiedere al Presidente La Malfa la conferma di una mia impressione. Da un primo esame dei pareri resi dal Comitato, si ricava l'impressione che il nuovo organo abbia scelto di impegnarsi prioritariamente sul tema di questo convegno, l'efficacia delle norme ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione, e così pure per quanto riguarda la chiarezza e la proprietà della formulazione delle disposizioni legislative. Si può dire che non c'è parere del Comitato, tranne quelli senza osservazioni o condizioni, in cui i richiami non si appuntino su questi due aspetti.

La domanda è questa: avete scelto questa strada perché avete valutato che muovendo i primi passi su questo terreno la collaborazione e la cooperazione con le altre Commissioni potesse venire più naturale, o perché avete rilevato sotto questi aspetti i punti più deboli dei testi che venivano

sottoposti al vostro esame?

*La ragione della scelta è nel mandato, nell'articolo 16/bis del Regolamento, in base al quale il Comitato deve dare pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, nonché all'efficacia di essi, per la semplificazione e riordinamento della legislazione vigente. Per quanto riguarda i decreti-legge, il parere del Comitato diventa obbligatorio e riguarda il rispetto dei limiti posti alla decretazione d'urgenza dalla legislazione vigente, che è oggi identificabile nella legge n. 400 del 1988.*

*Il punto su cui vorrei richiamare l'attenzione è proprio questo: il lavoro del Comitato, in linea di principio, dovrebbe investire tutta la legislazione, realizzando un vero e proprio setaccio per la qualità delle norme. In realtà, al momento attuale al Comitato vengono obbligatoriamente sottoposti tutti i decreti legge, che tuttavia sono anche i provvedimenti su cui è più difficile dare un giudizio in termini di semplificazione delle leggi. Mai o quasi mai, infatti, possiamo aspettarci da un decreto-legge, che nasce da una situazione di necessità o di urgenza, la semplificazione delle leggi perché, al contrario, per sua natura tende a complicarle. Debbo inoltre ricordare che, su iniziativa dell'on. Violante, alle Commissioni parlamentari è stato chiesto di inviare al Comitato tutte le leggi di delega, pur in mancanza di una espressa previsione del Regolamento in tal senso.*

*Qui entriamo in un argomento importante, perché è chiaro che nel fissare i principi di una legge delega, tenere presenti le esigenze di semplificazione e di chiarezza è positivo. Questo è lo sviluppo più interessante che vi sarà nei prossimi mesi anche perché per fortuna, come i presenti sanno e in qualche misura fors'anche per effetto dell'opera svolta dal Comitato, si è molto ridotto il ricorso alla decretazione d'urgenza. Di norma, i governi degli ultimi 15 anni adottavano circa sessanta, settanta decreti-legge all'anno, mentre in quest'ultimo periodo, a partire dal mese di febbraio, il governo ha approvato non più di uno o due decreti al mese e uno degli argomenti che la Presidenza del Consiglio usa per scoraggiare i ministeri è proprio quello della necessità di sottoporre questo tipo di provvedimenti all'esame del Comitato per la legislazione. Un effetto di dissuasione, dunque, nei confronti del ricorso ad uno strumento che non sempre è necessario.*

*A questo proposito, in base alla mia lunga esperienza di governo, posso concretamente dire che i ministri - non conosco le Regioni e quindi non so come operino gli assessori - aspettavano l'ultimo momento per affrontare un problema e quando questo scoppiava ricorrevano al decreto-legge, spesso un decreto "fuori sacco", cioè non compreso nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri ma, altrettanto spesso, contenente norme di grande importanza. Ne conseguiva che il lavoro del Parlamento era totalmente congestionato dalla legislazione di urgenza e che, tranne la legge finanziaria e la legge di bilancio, in pratica si approvavano solo decreti legge. È del tutto evidente che di fronte a calamità naturali o a particolari interventi in materia fiscale il ricorso al decreto-legge risulta necessario, ma è altrettanto evidente che su altre materie, come ad esempio quella dell'occupazione, la legislazione di urgenza non può in alcun modo produrre effetti migliori di quelli ottenibili con una ben fondata legislazione ordinaria.*

