

INTERVENTI

DOMENICO CONTESTABILE *

Io ringrazio gli organizzatori di questa bella manifestazione, ringrazio il collega Cerulli Irelli per averci fatto una lezione di diritto amministrativo per quanto riguarda i rapporti normativi tra Parlamento e amministrazione pubblica. Sono grato anche perché mi è stata data l'occasione di incontrare due vecchi amici, Achille Serra e Aldo Schiavone. Io credo che se ci fossero in Italia più "*grands commis de l'État*" come Serra, sarebbero minori i problemi di riforma della pubblica amministrazione. Sono amico di Aldo Schiavone da ragazzo, stimo il suo libro sulla logica, i giuristi romani lo considerano un testo fondamentale della storiografia italiana del dopoguerra; poi lui si è spinto in altri campi di studio, dalla storia del diritto alla storia delle istituzioni, poi alla storia della politica e alla storia *tout court*, fino ad occuparsi anche di quella che io considero la regina di tutte le scienze, so di essere *démodé* in quest'epoca volteriana, ma mi riferisco ovviamente alla *Scienza Nuova* di Giambattista Vico, alla filosofia della storia.

Sono grato ad Aldo Schiavone: quando era direttore dell'Istituto Gramsci ha a lungo investigato in questi campi di studio che sono, devo dire, anche a me prediletti. Mi permetterei anche di suggerire un altro tema a proposito dei valori della Vostra Associazione di Studi Parlamentari, che riguarda a margine la prolusione del professor Cerulli Irelli, ed è il modo di formazione normativo: come in Italia si formano le leggi. Già il fatto che non vi sia in Italia nessuna materia d'insegnamento sulla formazione normativa la dice lunga è un campo di studi che da noi è assai trascurato. Eppure viviamo in un paese a regime di diritto scritto, perciò il fatto che sia tanto trascurato, ripeto, la dice lunga. Io credo che bisognerebbe trovare altri strumenti di formazione normativa che non l'Assemblea Parlamentare.

Offro uno spunto: si potrebbe introdurre nelle Commissioni Parlamentari il voto ponderale e si potrebbe lasciare alle Commissioni Parlamentari il sistema

* Vicepresidente del Senato.

emendamentale. La legge così nasce e si modifica nelle commissioni ed arriva in aula a pacchetto chiuso, come avviene in altri paesi. Questo impedirebbe a tante leggi di essere stravolte con emendamenti a-sistematici, nel senso che in aula il sistema della legge viene stravolto e gli emendamenti assai spesso sono contraddittori con l'impianto normativo. Costituisce questo uno dei momenti di difficile interpretazione della norma, e io credo che si debba tornare ad una modifica dei procedimenti di formazione.

Altra cosa, anche questa di competenza della Vostra Associazione, è lo studio dei regolamenti parlamentari. È singolare come assai spesso i regolamenti parlamentari vengono interpretati col criterio cosiddetto sistematico che è il criterio più labile d'interpretazione normativa, essendo essi spesso volutamente ambigui perché nati da un'estenuante mediazione politica. E allora le tecniche della normazione vengono travolte dalla mediazione politica e i regolamenti parlamentari costituiscono un problema, un piccolo problema o un problema della nostra legislazione. Io credo che valga la pena, data la Vostra specializzazione, che si cominci a studiare anche questo.

