

## La semplificazione

Un problema (prima) di metodo e (poi) di merito

Di Silvio Boccalatte

### PARTE I – IL PROBLEMA

#### I. Semplificare: un problema di metodo

Vivere e lavorare in Italia è estremamente complicato: ogni cittadino e ogni operatore economico deve costantemente rapportarsi con regolamentazioni complicate, ricche di sfumature ed elementi tecnici incomprensibili per i non giuristi, e con un susseguirsi inquietante di nuove norme. Purtroppo questa non è solo una (diffusa) opinione soggettiva, ma è ormai un dato accertato a livello internazionale: nell'edizione 2012 del report "Doing Business" elaborato dalla Banca Mondiale e dall'International Finance Corporation e finalizzato ad analizzare e classificare la propensione del sistema giuridico nazionale a sostenere la nascita e la gestione di un'impresa, l'Italia ricopre un mesto 73esimo posto su base mondiale. Siamo sotto la Romania (72esima) e la Turchia (71esima), e appena sopra la Mongolia (76esima) e l'Albania (85esima). In particolare, siamo lontanissimi dai Paesi che dovrebbero essere i nostri concorrenti diretti, come la Gran Bretagna (settima), la Germania (ventesima), la Francia (34esima) e addirittura anche la Spagna (44esima). La situazione appare in tutta la sua drammaticità se gli stessi dati vengono letti considerando i 31 Paesi più sviluppati: l'Italia giace al penultimo posto, seguita solo dalla Grecia.

La macchina amministrativa è lenta ed ancorata a regole antiquate, talvolta addirittura astruse, mentre aziende e cittadini sono costretti ad adempimenti di ogni genere e tipo, utilizzando tempo e risorse che potrebbero proficuamente essere sfruttate per le attività personali e imprenditoriali. Il tutto viene poi tombalmente blindato da una pressione fiscale sproporzionata e ormai ben oltre il limite della sostenibilità.

In questo quadro desolante è agevole comprendere perché l'Italia non sia una meta ambita da parte degli imprenditori e degli investitori internazionali: a parole apriamo loro le braccia e li cerchiamo a gran voce, nella realtà, quando qualcuno si presenta con un'idea interessante e con i soldi per realizzarla provvediamo subito a proiettarlo in un mondo in cui non si capisce quale sia il diritto vigente, in cui le regole mutano di mese in mese, in cui la normativa fiscale è vessatoria e, a tratti, addirittura diabolica, in cui il potere politico possiede una discrezionalità inaudita nel permettere o meno di fare impresa, in cui il mercato del lavoro è ingessato da un sovrapporsi tumultuoso di norme contraddittorie, in cui, alla fine dei conti, tra l'ideazione di un progetto e la sua realizzazione possono passare anche decine di anni persi in richieste di autorizzazioni rivolte ai più svariati enti e in "contrattazioni" con partiti, sindacati e gruppi di potere.

*Questo report è stato realizzato con la collaborazione di Confcommercio.*

Non solo l'Italia è del tutto priva di appetibilità per gli investitori stranieri, ma, ormai, è vista come una prigioniera (con vista mare) anche da decine di migliaia di giovani italiani di talento, che scelgono di andarsene all'estero dopo l'ennesima constatazione di come per loro non vi sia spazio nel mondo del lavoro e di come la loro inventiva e la loro creatività vengano ignorate e mortificate.

Eppure la storia insegna che lo sviluppo di un territorio non deriva dalla presenza o meno di materie prime o da evanescenti fattori antropologici, quanto piuttosto da due elementi: la possibilità di perseguire liberamente gli obiettivi individuali e la sicurezza che i propri diritti (reali e di credito) vengano tutelati. Senza un quadro giuridico semplice, stabile ed efficace non si possono realizzare queste precondizioni: l'economia resterà sottosviluppata, la povertà continuerà a dominare la scena, la qualità della vita languirà.

Da alcune decine di anni il quadro giuridico italiano non è più né semplice, né stabile, né efficace. Nel mare di dati che dimostrano lo stato della situazione basta citare l'esempio, veramente incredibile e paradossale, delle leggi finanziarie. Prima di approvare il bilancio, e in funzione di tale atto, il Parlamento vara normalmente una legge contenente una corposa serie di modifiche, comunemente nota come legge finanziaria. Vista la strada privilegiata che i regolamenti parlamentari riservano a tutto il procedimento finalizzato all'adozione del bilancio, le leggi finanziarie sono progressivamente divenute dei vergognosi caravanserragli contenenti le disposizioni più varie e disparate. Come se non bastasse, queste leggi si presentano in forme aberranti e forse non del tutto conformi al dettato costituzionale: siccome ogni articolo deve essere votato separatamente, per velocizzare l'iter della legge questi documenti presentano un numero ridottissimo di articoli, di solito non più di 3-5, ciascuno dei quali, però, è composto da centinaia e centinaia di commi. Si pensi, a mero titolo d'esempio, alla legge finanziaria per l'anno 2005 (l. 311/2004), formata da un solo articolo lungo ben 572 commi, seguito da tre elenchi, sei tabelle, un prospetto e sette allegati, oppure alla finanziaria immediatamente successiva, quella per l'anno 2006 (l. 266/2005), dotata di un articolo unico di 612 commi, o addirittura alla finanziaria per l'anno 2007 (l. 296/2006) formata da un articolo unico composto da ben 1364 commi: la tanto osannata "crescita" si è evidentemente realizzata, ma solo nella sproorzionata e incontrollata entità degli atti normativi!

Il degrado delle fonti del diritto, che lede direttamente la semplicità, la stabilità e l'efficacia del quadro giuridico, ha nelle leggi finanziarie non certo l'unico dei propri abissi: tra le altre mostruosità, possiamo citare anche i cosiddetti "decreti milleproroghe", cioè decreti-legge aventi ad oggetto unicamente proroghe di una massa indistinta di termini in scadenza, a prescindere dal loro oggetto, o i "decreti omnibus", ovvero decreti-legge completamente privi di una qualsiasi forma di unitarietà e inzeppati di norme senza alcun rapporto reciproco, quindi carrozzoni a cui ogni politico cerca di agganciare microprovvedimenti che, altrimenti, naufragherebbero nei lavori parlamentari.

Il collasso dell'intero sistema giuridico è la conseguenza inevitabile di tutto ciò: sempre utilizzando gli autorevoli dati del report "Doing Business", l'Italia viene valutata al 160esimo posto su 185 Paesi nel mondo per la facilità di soluzione di una controversia commerciale. Per capire qual è il livello di sfascio in cui si trova l'ordinamento giudiziario italiano, si pensi che i Paesi che si classificano alle spalle dell'Italia sono solo realtà gravemente sottosviluppate o con situazioni politiche disastrose, come l'Angola (183esimo), il Belize (163esimo), il Burundi (175esimo) o l'Afghanistan (164esimo): siamo surclassati dal Botswana (68esimo), dall'Etiopia (50esima) o dal Mali (133esimo). La Germania (quinta), la Francia (ottava) e il Regno Unito (21esimo) sono letteralmente dei miraggi: il risultato italiano fa apparire eccellenti addirittura le *performances* dei cosiddetti "PIIGS": Portogallo 22esimo, Irlanda 63esima, Grecia 87esima, Spagna 64esima.

Come si può pensare che un investitore straniero si spinga a intraprendere in Italia, sapendo che, per costringere una sua controparte ad onorare un banale debito gli serviranno, in media, più di quattro anni? Piuttosto ci si dovrebbe chiedere come sia possibile che in Italia esistano ancora operatori economici attivi: proprio la loro perseveranza è la prova della capacità eroica di resistenza dello spirito d'iniziativa italiano! È superfluo notare come un diritto confuso e un sistema giudiziario allo sbando costituiscano un poderoso incentivo a violare i patti, a non onorare gli impegni precedentemente assunti: insomma, lo stato disastroso del diritto e della giustizia italiana è uno dei principali artefici della corrosione dei cardini stessi della convivenza civile.

Il legislatore, la pubblica amministrazione e la dottrina annaspiano da anni alla ricerca di una soluzione per questo sfacelo, ma, evidentemente, invano. Due sono le direttrici di intervento impiegate per affrontare il problema: nella migliore delle ipotesi si sono immaginate e varate norme di semplificazione di specifici adempimenti, generalmente andando a sostituirli con altri, magari a un po' più legati all'uso delle "nuove" tecnologie. Si pensi agli adempimenti tributari, che sono in costante aumento da anni, ma sono ormai svolti quasi tutti mediante comunicazioni telematiche. Ancor più spesso, però, la dinamica è stata diversa: vengono identificate "emergenze", talvolta anche tramite campagne stampa ad hoc, cui il Governo è chiamato ad intervenire con urgenza, cioè sempre attraverso decreti-legge, normalmente organizzati in modo eterogeneo e confuso. Questo modo di procedere compie più danni di quelli che si propone di risolvere: vengono adottate norme raffazzonate, normalmente sottoposte poi a un costante e snervante lavoro di mediazione con il Parlamento, in sede di conversione. Manca completamente la visione di insieme e il risultato è sempre solo lo stesso: la produzione di nuovo diritto che va sovrapporsi al precedente creando un guazzabuglio inestricabile.

La tesi di fondo che anima il presente lavoro è quella secondo la quale sia necessario ribaltare completamente il paradigma che ha animato gli interventi di semplificazione, passando dal merito al metodo. In altri termini, piuttosto che identificare i nodi principali che bloccano lo sviluppo economico italiano e immaginare soluzioni semplificatorie – entrando, cioè, nel merito delle singole questioni –, sembra opportuno operare sul metodo, cioè sulla tecnica di produzione delle fonti del diritto. Attualmente, in Italia, non si sa quante siano le norme primarie vigenti: c'è chi dice che siano 160mila, c'è chi pensa che siano 178mila, c'è chi si spinge a dire che siano anche 200mila. Complessivamente si ritiene che siano tra 150mila e 200mila: il numero è immane e chiaramente ingestibile, ma il peggio è che non si sappia nemmeno quante siano. A queste vanno sommate le leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano. Il diritto, però, non si forma solo di norme aventi rango di legge, ma si compone, per la maggior parte, di norme sub primarie: regolamenti governativi, regolamenti interministeriali, regolamenti ministeriali, decreti e delibere di giunta regionale. In parole povere: non si ha la più pallida idea di quante norme esistano. A mero titolo d'esempio, si pensi al diritto penale, cioè alla sezione più delicata del mondo giuridico perché coinvolge direttamente la libertà degli individui: un principio base della civiltà liberaldemocratica occidentale è quello per cui ogni cittadino dovrebbe sapere in anticipo quali comportamenti sono vietati perché altrimenti non è possibile muovergli alcun rimprovero. Nella situazione attuale, però, nessuno conosce quante siano le fattispecie incriminatrici esistenti, cioè nessuno sa quanti siano i comportamenti penalmente vietati: si stima che ve ne siano circa 9mila, ma si tratta solo di valutazioni spannometriche. Di fatto, un cittadino può essere sottoposto a processo penale per aver tenuto una condotta o aver realizzato un fatto della cui illiceità egli non era minimamente a conoscenza. Non a caso, è dovuta intervenire addirittura la Corte costituzionale, con la famosa sentenza n. 364/1988, per precisare che può esistere una "ignoranza inevitabile" della legge penale e per sancire che questa possa scriminare una condotta o un evento.