*Sarebbe dunque opportuno che, sia pure in tempi necessariamente lunghi, tutta la legislazione fosse esaminata dal Comitato sotto il profilo della qualità, e non soltanto la decretazione di urgenza e la legislazione di delega. Naturalmente, in questo caso, difficilmente il Comitato potrebbe essere composto solamente di otto membri. Il problema è naturalmente molto complicato e potrebbe essere avviato a soluzione solamente se si procedesse decisamente con la famosa delegificazione, di cui si parla molto ma che pochi hanno voglia di fare.*

Riprendiamo quest'ultimo punto, che sembra interessante. Lei ha appena osservato che un'azione di semplificazione della legislazione o ha carattere sistemico e sistematico o non funziona. Anche dai lavori svoltisi ieri e questa mattina è emerso con chiarezza che solamente perseguendo la semplificazione con continuità e coerenza si può sperare di realizzare poi con efficacia i Testi Unici, che risultano invece difficilmente realizzabili nelle condizioni attuali.

Spostiamoci ora su di un terreno maggiormente accidentato, uscendo dall'universo Camera dei deputati. Affidando il controllo di qualità della legislazione ad un organo specializzato, la Camera ha fatto una scelta tra varie opzioni praticabili, certamente non l'unica possibile. È infatti assolutamente plausibile, sulla base di un indirizzo completamente diverso, direi quasi di segno opposto, decentrare il controllo di qualità della legislazione in itinere e demandarlo a tutte le Commissioni di una

Camera. Il Senato ha mosso un primo passo in questa direzione circa un anno e mezzo fa, con una circolare del Presidente, alla quale non ha però fatto seguito una evoluzione in quel senso del testo del Regolamento, così come invece è avvenuto alla Camera, sia pure in senso contrario, quello cioè della realizzazione di una forma di controllo accentrato in un solo organo.

La diversità dei sistemi e delle forme di controllo sulla qualità dei testi legislativi adottati dai due rami del Parlamento pone alcuni problemi, in primo luogo per quanto riguarda i decreti-legge. Lo si è visto anche di recente: Lei ha prima ricordato il provvedimento urgente sull'occupazione, trasmesso alla Camera dal Senato con consistenti modifiche relative a contenuti non originariamente previsti nell'atto governativo. Si sono quindi posti alcuni problemi sotto il profilo del rispetto dei limiti di omogeneità e il Comitato per la legislazione ha espresso un parere, molto concreto, circostanziato e limitato, individuando i punti minimi dell'intervento. Nonostante mancassero pochi giorni alla scadenza del termine di conversione del decreto-legge, l'Assemblea della Camera ha ritenuto di dover seguire alcune di quelle indicazioni e ha modificato il provvedimento, restituendolo al Senato. In quale misura il Comitato ha avvertito difficoltà in questo campo, a causa della mancanza di omogeneità dei Regolamenti delle due Camere in tema di controllo di qualità della legislazione?

*Per andare sul concreto con esempi tratti dai problemi da noi incontrati, bisogna innanzitutto dire che la stessa parola semplificazione legislativa presenta una difficoltà di fondo nell'interpretazione. Succede spesso di esaminare decreti-legge contenenti norme fra loro assai diverse: in particolare ne ricordo uno che prevedeva misure sulla cassa integrazione e, inoltre, una disposizione, tra l'altro sacrosanta, con la quale si riconosceva la pensione di reversibilità alle vittime dei lager nazisti. Ebbene, in quel caso ci si è trovati in una certa difficoltà, perché nessun componente del Comitato aveva alcunché da dire né sulla prima parte né sulla seconda, ma l'idea di trovare in uno stesso provvedimento norme sulla cassa integrazione e sulle pensioni dei deportati ci ha indotto a chiederci se in questi casi si debba dire che il decreto è mal scritto dal punto di vista della chiarezza e della leggibilità e proporre al Governo di fare due decreti, posto che sia urgente risolvere il problema, con il risultato di avere poi due testi legislativi. In cosa consiste la semplificazione legislativa: nel ridurre il numero delle leggi o nel renderle omogenee aumentandole?*