La pubblica amministrazione in Italia, è inutile negarlo, costituisce un problema, anzi per dirla fino in fondo costituisce una palla al piede del Paese. Non è un caso che dal 1948 in poi si sono avvicendate decine di ministri per la riforma della pubblica amministrazione, ministri che evidentemente hanno fatto un lavoro inutile se è vero che la pubblica amministrazione è nella situazione in cui è. Un'amministrazione, è inutile negarlo, non più motivata con un crogiolo di privilegi, di interessi, di corporativismi, ma anche di frustrazioni che ne stanno facendo un nodo irrisolvibile della nostra storia civile. Qualche passetto avanti la Commissione, è vero, presieduta dal professor Cerulli Irelli, lo sta facendo; le leggi Bassanini in molte cose hanno dato un apporto positivo, è inutile negarlo. Ma io credo che il tutto debba trovare sistemazione in un nuovo assetto dello Stato. Non credo che il Federalismo sia il rimedio di tutti i mali, però, a livello della pubblica amministrazione, il Federalismo può essere un passo avanti. Nel senso che un'amministrazione decentrata può essere sicuramente più agile, più snella, più adatta ai nostri tempi. È perciò materia di studio, di contesa politica ma molto interessante, direi essenziale. Abbiamo sottovalutato per 50 anni l'importanza della pubblica amministrazione che è stata da tutte le parti politiche costantemente sottovalutata. Questo in nome di un malinteso primato della politica. La politica deve avere il primato perché in democrazia non sono concepibili altri primati, ma è anche vero che l'amministrazione è uno strumento essenziale per questo primato.

È singolare, per esempio, che in Italia manchi una scuola per la pubblica amministrazione. L'ENA, l'*École Nationale d'Administration* francese sicuramente è un riferimento mondiale in questo campo di studi e meraviglia il fatto che nel

2000 in Italia, se ne parla da tanti anni, non si sia ancora costruita una grande scuola per la pubblica amministrazione. Ci sono iniziative come questa fiorentina, sicuramente meritoria, che adesso va verso i 30 anni di vita e perciò ha ben meritato nella storia del nostro Paese, ma non basta. Manca una scuola della pubblica amministrazione. Certo, la politica deve avere la prevalenza ma non è possibile una gestione politica senza una pubblica amministrazione efficiente.

Vi ringrazio e mi auguro che da questa Vostra iniziativa ripeto, che ha ben meritato, ma che ha dimensioni limitate, ne possa nascere finalmente in Italia una grande scuola della pubblica amministrazione. Grazie.

LUCIANO VIOLANTE *

Ho appreso con piacere che l'Associazione di studi e ricerche parlamentari svolgerà uno studio sul modo in cui il Governo ha tenuto conto dei rilievi e delle proposte avanzate dalla Commissione parlamentare sull'attuazione della riforma amministrativa. Credo che sarebbe proficuo estendere il raffronto alle altre commissioni parlamentari e agli uffici di presidenza delle due Camere per potere avere un quadro chiaro sull'effettività del nostro lavoro.

Gli allievi di questo corso avranno certamente studiato la distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale. La costituzione formale è formata dal complesso delle norme mentre la costituzione materiale è data dall'insieme delle regole, dei comportamenti, delle idee, delle culture che gravitano attorno alla costituzione formale.

Il primo punto che vorrei evidenziare è che, per quanto riguarda il sistema delle fonti, noi oggi ci troviamo in una fase materialmente costituente. È importante comprendere questo dato, diversamente si rischia di non cogliere le diverse implicazioni.

Oggi stiamo costruendo un nuovo sistema delle fonti. La transizione da un sistema all'altro è all'origine di tutti i problemi che sono stati messi in luce.

Se paragoniamo i corpi normativi a delle città, potremmo dire che le "città normative" di oggi sono costruite in modo diverso rispetto a ieri. In passato il

* Presidente della Camera dei deputati.

Parlamento stabiliva i confini e l'assetto interno delle "città normative", definiva cioè il complesso di tutte le regole che riguardavano una certa materia, facendo quello che fa l'urbanistica quando fissa il modo in cui devono essere costruite le strade e i palazzi. Il Parlamento in questo senso deteneva un vero monopolio. Oggi il Parlamento si limita a definire quali debbano essere i confini e gli assi principali delle nuove "città normative".

Il Parlamento detiene allo stato attuale un eccesso di peso nelle micro-questioni ed una carenza di peso nelle macro-questioni. Il punto è riuscire a riassetto la funzione del Parlamento facendolo intervenire nelle macro-questioni e facendo in modo che le micro-questioni siano affidate alle singole amministrazioni.