Scegliere di intervenire nel metodo prima che nel merito della semplificazione è un'opzione che prende le mosse da una constatazione abbastanza elementare: non è possibile semplificare proficuamente alcunché se non si sa quale sia il quadro giuridico su cui si va ad operare.

Banalmente: non si può semplificare qualcosa che, in realtà, non si conosce.

Sulla scorta di questa considerazione, si ritiene che l'adozione di qualsiasi soluzione alle innumerevoli complicazioni e pastoie che ammorbano la vita di cittadini e imprese sia un passo successivo rispetto un profondo riordino delle fonti del diritto e delle tecniche di produzione dello stesso: a ogni cittadino e, specificamente, a ogni operatore economico deve essere garantito:

- a) che la normativa sia di facile reperimento. Non si pretende che tutti siano in grado di individuare la regola che risolve il caso concreto: questo è un ideale illuministico sostanzialmente utopico. Si pretende, però, che una piccola/media azienda non debba costantemente ricorrere a consulenze esterne per ogni minimo problema, si pretende che un cittadino possa rapportarsi con la pubblica amministrazione senza farsi costantemente affiancare da un qualche esperto, si pretende che gli adempimenti basilari, come la determinazione delle imposte dovute, possano essere svolte senza dover esternalizzare addirittura la tenuta delle scritture contabili. Il ruolo dei consulenti e degli esperti è essenziale e non ci si propone assolutamente la chimera di una loro futuribile eliminazione: si può e si deve giungere, però, ad una realtà in cui le operazioni semplici e routinarie siano effettuate da cittadini e imprese senza particolari competenze e senza incorrere in soverchie difficoltà;
- b) che la nuova normativa si coordini con la precedente senza dar luogo ad assurdità e paradossi. Per evitare fraintendimenti, non si vuole certo subordinare la politica alla tecnica: le esigenze politiche devono potersi esprimere e devono poter interpretare pienamente la volontà popolare. Ciò non deve significare che la fluviale produzione di nuovo diritto, legislativo e sub legislativo, possa essere priva di argini e di regole: la forma del nuovo diritto deve essere tale da favorire il coordinamento con il diritto precedente, evidenziando la volontà del regolatore.

Un ordinamento giuridico maneggevole e coerente costituisce, in sé e per sé, la più incisiva semplificazione possibile, ma, soprattutto, è il prerequisito essenziale per ogni semplificazione nel merito di tutte le normative.

## 2. Semplificare: un problema di merito

Se la tesi che si pone alla base di questo studio è che il primario approccio alla semplificazione sia quello di un profondo riassetto delle fonti del diritto e della loro produzione, resta un interrogativo: perché il sistema delle fonti del diritto ha raggiunto il livello di degrado che si è sintetizzato nel paragrafo precedente?

Rispondere a questa domanda riveste una certa importanza, perché comprendere le dinamiche che hanno prodotto la situazione attuale consente di operare correttamente, in seconda battuta, una semplificazione degli aspetti sostanziali della normativa. Il collasso delle fonti del diritto non deriva da una scelta cosciente di qualcuno, tantomeno del legislatore "personalizzato" nel Parlamento, ma da un intreccio di dinamiche sviluppatesi nel nostro Paese negli ultimi decenni.

All'origine del percorso di degrado del diritto si pone la bizzarra idea secondo la quale ogni problema esistente possa essere affrontato e risolto con la mera emanazione di nuove "regole": si è sviluppata una sorta di fede nella capacità mistica delle norme di sanare, con la propria sola forza, ogni preteso difetto della società o della convivenza civile. Non è questo il luogo

per affrontare un discorso che ci porterebbe molto lontano e che si pone di certo ben oltre gli scopi del presente lavoro, ma si può comunque ricordare come questo atteggiamento sia frutto di un pregiudizio di stampo positivista che, nel Novecento, si è saldato con il nuovo ruolo riconosciuto allo Stato: nell'era dello stato sociale, i pubblici poteri hanno il diritto/dovere di regolamentare ogni aspetto della vita personale e collettiva, hanno il compito – quasi religioso – di pensare al “bene” di ogni cittadino anche contro la sua volontà, hanno il ruolo di riequilibrare i pretesi squilibri sociali attraverso pesanti meccanismi redistributivi. La responsabilità individuale, la responsabilità di ogni operatore economico nei confronti della comunità in cui è inserito, la libertà di perseguire i propri obiettivi senza ledere i diritti reali e di credito altrui sono concetti che vengono messi da parte e sostituiti dal ruolo pervasivo dello Stato, che si presenta in articolazioni sempre più complesse e numerose.

Ciò comporta non solo una progressiva espansione del perimetro di ciò che è regolamentato tramite leggi o fonti secondarie, e che quindi è sottratto all'autoregolamentazione derivante dalle interazioni degli individui nell'ambito di dinamiche di mercato, ma anche un mutamento copernicano nell'atteggiamento dell'opinione pubblica e della classe politica: la prima richiede sempre più l'intervento dello Stato per intervenire su qualunque cosa sia percepita come un'“ingiustizia” e, soprattutto, richiede sempre più l'assistenza dei pubblici poteri per affrontare le difficoltà quotidiane, dimenticando, o mettendo in secondo piano, la capacità e l'abilità di ogni singolo individuo di risolvere i propri problemi, di emergere e di creare ricchezza per sé e per la comunità in cui è inserito; la seconda si vede riconosciuta un potere mai visto nella storia dell'uomo che viene giustificato dalla missione quasi divina di creare la giustizia e il benessere in terra.

Ne emerge una produzione normativa sempre più ampia, sempre più farraginoso, sempre più soggetta a mutamenti, anche contraddittori, derivanti dal sovrapporsi delle più svariate richieste provenienti dalle mille articolazioni della società. Ma soprattutto, ne emerge una produzione normativa sempre più complicata: disciplinare ogni minimo aspetto della vita necessita di norme complesse e articolate, perseguire l'ideale della giustizia redistributiva necessita di norme ricche di deroghe, eccezioni, disposizioni ad hoc, far intervenire lo stato in ambiti da sempre lasciati all'autonomia privata necessita la creazione di strutture burocratiche immani, le quali, a loro volta, richiedono specifici apparati di norme per poter funzionare, nonché imponenti assunzioni di personale.

Tutto ciò implica costanti modifiche, aggiustamenti e aggiornamenti finalizzati a garantire il funzionamento di una macchina elefantica e, al contempo, tendenti a soddisfare le innumerevoli e contraddittorie richieste dell'opinione pubblica. Un sistema normativo complicato come quello attuale non nasce dal nulla o dal capriccio di qualcuno, ma, in estrema sintesi, è il sintomo del mutamento del ruolo del diritto: da strumento avente lo scopo di garantire i diritti reali e di credito dalle aggressioni derivanti dai membri della società, il diritto è diventato lo strumento di promozione di una pretesa idea di sviluppo sociale.

Il diritto cambia il suo posto nel campo: da arbitro diviene giocatore.

A questi processi se ne somma uno che in Italia si è presentato con particolare virulenza soprattutto dalla fine degli anni Sessanta, cioè da quando lo sviluppo economico si è sostanzialmente arenato: l'uso della spesa pubblica allo scopo di acquistare consenso. Ai fini che interessano in questa sede, e a parte le ovvie conseguenze negative sui bilanci pubblici, tale modalità di utilizzo dei soldi dei contribuenti si traduce in miriadi di norme ad hoc, spesso contraddittorie, talvolta incomprensibili, sempre difese strenuamente dai rispettivi beneficiari. Il panorama normativo, sottoposto a queste tensioni, diviene una selva il cui disboscamento è difficile non solo a livello tecnico, ma anche politico, perché per ogni eccezione, per ogni deroga, per ogni finanziamento

o detrazione, insomma per ogni arbusto della selva, si rischia di innescare una crisi di consenso appena si voglia brandire la falce.

La vicenda del c.d. “rapporto Giavazzi”, in questo senso, è veramente paradigmatica: su mandato del governo allora in carica, nel giugno 2012 la commissione facente capo al prof. Giavazzi individuava ben quaranta blocchi di incentivi pubblici, per un valore complessivo di 10 miliardi di euro. Giavazzi, ad esito del proprio studio, giungeva addirittura all’elaborazione di una bozza di decreto-legge: sarebbe bastato emanarla e farla convertire al Parlamento. Nonostante le pressioni derivanti dalla crisi economica e l’inesistenza di un blocco sociale ben delineato a sostegno del Governo, il Consiglio dei Ministri non prese nemmeno in esame il testo in oggetto e l’iter per l’eliminazione di questo profluvio di norme si fermò prima ancora di iniziare.

Comprendere le dinamiche cui si è brevemente accennato è essenziale per capire che la semplificazione ha certamente il suo fulcro in un approfondito riassetto del diritto vigente e delle tecniche di produzione dello stesso, ma si può concludere efficacemente solo attraverso un mutamento di alcuni paradigmi di base, cioè, in estrema sintesi, con una sistematica e scientifica riduzione del perimetro dello Stato. Nel presente studio non sarà certo possibile delineare il processo culturale che potrebbe condurre ad un simile risultato, ma si suggeriranno alcune tecniche semplificative sostanziali utilizzabili per dipanare i nodi della normativa.

