

Le buone leggi e una speranza delusa

Giuseppe Farina

1. È diffusa, fra la gente comune e fra gli specialisti, l'opinione che in Italia le leggi siano scritte male, siano poco chiare, siano in numero eccessivo: facciano insomma anche danni ai cittadini.

Le buone leggi, invece, farebbero migliore la società, creando benessere sia per i cittadini, in via generale, sia per chi svolge attività economica, che troverebbe certo dei vincoli, perché è necessario fare, prima di tutto, il bene comune, ma troverebbe anche chiare indicazioni di tali vincoli e della loro ragionevolezza.

L'esigenza di buone leggi non viene avvertita da molti di coloro che possono legiferare. E purtroppo, e di conseguenza, i loro collaboratori, di regola, non ne tengono conto oppure non sono in grado di rispettarla.

2. È di luglio 2014 la notizia che, secondo l'ufficio per il programma di governo, per i provvedimenti legislativi messi in vigore dalle ultime tre compagini governative (Monti, Letta, Renzi) mancano ancora all'appello circa **800** provvedimenti di attuazione. Il che significa che se la stagione delle riforme è stata avviata, essa è però ben lontana dall'essere attuata. In particolare, con il governo in carica da marzo 2014, pare che siano entrati in vigore 37 atti legislativi, ma che 24 di essi esigano delle misure di attuazione a luglio 2014.

In concreto ciò significa che non solo si legifera mancando talvolta di attenzione a tutte le esigenze di chiarezza e di semplicità, ma anche con **disattenzione** sulle capacità delle compagini ministeriali, che vengono chiamate a predisporre – e dovrebbe essere tempestivo l'intervento – i provvedimenti di attuazione.

3. Uno degli esempi ricorrenti di questo modo censurabile di legiferare si rinviene nei decreti-legge.

Secondo la Costituzione essi vanno emanati dal Governo in “casi straordinari di necessità e d'urgenza”. Ma, da anni, sono espressione della sfiducia, anche quando

sia sostenuto da una maggioranza solida, del Governo nel Parlamento e, precisamente, nella sua attitudine ad approvare tempestivamente le leggi occorrenti.

Nonostante questa esigenza viene introdotto, abbastanza spesso, nei decreti legge, **un insieme di regole prive dei due requisiti**: ma non è facilmente sindacabile questo sviamento, e quindi è difficilmente sopprimibile.

4. Il reiterarsi questo *modus operandi*, che, si ripete, risale a tempi lontani ed ha trovato costante attuazione in tutti i momenti politici, lo si rinviene anche nel decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

Significativo è il fatto che sia stato approvato dal Consiglio dei ministri ben due settimane prima della sua emanazione. Ciò è indicativo, infatti, e della **non urgenza** della gran parte delle norme che contiene e della probabile **disomogeneità** delle stesse norme riunite in un originario *corpus*, che è stato poi, presumibilmente su segnalazione di esperti e influenti organi politici, scisso in due decreti, con minori, *ma non eliminate*, **disorganicità**.

Se ne indicano qui sei casi a titolo di esempio.

5. Primo caso. L'art. 2 modifica alcune norme del 1958 sul conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi ai magistrati ordinari:

a) ognuno può ben vedere come, dopo 56 anni, non ricorressero i requisiti della straordinarietà ed urgenza, e che quindi si potesse **tollerare, per qualche mese ancora**, l'osservanza di norme come erano quelle prima della modificazione, seguendo l'iter della legge ordinaria;

b) è stato circoscritto, **soltanto** per questi provvedimenti del consiglio superiore della magistratura, il sindacato del giudice ai casi di “vizi di violazione di legge e di eccesso di potere manifesto”. E viene con ciò ignorato l'art. 113, secondo comma, della Costituzione che stabilisce che la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione (tali sono gli atti del C.S.M.) “**non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.**”

Si può lasciare a raffinati cultori del diritto la spiegazione della differenza fra l'eccesso di potere *manifesto* e l'eccesso di potere *tout court*, che dovrebbe essere legittimo per queste deliberazioni.