*Ci sono, quindi, problemi infiniti da questo punto di vista, anche di interpretazione del compito specificamente affidatoci. Il grosso del lavoro, quello che secondo me alla fine avrà un effetto molto positivo, riguarda proprio la chiarezza della formulazione. Sono convinto che ad un certo punto il Comitato arriverà ad affermare che determinate norme di un testo devono essere eliminate perché ne pregiudicano la chiarezza.*

*L'esempio che più mi ha colpito in questa esperienza, e che considero uno dei più gravi della legislazione italiana, è quello rappresentato dalla normativa sul blocco degli sfratti, anzi sulla proroga del blocco degli sfratti, che immagino molti di voi conoscano. Da un punto di vista politico non vi era alcun problema, poiché il provvedimento riscuoteva un consenso unanime. Poiché sapevo che sarebbe arrivato al Comitato un decreto-legge che riguardava la proroga per alcuni mesi del blocco degli sfratti, rimasi però grandemente sorpreso quando andai a leggere la documentazione preparata dagli uffici della Camera, dei quali desidero qui dare un giudizio di straordinaria capacità, sottolineando che assistono in maniera esemplare i parlamentari impegnati in questo lavoro. La mia sorpresa nasceva dal fatto che avevo trovato un decreto-legge il cui titolo era: "Provvedimenti urgenti per far fronte alla carenza abitativa". Pensai allora che non si trattasse del blocco degli sfratti bensì di un finanziamento per la costruzione degli alloggi ed ero anzi convinto di trovarvi stanziamenti di diecimila miliardi. In realtà si trattava realmente del provvedimento sul blocco degli sfratti, del cui titolo fui costretto a constatare tutta l'ipocrisia, poiché è ormai evidente che il blocco degli sfratti non è un modo per rispondere alla carenza degli alloggi bensì è proprio la causa della carenza degli alloggi. Non c'è dubbio, infatti, che se il blocco ha un effetto è esattamente quello di scoraggiare chi possiede un appartamento dal metterlo in offerta. Allora mi viene da chiedere al prof. Rescigno: è possibile tollerare un titolo di questo genere per un provvedimento di tal fatta? Personalmente credo di no.*

*Ma i problemi non finiscono qui, come è facile rilevare se si va a leggere il testo normativo, cosa che non avevo mai fatto in precedenza, e si vede che afferma: "è prorogata per sei mesi la facoltà dei Prefetti di utilizzare le forze dell'ordine per eseguire gli sfratti". Per capire il senso di questa disposizione occorre infatti la spiegazione di qualcuno, perché non è sufficiente la chiarezza del*

*testo, di cui parlava il professor Rescigno, ma ci vuole anche qualcuno che spieghi in che modo un provvedimento così articolato determini il blocco degli sfratti. Mi hanno infine spiegato, ieri sera, la ratio di tale dispositivo: siccome è invalsa l'abitudine degli sfrattati di rifiutarsi di eseguire l'ordine di sfratto del Tribunale, lo sfratto stesso avviene soltanto con l'uso della Forza pubblica, che deve essere autorizzato dal Prefetto. Allora, mediante il decreto, il Governo autorizza i Prefetti a non procedere all'esecuzione dello sfratto per altri sei mesi; in realtà, la decisione di usare la forza pubblica è una decisione amministrativa del Governo.*

*Mi chiedo allora se un Paese possa avere una legislazione come quella appena descritta, che dà facoltà al Governo di autorizzare i prefetti a non applicare la legge. Ripeto che non sto parlando di un provvedimento su cui c'è dissenso politico, in quanto tutti i Gruppi erano favorevoli. Siamo di fronte a una malattia molto profonda, se ci troviamo in un Paese la cui legislazione può essere letta soltanto dagli iniziati. È qualcosa di diverso da quanto diceva prima il professor Rescigno a proposito della legislazione come fatto tecnico: è chiaro, infatti, che se si deve parlare delle emissioni di gas dalla caldaia bisogna utilizzare un linguaggio tecnico. A questo proposito, ho notato che le direttive comunitarie che esaminiamo al Parlamento europeo sono complicatissime e molto più tecniche di quanto non sia la legislazione italiana. Quello che però non hanno quelle direttive, e che è invece presente nella legislazione italiana, è il carattere implicito. L'Italia ha maturato un meccanismo di legislazione implicita, in cui il senso letterale delle espressioni va interpretato alla luce del costume nazionale, o dei bisogni nazionali o delle usanze. Questa è una legislazione malsana, frutto di una malattia molto profonda, che sarà difficile vedere curata in fretta (solo mediante il lavoro del Comitato).*