### **3. Complicare per semplificare? Brevi cenni sui percorsi della semplificazione negli ultimi anni.**

Lo stato comatoso della produzione normativa contemporanea e della qualità delle fonti del diritto ha spinto la dottrina e il legislatore a tentare alcune estemporanee iniziative di semplificazione cui è bene dare brevemente conto prima di passare alla parte propositiva del presente studio.<sup>1</sup> A tal fine risulta opportuno introdurre una distinzione normalmente utilizzata dalla dottrina per identificare il tipo di intervento sul sistema delle fonti del diritto: posto che con l’espressione “drafting” viene indicata (già in area angloamericana e ora anche nel vocabolario degli studiosi italiani) la tecnica di preparazione e redazione degli atti normativi, si parla generalmente di “drafting formale” allorché si tratta delle regole per la scrittura del testo (quindi, ad esempio, l’elaborazione della struttura dell’atto normativo, la sua articolazione, l’uso della punteggiatura, l’uso dei modi e dei tempi verbali...), mentre si discute di “drafting sostanziale” quando si individuano strumenti per prevedere, fare in modo e verificare che un progetto di legge sia in grado di raggiungere i propri obiettivi, oppure per effettuare una corretta valutazione del rapporto costi-benefici. Ai fini della rassegna – assolutamente sommaria – che si vuole proporre in questa sede si reputa opportuno classificare gli interventi seguendo tale schema di distinzione.

#### **3.1 Idee e progetti di drafting formale.**

Senza alcuna pretesa di esaustività e rinviando integralmente alla copiosa letteratura in materia, si può ricordare che il dibattito dottrinale sul fenomeno dell’ipertrofia legislativa e della scarsa qualità delle fonti del diritto era già ben presente dai primi anni della Repubblica: bisognerà aspettare però solo la fine degli anni Settanta, con il cosiddetto “Rapporto Giannini” del 1979, perché venga sollevato, per la prima volta in sede ufficiale, il problema costituito dalla scarsa

---

<sup>1</sup> L’analisi dettagliata dei tentativi e degli interventi proposti dalla dottrina e attuati dal legislatore per migliorare la qualità delle fonti del diritto è completamente estranea all’oggetto e allo scopo del presente lavoro. Per una prima informazione si rinvia al dettagliato sito [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it), ove è reperibile anche una nutrita e aggiornata rassegna bibliografica il cui attento studio è indispensabile per chi si accosta alla complessa tematica della riforma delle fonti del diritto.

qualità delle fonti normative, perlomeno sotto il profilo della necessità di valutare attentamente l'attuabilità del dettato legislativo da parte dell'Amministratore. Sempre al confine tra dottrina e politica si pone il lavoro della "Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi", operante tra il 1980 e il 1981 e passata alla storia come "Commissione Barettoni Arleri", dal nome del professore che era stato chiamato a presiederla. Dopo altri due anni, nel 1983, il Governo allora in carica decide di affrontare il problema dell'ipertrofia della legislazione tramite l'istituzione della "Sottocommissione per la delegificazione", presieduta da Sabino Cassese, che concentra i propri lavori sulla prospettiva di ridurre la quantità di norme primarie esistenti.

Alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso il problema della riorganizzazione della produzione normativa è finalmente alla ribalta anche grazie al lavoro della Commissione Barettoni Arleri e della Sottocommissione Cassese, ma, dal lato pratico, la montagna partorisce un topolino: si riesce sostanzialmente solo ad approvare una legge sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica e sulla Gazzetta Ufficiale (l. 839/1984) e un testo unico sulla promulgazione delle leggi e sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica (D.P.R. 1092/1985). Un importante momento di svolta è invece costituito dalle tre Circolari emanate dai Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 1986: per la prima volta la forma dei testi normativi viene esplicitamente disciplinata con il risultato di impedire, quantomeno, alcuni tra gli abusi più macroscopici.

Nel 1988, con la legge n. 400, avente ad oggetto l'attività del Governo e del Consiglio dei Ministri, vengono dettate disposizioni in materia di decreti-legge, di decreti delegati e di regolamenti: in particolare viene istituzionalizzato lo strumento della "delegificazione" tramite i cosiddetti "regolamenti di delegificazione". Il meccanismo della delegificazione (che, peraltro ha subito svariate modifiche durante gli ultimi due decenni) è indubbiamente ingegnoso: il legislatore autorizza il Governo a emanare uno o più regolamenti su una certa materia, limitandosi a dettare alcuni principi generali e prevedendo che le norme primarie esistenti vengano abrogate al momento dell'emanazione dei regolamenti stessi. Il risultato è quello di sostituire norme secondarie a norme primarie, nella convinzione che lo spostamento del baricentro del diritto dalle norme primarie a quelle secondarie costituisca un elemento di razionalizzazione e di più agevole gestione dello stock di regole. Come è emerso nell'esperienza di quest'ultimo quarto di secolo, però, la delegificazione ha sostanzialmente dimostrato di non essere adeguata a risolvere i gravi problemi che affliggono la qualità della produzione normativa: sostituire norme primarie con norme secondarie non garantisce una migliore qualità delle stesse, e, piuttosto, pone le basi per una loro ulteriore instabilità, perché è certamente più agevole modificare un regolamento che una legge. Il risultato ha qualcosa di paradossale: favorendone la velocità di approvazione e di cambiamento si è incentivata la quantità della produzione normativa, contribuendo a degradare ulteriormente il diritto vigente.

Un procedimento conseguente e parallelo agli interventi di delegificazione è quello della creazione dei testi unici e dei codici di settore: in particolare a cavallo tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, Governo e Parlamento pongono in essere interventi dichiaratamente parziali aventi ad oggetto la raccolta delle norme primarie e (talvolta) secondarie inerenti determinate materie. I testi unici elaborati sulla base della l. 50/1999 hanno avuto come scopo principale il consolidamento del diritto esistente, mentre i codici (non a caso è stato usato l'evocativo nomen di codice) di settore adottati sulla base della l. 229/2003 hanno avuto una prospettiva molto più ampia, spingendosi verso un vero e proprio riassetto sistematico delle materie oggetto di consolidazione.

Parallelamente ai codici di riassetto settoriale, solo dal 2005 la riduzione del diritto vigente entra per davvero nelle priorità della politica attraverso un ampio programma di abrogazioni: il Governo individua le linee di un procedimento omnicomprensivo e non scevro da alcuni caratteri di organicità. Tramite la l. 246/2005, per la precisione, si prevede un meccanismo di abrogazione automatica, con decorrenza dal 16 dicembre 2009, di tutte le norme aventi forza di legge pubblicate prima del 1° gennaio 1970 e aventi ad oggetto la gran parte delle materie: il Governo ha il potere di evitare l'abrogazione di specifiche disposizioni attraverso l'adozione di decreti legislativi delegati aventi ad oggetto l'indicazione delle norme la cui permanenza in vigore lo stesso ritenga "indispensabile". È il cosiddetto "taglialeggi", cui può essere certamente ascritto il merito di aver posto all'attenzione del grande pubblico – forse per la prima volta in assoluto – la questione della riduzione della massa del diritto vigente, e di averlo fatto evidenziando che le operazioni richieste per affrontare il problema non possono ridursi ad interventi settoriali, ma devono avere un carattere di generalità, andando ad interessare sostanzialmente l'intero ordinamento giuridico: com'è di tutta evidenza, il "taglialeggi" costituisce un meccanismo non particolarmente raffinato, che, peraltro, fa sorgere alcuni elementi di criticità debitamente evidenziati dalla dottrina, ma è il sintomo che il riassetto dell'ordinamento vigente può diventare un tema prioritario nell'azione di governo e che i tempi sono maturi per operazioni organiche e anche rivoluzionarie.

Com'era facile immaginare, l'attuazione del "taglialeggi" incontra svariate difficoltà pratiche: il termine per l'abrogazione automatica di tutte le disposizioni legislative pubblicate prima dell'1/1/1970 e non salvate espressamente subisce una proroga e viene spostato al 16 dicembre 2010, mentre, durante il 2008, Parlamento e Governo sembrano smentire clamorosamente la direttiva politica indicata dal "taglialeggi" approvando due decreti-legge recanti abrogazioni espresse di disposizioni legislative, così ripiegando, ancora una volta, verso una linea d'intervento limitata e parziale. Dal 2009, peraltro, alla tecnica dell'abrogazione generalizzata e automatica si è affiancata anche l'abrogazione espressa di disposizioni ritenute superate o inutili (d.lgs. 212/2010): complessivamente il combinato dei due meccanismi ha portato all'abrogazione di migliaia e migliaia di atti normativi primari.

Ai fini del presente lavoro, però, risulta di un certo rilievo la legge 69/2009, perché, attraverso due puntuali novelle alla l. 400/1988, essa costituisce il primo vero tentativo di intervenire contemporaneamente sia sulla massa della legislazione vigente sia sulle tecniche di produzione della nuova legislazione.

Per quanto riguarda la legislazione vigente, l'art. 17-bis l. 400/1988, introdotto dalla l. 69/2009, incarica il Governo di raccogliere "mediante testi unici compilativi" le disposizioni di legge regolanti materie e settori omogenei: all'esecutivo, cioè, viene attribuito il compito di emanare codici di settore, pur prevedendo esplicitamente che gli stessi non debbano necessariamente contenere tutta la legislazione afferente allo specifico settore. È bene notare che non viene stabilita alcuna scadenza entro cui tale lavoro dovrebbe essere concluso, non viene determinata alcuna sanzione nel caso questa codificazione sia compiuta solo parzialmente o, magari, resti del tutto sulla carta: pur elevato a organo permanente di codificazione, il Governo viene lasciato libero di scegliere se e quando procedere, con ciò compiendo un passo indietro rispetto all'automatismo a scadenza fissato nel "taglialeggi", ma anche dimostrando la perdurante assenza di una visione veramente omnicomprensiva del problema.

