

Interventi introduttivi

Lorenzo Acquarone

Vice Presidente della Camera dei deputati.

Signor Presidente, onorevoli autorità, signore e signori, è proprio vero che la vita riservata delle sorprese. Lunedì scorso, in Università, discutevo insieme al mio amico e collega Professor Mignone, della sua relazione sulla formazione dei testi normativi ed avevo in animo di partecipare a questo seminario nella qualità che più mi è propria, cioè quella di professore di diritto amministrativo. Viceversa, per un improvviso impedimento del Presidente Violante, sono qui in qualità di Vice Presidente vicario della Camera e non nego che mi fa piacere, da ligure, essere nella sede della casa dei liguri a rappresentare l'istituzione parlamentare. Devo mutare, peraltro, il tema del mio intervento. Avrei avuto piacere, intervenendo come professore, di trattare specificamente della legislazione regionale e magari della legislazione regionale di questa nostra terra di Liguria, anche per esprimere l'auspicio che possano essere approvate leggi la cui interpretazione non debba essere sempre incerta, con conseguenze gravi anche per i diversi orientamenti giurisprudenziali e per ricordare che la legge deve prescrivere e non descrivere - ogni riferimento al Piano Territoriale Paesistico non è del tutto casuale.

Poiché però sono qui in altra veste, il mio compito è quello di portare il saluto non formale della Camera dei Deputati, un saluto che esprime anche l'interesse per questi lavori, occasione di un utile scambio di esperienze, perché il problema della fattibilità della legge, che oggi qui le Regioni affrontano, si pone con tutta la sua gravità anche al Parlamento nazionale.

In verità le Regioni sono un po' più fortunate, poiché non si trovano nella drammatica situazione in cui oggi versano le Camere del Parlamento, oberate dai problemi della conversione di 96 decreti-legge, sette dei quali risalgono al Governo Amato e sono dunque arrivati oltre la ventitreesima reiterazione, producendo molti effetti nella vita sociale del nostro Paese.

Non so come usciremo da questo empasse, perché se per molti decreti può essere prevista la conversione o la reiterazione, altri dovranno essere lasciati decadere ed in questi casi l'articolo 77 della Costituzione prevede che soltanto un atto formale delle Camere possa far salvi gli effetti prodotti. Il Parlamento nazionale deve oggi farsi carico con immediatezza di questo problema, che potrebbe paralizzare l'attività legislativa per molto tempo. D'altro canto, appare necessaria una nuova disciplina dell'articolo 77 della Costituzione, che preveda limiti nuovi e molto rigidi al potere del Governo di adottare provvedimenti d'urgenza. Questi limiti dovrebbero essere integrati con modifiche ai regolamenti parlamentari: per esempio, si potrebbe introdurre in quello della Camera la previsione di termini molto precisi per la conversione dei decreti-legge, secondo il modello già vigente al Senato. Si tratta, comunque, di un problema che riguarda solamente il Parlamento nazionale. Ve ne è invece un altro che accomuna il legislatore nazionale a quelli regionali: l'eccessivo numero di leggi.

Plurime leggi, pessima Repubblica. Qui, veramente, ci troviamo molto più in là del peggio. Se noi guardiamo il numero delle leggi dobbiamo ammettere di trovarci di fronte ad un marasma legislativo. Pur non essendo personalmente un ammiratore spasmodico, come molti oggi, della Costituzione della Quinta Repubblica francese, debbo dire che una cosa invidio a quella legge fondamentale: la norma che impedisce al Parlamento di legiferare su determinate materie. Per essere ancora più chiaro, ritengo che se non arriveremo ad una modifica costituzionale di questo tipo non riusciremo a contrastare la tendenza a legiferare, fatalmente più forte di quella a delegificare.

I singoli parlamentari sono infatti esclusi, oramai, dalle grandi scelte politiche e cercano, in qualche modo, di realizzare se stessi attraverso il piccolo emendamento, assecondando anche il gioco delle lobbies, che vanno regolamentate ma non demonizzate, posto la conoscenza degli interessi coinvolti in un processo legislativo è una cosa utile alla decisione politica. Mi pare che, a questo riguardo, ci sia un precedente specifico nella legislazione dell'Emilia Romagna, che prevede l'audizione di coloro i quali sono portatori di interessi coinvolti.

Sta di fatto che noi abbiamo bisogno di una importante opera di delegificazione, che, mi pare, sia più proclamata che effettivamente sentita. Ho infatti la sensazione che già sin d'ora si potrebbe fare molto di più e che non lo si voglia fare; per esempio, l'articolo 17 della legge 400 consente al Governo l'esercizio di un largo potere normativo, ma è largamente inattuata. Probabilmente è necessario una presa di

coscienza che ci consenta di superare una concezione ottocentesca della legge e di limitare i casi di intervento con legge formale o con atto ad essa equiparato, come il decreto-legge. Diverso è, invece, il discorso nei confronti delle leggi di delegazione con le quali il Parlamento dà delle indicazioni di principio di carattere generale e poi, attraverso un apporto tecnico, il Governo emana le norme delegate, possibilmente di rango inferiore.