Posso assicurare che questa interessante sorta di visita guidata - della quale ringraziamo l'onorevole La Malfa - in quel labirinto catacombale che è il decreto-legge, ormai abituale, di proroga degli sfratti, rappresenta una ginnastica tutt'altro che sconosciuta a chi si occupa di legislazione. Molto spesso ricostruzioni a ritroso sono un passaggio obbligato per capire l'effettiva portata di una norma, e per pensare ad applicarla.

I decreti-legge sono stati per molti anni il tema scottante per eccellenza per quanti si occupavano di legislazione. Dopo la sentenza della Corte costituzionale che ha sancito il divieto di reiterare i decreti-legge non convertiti entro il termine di sessanta giorni, il nostro sistema politico-istituzionale ha avuto una reazione, tutto sommato, positiva, nella quale - come ha ricordato l'onorevole La Malfa - si è inserito anche il Comitato. Il tema inizia così a passare, fortunatamente, in secondo piano, anche se i dati che ci forniva ieri Ugo Zampetti parlano di una media che, pur essendo sicuramente più bassa che in passato, è tuttavia ancora sintomo di un malessere che potrei definire preoccupante. Alcuni interventi che abbiamo ascoltato ieri, penso in particolare a quello del professor Baldassarre, ci inducono a pensare che il tema caldo stia ora per diventare quello della delegazione legislativa e da questo punto di vista deve essere sottolineata la novità comunicataci prima dal Presidente del Comitato per la legislazione. Una novità che avevamo letto tra le righe di alcuni resoconti parlamentari, dai quali si poteva intravedere l'avvio di un'ulteriore evoluzione del regolamento della Camera, che personalmente auspico, in virtù della quale il parere del Comitato sulle disposizioni di delega diventi obbligatorio, per norma più che per prassi. È di fondamentale importanza che il vaglio sulla qualità venga riferito alla norma di delega, soprattutto alla luce di quanto ha rilevato, nel suo intervento, il professor Baldassarre, con riferimento a norme di delega caratterizzate da gravi insufficienze nella determinazione, costituzionalmente obbligatoria, di principi e criteri direttivi, dell'oggetto e dei termini. E non può certo rallegrarci che si trattasse di una norma per l'emanazione di un testo unico.

Dunque, se si omette il vaglio di qualità nel momento in cui il Parlamento concede la delega, poi è davvero troppo tardi per polemizzare con il Governo se non tiene conto dei pareri espressi da questa o quella Commissione parlamentare, sia essa bicamerale o permanente, e non resta che constatare amaramente che il danno maggiore è già stato fatto. Abbiamo invece registrato con grande interesse un episodio che sembra largamente positivo, quello che riguarda la delega per la riforma del Servizio sanitario nazionale. Anche in quel caso il testo proposto dal Governo risultava molto difettoso ma, grazie all'azione convergente della Commissione di merito e del Comitato, è stato sottoposto all'Assemblea un articolato largamente migliorato.