Sotto il profilo della nuova produzione di diritto, invece, l'art. 13 bis, comma 1, lett. a), l. 400/1988, anch'esso introdotto dalla l. 69/2009, prevede che il Governo, "nell'ambito delle proprie competenze", provveda a che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite,

modificate, abrogate o derogate” (art. 13 bis, comma 1, lett. a), l. 400/1988). Va notato immediatamente che, mentre l’opera di codificazione prevista dall’art. 17-bis, l. 400/1988, ha ad oggetto le sole norme primarie, la disposizione appena menzionata interessa ogni atto normativo, ma certo non si tratta di una regola rivoluzionaria o innovativa nel panorama delle disposizioni in materia di *drafting*. Più interessante appare, invece, la norma del successivo comma 4 del medesimo articolo, secondo la quale “la Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l’adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici”: per la prima volta appare in un testo normativo il principio secondo il quale se il flusso di nuova normazione non viene ricondotto alla forma di novella della codificazione esistente, il precedente lavoro di riassetto normativo viene sostanzialmente vanificato. Purtroppo si è persa l’occasione di immaginare un qualche sistema per forzare in tal senso la nuova normazione, e si è dettata una disposizione che, in fin dei conti, sembra essere più che altro un auspicio collegato alla futura e non certa emanazione di “atti di indirizzo e coordinamento” non meglio qualificati.

Sempre dal lato della gestione della nuova produzione normativa si pone anche l’art. 13-bis, comma 3, l. 400/1988, anch’esso introdotto dalla l. 69/2009, secondo il quale “periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all’aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell’articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni”: identificare la costante manutenzione del lavoro di riassetto come un obiettivo cui l’esecutivo deve tendere è certamente meritevole di plauso, ma la completa assenza di conseguenze per l’ipotesi in cui le manutenzioni dei codici di settore non vengano effettuate, oppure vengano effettuate con una periodicità superiore ai sette anni rende la norma in oggetto ben poco precettiva e tendente a ricadere, ancora una volta, nel numero delle raccomandazioni e dei consigli, piuttosto che in quello delle regole.

L’impianto logico e dogmatico degli articoli 17-bis e 13-bis viene poi messo in discussione da un altro fattore: nonostante l’art. 13-bis, comma 2, l. 400/1988, abbia pomposamente stabilito che “le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito”, il fatto che, con legge, si voglia imporre al Governo il rispetto di norme in materia di qualità delle fonti è stato oggetto di feroci critiche dottrinali. È stato evidenziato, in particolare, come norme legislative sulla qualità degli atti aventi forza di legge possano essere tranquillamente derogate proprio mediante norme primarie, di fatto vanificandone la vincolatività.

Ciò che lascia veramente perplessi, però, è che questo duplice intervento – sulla legislazione esistente e sulla produzione normativa futura – non sia stato immaginato ed elaborato a seguito di un coerente approfondimento dottrinale e di un corrispondente dibattito parlamentare, magari coinvolgendo anche il grande pubblico e consultando i più importanti soggetti interessati dai procedimenti di creazione delle norme: le disposizioni sopra riportate e commentate sono contenute, come detto, nella l. 69/2009, recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”, cioè in un vero e proprio provvedimento omnibus, composto di 72 articoli e avente ad oggetto materie e settori diversissimi tra loro (dalla semplificazione normativa, ad alcune riforme in materia di giustizia, da interventi sulle privatizzazioni a misure per l’efficienza del Corpo forestale dello Stato, da disposizioni sul personale a tempo determinato presso la Croce Rossa italiana alla riforma del fondo nazionale di garanzia per i servizi turistici, e via dicendo): è quantomeno paradossale che norme finalizzate a riportare un senso e un’organicità all’ordinamento giuridico italiano siano

comprese in una legge confusa e disorganica, che costituisce un esempio paradigmatico proprio di quei difetti della legislazione che quelle norme vorrebbero alleviare. Di certo una simile contraddizione non promette nulla di buono sull'esito finale del riassetto normativo, e in effetti, in questi cinque anni, si sono visti risultati decisamente scarsi.

In realtà, nell'ottica del presente studio, la constatazione più importante è un'altra. Sostanzialmente a partire dal 2003 si è inaugurata una nuova stagione di attenzione non solo verso la qualità, ma anche verso una nuova sistematizzazione delle fonti del diritto: dapprima si è introdotta la nozione di "riassetto normativo", cioè di una codificazione settoriale che non si risolve in una mera collazione delle disposizioni già vigenti, ma che si propone di incidere nel corpo della disciplina concretamente adottata; nel 2005 poi, con l'approvazione del c.d. "taglialeggi", si è giunti per la prima volta a portare la problematica dell'ipertrofia legislativa alla ribalta del grande pubblico e tra le priorità dell'agenda politica, ma anche a concepire un intervento dotato dei caratteri della globalità, perché interessante di fatto l'intero ordinamento giuridico, della incisività, perché mirante alla abrogazione di decine di migliaia di disposizioni, e della automaticità, perché dotato di un meccanismo che collega un effetto – l'abrogazione – alla eventuale inerzia del Governo, costituendo, di conseguenza, un pungolo efficace; nel 2009, infine, si è giunti a prevedere una qualche blanda forma di coordinamento tra quanto eventualmente riordinato tramite i codici di settore e la nuova produzione normativa.

Tutto ciò sembra dimostrare come non solo la dottrina, ma anche le istituzioni e l'ordinamento giuridico siano ormai maturi per affrontare una riorganizzazione radicale delle fonti del diritto che ne preveda una complessiva riduzione, razionalizzazione, sistematizzazione e che imponga il coordinamento formale dei nuovi atti normativi con il diritto vigente.

### 3.2 Cenni di *drafting* sostanziale.

La seconda direttrice seguendo la quale Parlamento e Governo hanno cercato di semplificare e razionalizzare l'ordinamento è ascrivibile al *drafting* sostanziale, cioè al tentativo di non scrivere solo leggi ben formate, ma anche efficaci, attuabili e dotate di coerenza rispetto agli scopi che si prefiggono.

Vale la pena menzionare, ad esempio, l'istituzione del Comitato per la legislazione. Organo della Camera dei Deputati divenuto operativo nel 1998, il Comitato si distingue dalle commissioni permanenti innanzitutto per la propria composizione, poiché è formato da una rappresentanza paritetica tra maggioranza e opposizione, ma anche per i propri compiti, perché tale si occupa esclusivamente della qualità della regolamentazione. Oggetto dei pareri (non vincolanti) emessi dal Comitato erano, dapprima, i progetti di legge ad esso sottoposti dalle commissioni, e successivamente, a seguito di ulteriori modifiche regolamentari, tutti i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire materie disciplinate dalla legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti. In realtà, a seguito delle novelle del 1998 al regolamento della Camera, non solo l'operato del Comitato, ma tutta l'istruttoria legislativa dovrebbe avere ad oggetto l'opportunità di intervenire con legge, nonché la possibilità che un determinato testo raggiunga gli obiettivi prefissati e voluti dal legislatore: purtroppo l'esperienza parlamentare quotidiana dimostra ampiamente come questi approfondimenti vengano generalmente visti solo come inutili appesantimenti procedurali e, conseguentemente, vengano affrontati con sconcertante superficialità. Il tutto in un quadro in cui la stragrande parte dei lavori parlamentari è costituita dalla conversione dei decreti-legge adottati dal Governo e, quindi, è sottoposta a continui vincoli e contingentamenti temporali.

Sin dalla metà degli anni Novanta del XX secolo, però, si è cercato di inserire un ulteriore strumento finalizzato a garantire la qualità del *drafting* sostanziale: la cosiddetta "analisi di impat-

to della regolamentazione” (generalmente conosciuta con l’acronimo AIR). L’idea sottostante all’AIR è che si possa analizzare *ex ante* ogni impatto che un’eventuale proposta normativa potrà avere, la conseguenza pratica è che all’Amministrazione viene richiesta la redazione di imponenti relazioni da sottoporre al regolatore di turno che, sulla base delle indicazioni ivi contenute, dovrebbe decidere se dar seguito alla proposta, se cestinarla o se modificarla.

L’AIR dovrebbe essere applicata per ogni atto normativo del governo e per ogni disegno di legge dallo stesso presentato alle Camere: di fatto questo obbligo viene sistematicamente eluso, benché in ottemperanza con le disposizioni che lo prevedono, adducendo casi di straordinaria necessità e urgenza nonché ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti. E non è un caso che sia eluso: l’AIR è affetta da un difetto logico e da un difetto pratico, ambedue gravissimi e ambedue tali da renderla non solo inutile, ma addirittura del tutto controproducente. Sotto il profilo teorico, l’AIR presuppone che le strutture burocratiche siano in grado di compiere analisi approfondite della realtà e, sulla loro base, formulare previsioni convincenti: ciò appare largamente infondato perché le strutture pubbliche (ma anche gli operatori privati) non possono venire in possesso di tutti i dati che servono per effettuare previsioni ragionevoli. Una simile capacità, invero, implicherebbe una onniscienza estranea alla natura umana. Dal punto di vista pratico, poi, l’Amministrazione è del tutto sfornita delle innumerevoli competenze che servirebbero per svolgere analisi e previsioni dotate di un minimo di scientificità.

In effetti, l’AIR costituisce solo un appesantimento burocratico che, per perseguire una semplificazione frutto, in realtà, di un afflato pianificatorio del legislatore, riesce solo a complicare il procedimento legislativo oltre ogni limite ragionevole: pensando quanti atti e quanti sforzi sono stati impiegati (sia a livello regionale sia statale) dal 1999 ad oggi per architettare l’AIR si può solo concludere che il legislatore e il Governo abbiano cercato di semplificare complicando.<sup>2</sup>

Un’altra tecnica caldeggiata da parte della dottrina e applicata dalla regione Toscana a partire dal 2009 è quella di corredare il testo legislativo con una motivazione: secondo i propugnatori di questa riforma, motivare la legge costringerebbe il legislatore a ponderare attentamente i costi e i benefici dell’intervento normativo e a calibrare i mezzi agli scopi che lo stesso si propone di raggiungere. Ora, a parte il fatto che questa “novità” è invece la riproposizione in chiave moderna, e con giustificazioni in parte nuove, di una tecnica legislativa esistente da millenni, come dimostrano le motivazioni contenute nei preamboli degli atti normativi dell’Unione Europea le frasi che appaiono nei preamboli sono normalmente affermazioni apodittiche, prive di una qualunque efficacia motivatoria: certamente non può essere qualche proposizione affastellata, non si sa bene come e da chi, a fare in modo che la qualità della legislazione possa ottenere un qualche miglioramento.

---

2 Sul punto si rinvia senz’altro a S. Sileoni, *L’analisi di impatto della regolazione. Una complicata semplificazione*, IBL Briefing Paper n. 119, 8/12/2008.