In altri termini si può progressivamente superare con questo sistema il principio di riserva di legge senza riaffermare il principio, non necessariamente corrispondente di preferenza di legge.

Nella speranza che a questo processo di delegificazione si possa arrivare e venendo più specificamente al vostro tema e ai problemi comuni in tema di fattibilità della legge, osservo quanto segue.

Per molti motivi, credo che non avesse ragione Benjamin Costant, quando nel 1880 sosteneva che il legislatore, e allora c'era solo il legislatore nazionale, potesse fare tutto tranne che tramutare l'uomo in donna.

In ogni caso, mentre forse oggi, magari con qualche eversiva legge di bioetica, a questo il legislatore potrebbe anche arrivare, ma certamente ora incontra dei limiti del tutto sconosciuti al legislatore del 1800. Limiti che derivano dalla nostra Costituzione, che è una costituzione rigida e conseguentemente condiziona il legislatore ordinario; limiti molto forti che derivano dalla nostra partecipazione all'Unione europea, per cui qualche anno fa si diceva che solo i regolamenti comunitari si imponevano direttamente all'osservanza dei cittadini, oltre che dei Governi, oggi, attraverso un'evoluzione interpretativa della Corte di Giustizia del Lussemburgo, anche le direttive, quand'esse siano sufficientemente chiare e precise, sono immediatamente applicabili nell'ordinamento interno degli stati membri, superando le norme interne. La nostra Corte Costituzionale non è arrivata al punto di dire che, in questo caso, vi è un'abrogazione della legislazione interna da parte della norma comunitaria, anche quando si tratti di una direttiva, ed ha escogitato una tesi su cui personalmente, come studioso, ho le mie perplessità, vale a dire quella della disapplicazione dell'atto interno, orientamento da cui derivano questioni molto complesse come quelle che per esempio, noi vediamo in tema di appalti, con riferimento all'articolo 3 della nostra Costituzione, a seconda che siano sopra o sotto la cosiddetta soglia comunitaria. Quello della influenza della normazione comunitaria è certamente un problema grave, soprattutto ora che la Commissione Comunitaria continua a sfornare direttive su direttive.

È pur vero che ogni tanto, in sede comunitaria, si arriva se non a veri e propri testi unici, almeno a raccolte delle direttive emanate in una determinata materia. Tuttavia, se si considera una materia come quella ambientale molto viva nel momento attuale, si vede che in questo campo manca una disciplina unitaria e vige, invece, tutta una serie di direttive, una attenta lettura delle quali può portare a constatare che oggi il vero gioco delle lobbies non si svolge più né a Roma, né a Bonn, né a Londra ma a Bruxelles. In tema di inquinamento delle acque o dell'atmosfera, ad esempio, è facile capire quali sono le industrie con appoggi forti, quelle che contano e quelle che non contano. E ciò solo guardando con attenzione i parametri stabiliti per i limiti di accettabilità delle emissioni e delle immissioni. Vi è poi il problema, scarsamente avvertito dal legislatore nazionale, del rispetto della competenza concorrente delle Regioni a Statuto ordinario, per non parlare di quella esclusiva delle Regioni a Statuto speciale, che qualche volta viene profondamente disattesa.

Un esempio emblematico è dato dalla cosiddetta Merloni-ter: è inutile affermare che si tratta di una legge di principio e che come tale si impone all'osservanza delle Regioni tutte ed anche delle Province di Trento e Bolzano, se poi si scende talmente nel dettaglio da rendere certa l'invasione della sfera riservata in questa materia alla legislazione regionale. Non so fino a che punto si possa parlare di un futuro stato federale o regionale e ho l'impressione che sia un discorso più nominalistico che non di sostanza; certamente, se vogliamo avvicinare l'Amministrazione e, quindi, anche le regole dell'Amministrazione al cittadino, il problema del decentramento legislativo è vivo e presente sul tappeto.

Tutto questo incide sulla base della preparazione delle leggi, il famoso drafting. Qui, dobbiamo cercare di darci delle regole nuove e più serie di quelle che oggi vengono seguite.

Alcune volte i testi vengono preparati bene in sede di Commissione e hanno una loro coerenza interna; quando, poi, arrivano in aula e si procede a colpi di emendamenti dell'ultimo momento, si verificano "guasti" di ogni sorta. Situazioni ancora peggiori si determinano se poi capita, come è capitato negli ultimi tempi, che le leggi vengano approvate a scatola chiusa, con il voto di fiducia, perché la contingenza politica è tale che col passare della legge il Governo riesce a sopravvivere (pensate a quella sorta di vera e propria legge "omnibus" che è ormai diventata la legge finanziaria, mutando il proprio

significato reale).

