

## **Arrêtons le bavardage!**

La proposta francese per restituire autorità alla legge e funzionalità alle assemblee parlamentari

di Claudia Di Andrea

(12 dicembre 2004)

**La proposta francese** - Nel nostro sistema parlamentare non succede per prassi consolidata. Che un presidente di una assemblea parlamentare presenti una proposta di legge, tuttavia, è fatto non comune anche in Francia. È per questo, forse, che Jean Louis Debré, presidente dell'*Assemblée Nationale*, il cui nome a *vraie dire* è già associato alla nota legge sui simboli religiosi - prima di depositare una proposta di legge costituzionale - ha reso nota la sua intenzione all'organo incaricato della programmazione dei lavori della camera che presiede.

La proposta di legge n. 1832, depositata il 5 ottobre 2004 (<http://www.assemblee-nat.fr/12/propositions/pion1832.asp>), è volta - secondo quanto recita il suo titolo - a rafforzare l'autorità della legge e, a tal fine, modifica l'articolo 34 e riscrive l'articolo 41 della Costituzione del 1958.

Il testo, infatti, integra l'articolo che fonda la distinzione tra il *domain réservé* della legge e quello del regolamento nel senso di affermare espressamente che la legge deve contenere disposizioni di portata normativa («*Sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, elle est par nature de portée normative*»). Mentre, l'articolo 41 - che già attualmente individua la procedura da seguire per impedire che nella fase di esame parlamentare siano inserite nelle leggi disposizioni di rango regolamentare - nel nuovo testo affermerebbe che le proposte di legge e gli emendamenti presentati dai membri del Parlamento non possono essere esaminati se riguardano materie che non rilevano della competenza legislativa, se sono in contrasto con una delega al Governo, concessa ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione, ovvero se sono privi di portata normativa.

La proposta di legge parte dalla constatazione che l'«inflazione legislativa» non solo mina l'autorità della legge ma lede la funzionalità delle stesse istituzioni parlamentari, i cui calendari sono appesantiti e resi ingestibili dall'affastellarsi di progetti di legge pieni di «*dispositions purement déclaratives, voire d'annexes descriptives comportant des objectifs et des principes d'action qui peuvent être gratifiants au niveau programmatique, mais qui n'ont rien à voir avec la responsabilité du législateur et créent même une ambiguïté sur la portée de son intervention*».

Peraltro un'assemblea parlamentare troppo concentrata sulla produzione legislativa rischia di abdicare o - quanto meno - di esercitare distrattamente la funzione di controllo del Governo e dell'amministrazione pubblica, funzioni anche queste affidate dalla Costituzione all'*Assemblée*.

**Un invito a riflettere sul caso italiano** - Se non fosse per la lingua, le parole dell'inquilino di *Palais Bourbon* sulle caratteristiche della produzione normativa parlamentare potrebbero senza difficoltà essere attribuite anche ad uno dei presidenti delle Camere al di qua delle Alpi.

Sfogliando la raccolta della *Gazzetta Ufficiale* ce se ne può convincere abbastanza velocemente!

Basti pensare che l'indicazione secondo la quale «specifiche misure devono essere osservate nelle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi, in particolare calcistici, anche al fine di contribuire alla diffusione tra i giovani dei valori di una competizione sportiva leale e rispettosa dell'avversario, per prevenire fenomeni di violenza legati allo svolgimento di manifestazioni sportive» non è un suggerimento di un pedagogo o di un consumato cronista sportivo ma un comma della legge che disciplina il sistema radio-televisivo (art.10, co.2, secondo periodo della legge n. 112 del 2004).

... che «il secondo ciclo [scolastico], finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, è finalizzato a sviluppare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale» non è la *reclame* di una scuola sperimentale ma la definizione della missione educativa dei licei e del sistema dell'istruzione e della formazione professionale (art. 2, co. 1, lett. g), della

legge n. 53 del 2003).

... che «la bufala mediterranea italiana è da considerare patrimonio zootecnico nazionale, le cui caratteristiche genetiche sono da tutelare dall'immissione incontrollata di capi esteri per salvaguardare le peculiari caratteristiche di tale razza» non è la convinzione di un allevatore vecchia maniera, ma il dettato di una specifica legge (art. 1, co. 1, primo periodo, della legge n. 292 del 2002).

Che dire poi dell'effettiva portata normativa degli articoli di "apertura" delle leggi di promozione o di incentivazione. Tali leggi spaziano dalla sicurezza nella pratica non agonistica degli *sport* invernali da discesa e da fondo (al fine «di favorire lo sviluppo delle attività economiche nelle località montane, nel quadro di una crescente attenzione per la tutela dell'ambiente», così l'art. 1 della legge n. 363 del 2003), alla disciplina dell'«erogazione delle prestazioni termali al fine di assicurare il mantenimento ed il ripristino dello stato di benessere psico-fisico e reca le disposizioni per la promozione e la riqualificazione del patrimonio idrotermale, anche ai fini della valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali dei territori termali» (art.1 della legge n. 323 del 2000), alla «salvaguardia e alla valorizzazione delle tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale». Insomma, ad ogni buona causa la sua legge!

Per non parlare delle leggi la cui entrata in vigore è stata differita a più riprese o che sono state modificate o abrogate prima ancora di essere attuate. Si pensi al sistematico differimento della disciplina sulla qualità delle acque di balneazione, stabilito dal decreto-legge n. 109 del 1993, conv. dalla legge n. 185 del 1993, ovvero alla nuova disciplina della difesa d'ufficio e dei procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, adottata con la legge n. 149 del 2001, che - salvo ulteriori differimenti - dovrebbe entrare in vigore il 30 giugno del 2005. Si pensi, ancora, alla nuova disciplina delle tariffe postali agevolate, di cui all'art. 41 della legge n. 448 del 1998 definitivamente superata nel 2004, ovvero al nuovo inquadramento del personale del Ministero dell'economia appartenente alla *ex* carriera direttiva, disposto dal co. 78 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2004, abrogato prima di esplicare i propri effetti.

Questa panoramica, limitata a pochi esempi degli anni più recenti, e che potrebbe essere completata senza troppe difficoltà anche con riferimento a leggi più risalenti negli anni, non fa che dimostrare che la proposta di legge Debrè e, soprattutto, le motivazioni che hanno portato alla sua presentazione, efficacemente illustrate nella relazione di accompagnamento, toccano uno dei nervi scoperti del costituzionalismo moderno: quello dell'esercizio della funzione di regolazione nelle società complesse.

***Pensare al futuro dei parlamenti*** - Le assonanze tra le problematiche quotidiane delle assemblee parlamentari al di là e al di qua delle Alpi devono indurre ad una più ampia riflessione- che riguardi non solo i parlamenti nazionali ma anche quello europeo, di cui la Costituzione recentemente sottoscritta ridisegna i poteri - sul ruolo e sulle modalità di lavoro dei parlamenti.

Proprio rispetto alla più tradizionale tra le funzioni parlamentari, il progetto di legge il cui contenuto si è brevemente illustrato lancia un monito: la caduta di prescrittività della legge - e tale fenomeno si verifica quando la legge diventa incoraggiamento, auspicio, promessa - mina la funzione stessa dei parlamenti che rischiano di mettere le proprie risorse (anche quelle) simboliche a disposizione di effimere rappresentazioni propagandistiche, subendo la stessa trasformazione del kierkegaardiano megafono di bordo (che - passata la nave sotto il controllo del cuoco - trasmette non più la rotta ma il menù del giorno).