## PARTE II – LE PROPOSTE

### 4. Il cardine della semplificazione: una proposta per una nuova politica delle fonti del diritto.

Il cardine del presente studio è costituito dalla elaborazione di una proposta di riorganizzazione complessiva della produzione normativa finalizzata a raggiungere tre obiettivi:

- a) agevole reperimento della disciplina vigente tramite il raggruppamento delle norme per materia e per ambito;
- b) coordinamento della normativa mediante l'eliminazione delle antinomie e delle norme ripetute;
- c) riforma della tecnica legislativa in modo da non vanificare la semplificazione già ottenuta.

Il punto di partenza è la constatazione che la produzione normativa interessa due livelli di operatività, distinti sebbene evidentemente connessi tra di loro: lo stock di normazione e il flusso della stessa: com'è intuibile, lo stock è costituito dal diritto esistente, mentre il flusso è formato dalle nuove norme. Come l'affluenza di un corso d'acqua in un bacino idrico, il flusso interviene sullo stock modificandolo costantemente.

Da ciò scaturiscono due corollari: un intervento di riorganizzazione che abbia ad oggetto il solo stock è inutile, perché il costante flusso ne vanifica i risultati; viceversa, una riforma del flusso è insufficiente perché andrà ad intervenire su una situazione già ampiamente compromessa. Per seguire la metafora cui poc'anzi si accennava: l'intervento sullo stock è paragonabile alla ripulitura del bacino idrico, ed è evidente che, se l'affluente continua ad essere inquinato, essa sia un inutile dispendio di forze e di denaro; l'intervento sul flusso, invece, è paragonabile all'eliminazione delle fonti inquinanti nell'affluente, solo col passare di molto tempo il bacino risulterà pulito ma le sostanze nocive, ragionevolmente, resteranno sedimentate sul fondale.

È quindi necessario un duplice intervento, sia sul diritto esistente sia sul nuovo diritto: la proposta viene qui suddivisa solo a fini espositivi, in realtà le operazioni dovrebbero essere cronologicamente coordinate tra di loro, come verrà spiegato.

#### 4.1 *Gli interventi sullo stock normativo*

##### 4.1.1 Chi interviene?

La parte della proposta inerente la riorganizzazione del diritto esistente prevede, innanzitutto, che vi sia un organo deputato a svolgere tale operazione: non si tratta di una scelta neutra, perché l'individuazione di tale organismo influenza profondamente l'iter stesso del riordino normativo e sue possibilità di riuscita.

È necessario precisare sin da ora che il riassetto qui proposto interessa sia la legislazione sia il variegato mondo delle disposizioni di rango secondario: da ciò scaturisce che, ad ogni buon conto, il procedimento non potrà essere limitato alle aule parlamentari, ma dovrà coinvolgere anche le strutture ministeriali e il Consiglio dei Ministri. In secondo luogo, non si propone di compiere interventi espressamente novativi nell'ambito del diritto esistente, ma non si può cadere nella ingenua visione secondo la quale una simile impostazione avrebbe una valenza esclusivamente "tecnica": un qualunque intervento nel mondo del diritto ha sempre un significato politico, anche se non diretto e non immediatamente percepibile. Inoltre è evidente che la modifica del diritto esistente implichi passaggi politici costituiti dall'approvazione di atti normativi aventi la stessa forza degli atti su cui questi sono chiamati ad operare modifiche.

Sintetizzando, si possono immaginare due approcci “estremi” attraverso i quali affrontare l’opera di riassetto e semplificazione delle norme vigenti: da un polo vi è l’opzione puramente tecnica, dal polo opposto si colloca, invece, una opzione puramente politica.

Se si adotta l’estremo “tecnico”, si pensa a una commissione di “esperti” che lavori in modo pressoché autonomo da Governo e Parlamento e che sottoponga a tali organi un progetto di riforma. Lo svolgimento del proprio operato senza contatti con la politica può garantire un ampio margine di serenità, ma, d’altro canto, vi è il serio rischio che le soluzioni così elaborate pecchino di astrazione e vengano poi rigettate in sede di approvazione da parte del Governo e, specialmente, del Parlamento. Non si deve poi sottovalutare l’allungamento della tempistica che deriverebbe dall’adozione di una simile procedura: dopo il lavoro dei “tecnici”, infatti, l’iter dovrebbe ripartire da zero attraverso l’esercizio dell’iniziativa legislativa da parte del Governo o di qualche parlamentare. Se poi non vi fosse una totale consonanza tra la maggioranza parlamentare e le scelte “tecniche” si finirebbe per giungere a testi poco omogenei, frustrando lo scopo del riassetto, se non proprio al sostanziale incagliamento dei lavori.

Se viceversa si guarda al polo opposto della gamma di possibili soluzioni, adottandone l’estremo “politico”, si pensa ad una qualche forma di commissione parlamentare incaricata di redigere il progetto di riassetto normativo. In questo caso, una volta arrivati ad un testo, si potrebbe essere certi di una sua rapida approvazione, ma qui il problema sta proprio nell’elaborazione di tale testo: in primo luogo, infatti, la complessità della riorganizzazione del diritto esistente sarebbe un compito ben al di là delle capacità e delle competenze di un qualunque organo politico, costringendo quindi le strutture tecniche di supporto ad un serratissimo lavoro straordinario; in secondo luogo, per sua stessa natura una commissione parlamentare tenderebbe a privilegiare aspetti squisitamente politici, cercando di inserire, nel corpo del riassetto normativo, istanze sostanzialmente riformatrici; in terzo luogo – ma forse si tratta del rischio più grave – pur essendo la principale modalità attraverso la quale si esplica la sovranità popolare (o, forse, proprio per questo motivo), il Parlamento è costantemente schiacciato dalle esigenze del momento politico contingente e ben difficilmente permarrebbero le condizioni minime di serenità che sarebbero necessarie per portare proficuamente avanti un lavoro di proporzioni così enormi e di difficoltà così elevata.

Insomma: sia una procedura imperniata su un organismo esclusivamente tecnico sia il suo contraltare puramente politico non sembrano adeguati per perseguire e raggiungere gli obiettivi prefissati tramite un generale riassetto normativo.

Più appropriata, invece, appare una soluzione mista, che permetta un’interazione tra le istanze tecniche e il controllo politico. Specificamente, si propone di adottare una legge di delegazione che stabilisca i principi e i criteri cui si dovrà attenere il Governo nell’operare la riorganizzazione e la semplificazione della normativa primaria; l’Esecutivo adotterà decreti legislativi elaborati da un comitato comprendente sia esperti in tecnica di scrittura delle disposizioni sia esperti per ciascuna materia, distaccati da ogni singolo ministero, sia una limitata rappresentanza politica in forma paritetica tra maggioranza e opposizione. Considerando il numero non esiguo di persone che verrebbero coinvolte nell’operazione, sarebbe opportuno prevedere (forse già nella legge di delegazione) che i lavori debbano strutturarsi attraverso un doppio binario: svariati sottocomitati, ognuno dei quali si occupa di ciascuna materia, collegati tramite un coordinamento unitario.

In linea generale, i progetti elaborati dal comitato e contenenti norme primarie dovrebbero essere poi sottoposti al Consiglio dei Ministri, il quale li potrebbe adottare sentito il parere (obbligatorio ma non vincolante) di ciascun ramo del Parlamento. Successivamente il Consiglio dei Ministri e i singoli Ministeri potrebbero approvare i progetti contenenti norme secondarie.

#### 4.1.2 La prima fase di riassetto dello stock normativo.

Delineati gli elementi essenziali sulla procedura e sull'organo incaricato di elaborare il progetto di riorganizzazione normativa, si può ora passare ad esporre gli elementi essenziali che dovrebbero conformare e reggere la riforma e che, ragionevolmente, dovrebbero essere contenuti già nella legge di delegazione.

Si propone un procedimento a due fasi.

Nella prima fase dovrebbe essere redatto un progetto di riassetto minimo della normativa legislativa e regolamentare in grado di giungere alla:

a) sicura individuazione del testo vigente. Ciò significa non solo espungere le disposizioni esplicitamente abrogate (lavoro non particolarmente complicato), ma anche e soprattutto individuare i casi in cui il legislatore abbia dettato una nuova disciplina su un determinato argomento senza abrogare esplicitamente quella precedente (c.d. "abrogazione implicita"). A seguito di abrogazione implicita, infatti, il compito di decidere quale norma applicare al caso concreto viene lasciato integralmente all'interprete: egli deve analizzare la disposizione più risalente nel tempo e dedurne il precetto da essa recato, poi analizzare la nuova disposizione e, parimenti, estrarne la norma da essa recata. Infine l'interprete dovrà verificare l'incompatibilità della norma precedente con quella nuova e ritenere che la prima sia stata abrogata: come si può capire, quindi, formalmente la disposizione precedente resta nell'ordinamento e ciò può sempre condurre ad esiti interpretativi divergenti. In altri termini, come la dottrina ha ampiamente spiegato, l'abrogazione esplicita elimina ex nunc la disposizione dal diritto vigente, mentre l'abrogazione implicita si limita a far cessare la vigenza della norma recata dalla disposizione precedente; identificare le abrogazioni implicite ed esplicitarle significa svolgere un passaggio essenziale per la comprensione e la stabilizzazione dello stock normativo;

b) eliminazione di errori materiali e di altre antinomie. La fluviale produzione legislativa che ha caratterizzato questi ultimi decenni ha prodotto un sovrapporsi talmente veloce di disposizioni che, spesso, l'interprete non è in grado di pervenire ad una soluzione esegetica chiara, magari in termini di abrogazione implicita delle norme precedenti, ma si ritrova costretto a ricavare la disciplina applicabile alla fattispecie attraverso lavori ricostruttivi anche piuttosto audaci.

Eliminare gli errori materiali e, soprattutto, identificare e sopprimere le antinomie è un lavoro particolarmente raffinato e complesso, che può essere svolto solo da profondi conoscitori di ogni specifica materia: in questo senso sarà essenziale l'apporto dei tecnici ministeriali e la suddivisione dei compiti nei sottocomitati;

c) espunzione delle norme obsolete, non più efficaci o superate, anche alla luce della normativa e della giurisprudenza statali ed europee. Individuare e sopprimere norme definibili come "obsolete" o "superate" implica nuovamente una profonda conoscenza della materia e, specificamente, delle problematiche concrete che si pongono nell'applicazione della disciplina, ma è comunque necessario per fornire un assetto non contraddittorio al diritto vigente.

