

A qualcuno piace oscura: disatteso il principio della trasparenza della norma

di Marilisa Bombi

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha messo on-line le 6 risoluzioni emanate dall'11 settembre al 16 novembre 2007. Alla fin fine, si tratta, di risoluzioni di ridotto interesse in quanto, come ha precisato lo stesso Ministero nella risoluzione 10538 del 16 novembre, "l'art. 117 della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha profondamente modificato la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione individua al comma 2 le materie di competenza esclusiva dello Stato e, al comma 3, le materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente. Aggiunge al comma 4 che *"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"*. La materia del commercio non viene menzionata nelle materie di competenza esclusiva dello Stato né viene inserita nel novero delle materie nelle quali le Regioni godono di potestà legislativa concorrente con quella dello Stato. Pertanto, rientra nella competenza esclusiva delle Regioni".

Questa precisazione del Ministero appare assolutamente puntuale nel momento in cui l'interpretazione restrittiva del Ministero è stata aspramente contestata dal Garante antitrust e, indirettamente, dal Tar Lombardia, sezione IV. Il Tribunale ha accolto il ricorso di un soggetto che si era visto negare il rilascio di una licenza per l'apertura di un esercizio pubblico, nonostante l'articolo 3 della legge 248 del 2006 (prima lenzuolata del Ministro Bersani) avesse vietato l'introduzione di contingenti determinati sulla base del "rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale".

La questione delle risoluzioni e delle circolari – insomma, il punto di vista del Ministero oggi limitatamente competente - pone l'opportunità di una riflessione complessiva su una questione di grande interesse: l'interpretazione della disposizione.

Si sa che le proposizioni di una circolare ministeriale, (per loro natura non vincolanti, in quanto meramente interpretative), se erranee, devono essere semplicemente disapplicate. E' quanto testualmente ha rilevato il Consiglio di Stato, sezione V, con la sentenza del 21 giugno 2006 n. 3714. Ma ben fa il Ministero dello Sviluppo Economico a rendere pubblica la propria interpretazione, puntualizzando che dovranno essere, poi, regioni e comuni a decidere, in ultima istanza, modalità e termini della questione.

Il Ministero dell'Interno ormai da tempo non dirama più alle sedi periferiche delle Prefetture o delle Questure i pareri sulle questioni che hanno visto esprimersi le direzioni centrali, per lasciare, si dice, autonomia interpretativa alle sedi periferiche. Le notizie tuttavia circolano, si diffondono da nord a sud via fax, mail o attraverso i tanti forum che per iniziativa di privati (per passione) o imprese (per interesse/tornaconto) sono stati attivati. Tuttavia, molto spesso il passa parola purtroppo conduce a notizie che, estrapolate da un contesto, rendono ancor più problematica l'interpretazione della disposizione.

Così, gli operatori della pubblica amministrazione, i pratici, cercano di venire a capo di problematiche spesso volte “per sentito dire”, come è avvenuto, ad esempio, con l’assolvimento dell’obbligo scolastico per l’esercizio dell’attività commerciale che molti comuni chiedono anche se nessuna legge lo prevede, o per l’installazione degli apparecchi da intrattenimento previsti dal comma 6 dell’articolo 110 del t.u.l.p.s., che molti ritengono sottratti ad ogni disciplina soltanto perché è stata diffusa la notizia che il Ministero dell’Interno ha puntualizzato che per l’installazione degli apparecchi in questione non è necessaria l’autorizzazione di cui al terzo comma dell’articolo 86 del t.u.l.p.s. Insomma, a volte ci si trova di fronte all’interpretazione dell’interpretazione.

A questo proposito, chiarito che lo Stato non ha più alcuna competenza in materia di disciplina delle attività economiche e che, comunque, circolari e risoluzioni devono essere disapplicate se in contrasto con la legge, perlomeno poter conoscere il punto di vista del Ministero, sulle disposizioni dallo stesso a suo tempo emanate, sarebbe cosa utile. Nell’era dell’informatizzazione, della digitalizzazione e dell’amministrazione digitale, peraltro più virtuale che reale, tutto questo non è ancora avvenuto, nonostante ci sia un preciso obbligo di legge che, forse, non tutti conoscono se non rispettano.

L’obbligo di rendere pubbliche le interpretazioni alle disposizioni è stato introdotto dalla legge 241 del 1990. Essa ha creato le condizioni per orientare l’interprete rendendo pubblico non solo il testo normativo di una determinata legge ma pubblicando anche le relative interpretazioni. Recita, infatti l’articolo 26 della l. 241 del 1990:

“Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839 , e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l’interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l’applicazione di esse.”

Il Ministero della Funzione Pubblica Nicolais che sta cercando di proseguire sul cammino del miglioramento della qualità dell’azione della PA, avviato con le leggi 241 del 1990 e 59 del 1997, dovrebbe fornire, a tale proposito, le necessarie direttive ai ministeri, perché nelle discipline in cui non c’è stato ancora l’intervento normatore delle regioni si possa, in qualche modo, desumere l’interpretazione delle disposizioni. Che ciò avvenga mediante la pubblicazione in Gazzetta o via web, diventa a questo punto influente. Lo stesso problema ovviamente riguarda, oggi, gli atti normativi delle regioni.

In tal senso sarebbe auspicabile, da parte del Ministro Nicolais, ad un anno dall’emanazione della direttiva del 20 dicembre 2006, sulla qualità della pubblica amministrazione, (tra l’altro pubblicata in gazzetta soltanto il 28 settembre 2007) interventi sostanziali alla luce anche dei risultati ottenuti dall’attuazione della suddetta direttiva, seppur inviata a regioni e comuni soltanto “per conoscenza”. Relativamente alla disciplina delle attività economiche, ad esempio, il cittadino e l’impresa hanno sì bisogno di una pubblica amministrazione efficiente e di risposte precise ma anche, possibilmente, di risposte univoche che non siano diverse da una località all’altra.

7 dicembre 2007