

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1482

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PULCINI, ACIERNO, ADORNATO, AIMONE PRINA, ALOISIO, BARTOLICH, BASSI LAGOSTENA, BERTOTTI, BOFFARDI, BRACCI MARINAI, BRUNALE, CAMOIRANO, CASTELLANETA, CAVALIERE, CECCONI, CENNAMO, CORNACCHIONE MILELLA, DEL GAUDIO, DIANA, DI LELLO FINUOLI, DI STASI, DUCA, EMILIANI, FERRANTE, FUSCAGNI, GATTO, GERARDINI, GIACCO, GIBELLI, INCORVAIA, LA CERRA, LANDOLFI, LA SAPONARA, LA VOLPE, LENTI, LUCCHESI, LUMIA, MAFAI, MAGRONE, MASELLI, MELANDRI, MERLOTTI, MOLINARO, MONTECCHI, LUIGI NEGRI, MAGDA NEGRI, NUVOLI, OBERTI, ODORIZZI, OLIVERIO, OLIVO, PAGGINI, PAOLONI, PECORARO SCANIO, PEPE, PERALE, PERICU, PERINEI, PEZZELLA, PEZZONI, POLLI, PORCARI, RAFFAELLI, REALE, RINALDI, RIVERA, SALINO, SANDRONE, SBARBATI, SCANU, SCERMINO, SCHETTINO, SCOTTO di LUZIO, SGARBI, SIDOTI, SPINI, TORRE, UGOLINI, VIGNI, ZACCHERA, ZAGATTI

Modifica all'articolo 72 della Costituzione in materia di redazione e semplificazione degli atti legislativi

Presentata il 19 ottobre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il numero delle leggi in Italia è pari a circa duecentomila: esso appare destinato a crescere se permane l'attuale sistema di legiferare.

Questa proliferazione senza il rispetto di un ordine sistematico, secondo il quale le leggi si dovrebbero collocare nell'ordinamento, sta soffocando la società italiana.

È innegabile quanto sia importante e necessario apportare un nuovo ordine di fronte alla proliferazione legislativa che « attanaglia » lo Stato e soprattutto quanto sia importante e necessario istituire regole nuove rivolte al legislatore che, delegato dal popolo, ha il compito istituzionale di fare le leggi. Certamente il diritto è una scienza sociale, naturale e positiva, una scienza nata e creata appositamente e necessariamente per organizzare la società e tutti i fenomeni che la contraddistinguono e secondo i quali la società si sviluppa nel tempo. Il diritto si espande con l'evoluzione dei costumi, delle necessità degli individui e dei rapporti storici ed economici che intercorrono nel progresso civile. Il diritto è una scienza flessibile, dinamica ed è per questo che non si può ovviare alle ricorrenti ed impellenti necessità di emanare leggi che regolano nel tempo l'intero sistema. Ma a ragione di ciò e di fronte a tale esigenza è altrettanto importante dare un assetto ordinato all'insieme delle leggi.

La mancanza di un ordine sistematico delle leggi ha dato luogo alla crisi della certezza del diritto in tutte le sue manifestazioni: non esiste più la certezza della vigenza della norma e del suo significato.

Questo caos legislativo ha prodotto di fatto la diffusione di una cultura dell'illegalità di cui « Tangentopoli » è solo una parte ed ha permesso all'abuso, all'illecito, all'evasione fiscale di diventare talora preoccupanti manifestazioni di trasgressione sociale diffusa.

Il lavoro parlamentare per questo modo di fare le leggi è frustrante, perché fra le altre cose spesso produce un prodotto finale scadente di cui la società paga le conseguenze.

L'Italia è tra gli Stati europei quello che più di tutti sopporta il peso di una continua e stressante produzione di norme e di leggi, a differenza di altri Stati, quali ad esempio Germania e Inghilterra, che sono organizzati democraticamente attraverso ordinamenti più fluidi e più semplici costituiti da un numero di leggi notevolmente inferiore al nostro. Dare certezze alle regole giuridiche presuppone che sia garantito degnamente al cittadino, quale destinatario primo ed ultimo delle regole

positive, quella trasparenza necessaria che si fonda sulla semplice interpretazione e cognizione del diritto. Questo è un compito che spetta solo al legislatore perché è lui che fa le leggi.

Allora lo scopo principale che bisogna concretamente raggiungere è quello di ridurre il numero delle leggi attraverso una razionale sistemazione, affinché il popolo italiano e le forze produttive non debbano più sopportare questa eccessiva invadenza dello Stato, ovvero del legislatore, che ha come effetto quello di frenare la spinta evolutiva, il progresso e la ripresa economica del nostro Paese. Al contrario, invece, lo Stato ed il legislatore hanno l'obbligo di offrire chiari e sistematici interventi normativi a tutela dei bisogni e del benessere degli individui e dei gruppi sociali.

