

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Non tutte le norme sono utili

Gli uffici legali dei ministeri dovrebbero verificarne l'opportunità

L'articolo che segue è l'editoriale del Giornale di diritto amministrativo n.2/2013 che uscirà il 5 febbraio.

di Sabino Cassese

La qualità della legislazione è pessima, e la sua quantità enorme: quando diminuisce il numero delle leggi, ne aumenta la lunghezza. Ma il Parlamento non ne ha colpa, perché si limita a ratificare, a dare forma e forza di legge a proposte che pervengono dal governo, salvo aggiungere o modificare, peggiorandole, ma marginalmente.

Che il Parlamento non sia all'origine di questa valanga di leggi e atti con forza di legge incomprensibili (e in larga misura inattuabili) è provato da tre semplici dati. Più di due terzi delle leggi è di iniziativa governativa. Il contenuto principale delle leggi degli ultimi anni è di carattere amministrativo: si tratta di atti di amministrazione in veste legislativa. Il ricorso alla decretazione d'urgenza è divenuto talmente esteso che nell'ultimo numero della "Rivista italiana di scienza politica" si può leggere un articolo intitolato significativamente "Governare senza il Parlamento?".

L'eccesso di leggi non è solo un male per sé. È un male anche per la sua forza moltiplicativa. Più leggi si adottano, molte più leggi bisogna promulgare in futuro. Ogni legge legifica un campo, un istituto, una procedura, e per modificarli bisognerà adottare nuove leggi.

Infine, l'eccesso di leggi finisce per occupare il Parlamento su questioni minute, di portata amministrativa, impedendo ad esso di fare il lavoro importante. Qualche esempio: era proprio necessaria una legge per istituire l'Archivio nazionale dei numeri civici delle

strade urbane? O per regolare le informazioni da dare all'autorità marittima all'arrivo di una nave nel porto? O per istituire le "comunità intelligenti"?

Il Giornale di diritto amministrativo si è proposto fin dal suo iniziale programma (gennaio 1995, n.1) di ampliare l'ambito tradizionale della cultura amministrativa e di dar conto della realtà delle cose, invece che della loro veste formale. È quindi opportuno che proprio qui si ricordi che questa straordinaria abbondanza di leggi malfatte - qui regolarmente commentate - deriva da quella che Mussolini chiamò la "potenza legiferatrice della burocrazia". Secondo Bottai, Mussolini, in Consiglio dei ministri, avrebbe aggiunto: «se fosse adoperata nel procreare figli, avremmo un incremento demografico straordinario».

Le ragioni per le quali le burocrazie ricorrono alla legge piuttosto che decidere esse stesse sono, però, diverse oggi, rispetto al periodo fascista. Allora le burocrazie preferivano la legge per evitare il controllo del parere del Consiglio di Stato, molto più occhiuto dell'intervento parlamentare. Oggi si preferisce passare tutto nelle leggi per evitare l'accordo di responsabilità, più che per formalistico ossequio alla volontà del popolo, rappresentato dal Parlamento.

Perché non si riesce a uscire da questo circolo vizioso? Dove bisogna rompere questa catena? Il legame tra Parlamento e burocrazia è formalmente il Governo, e lì bisognerebbe operare. Ma non nel Governo - Consiglio dei ministri, bensì nel Governo apparato, e principalmente negli uffici legislativi dei ministeri. Sono loro il tramite reale, quelli che conducono tutti i disegni dagli apparati al Parlamento. Al loro centro c'è il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consi-

glio dei ministri. Si veda l'elenco dei suoi compiti, quasi tutti rimasti sulla carta: esso "cura", "coordina", "verifica", "ricerca", "dà pareri" su tutta l'attività normativa dell'intero governo.

Quale dovrebbe essere l'agenda degli uffici legislativi e del Dipartimento di Palazzo Chigi (peraltro in parte già fissata da una inascoltata direttiva del 2009)? Quando ad essi perviene, dalla politica o dall'amministrazione, una richiesta di intervento normativo, essi dovrebbero, innanzitutto, vagliarla: è necessario un intervento normativo o basterebbe una decisione amministrativa? Perché da noi quasi tutte le direttive comunitarie trovano attuazione mediante leggi, mentre in altri Paesi europei basta un atto amministrativo o un regolamento?

Se un atto normativo è necessario, è proprio indispensabile una legge o basterebbe un regolamento delegificante o un semplice regolamento? Non esiste dal 1988 una legge che consente di operare - su indicazione di principio del Parlamento - delegificando?

Se una legge è necessaria, è indispensabile che, invece di disporre in termini generali, entri in ogni minuto dettaglio? Perché non utilizzare l'Analisi di impatto della regolazione (Air), per valutarne il peso per l'economia e la società? Si possono evitare espressioni puramente propagandistiche, come quella che si legge da qualche tempo, circa "zone a burocrazia zero" (anche il deserto non è a burocrazia zero)?

Da ultimo, perché gli uffici legislativi e il Dipartimento centrale non si pongono una estesa codificazione delle leggi esistenti? In Francia più della metà del diritto è ormai codificato, e questa opera è stata svolta con intelligenza dagli uffici legislativi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA