

UN ANNO DI FENOMENI CONTRADDITTORI

Anche il 1997 si è caratterizzato in modo sostanzialmente negativo sul piano delle fonti, malgrado gli allarmi diffusi da più parti e la stessa dichiarata volontà di reazione del sistema istituzionale.

Solo per accennare ad uno dei più noti sintomi (fra i tanti) di questa crisi che perdura irrisolta, stiamo appena faticosamente uscendo dalla stagione dell'abuso evidente e gravissimo della decretazione di urgenza (salvo errori di calcolo, nelle ultime tre legislature arrivate al termine, equivalenti a circa nove anni, vi sono stati 1625 decreti legge, dei quali 1159 negli ultimi quattro), con tutti i problemi che ne sono derivati e ne stanno ancora scaturendo; adesso però ci troviamo non di rado dinanzi a leggi del tutto anomale per ampiezza ed eterogeneità dei contenuti, come, solo per fare un esempio, la l. n. 662/1996, una delle leggi collegate alla finanziaria del 1996, che risulta composta da appena tre articoli, ma da ben 708 commi, per complessive 132 pagine a stampa della Gazzetta Ufficiale (legge comunque modificata, a distanza di pochissimi giorni, da due decreti legge correttivi).

Evidentemente, è del tutto inutile dimostrare quello che è palese e cioè che con fonti del genere viene meno perfino la mera conoscibilità del loro contenuto normativo, malgrado che si tratti di fonti che hanno uno straordinario impatto nel sistema. Ciò che, invece, non può non notarsi è l'assoluta inadeguatezza della risposta istituzionale che pure è stata data, proprio in questo periodo, dal legislatore: come è noto, infatti, il c. 29° dell'art. 17 della l. n. 127/1997 ha previsto la possibile ripubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei testi normativi «i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero dei commi», corredando il testo di «sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi».

Sembra quindi che il Parlamento si rassegni alla presenza di informi conglomerati normativi, malgrado che questi tipi di fonti riducano anzitutto in modo drastico le stesse possibilità di un adeguato controllo sociale e politico sui processi di produzione normativa. D'altra parte, sembra che lo stesso Parlamento dubiti della propria capacità ed idoneità ad essere un legislatore adeguato, almeno a giudicare dalle crescenti previsioni di molteplici forme di delegificazione e di amplissime deleghe legislative.

Come è ben noto, infatti, alcune delle leggi di maggior rilevanza del più recente periodo hanno utilizzato in modo alquanto accentuato la delegazione legislativa, conferendo spesso vasti (e, non di rado, assai generici) poteri legislativi al Governo in ambiti di grandissima rilevanza. Né manca neppure un caso di delega correttiva data al Governo dal legislatore contestualmente all'adozione della nuova legislazione appena adottata dal medesimo legislatore (cfr. art. 2, l. n. 676/1996).

Ma è soprattutto sul piano delle delegificazioni che il legislatore ha introdotto novità relevantissime, anzitutto definitivamente svuotando larga parte dei limiti che erano previsti al c. 2° dell'art. 17 della l. n. 400/1988, sia in concreto prevedendone l'utilizzazione nei più diversi ed ampi settori (basti, per la sola l. n. 59/1997, considerare l'art. 20 e la relativa tabella). Ma poi si consideri come l'introduzione del c. 4° bis all'art. 17 della l. n. 400/1988 (ad opera dell'art. 13 della l. n. 59/1997) sia riuscito in realtà a configurare una vera e propria riserva di regolamento nell'amplissimo settore dell'organizzazione e della disciplina degli uffici dei Ministeri, nel senso di una permanente parificazione fra la forza di questi regolamenti e quella delle leggi che eventualmente il Parlamento reputi opportuno adottare in quest'ambito.

Non che tutto quello che è intervenuto nel periodo successivo al precedente Osservatorio si riduca solo a discutibili fenomeni come quelli cui si è accennato, perché in questo periodo è stata pure istituita la nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato «per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall'amministrazione» (art. 17, c. 28°, della l. n. 127/1997), o perché il Parlamento sembra prendere coscienza della necessità di una adeguata riforma dei procedimenti di produzione legislativa (cfr. la circolare dei Presidenti dei due rami del Parlamento del gennaio 1997 ed alcune delle innovazioni introdotte nel Regolamento della Camera dei deputati nel settembre 1997).

Ciò che però sicuramente manca è una chiara visione d'insieme, fondata su una conoscenza effettiva della realtà del sistema normativo: basti notare che appare ancora autorevolmente utilizzato il dato, diffuso alcuni anni fa ma clamorosamente errato, relativo alla quantità delle leggi statali vigenti (cfr. Osservatorio 1996, p. 338 ss.), mentre sembra quasi assente la consapevolezza che negli ultimi anni si sta già sperimentando un significativo spostamento dell'attività normativa verso fonti secondarie (cfr., ad esempio, in questo Osservatorio, i dati relativi alle fonti statali nel 1996).

Ma, almeno a giudicare dall'assai deludente qualità della progettazione di revisione costituzionale elaborata dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali proprio in tema di fonti, forse manca anche nella stessa progettazione normativa una qualità progettuale davvero adeguata alle profonde trasformazioni che si vorrebbero introdurre.

UGO DE SIERVO