Per tornare al rapporto tra il Governo e la Commissione parlamentare per l'attuazione della riforma amministrativa, mi preme sottolineare che molto spesso il progetto normativo consegnato dal Governo alla Commissione continua a essere oggetto di ulteriori revisioni. Questo complica il lavoro della Commissione nella fase di formulazione del parere. La Commissione deve potersi esprimere su un prodotto definito e chiaro. Ci dobbiamo allora chiedere se il passaggio tra Governo e Commissione sia un capriccio, una scelta puramente politica, che obbedisce a logiche di parte o a rapporti di forza. Non è così.

Il secondo punto è che oggi ci troviamo in una fase di invasività del diritto. Non è un dato esclusivamente italiano. Se l'Italia ha circa 10.000 leggi, la Francia, che ne ha circa 7.000, ha ben 50.000 *ordinances d'application* che rappresentano un problema enorme.

È vero che nella società è diffusa una domanda forte e generalizzata di liberazione dal diritto. È però anche vero che ci sono settori qualificati – l'industria, l'impresa, i corpi professionali – che manifestano invece una crescente domanda di regolamentazione legislativa dei propri interessi. È difficile trovare un linea che aiuti a governare questa contraddizione.

C'è inoltre uno scarto tra la domanda di regole, espressa da tali settori qualificati, e la necessitata lentezza parlamentare. Il Parlamento è uno mentre le domande sono tante e questo obbliga il Parlamento ad operare una selezione. A causa di tale selezione molti sono portati a ritenere che il Parlamento lavori poco. Siccome poi i soggetti ai quali si risponde sono certamente in numero inferiore rispetto a quelli a cui non si risponde, il risultato è che si diffonde una sensazione, che sarebbe sconfessata dai fatti se questi fossero conosciuti, che il Parlamento non lavori.

In realtà il Parlamento lavora ma secondo dei ritmi adeguati all'esigenza del confronto tra le forze politiche, e di volta in volta su una singola materia.

Da qui discende la necessità di spostare, di rendere più veloce il processo di produzione di una parte delle regole attraverso il coinvolgimento di altri soggetti.

Il terzo punto riguarda il rapporto squilibrato che sussiste in Italia tra rigidità

delle istituzioni e flessibilità della società. La società si evolve in modo necessariamente più flessibile di quanto non accada per le norme e per il funzionamento delle istituzioni.

Per questo insieme di esigenze – rispondere alla richiesta di più norme, velocizzare il processo di produzione normativa, adattare la regola alla flessibilità sociale – si sta realizzando uno spostamento di capacità di produzione normativa dal Parlamento al Governo. È questa la fase in cui ci troviamo.

Al riguardo è essenziale affrontare alcune questioni.

La prima riguarda la decisione di assegnare la competenza per le macro-questioni al Parlamento e quella per le micro e medie questioni al Governo e questo non per una ragione di rivalità corporativa, ma perché il Parlamento in democrazia è la sede della rappresentanza generale e, in quanto tale, è depositario di funzioni, compiti e responsabilità particolari rispetto ad altri soggetti.

Dobbiamo tenere presente che la crisi del modello dello Stato-nazione accentrato ha comportato la crisi dei grandi corpi burocratici e dei luoghi di formazione, come ad esempio dell'*École Nationale d'Administration* francese. Tali luoghi si erano strutturati in modo funzionale a quel modello ma si sono con il tempo rivelati non adatti a soddisfare le attuali esigenze legate al processo di globalizzazione e alla necessità di decentramento. È indispensabile che oggi nei diversi Paesi i luoghi di formazione dei funzionari siano in linea con l'istanza di flessibilità.