Per comprendere quale tipo di operazione si vuole proporre ci si consenta di esemplificare brevemente. Il codice di procedura civile prevede che ogni parte processuale debba dichiarare o eleggere un domicilio nel circondario del Tribunale presso il quale voglia radicare una controversia: in caso di mancato adempimento a questo onere, ogni notifica inerente il processo viene effettuata in cancelleria. Ebbene: l'onere di eleggere domicilio nel circondario del tribunale competente per territorio era connaturato ad una società in cui i mezzi di comunicazione a

distanza erano sostanzialmente riconducibili alla posta: obbligare le parti e gli avvocati ad avere un domicilio in un territorio limitato consentiva alla cancelleria di evitare che gli ufficiali giudiziari fossero costretti a percorrere in lungo e in largo il territorio della penisola per effettuare la notifica di una banale ordinanza.

Recentemente, però, a ogni avvocato è stato imposto l'obbligo di dotarsi di casella di posta elettronica certificata (p.e.c.),<sup>3</sup> ed è stato inserito nel medesimo c.p.c. l'onere di indicare un indirizzo di pec cui la cancelleria possa effettuare ogni comunicazione endoprocedimentale. Con questa innovazione tecnologica (prodromica alla definitiva introduzione del processo civile telematico), viene privato di significato l'onere di eleggere domicilio nel circondario del tribunale: in ogni caso, infatti, la notifica di un provvedimento assunto durante lo svolgimento di una causa non viene più compiuta tramite materiale consegna ad opera dell'ufficiale giudiziario, ma con semplice invio di un messaggio di p.e.c.

Nonostante ciò, l'onere di eleggere domicilio a pena di notifica in cancelleria è ancora espressamente sancito dal codice. Negli scorsi mesi, però, la Cassazione ha avallato un'interpretazione adeguatrice di tale disposizione, fondata sulla perdita dello storico significato posseduto dall'elezione di domicilio a seguito dell'introduzione dell'obbligo di indicazione della casella p.e.c.: qualora l'avvocato abbia regolarmente riportato in atti il proprio indirizzo di posta elettronica certificata ma abbia ommesso di dichiarare o eleggere domicilio nel circondario del tribunale, la notifica non dovrà essere effettuata in cancelleria, ma mediante invio alla casella p.e.c. Conseguentemente, la notifica alla cancelleria va ancora effettuata solo in un caso assolutamente residuale, cioè quando il difensore abbia ommesso sia di dichiarare o eleggere domicilio sia di indicare il proprio indirizzo di p.e.c.

Orbene: il lavoro del comitato dovrebbe identificare casi simili in cui in giurisprudenza (anche europea) siano emerse norme obsolete, provvedendo di conseguenza tramite un riallineamento del testo normativo alla prassi applicata o alle più recenti tecnologie disponibili.

- d) espunzione delle norme in contrasto con la Costituzione, con gli obblighi internazionali o con i vincoli comunitari. Non si nega come questa operazione abbia una profonda valenza politica, per cui si può immaginare che difficilmente possa giungere a risultati particolarmente incisivi: quantomeno, però, sarebbe necessario espungere dallo stock normativo le norme più in palese e datato contrasto con il quadro costituzionale e comunitario vigenti;
- e) individuazione di settori normativi per materia e loro relativa e successiva ripartizione in sottosectori normativi corrispondenti a sotto-ambiti materiali. Questo è il primo fondamentale passo per ottenere una profonda riorganizzazione dello stock normativo: il comitato dovrebbe individuare settori e sottosectori – articolati in una struttura ad albero – tramite i quali si possa classificare e suddividere il diritto. Il punto è cruciale: l'individuazione dei settori dovrà essere compiuta con la massima cura perché essi andranno a formare una prima versione della nuova struttura del diritto vigente. È chiaro, però, che la perfezione tassonomica dovrà essere temperata con le esigenze concrete, lasciando margini di necessaria elasticità;

3 Sul punto è intervenuto, dopo la conclusione del presente studio, l'articolo 52, comma 1, lett. b), decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) il quale ha tradotto in disposizione il menzionato orientamento della Cassazione. E' comunque necessario notare come questa riforma sia stata compiuta, ancora una volta, mediante un decreto legge e senza novellare il codice di procedura civile: il risultato è un peggioramento della qualità delle fonti, perché una norma essenziale in materia di notificazioni risulta ancor meno conoscibile da non specialisti

- f) attribuzione delle leggi e dei regolamenti vigenti ai settori e ai sottosegretari. Lo stock normativo è formato da un insieme di atti normativi, che molto spesso, purtroppo, contengono disposizioni riconducibili a materie diverse tra loro. In questa prima fase non si vuole ancora scomporre il contenuto degli atti normativi esistenti, ma si cerca di attribuire ciascun atto ad una sezione e sottosezione tra quelle identificate al punto precedente.

In questo modo si vuole giungere ad emanare tanti decreti legislativi quante sono le materie previamente enunciate: i singoli atti normativi verrebbero trasformati in partizioni e subpartizioni del decreto legislativo (libri, parti, titoli, capi, sezioni) che verrebbero rubricate innanzitutto seguendo lo schema tassonomico di cui sopra. Come detto, la produzione normativa odierna si caratterizza per la scarsa omogeneità di materia presente nei singoli testi normativi: è chiaro, quindi, che questa operazione di attribuzione di ciascun testo ad uno specifico settore e poi ad un relativo sottosegretario, potrà risultare anche largamente arbitraria e dovrà essere basata sulla ricerca della "materia prevalente" cui sia riconducibile il singolo atto normativo, operazione in fondo già ben nota perché massicciamente utilizzata dalla Corte costituzionale all'atto di verificare se singole norme o interi atti normativi dello Stato e delle Regioni siano stati adottati in ottemperanza alle rispettive sfere di competenza determinate dall'articolo 117 Cost. È bene precisare che questo "smistamento" degli atti normativi vigenti all'interno dei settori e dei sottosegretari dovrà coinvolgere anche la normativa secondaria: i regolamenti vengono emanati sulla base di autorizzazioni specifiche contenute nei testi legislativi, conseguentemente, si caratterizzano per un tasso di specificità e di omogeneità tendenzialmente superiore rispetto agli atti primari e ciò potrebbe rendere più agevole lo svolgimento di questa operazione. È solo il caso di notare che le compilazioni contenenti la normativa secondaria devono essere emanate non certo in forma di decreto legislativo (il che comporterebbe una surreale rilegificazione di tutta la normativa subordinata), ma dalle stesse autorità che li avevano emanati: è dunque opportuno prevedere che le compilazioni contenenti i regolamenti governativi siano distinte rispetto a quelle riservate ai regolamenti ministeriali e interministeriali;

- g) indicazione, in nota agli articoli dei testi legislativi, dei regolamenti che da questi traggono legittimità. Nelle compilazioni ad uso privato già esistenti, in nota agli articoli degli atti primari (e talvolta anche in nota al titolo dell'atto legislativo) sono indicati gli atti sublegislativi che traggono la loro legittimità dagli stessi: sarebbe opportuno che il comitato provvedesse ad inserire simili note anche nelle compilazioni che verrebbero emanate già durante questa prima fase di riassetto del diritto esistente.

Per evitare problemi interpretativi, sarebbe opportuno prevedere che tali note non facessero formalmente parte del testo delle disposizioni, e quindi non fossero sottoposte all'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, ma fossero introdotte quali semplici ausili editoriali alla lettura e alla comprensione del testo, senza valore di legge.

La massa di operazioni sin qui elencata non è certamente di immediata realizzazione, ma si ritiene che il comitato dovrebbe essere in grado di presentare i testi dei decreti legislativi per materia entro un anno, o massimo un anno e mezzo, dalla sua prima riunione.

#### 4.1.3 La seconda fase di riassetto dello stock normativo.

All'esito della prima fase dovrebbe emergere una prima sistematizzazione dello stock normativo: la situazione su cui si andrà ad operare in questa seconda fase è quella di un diritto primario vigente composto da tanti decreti delegati quanti sono i settori in cui è stata sistematizzata la legislazione, cui si collegano direttamente i testi regolamentari contenenti le norme di rango secondario, anch'essi parallelamente organizzati.

Il mero raggruppamento dei testi normativi non è però sufficiente per ottenere una piena suddivisione per materia, perché è necessario ricostruire un tessuto normativo il più possibile armonico e omogeneo, inoltre molto spesso nello stesso testo convivono disposizioni riconducibili ad ambiti ben diversi tra loro. La seconda fase del riassetto dello stock normativo si propone proprio di aggredire e risolvere questo problema: ciascun sottocomitato avrà il compito di analizzare un singolo decreto delegato elaborato nella prima fase al fine di:

- a) elaborare una struttura dogmaticamente coerente, unitaria e razionale della disciplina di ciascun settore, giungendo alla definitiva armonizzazione delle parti derivanti da ogni precedente atto normativo, in modo da non apparire più come una giustapposizione di precedenti atti normativi;
- b) espungere le disposizioni non riconducibili alla materia o alla sottomateria e ricollocarle negli ambiti adeguati.

La delicatezza di questa fase è sotto gli occhi di tutti: si tratta di effettuare uno scrutinio rigoroso che potrebbe implicare una manipolazione profonda dei testi normativi confluiti nei decreti legislativi. Si pensi, ad esempio, alle leggi finanziarie o “di stabilità”, piuttosto che ai decreti omnibus o alle “lenzuolate”, cioè a tutti quegli atti normativi che si sono storicamente contraddistinti per contenere provvedimenti numerosi (talvolta anche follemente numerosi) e di contenuto assolutamente variegato: per tutti questi atti si dovrà procedere ad una loro scomposizione e ad un contestuale ricollocamento delle singole disposizioni, o gruppi di disposizioni, nelle materie adeguate.

Ad esito di questo procedimento i singoli decreti legislativi – ciascuno ormai divenuto un testo unico armonicamente contenente tutta la disciplina realtiva ad una singola materia – dovranno perdere la loro individualità ed essere riuniti in una compilazione unica di cui diverranno semplici partizioni: sarebbe opportuno che l'intera compilazione delle norme aventi rango primario venisse adottata in forma di decreto legislativo unitario. Compilazioni distinte dovrebbero essere riservate alle fonti di rango secondario: seguendo il costante insegnamento del Consiglio di Stato, una compilazione dovrebbe essere riservata ai regolamenti governativi e una diversa compilazione dovrebbe contenere i regolamenti ministeriali e interministeriali, che si pongono su un piano gerarchico ulteriormente subordinato. In nota ad ogni articolo, o, se più opportuno, ad ogni partizione di queste compilazioni, dovrebbe essere citata la norma della compilazione legislativa in forza della quale la norma secondaria trae la propria legittimità; viceversa, in nota agli articoli e alle partizioni della compilazione di rango legislativo dovrebbero essere indicate perlomeno le norme secondarie che ne costituiscono l'esecuzione e l'integrazione.