Purtroppo nel corso della « prima Repubblica » abbiamo assistito al fenomeno dell'ipertrofia legislativa sia per il ricorso esasperato a pratiche consociative su questioni di dettaglio che per il ricorso alla approvazione di un eccessivo numero di emendamenti durante le fasi di esame delle leggi, emendamenti per lo più introdotti a tutela di interessi corporativi.

In relazione all'obiettivo che si vuole raggiungere, sicuramente il processo di riduzione dei testi legislativi è stato avviato attraverso l'emaneazione di testi unici, ma ciò non ha arginato il problema considerando il fatto che tra le cause che continuano a soffocare di leggi l'ordinamento giuridico vi è l'abuso o l'uso improprio che spesso e volentieri si fa del sistema della decretazione d'urgenza. Un sistema al quale non si riesce ad ovviare visto che è sorretto dalla forte garanzia della Costituzione (articolo 77). A tal proposito si ricorda che sono state presentate proposte di legge costituzionale per la modifica dell'articolo 77 della Costituzione nel preciso scopo di ripristinare, da un lato, la funzione autonoma ed istituzionale delle Camere e, dall'altro, di circoscrivere l'uso improprio del potere di decretare. Onorevoli colleghi, riteniamo che adesso sia giunto il momento di discutere seriamente di questi problemi e, si spera, definitivamente.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Allora è bene fissare delle regole che diano principi chiari, destinati innanzitutto al legislatore che, all'atto di creare e formulare leggi o all'atto di modificare quelle già esistenti, conosca i criteri tecnici di stesura e redazione delle stesse dando luogo ad un prodotto di facile comprensione ed interpretazione per i suoi destinatari ovvero per i cittadini. La velocità e l'imprevedibilità dei fenomeni economici e sociali, la rapidità dei processi di trasformazione delle moderne società, le nuove tecnologie, e in ultimo, ma non meno importante, il passaggio ad un sistema maggioritario, impongono una maggiore flessibilità di tutte le norme al fine di creare un sistema giuridico più semplice e più trasparente per i consociati.

Purtroppo, anche in questa prima fase della « seconda Repubblica », o come qualcuno sostiene, « prima Repubblica - seconda fase », le cose non sono affatto cambiate. Le funzioni legislative ed esecutive di cui sono costituzionalmente dotati, rispettivamente, Parlamento e Governo, dovrebbero essere esercitate nel pieno rispetto dell'autonomia dei poteri istituzionali. Di fatto però le continue ed insistenti « interferenze funzionali » da parte degli organi dello Stato hanno avvilito e mortificato le sopracitate funzioni, che oggi sono esercitate indistintamente da Governo e Parlamento nel dispregio delle regole costituzionali. Da un lato, infatti, si ha che la quasi totalità degli atti legislativi approvati dal Parlamento sono disegni di conversione di decreti-legge spesso reiterati perché il termine di sessanta giorni per la loro conversione in legge non viene quasi mai rispettato. Inoltre le leggi spesso hanno carattere regolamentare con funzione esecutiva, funzione che, al contrario, dovrebbe essere propria degli atti di governo.

Attualmente l'attività del Parlamento è più orientata verso la funzione politica che verso la funzione legislativa, che dovrebbe essere quella di emanare meno leggi, più semplici e facilmente comprensibili ed applicabili. È con questo obiettivo che sottoponiamo ai colleghi della Camera la pre-

sente proposta di legge costituzionale, per sollecitare il dibattito al fine di raggiungere una soluzione definitiva sull'argomento.

Gli obiettivi principali da raggiungere per migliorare la qualità e l'insieme delle leggi sono due:

- a) riduzione del numero delle leggi;
- b) semplificazione lessicale e strutturale delle leggi.

Questi due obiettivi possono essere raggiunti mediante due provvedimenti: il primo consistente in un lavoro temporaneo del Parlamento, che dovrebbe abrogare tutte le norme ritenute inutili e dovrebbe riorganizzare molte leggi in testi unici; il secondo consistente nel metodo secondo il quale il legislatore dovrebbe autoimporsi le regole sul modo di emanare le leggi; nel darsi queste regole dovrebbe tener conto del fatto di essere al servizio dei cittadini e della società, e non viceversa, pertanto dovrebbe rendere il prodotto del proprio lavoro il più semplice ed il più comprensibile possibile. Il primo provvedimento il Parlamento lo ha già approvato: è la legge 23 agosto 1988, n. 400, che prevede la riorganizzazione delle leggi in testi unici. Il secondo provvedimento è oggetto della presente proposta che essenzialmente consiste nel dare due regole fondamentali: la legge non può contenere disposizioni che rimandano ad altre leggi; la modifica di una legge non deve avere come conseguenza l'aumento del numero delle leggi.