Vorrei adesso riprendere la questione sul Consiglio di Stato affrontata dal Professor Cerulli Irelli. Il Consiglio di Stato è un autorevolissimo corpo burocratico mentre il Parlamento è la sede della rappresentanza generale. Il procedimento legislativo non può avere come ultima voce quella di un corpo burocratico. Se la questione è valutare in che termini il testo del Governo si allontana dal testo della delega, il Parlamento è sicuramente in grado di farlo. Avendo infatti creato la regola principale, esso è in grado di stabilire se la regola secondaria risponde o meno ai principi della regola principale. Comprendo che ciascuna istituzione nella dinamica democratica tenda ad affermare un suo primato. Qui però il punto è di democrazia politica e non di primato. La democrazia politica comporta che il parere che va al Governo sia il parere della rappresentanza generale, non il parere di un corpo burocratico, per quanto altamente qualificato.

La seconda questione è rappresentata dal problema dei limiti al potere di modifica del Governo. Io temo che, se non si procede ad una nuova categorizzazione del sistema delle fonti, sarà sempre più alto il rischio di inottemperanza da parte del Governo, perché ci si discosterà sempre più dalla costituzionale formale. Nei rapporti tra istituzioni e politica è inevitabile che quanto più ci si allontana da una fonte originaria, tanto più la nuova fonte tende ad acquisire spazi sempre maggiori.

La terza questione interessa i cittadini e riguarda l'eccesso di dettaglio che carat-

terizza la normativa del Governo. I corpi burocratici ad alta qualificazione dei ministeri non sono abituati a scrivere norme di carattere generale, seguono il modello normativo della circolare, del provvedimento specifico. Questo può comportare che, quando viene abrogata una norma, essa venga sostituita da altre dieci. Se è vero che dieci nuove norme rispondono meglio di una al criterio della flessibilità, è anche vero che esse devono essere conosciute, lette, interpretate nel sistema. Occorre che il Governo si doti di strutture per la produzione legislativa adeguate a creare regole di tipo generale. È una questione risolvibile ma che richiede del tempo.

La quarta questione è quella che riguarda le commissioni di settore del Parlamento. Anche qui non si tratta di una competizione di carattere corporativo. Si deve evitare che la Commissione parlamentare per l'attuazione della riforma amministrativa lavori su una data materia non essendo concretamente informata sull'attività già svolta dal Governo e dalle commissioni di settore sullo stesso oggetto.

Per questo è essenziale che si instauri un meccanismo di coordinamento in considerazione dell'importante funzione di mediazione tra istanze diverse svolta dalla Commissione. Ed è necessario che chi detiene una competenza di settore informi la Commissione sullo stato delle cose. Certo, occorre poi mediare tra competenza di settore e competenza complessiva e generale e questa è la funzione che la Commissione ha svolto finora.

Sono dell'avviso che la realizzazione del nuovo assetto costituzionale cui si è accennato sarà possibile solo inserendo tra i principi generali della Costituzione il principio di sussidiarietà in forza del quale il ricorso alla norma di tipo pubblico è limitato ai casi in cui i soggetti privati non sono in grado di raggiungere un proprio auto-assetto. Ho l'impressione che, oltre alla delegificazione, dobbiamo affrontare il problema del ritiro del diritto dagli ambiti in cui le relazioni sociali possono essere gestite dai soggetti che ne sono protagonisti.

La nostra è una società complessa e plurale in cui i punti di riferimento sono molteplici. Se non si dà ai soggetti la possibilità e la responsabilità di auto-disciplinarsi nelle proprie relazioni, limitando il ricorso alla regola pubblica ai casi in cui essa sia assolutamente necessaria, corriamo il rischio di incoraggiare l'invasività del diritto oltre il livello di tollerabilità proprio di in una società democratica.

Al riguardo, oltre alla concertazione, capitolo di rilevanza costituzionale meritevole di un maggiore approfondimento, occorre affrontare altri importanti capitoli, come la questione dei rapporti di lavoro. Credo che la loro gestione debba essere lasciata ai lavoratori, ai sindacati e ai datori di lavoro. Allo stesso modo la regolamentazione di altri grandi aree possa essere affidati ai soggetti direttamente interessati con eccezione dei casi in cui vengano in rilievo squilibri di forza o ingiustizie che rendano irrinunciabile l'intervento della norma pubblica.

Vi ringrazio.