L'approdo finale delle tre compilazioni deve necessariamente essere internet, il che, peraltro non è assolutamente qualcosa di strano, posto che già da alcuni anni funziona egregiamente il sito [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), che contiene una banca dati pubblica, aggiornata e tendenzialmente completa, del diritto statale vigente. Ebbene, le tre compilazioni potrebbero essere ospitate proprio in tale sito: le note di collegamento tra la compilazione di rango legislativo e le due di rango subordinato dovrebbero diventare link ipertestuali. In un secondo tempo sarebbe possibile e opportuno inserire, sempre in nota, collegamenti ipertestuali ad altri articoli o partizioni delle compilazioni che abbiano ad oggetto argomenti in qualche modo collegati.

Il quadro conclusivo dovrebbe essere tale da permettere a chiunque di ottenere un'informazione ragionevolmente completa in ordine alla disciplina vigente su un determinato oggetto: anche una persona non esperta del settore, infatti, dovrebbe essere in grado di navigare nella partizione della compilazione riservata alla materia cui è riconducibile l'oggetto della sua ricerca, procedere attraverso un percorso di progressiva specificazione di settore in sottosettore e

poi trovare le norme di suo specifico interesse nonché i regolamenti governativi e ministeriali ad esse collegati.

#### 4.2 *Gli interventi sul flusso normativo*

Sebbene mai proposti in questi termini, raggruppamenti non ufficiali degli atti legislativi vigenti sulla base del loro contenuto sono stati realizzati a livello regionale (anche se in modalità profondamente diverse da quelle proposte nel presente lavoro): un esempio particolarmente completo è quello posto in essere dalla Regione Veneto, che ha cercato di riprodurre in qualche modo le *consolidations* di area angloamericana.<sup>4</sup> A livello statale, come si è visto supra al par. 3.1, qualche similitudine con la qui proposta riforma dello stock normativo vi è certamente nell'emanazione dei codici di settore e di riassetto, specie successivi al 2003, anche se a tale iniziativa è completamente mancato sia un approccio rigorosamente sistematico, globale e meditato sia la necessaria attenzione politica.

L'intervento che si propone dal lato del flusso normativo, invece, non registra alcuna somiglianza rispetto ai progetti e ai tentativi precedenti.

L'obiettivo fondamentale è imporre al legislatore il rigoroso rispetto della compilazione scaturente dagli interventi sullo stock: ogni nuova legge deve quindi avere la forma di novella a tale testo. Ciò sia quando sorga la necessità di sostituire o abrogare disposizioni esistenti sia quando si voglia procedere a disciplinare un nuovo oggetto: in quest'ultima ipotesi la novella dovrebbe istituire una nuova partizione della compilazione, inserita nel punto di quest'ultima che tratti la materia più simile.

Gli strumenti che si propongono per raggiungere questo risultato sono due: l'introduzione dell'obbligo di adottare ogni nuovo atto normativo in forma di novella della compilazione che raggruppa le disposizioni del medesimo rango e la manutenzione costante delle compilazioni.

##### 4.2.1 L'obbligo di adottare gli atti normativi in forma di novelle delle compilazioni.

Il flusso di normazione deve potersi auto-collocare all'interno del sistema delle compilazioni, altrimenti il costante lavoro di manutenzione delle compilazioni diventa improbo e, soprattutto, si trasforma in una vera e propria fatica di Sisifo.

Per raggiungere un simile risultato ogni proposta di legge, innanzitutto, deve essere obbligatoriamente redatta in forma di novella della compilazione: in caso ciò non avvenga si possono immaginare sanzioni di tipo e intensità diversa. Si può disporre che la proposta debba, per ciò solo, considerarsi improcedibile, oppure si può sottoporla a sospensione, per cui la stessa non possa essere iscritta all'ordine del giorno nella commissione competente se prima non sia stata riformulata correttamente, oppure si può pensare di procedere tramite un rimedio di ufficio, incaricando le strutture parlamentari di correggerla in modo coerente con la compilazione: ad ogni buon conto, si deve fare in modo che una proposta non redatta in forma di novella alla compilazione non possa nemmeno iniziare il proprio percorso in Parlamento. Scartando le soluzioni burocratiche basate su riformulazioni d'ufficio delle proposte di legge, che possono non essere del tutto allineate al principio di sovranità popolare, si ritiene che la sanzione più adeguata sia quella dell'improcedibilità: un'impostazione così rigorosa dovrebbe spingere i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa ad un puntuale rispetto di un requisito che verrebbe forse finalmente percepito come essenziale.

4 <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pageContainer.jsp?n=33&p=33&c=2&e=35&t=0&>. Ad ogni modo, forme di reperimento degli atti normativi facilitate attraverso la loro classificazione tematica sono normalmente presenti nei siti istituzionali delle regioni.

Una regola simile nei confronti delle proposte di legge deve necessariamente essere disposta mediante una vasta riforma dei regolamenti parlamentari, che sono le uniche fonti cui la Costituzione riserva la disciplina dell'iter di formazione delle leggi.<sup>5</sup>

I decreti-legge e i decreti legislativi delegati, invece, meritano una breve riflessione suppletiva, in quanto si tratta di atti aventi forza di legge la cui creazione non può essere direttamente disciplinata dai regolamenti parlamentari. In questi casi è il Governo il soggetto cui imporre l'adozione di atti normativi nel rispetto della veste formale di novella alla compilazione. Una prima strada per ottenere tale risultato potrebbe essere quella di modificare la legge n. 400/1988, cioè la legge che disciplina l'attività del Governo, magari novellando l'articolo 14, che si occupa dei decreti legislativi, e l'articolo 15, che ha ad oggetto i decreti-legge, ma una simile modalità non sembra pienamente convincente perché non comporterebbe risultati cogenti: è ben vero che l'Esecutivo, in quanto parte della pubblica amministrazione, è tenuto al rispetto della legge, ma è parimenti vero che la Costituzione attribuisce allo stesso il potere di adottare norme aventi forza di legge, il che colloca il Governo non solo in posizione apicale nei confronti di tutta la p.a., ma anche in una situazione peculiare. Ai nostri fini, la conseguenza è che il Governo, emanando decreti-legge o decreti legislativi, potrebbe derogare espressamente alla legge n. 400/1988, rendendo completamente inutili le prescrizioni in essa contenute. Ma v'è di più: se il Governo non operasse una simile deroga esplicita, ma si limitasse a violare le prescrizioni della legge n. 400/1988 a quale sanzione andrebbe incontro? Sul punto la dottrina è sempre stata titubante: di certo non è possibile impugnare al TAR un atto legislativo, ma anche una eccezione di legittimità costituzionale potrebbe essere fondata solo se si attribuisse alla legge n. 400/1988 la natura di fonte interposta, il che è quantomeno molto controverso e non trova fondamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Insomma: imporre al Governo, mediante legge, regole sulla forma di atti di rango primario che l'Esecutivo stesso può adottare è un tentativo ontologicamente votato all'insuccesso. A favore di questa conclusione depone non solo l'analisi teorica appena esposta, ma anche l'esperienza concreta: a mero titolo d'esempio, con la legge n. 69/2009 è stato introdotto l'articolo 13-bis (rubricato "chiarezza normativa") il quale imporrebbe, tra l'altro, che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate". Ciò non ha impedito che il Governo abbia tranquillamente provveduto ad abrogazioni non solo implicite, ma addirittura innominate, come quelle contenute, a mero titolo d'esempio, nell'art. 3 del decreto-legge 138/2011, in materia di presunte "liberalizzazioni" delle professioni e delle attività economiche.

Nondimeno il problema di regolamentare in forma cogente gli atti normativi (e specie gli atti legislativi) del Governo può essere proficuamente affrontato da un diverso punto di vista. Per quanto riguarda i decreti delegati è sufficiente che nella legge di delegazione sia inserito sempre, in qualità di criterio cui l'esecutivo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, l'obbligo di adottare il decreto in forma di novella della compilazione. Al fine di limitare, sul punto, la discrezionalità delle Camere, che potrebbero omettere di inserire tale principio nel testo delle

---

<sup>5</sup> In realtà, nel bicameralismo perfetto attualmente vigente, basterebbe anche che il regolamento di una sola Camera fosse riformato nel senso indicato nel testo: per ottenerci la c.d. "doppia conforme", infatti, il progetto di legge dovrebbe comunque essere esaminato da ambedue i rami del Parlamento, e quindi dovrebbe essere dichiarato procedibile sia dalla Camera sia dal Senato. Dunque, anche se, per ipotesi, la riforma del regolamento fosse adottata solo in un ramo del Parlamento, comunque un testo non strutturato in forma di novella alla compilazione e approvato dall'altro ramo verrebbe semplicemente dichiarato improcedibile e non potrebbe mai giungere all'approvazione. L'adozione della riforma del regolamento da parte di una sola camera forzerebbe di fatto anche l'altra ad attenersi alla stessa tecnica legislativa.

proposte di legge di delegazione, sembra opportuno introdurre nei regolamenti parlamentari l'obbligo di prevedere sempre tale criterio, magari a pena di inammissibilità della disposizione contenente la norma di delega.

In relazione al decreto-legge nulla si può fare per il testo adottato dal Consiglio dei Ministri, se non limitarsi a prevedere nella l. 400/1988 l'obbligo di redazione del decreto-legge in forma di novella della compilazione e sperare che il Governo si attenga ad una simile norma che, invero, appare più un consiglio che un vero e proprio precetto: a maggior ragione, infatti, i casi straordinari di necessità e urgenza potrebbero legittimare il Governo a discostarsi dalla veste formale del decreto-legge eventualmente imposta dalla legge sull'attività dell'Esecutivo. Non si deve mai dimenticare, comunque, che i decreti-legge sono adottati e votati dal Consiglio dei Ministri, ma sono emanati dal Presidente della Repubblica, il quale ben potrebbe negarne l'emanazione in caso tali atti non rivestissero la forma di novella alla compilazione prevista, per ipotesi, dalla l. 400/1988. Si può intervenire in modo più stringente, invece, nella fase di conversione: il disegno di legge di conversione del decreto-legge è di iniziativa governativa, ma come tutti gli altri, sarebbe sottoposto alla regola dell'improcedibilità nel caso non rispettasse i succitati criteri formali. La coerenza con la compilazione si potrà forse perdere per sessanta giorni, dunque, ma potrà essere ripristinata subito dopo, tramite la conversione in legge.