Esaminiamo queste regole.

La legge non può contenere disposizioni che rimandano ad altre leggi.

A tal proposito si deve distinguere il « rimando » dal « riferimento »:

a) il rimando consiste nella citazione di una norma, un articolo o una legge contenuta nella legge nuova perché con questa collegata funzionalmente nel contenuto o nella applicazione sostanziale;

b) il riferimento, invece, è una mera citazione di norme, articoli o leggi che non ha valore applicativo.

Questa regola faciliterebbe il compito dei cittadini e degli addetti ai lavori che devono rispettare o applicare la legge, in quanto le disposizioni contenute nella legge stessa sarebbero di immediata lettura e non innescherebbero quel meccanismo complicato, talora come un labirinto, nel quale è difficile orientarsi o uscire. È vero che oggi le leggi sono pubblicate coordinate con i testi delle leggi richiamate, ma la consultazione, l'interpretazione e l'applicazione rimangono sempre complicate.

La modifica di una legge non deve avere come conseguenza l'aumento del numero delle leggi.

Questo obiettivo può essere raggiunto in almeno due modi:

1) quando si presenta e si approva una modifica di legge si dovrebbe riproporre l'intero testo della legge con le modifiche apportate ed abrogare la vecchia legge;

2) la modifica di legge è un atto legislativo che si attua con delle procedure che si concludono con la promulgazione della vecchia legge integrata con le norme approvate secondo l'atto di modifica.

Queste regole eviterebbero il proliferare del numero delle leggi ed è evidente che, soprattutto quando molte leggi fossero riaccorpate in testi unici, il numero delle leggi resterebbe pressoché invariato nel tempo e lo scopo di avere poche leggi semplici e facilmente comprensibili sarebbe finalmente raggiunto. La riduzione del numero delle leggi non significa una riduzione o una limitazione delle iniziative del legislatore; in altri termini con questa proposta si vuole che il legislatore legiferi senza limitazione alcuna, ma che lo faccia in modo ordinato e semplice e soprattutto

comprensibile affinché il principio secondo cui *ignorantia legis non excusat* non resti fine a se stesso.

Ma come il legislatore può darsi queste regole? Vi sono solo due modi:

a) il legislatore prende atto del problema e tacitamente e spontaneamente adotta le regole proposte;

b) il legislatore prende atto del problema e adotta un provvedimento impositivo su se stesso sul modo di emanare le leggi.

Nel primo caso il problema avrebbe immediata soluzione ed il legislatore dimostrerebbe una propria capacità di autoregolamentazione e di essere un legislatore veramente democratico in uno Stato democratico. Nel secondo caso, ovvero nel caso di adozione da parte del Parlamento di un provvedimento impositivo, ci si pone necessariamente la seguente domanda:

Quale strumento legislativo deve contenere queste regole?

Lo strumento idoneo per imporre al legislatore un determinato comportamento nel modo di emanare le leggi è che in uno degli articoli della Costituzione si preveda quanto esposto sopra. Per questo sottoponiamo alla Camera la seguente proposta di legge costituzionale, integrativa dell'articolo 72 della Costituzione. Poiché la materia è molto complessa ed è legata a molte variabili e poiché le esigenze nel tempo possono essere diverse, è opportuno dotare il Parlamento di uno strumento più rapido della norma costituzionale per aggiornare eventualmente la normativa in questione. Pertanto la presente proposta di legge costituzionale fornisce le direttive fondamentali, stabilendo che la normativa di dettaglio sia prevista dai regolamenti di ciascuna delle due Camere.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 72 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« La legge deve essere redatta secondo criteri di semplicità e chiarezza ed approvata secondo identiche modalità stabilite dai regolamenti parlamentari.

La legge non deve contenere norme che rimandano ad altre leggi. Le modifiche alle norme previgenti devono essere espresse.

La legge deve avere un titolo, che ne costituisce parte integrante, che deve essere espressamente approvato da ciascuna delle due Camere.

Se la legge reca novelle, è curata, secondo identiche modalità stabilite dai regolamenti parlamentari, ai fini della promulgazione, la predisposizione di un testo coordinato tra la nuova legge e quella previgente da cui risulti la normativa effettivamente in vigore ».