*Ritengo importante che il Comitato si occupi delle leggi di delega, anche se in questo momento quelli che mi preoccupano molto sono i testi dei decreti delegati. Esaminando la legge Bassanini sulla dirigenza pubblica ho dovuto infatti rilevare che, in alcuni casi, si è andati oltre i limiti della delega, per altro sempre molto ampia, e su questo aspetto il controllo parlamentare risulta assai debole. Che la maggioranza di un Parlamento abbia il diritto e dovere di esprimere le proprie opinioni attraverso le leggi è ovvio, poiché non si può certo pensare all'unanimità come regola. È tuttavia altrettanto importante che lo stesso Parlamento si impegni per controllare e assicurare il rispetto dei principi fissati nelle leggi di delega in sede di stesura dei decreti delegati. Voglio ora porre un ulteriore problema, che è quello dei rapporti tra Camera e Senato. Sono sempre stato convinto che con il bicameralismo si consentisse al Senato - per età e composizione più ristretta una vera ed utile Camera di riflessione - di migliorare i testi della Camera. In altri termini, il bicameralismo presenta il vantaggio - rispetto al monocameralismo che caratterizza gli ordinamenti delle Regioni - di mettere qualcuno in grado di trovare gli errori e correggerli. Ebbene, debbo dire che ora ho qualche dubbio su questo aspetto, perché il nostro bicameralismo ha iniziato a funzionare come una sorta di monocameralismo allungato. Abbiamo un procedimento legislativo in cui le due Camere non controllano reciprocamente il frutto del proprio lavoro, ma si limitano a sommare alcuni contenuti a quelli proposti dal Governo ed è molto difficile che la Camera o il Senato accettino di entrare in conflitto con l'altro ramo del Parlamento, un conflitto istituzionale, non politico. È molto probabile che sia il Senato ad aggiungere, poiché il suo Regolamento prevede norme meno rigide di quello della Camera per quanto riguarda l'ammissibilità degli emendamenti; così, alla fine, questa specie di treno che parte con tre vagoni arriva con cinquanta, che ciascuno può attaccare. Veramente non so se, alla luce di questa esperienza assolutamente disastrosa, si possa ancora parlare di un vantaggio del bicameralismo e non, invece, di un danno del bicameralismo, nel senso che ciascuna Camera, anziché migliorare il lavoro dell'altra, peggiora la qualità dei testi. Sono stato sempre dell'avviso che un processo legislativo più è lungo e meglio è, così come sono convinto che meno leggi si fanno meglio è, sia dal punto di vista generale, sia dal punto di vista della finanza pubblica. Da questo punto di vista ho sempre detto che un aspetto positivo delle crisi di Governo è quello di rallentare la produzione legislativa.*

Ci avviamo ora verso la conclusione di questa nostra intervista pubblica con due domande. La prima fa riferimento al ruolo del Governo, un soggetto di fondamentale importanza nella dialettica istituzionale per il miglioramento della qualità della legislazione. In generale, è difficile contestare che ricada sul Governo la prima e più importante responsabilità per quanto riguarda la qualità della legislazione. In un sistema parlamentare ben ordinato non può che essere così. In Italia scontiamo, su questo versante, la storica debolezza degli apparati di supporto del Governo, che si somma a quella, ben nota, che deriva dalla configurazione costituzionale dell'Esecutivo. Ciò ha impegnato per molti anni i Governi in un difficile lavoro parlamentare a sostegno di testi che, peraltro, nascevano di scarsa qualità. Da questo punto di vista, è chiaro che a seguito della torsione istituzionale provocata dalla Camera con le novità regolamentari imperniate sull'inserimento di verifiche di qualità all'interno del procedimento amministrativo, il Governo è impegnato a fare durante l'esame parlamentare ciò che eventualmente non ha fatto in sede di istruttoria in vista dell'approvazione dei testi da parte del Consiglio dei Ministri, la cosiddetta concertazione interministeriale, coordinata dal Dipartimento Affari legislativi di Palazzo Chigi.

Leggendo gli atti dei lavori del Comitato per la legislazione, si è avuta l'impressione che, almeno per i primi mesi, i Sottosegretari di turno venissero da voi a difendere i provvedimenti in relazione ai profili di merito, creandovi spesso non poche difficoltà, come capita quando si cerca di parlarsi su lunghezze d'onda differenti - loro su quella dei contenuti, voi su quella della qualità delle disposizioni legislative. Forse, un salto di qualità, sotto questo profilo si è avuto - se non ricordo male - con l'intervento del Ministro Bindi.