6. Secondo caso. Nell'art. 6 è posto il **divieto** alle amministrazioni pubbliche di attribuire incarichi di consulenza "a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in **quiescenza**. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo. Sono comunque consentiti gli incarichi e le cariche conferiti **a titolo gratuito**. Il presente comma non si applica agli incarichi e alle cariche presso organi costituzionali."

a) La "quiescenza" dovrebbe consistere nella titolarità di una qualsiasi pensione. Ma forse sarebbe stato necessario, quanto meno, precisare che la pensione che giustifica il **divieto** è soltanto quella che **fa carico alla finanza pubblica**. Vi sono infatti dei lavoratori privati che, per periodi vari, godono di una *quiescenza* a carico di fondi privati. Costoro non devono ricadere sotto la proibizione.

b) Il divieto di lavoro retribuito per i pensionati può essere considerato in urto con alcune norme costituzionali.

Ed infatti, in periodi non lontani, era più esattamente non consentito di fruire di talune pensioni (a carico della finanza pubblica) e contemporaneamente di prestare lavoro dipendente. Al sopraggiungere di questo, nel maggior numero di pensioni a carico di fondi pubblici, era stabilita la sospensione del pagamento delle rate che maturavano.

c) È singolare anche la previsione della non applicabilità dei divieti agli **organi costituzionali**. Ed infatti questa misura restrittiva può trovare giustificazione in un virtuoso contenimento della spesa pubblica ed in un contrasto ad abusi nel conferimento di incarichi: né per il comune sentire della gente, né per una malintesa salvaguardia delle garanzie apprestate per il funzionamento degli organi costituzionali questi **si sottrarrebbero**, di certo, a perseguire riduzioni di costi ed eliminazione di misure abusive.

7. Terzo caso. Nell'art. 18 è stata stabilita la soppressione delle sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali.

Sarà di sicuro una misura che è stata preceduta da adeguate verifiche di utilità e di fattibilità con chi era competente.

Questi elementi però non si desumono facilmente dalla lettura della norma:

a) sono stati taciuti i criteri di soppressione.

Si tratta, infatti, tanto di sezioni staccate con contenuto numero di magistrati ed addetti amministrativi, quanto di tribunali che per **dimensioni**, e quindi per anni ed anni di pesante attività, superano almeno quelli di altre sette regioni.

L'aspetto organizzativo rimane perciò oscuro. Così come è presentato è ingiustificato;

b) altrettanto indistinti sono i mezzi ed i **costi pesanti**: b 1) dei trasferimenti di personale, b 2) delle acquisizioni di locali e b 3) dei trasporti di archivi e strumenti di lavoro nelle sedi dei capoluoghi di regione.

Con una disattenzione non encomiabile verso chi deve provvedere al trasferimento, si tace delle misure da adottare per muovere qualche centinaio di persone e le loro famiglie in altre città e dei modi – che chi ha progettato questa fondamentale riorganizzazione ha di certo considerato previamente – per fare sì che le nuove strutture nei T.A.R. capoluogo comincino a funzionare dalla stabilita data del 1° ottobre 2014;

c) palesi invece appaiono le contraddizioni fra questa misura organizzativa, che ammette i T.A.R. soltanto nei capoluoghi di regione, fatta eccezione per Bolzano (la cui specialità non verrebbe meno, se anche questa sezione fosse spostata a Trento...) ed altre soluzioni riguardanti altri giudici.