Mi limito qui a ricordare l'articolo 3 della finanziaria di quest'anno e, in particolare, la norma che qualifica l'indennità per abusiva occupazione, già coperta da mille remissioni alla Corte Costituzionale. In verità essa rappresenta un vero incentivo a non applicare la legge vigente. In effetti non si capisce perché un amministratore, invece di affrontare il lungo e faticoso procedimento che di norma è necessario per arrivare all'espropriazione di un bene, non dovrebbe utilizzare questa nuova possibilità offertagli dalla legge, che consiste, né più né meno, nell'occupazione del bene e nella sua irreversibile destinazione ad uso pubblico (concetto molto dilatato, perché c'è anche tutta l'edilizia residenziale) senza andare incontro a sanzioni e con lo stesso onere economico che si avrebbe con il procedimento normale di esproprio che, d'altra parte, noi vorremmo sempre più partecipato.

Qualcosa dovrà dunque essere pur fatto per cercare di eliminare gli emendamenti dell'ultimo momento; si potrebbe, ad esempio, far sì che gli emendamenti stessi debbano in qualche modo ritornare nelle Commissioni dove, sia alla Camera che al Senato, ci si può avvalere dell'eccellente apporto tecnico degli uffici. È inutile poter avere importanti contributi nella fase istruttoria se poi, al momento di decidere, con l'emendamento dell'ultimo momento tutto può saltare per aria.

È un discorso delicato, perché da un lato bisogna garantire la libertà di ciascun parlamentare di concorrere individualmente alla formazione delle leggi; d'altra parte bisogna tuttavia assicurare la coerenza interna dell'attività normativa. A questo fine, lo ripeto, sarebbe utile stabilire che gli emendamenti debbono necessariamente essere rivisti in Commissione, assicurando a questo fine un tempo tecnico determinato e certo. Sotto questo profilo c'è un aspetto estremamente grave che voglio sottolineare, perché se non si fa attenzione a questa normazione dell'ultimo momento, si rischia veramente di fulminare tutta l'opera di delegificazione che si vuoi fare o che si è già fatta.

Come sappiamo, il principio della riserva di legge, nel nostro ordinamento vale in due casi: quando vi è una previsione della Carta Costituzionale oppure quando la materia è stata in precedenza disciplinata con legge, perché in tale ipotesi il principio della preferenza di legge, collegato con quello della riserva di legge impone che in futuro si debba proseguire con legge formale o atti ad essa equiparati.

Quindi, se noi approviamo una disciplina che prevede la delegificazione e poi, sullo specifico settore, interveniamo con legge, ci obblighiamo, per il futuro a dover nuovamente operare con legge. Per esempio, anche se il mio amico Merloni non è molto soddisfatto di questa mia posizione del tutto personale, non riesco a capire perché in materia di opere pubbliche, che sono tuttora disciplinate da un regio Decreto del 1885, cioè da un regolamento approvato 111 anni or sono, noi dobbiamo oggi intervenire con legge, scontando così una difficoltà enorme di progressivo adeguamento della normazione interna alla normazione: comunitaria.

Mi sia qui consentita una parentesi.

Noi, sinora, abbiamo svolto un'attività legislativa di recepimento delle direttive comunitarie che, mi sia consentito dirlo, è un po' all'italiana, il più delle volte finalizzata a cercare di svincolarsi dalla stretta osservanza delle direttive comunitarie. Non a caso, siamo fra i frequentatori abituali della Corte di Giustizia del Lussemburgo. Nel mio studio professionale passano tanti imprenditori, pochissimi dei quali vengono a chiedere come si applica la normativa comunitaria; normalmente chiedono invece come si fa a eludere la normativa comunitaria. È alla luce di queste considerazioni che bisogna riflettere sul perché l'Italia non ha utilizzato finanziamenti comunitari pari a decine di migliaia di miliardi.

Comunque sia, noi ci occupiamo molto di questa che i tecnici chiamano "fase discendente", cioè dell'applicazione delle normative comunitarie, ma non ci preoccupiamo quasi per nulla della fase ascendente e questo, guardate, è un problema di democrazia.

Il legislatore nazionale, così come quello regionale, trae la sua legittimazione dalla volontà popolare e noi siamo orgogliosi ad essere i rappresentanti del popolo. La Commissione, che è poi il vero organo legiferante dell'Unione Europea, è espressione dei Governi, ma non è detto che poi vi sia sempre un raccordo coerente fra l'esecutivo nazionale e la Commissione.