Lei può confermarci questa impressione di un graduale decollo anche dell'apparato governativo? Risulta che il Governo abbia assunto o stia per assumere iniziative che incidono sugli apparati di supporto e permettono a questi di lavorare a livelli compatibili con quelli delle amministrazioni parlamentari, che Lei stesso ha prima ricordato?

*Ho vissuto il problema della qualità della legge da parte del Governo quando ho ricoperto l'incarico*

*di Ministro del bilancio. Come sapete, il Ministro del bilancio, al pari del Ministro del Tesoro, dà il concerto su tutti i disegni di legge comportanti oneri, che sono la stragrande maggioranza. Ritengo che la debolezza della Presidenza del Consiglio nell'ordinamento costituzionale del nostro Paese sia il problema di fondo da risolvere con la riforma di cui si parla. In particolare, reputo necessario introdurre una norma che attribuisca al Capo dell'Esecutivo il potere di nominare e revocare i Ministri, facendone finalmente un Primo Ministro, come in Inghilterra o in Germania. Attualmente, invece, nel nostro sistema il Presidente del Consiglio è, in sostanza, il coordinatore del Consiglio dei Ministri.*

*Come esponente di un partito di minoranza, personalmente sono sempre stato contrario al conferimento della Presidenza del Consiglio ad un esponente di un partito diverso da quello di maggioranza relativa e diedi un grande dolore a Spadolini quando lo sconsigliai di diventare Presidente del Consiglio, sostenendo che l'incarico dovesse essere conferito ad un democristiano. La mia posizione non scaturiva certamente da una particolare simpatia che io avessi per la Dc, bensì proprio dalla convinzione, cui ho prima fatto riferimento, che il Presidente del Consiglio deve essere il capo del partito di maggioranza relativa. Ho sempre auspicato un forte peso politico del Presidente del Consiglio, confortato dal peso costituzionale che potrebbe ottenersi con poco più della norma sul potere di nomina e di revoca dei ministri.*

*Le leggi non devono essere scritte dai Gabinetti dei singoli Ministeri, ma dalla Presidenza del Consiglio. Purtroppo la Presidenza del Consiglio non ha questa forza nemmeno oggi, nonostante la legge di riforma e il fatto che i Governi degli ultimi quattro anni hanno un premier politicamente più forte rispetto ai Presidenti del Consiglio precedenti. Ciò vale per Prodi come era valso per Berlusconi. Il nuovo sistema elettorale, identificando il Presidente del Consiglio fin dal momento delle votazioni, gli conferisce infatti una forza notevole, anche se questa stenta poi a tradursi nella vita politica di tutti i giorni. Resta comunque il fatto che la posizione di Prodi come leader politico della coalizione non è discussa.*

*Ciò che avviene in sede di approvazione delle norme da parte del Consiglio dei Ministri assomiglia probabilmente molto a quella che era la pratica dei vecchi sistemi politici, perché i vari Ministeri non riconoscono alla Presidenza del Consiglio il ruolo istituzionale che invece, secondo me, dovrebbe avere. Da questo punto di vista l'esistenza di un Comitato come il nostro aiuta la Presidenza del Consiglio: ad esempio, dopo l'istituzione del Comitato, la Presidenza del Consiglio ha affidato al Ministro dei rapporti con il Parlamento il coordinamento delle iniziative legislative che la riguardano e che vengono sottoposte al Comitato. Quindi, la Presidenza del Consiglio, il Ministro dei rapporti con il Parlamento, può affermare la necessità di rivedere il testo di un decreto per non incappare nelle critiche del Comitato.*

*Come accennavo prima, all'inizio il Governo e la maggioranza hanno provato un grande fastidio nei confronti di questo Comitato e lo hanno considerato come un ostacolo, finché un certo giorno il Presidente del Comitato e un deputato di Rifondazione comunista hanno annunciato di voler dare parere contrario su un certo decreto. A quel punto il clima è cambiato e da quel momento in poi si è creato un buon clima di collaborazione. Noi diamo pareri favorevoli finché è possibile farlo, il giorno in cui il Governo mostrasse di non tenerne conto, allora noi saremmo anche più liberi di dare parere contrari. Ecco, questo è stato il punto di svolta.*