Ed infatti.

c.1) è del febbraio 2014 il decreto legislativo (n.14) che, di fronte a difficoltà non superate in un arco di mesi ben maggiore dei tre qui previsti per i T.A.R., ha dovuto riaprire alcune sezioni staccate di tribunali ordinari. Questa esperienza è trascurata nel decreto legge in esame;

c.2) il criterio della sede nel solo capoluogo di regione è ignorato per la giustizia ordinaria, che ha corti d'appello, e in numero maggiore, dislocate in altre città di talune regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Lombardia, Puglia). Questa organizzazione non è soggetta quindi alle medesime esigenze (non specificate) che hanno portato alla soppressione in questione;

c.3) il criterio è anche ignorato per gli organi di secondo grado della giustizia tributaria, per i quali è permesso di istituire sezioni staccate in città site ad una certa distanza dal capoluogo di regione.

8. Quarto caso. L'art. 23 del d. l. 90 dispone undici modifiche alla legge 56 dell'aprile 2014, che concerne la riforma delle province e delle città metropolitane.

È la riprova di un modo di legiferare non impeccabile. A distanza di **due mesi** dalla entrata in vigore sono state trovate almeno undici norme incomplete o incongrue.

Potrebbe essere ragionevole il fatto che la gente comune provi un senso di disagio verso questo legislatore ondivago, sicché la produzione legislativa ne esce malconca nelle stima dei cittadini.

9. Quinto caso. L'art. 38 del decreto-legge dispone che il decreto del presidente del consiglio, previsto da una legge del 2010, e riguardante “le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico” sia emanato entro sessanta giorni dalla legge di conversione.

a) Già questa data dimostra l'inesistenza di una situazione di straordinarietà ed urgenza.

b) Quel che fa pensare è il fatto che si sollecita l'emanazione di un decreto del presidente del consiglio, che ben potrebbe darvi corso senza un decreto-legge che glielo imponga.

c) E fa pensare anche il fatto che quel d.p.c.m. va emanato, secondo la legge del 2010, al verificarsi di determinate condizioni di fattibilità del processo telematico ed a “nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”. Dunque o è stato accertato che tutte le condizioni si sono avverate, e allora la norma ben poteva essere sostituita con una lettera di esortazione o di intima-zione ad operare; oppure l'accertamento non è stato fatto, e allora si è di fronte ad una reviviscenza delle gride manzoniane e della loro inutilità.

10. Sesto caso. L'art. 51 dispone una modifica di una legge del 1960. Dopo 54 anni si sente l'urgenza di regolare in modo elastico l'apertura della cancellerie de-

gli organi giurisdizionali in questo modo: «Le cancellerie delle corti di appello e dei tribunali ordinari *sono aperte al pubblico almeno tre ore nei giorni feriali*, secondo l'orario stabilito dai rispettivi presidenti, sentiti i capi delle cancellerie interessate.».

Senonché la prima parte del comma al quale è stata aggiunta la norma ora riferita dice: “Le cancellerie e segreterie giudiziarie *sono aperte al pubblico cinque ore nei giorni feriali*, secondo l'orario stabilito dai capi degli uffici giudiziari, sentiti ecc.
“

a) In quei due limiti orari c'è una logica non del tutto pacifica.

b) Ne vengono inoltre limitazioni maggiori per il pubblico, e quindi ci si muove su un terreno in cui invece si cerca di venire sempre più incontro alle esigenze dei cittadini.

c) Si ignora, da parte di chi ha voluto e redatto la norma, che una apertura di almeno e soltanto tre ore deve essere adeguatamente motivata in relazione al minore o maggiore afflusso di pubblico. Sicché sarà più facile impugnare e dimostrare l'illegittimità di orari che non tengono nella dovuta considerazione le esigenze, e quindi prima di tutto il numero di coloro che quotidianamente fruiscono del servizio (se questa norma si ricollega ad una recente sentenza del giudice amministrativo che ha considerato illegittima la disposizione di un presidente di tribunale riduttiva del numero delle ore di apertura delle cancellerie, c'è da dire che non ha apportato una buona soluzione. E comunque essa non è degna di un decreto-legge).

La conclusione, per chi vede queste leggi dal punto di vista della gente comune, è di scarso conforto.