Quindi, penso che sarebbe molto importante preoccuparsi della fase ascendente, assicurando una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali degli stati membri ed anche degli stessi Consigli Regionali (pensiamo alla materia dell'agricoltura, così viva in questi momenti) affinché in qualche modo concorrano alla redazione delle direttive, cosicché queste non cadano dall'alto influenzando negativamente sulla razionalità di un ordinamento e incidendo, altrettanto negativamente, sul principio di democrazia rappresentativa. E, in fatti, fin troppo ovvio che, per esempio, i problemi dell'agricoltura inglese, in

questo momento, non sono i problemi della nostra agricoltura o di quella portoghese.

Vi è poi il problema di individuare con chiarezza come la nuova legge vada ad incidere sulle norme vigenti e su quali di queste incida. Se c'è una cosa che veramente detesto sono quelle leggi, e se ne vedono tante, scritte in un modo incomprensibile. L'articolo 1, comma V, della legge tale dei tali, così come modificato dall'articolo 27, comma settimo della tale legge, integrato dall'articolo 35 della legge tal'altra è sostituito dal seguente... Molto spesso dietro a tutto questo c'è qualche norma poco "ostensibile", che non passerebbe mai se proposta con chiarezza. Ricordo che una volta, goliardicamente, avevo raccolto un certo numero di firme su un emendamento con il quale, attraverso questo gioco che nessuno capiva, proponevo la riapertura delle case chiuse.

Di estrema importanza, per la fattibilità di una legge, è l'esame di quanto essa possa, specie per quanto attiene al settore dell'economia, incidere sulla realtà effettiva del nostro Paese.

Sotto questo angolo visuale debbono essere tenuti in particolare considerazione i problemi relativi all'articolo 81 della Costituzione, uno degli articoli più disattesi di tutta la nostra legge fondamentale. Per poter andare verso un serio esame di fattibilità dovremmo arrivare ad un osservatorio sull'impatto della legge a distanza di un anno; avviene infatti molto spesso che noi approviamo delle leggi nella persuasione di determinare con esse una certa situazione giuridica, ma poi le interpretazioni burocratiche o giurisprudenziali determinano un'applicazione radicalmente difforme dalle previsioni.

Vi confesso che nella mia esperienza parlamentare una volta ho proposto una norma - in materia pensionistica - in cui si parlava di servizio effettivo, nella persuasione che volesse dire "depurato" dal servizio convenzionale, quindi, dagli anni di laurea riscattati ecc. ecc. Ignoravo purtroppo che vi era una legge molto risalente nel tempo, in cui si diceva che "il servizio convenzionale fa parte del servizio effettivo". Il Consiglio di Stato ha poi affermato, con ragione, che il concetto di servizio effettivo non poteva avere, nel nostro ordinamento giuridico, altra definizione che quella che già una norma precedente gli aveva dato.

La verifica dell'effettivo impatto di una legge e di quella che ne è la reale applicazione è un'attività che il Parlamento svolge raramente e che invece, a mio avviso, dovrebbe svolgere molto di più.

Leggevo, l'altro giorno, una circolare del Direttore Generale del Servizio Ospedaliero del Ministero della Sanità, in cui si dice che l'avviso per poter concorrere alla stipula del contratto da dirigente di secondo livello, cioè da primario, equivale in tutto e per tutto all'avviso di un pubblico concorso. È evidente, allora, che tutti gli sforzi fatti con il DPR n. 29 del 1993 per privatizzare larga parte del settore della sanità sono inutili e che è davvero molto difficile far cambiare mentalità a chi da anni ragiona in un certo modo.

Questo è uno di quei tipici casi in cui l'interpretazione della norma viene rimessa ad una circolare ministeriale. Già non mi piace troppo l'idea che sia rimessa ad un giudice, ma francamente mi preoccupa ancora di più che dipenda da una circolare burocratica. Da questo semplice discorso non posso non trarre una ulteriore conferma che sia necessario un osservatorio sull'esatta applicazione delle leggi. L'attività di drafting deve interessare non soltanto gli uffici, ma anche i singoli parlamentari e le articolazioni delle varie Commissioni legislative; per esempio, sarebbe utile accentuare il ruolo delle commissioni filtro come pure quello della Commissione per le politiche europee.

A volte, lo confesso, sono assalito dal dubbio che le leggi ottocentesche fossero di qualità migliore di quelle odierne non solamente perché minori di numero, ma anche in ragione del suffragio ristretto che esprimeva un Parlamento di notabili, in cui i tecnici erano maggiormente presenti. Sarebbe veramente un dramma per la democrazia se così fosse ed ecco perché il problema dei metodi e delle strutture per fare delle leggi migliori in un regime di piena democrazia deve appassionarci ed impegnarci tutti. Di ciò, vi assicuro, è pienamente consapevole il legislatore nazionale. Grazie.