Passiamo all'ultima domanda, che è anche l'occasione per un breve riepilogo di questo incontro. Se dovesse fare un bilancio di questi primi sei mesi, durante i quali, come Lei stesso ha ricordato, ha dovuto misurarsi, da economista, con alcuni parametri giuridici, qual è il difetto che la preoccupa di più tra tutti quelli che ha potuto riscontrare? E che cosa auspica che il Comitato possa fare, nel prosieguo dei suoi lavori, per correggere questo difetto? Possiamo aspettarci, infine, una relazione per l'Assemblea a conclusione del suo semestre di Presidenza?

*Questa è la prima volta che parlo del Comitato: in questi sei mesi non ho mai rilasciato un'intervista perché ho pensato che il solo modo di creare un clima costruttivo nel Comitato, ed anche nei confronti del Governo e della maggioranza, fosse quello di non fare di questa nostra attività una attività di prestigio esterno.*

*Come ho detto all'inizio, il Comitato è un organismo molto delicato, la cui importanza è soprattutto pedagogica, nella prospettiva della creazione delle condizioni per cui la sua opera sia non*

*necessaria. Se noi, tra qualche anno potessimo dire che non c'è più bisogno di esaminare la qualità delle leggi, perché le leggi, indipendentemente dal loro contenuto, sono scritte tecnicamente bene, nel senso che sono leggibili, comprensibili e inquadrano bene il problema, il Comitato potrebbe essere sciolto perché avrebbe svolto la sua funzione, costruendo lentamente un corpo di principi. Sulla base di questa impostazione, ho maturata questa idea: a conclusione del proprio semestre, il Presidente del Comitato presenta una relazione al Presidente della Camera sul lavoro svolto nel periodo ed esprime un suo punto di vista riguardo ai punti deboli ed ai punti forti della legislazione. Si tratta, insomma, di cominciare a creare una sorta di massimario di ciò che è buono e di ciò che non va, di indicare i difetti rilevati e i principi stabiliti.*

*Se attraverso quest'opera molto prudente, nel giro di tre o quattro anni, il Comitato riesce ad accumulare un'esperienza significativa, continuando a lavorare, con spirito non partigiano ma di collaborazione costruttiva, alla redazione delle leggi indipendentemente dal contenuto delle stesse, se tutto ciò si verificherà possiamo sperare in un effetto positivo di questa riforma.*

*Preferisco essere molto cauto, perché è raro che in Italia le riforme abbiano un effetto positivo: normalmente tendono a complicare le cose ed a non funzionare. Può darsi che questa riforma risulti utile al paese, non lo si può escludere in linea assoluta, soprattutto in considerazione del clima che si è creato, che è una condizione indispensabile poiché aiuta a far capire che i nostri interventi non sono utilizzabili a fini politici, né lo sono stati da parte dei colleghi della minoranza, anche perché la maggior parte delle deliberazioni è stata assunta all'unanimità.*

*Abbiamo dunque svolto un lavoro meno esplosivo dal punto di vista politico, ma forse più utile per il funzionamento delle istituzioni.*

*Spero che questi possano essere, alla lunga, i risultati di questa innovazione, che nasce non da una mia idea, lo ripeto, ma da un'intuizione del Presidente della Camera, l'on. Violante, e della Giunta per il regolamento. Un'intuizione ed un'idea che condivido e difendo, in quanto credo che possa svolgere una funzione di qualche utilità nel miglioramento della qualità delle leggi del nostro Paese.*

La nostra intervista pubblica con l'onorevole Giorgio La Malfa, Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che ringraziamo, si conclude. Il bilancio quindi si presenta complessivamente ricco di note positive, non ultima delle quali la prospettiva di poter disporre di un documento pubblico, con cadenza semestrale, cioè la relazione del Presidente del Comitato al Presidente della Camera, sul quale avremo modo tutti di riflettere ed esercitare il nostro senso critico, per dare a nostra volta un apporto al miglioramento della qualità della legislazione.