Un breve accenno merita anche il flusso delle norme secondarie, che è spesso ben più abbondante di quello relativo alle norme di rango primario. In questo caso, per imporre all'Esecutivo il rispetto della compilazione può essere sufficiente una integrazione della legge n. 400/1988, ma, per evitare deroghe, è opportuno sancire anche, a livello di regolamenti parlamentari, l'inammissibilità di disposizioni contenenti norme in cui sia autorizzata, per uno specifico regolamento, una forma diversa da quella di novella alla compilazione.

Infine una riflessione sul coordinamento della tempistica della riforma del flusso con quella del riassetto dello stock: si ritiene che la riforma dei regolamenti parlamentari dovrebbe divenire efficace entro la conclusione della prima fase di riorganizzazione del diritto esistente. È importante che questo frangente temporale venga rispettato, altrimenti la produzione di nuovo diritto completamente disallineato rispetto ai decreti legislativi ottenuti alla fine della prima fase rischierebbe di rendere oltremodo difficoltoso, se non proprio impossibile, il passaggio alla seconda fase.

#### 4.2.2 Le revisioni periodiche

Nonostante tutte le cautele e le regole poste affinché la nuova produzione giuridica rispetti la forma di novella della compilazione e possa sostanzialmente auto-collocarsi all'interno della stessa, lo sviluppo del diritto è spesso tumultuoso e, purtroppo, dettato dalle esigenze politiche e mediatiche del momento contingente. È quindi possibile che talvolta le Camere cerchino di aggirare il divieto di improcedibilità di progetti di legge non conformi allo stile della compilazione: ciò può anche accadere in modo frontale, tramite la pura e semplice disapplicazione delle relative norme dei regolamenti parlamentari, l'arbitro della cui interpretazione resta sempre e comunque la singola Camera.<sup>6</sup> Sembra però più plausibile che si verifichino forme indirette e

<sup>6</sup> La giurisprudenza della Corte costituzionale è ancora sostanzialmente legata al principio secondo il quale i regolamenti parlamentari debbano essere considerati "interna corporis acta", e non fonti interposte. Ciò, in ottemperanza ad una visione tradizionale del Parlamento – sorta prima della diffusione delle costituzioni rigide e delle corti costituzionali – secondo la quale nessuno ha il potere di giudicare l'operato delle Camere se non le camere stesse. Da certa parte della dottrina contemporanea questa impostazione è considerata anacronistica, ma altri rilevano che essa costituisca una forma di espressione della volontà popolare che non può ritrovarsi subordinata alla magistratura.

subdole di elusione dell'obbligo di redazione in forma di novella di ogni nuovo atto normativo: può accadere, ad esempio, che una proposta di legge venga approvata in veste di nuova partizione (nuovo capitolo, nuovo titolo o addirittura nuovo libro della compilazione), mentre, più saggiamente, il legislatore avrebbe dovuto procedere attraverso puntuali interventi sostitutivi su partizioni e disposizioni già esistenti. Ciò accade anche oggi: sebbene le regole di buona tecnica legislativa precisino che sia sempre da preferire la sostituzione puntuale e l'integrazione di testi già esistenti, spesso vengono adottate leggi integralmente nuove che vanno a giustapporsi a quelle precedenti, con l'effetto di ribaltare sull'interprete l'opera di coordinamento intertemporale tra le norme. Ciò può avvenire per una sorta di inerzia, essendo certamente più agevole confezionare e approvare un testo ex novo, piuttosto che emendarne uno precedente, oppure in forza della necessità politica di agire velocemente, oppure anche solo per la difficoltà di identificare il quadro normativo esistente in riferimento ad un determinato oggetto.

Il lavoro del comitato, quindi, non può terminare con la creazione delle compilazioni della normativa primaria e secondaria, ma deve acquistare carattere permanente, trasformandosi in opera di costante manutenzione e razionalizzazione dell'esistente, come accade praticamente in tutta l'area angloamericana e nei Paesi interessati dalla colonizzazione britannica. A differenza di quanto succede in alcuni tra tali ordinamenti, il sistema costituzionale italiano non permette che il comitato possa autonomamente provvedere ad emendare il testo della compilazione di rango primario, perché il potere di effettuare anche solo minime modifiche agli atti aventi forza di legge è solo del Parlamento e può essere delegato esclusivamente al Governo: senza un passaggio parlamentare il comitato potrebbe solo aggiornare le note e i richiami ipertestuali, i quali non fanno parte del testo formalmente avente forza di legge. Il comitato non potrebbe nemmeno presentare autonomamente alle Camere una proposta di modifica delle disposizioni primarie vigenti, perché i soggetti in possesso del potere di iniziativa legislativa sono tassativamente elencati dalla Costituzione.

A questo punto si aprono tre scenari:

- a) si modifica la Costituzione attribuendo al comitato un potere legislativo "meramente correttivo", ma ciò potrebbe essere ragionevolmente considerato in contrasto con il superiore principio di sovranità popolare;
- b) si modifica la Costituzione attribuendo il potere di iniziativa legislativa anche al comitato;
- c) si consente per via legislativa al comitato di presentare le sue proposte di riforma al Governo, il quale potrà sceglierle se farle proprie e se tradurle in un disegno di legge da presentare al Parlamento, che, a sua volta, potrà liberamente decidere se e come darvi seguito. Va ovviamente notato che non sarebbe nemmeno ipotizzabile che il Governo trasformasse automaticamente le proposte del comitato in decreti legislativi, perché ciò implicherebbe una delega permanente del potere legislativo, in materia di manutenzione delle compilazioni, al Governo, in palese contrasto con l'articolo 76 Cost.

Sensata, ma non di immediata implementazione può apparire, la soluzione ipotizzata sub b): non si tratterebbe di un qualcosa al di fuori dell'ordinamento o in contrasto con principi supremi, posto che già adesso l'iniziativa legislativa è in capo anche ad un soggetto che non è rappresentativo della volontà popolare, cioè il CNEL.

A costituzione vigente, comunque, l'unica ipotesi praticabile è quella indicata sub c): si può solo imporre per legge al comitato di predisporre e presentare al Governo un progetto di revisione delle compilazioni a scadenze prefissate, ad esempio ogni biennio: peraltro, per quanto riguarda la compilazione dei regolamenti governativi e quella dei regolamenti ministeriali, l'adozione della proposta di modifica sarebbe piuttosto agevole e veloce, perché non necessiterebbe di alcun passaggio parlamentare.

Il procedimento di manutenzione delle compilazioni e, specificamente, di quella inerente gli atti primari può essere coronato dal successo solo se l'attenzione dell'opinione pubblica sia costantemente attratta sul tema della razionalizzazione del diritto e sulla sua semplificazione e fruibilità, altrimenti tutta la procedura rischia di trasformarsi in un vuoto adempimento burocratico. Per questo motivo sarebbe opportuno che il comitato istituisse sessioni stabili di consultazioni pubbliche, e ciò per stimolare una comunicazione in ambedue le direzioni: dal comitato verso la popolazione e i gruppi di interesse, attraverso relazioni sullo stato della normazione cui dovrebbe essere dato il maggior eco possibile, sotto il profilo mediatico, istituzionale e accademico, ma anche dagli operatori e dall'opinione pubblica verso il comitato, con *focus groups* tematici e spazi in cui ogni cittadino possa esprimere il proprio parere e la propria proposta di razionalizzazione e semplificazione del diritto esistente. I progetti degli interventi manutentivi periodici dovrebbero poi essere sempre sottoposti a consultazione pubblica: per quanto riguarda la manutenzione delle compilazioni di norme sub legislative, di solito a più elevato tasso di tecnicismo, la consultazione potrebbe però limitarsi, o quantomeno dare più spazio, agli operatori economici e ai portatori di interessi qualificati.

Un simile circuito comunicativo potrebbe portare risultati ben più soddisfacenti rispetto alle banali relazioni periodiche alle Camere, che passano completamente inosservate da parte del grande pubblico e diventano solo uno dei tantissimi documenti giornalmente trasmessi ai parlamentari.

#### 4.3 La normazione regionale e le fonti degli enti locali.

Quanto sin qui esposto ha come oggetto il solo livello centrale di produzione normativa, ma il sistema delle fonti è ormai ben più complicato ed articolato: anche senza considerare gli atti normativi delle Autorità indipendenti, infatti, è necessario affrontare il nodo della produzione normativa a livello regionale e locale, cioè provinciale e comunale.

Affrontare questo argomento significa innanzitutto riconoscere come il sistema normativo italiano stia ormai tenendo verso un policentrismo non stabilizzato: ciò dipende, in massima parte, dall'evoluzione del regionalismo che appare ben lungi dall'essere giunta ad un esito finale. Le regioni, previste dalla Costituzione del 1948 (tranne la Sicilia, già esistente) e, per quanto riguarda quelle a statuto ordinario, materialmente istituite solo all'inizio degli anni Settanta, erano state originariamente concepite dal costituente come enti preposti alla normazione di dettaglio in alcune, molto limitate, materie dotate di particolare impatto sulle realtà locali. Si trattava di certo di un superamento di un paradigma centralista esistente sin dall'unificazione e rafforzato durante il fascismo, ma il ruolo immaginato per le regioni era, in fondo, decisamente ridotto e sempre subordinato alla volontà del legislatore statale.

Dal 1977, e ancor di più negli anni Novanta, però, si registra un progressivo aumento delle competenze amministrative regionali, che diventano così tante da oscurare il ruolo legislativo della regione, giungendo addirittura a snaturare il significato stesso di questi enti nell'architettura istituzionale: da centri di normazione locale, così come pensati dal costituente, le regioni diventano sempre più centri di amministrazione locale dotati anche di potere legislativo. Ciò favorisce spesso sovrapposizioni di competenze tra le amministrazioni locali, le articolazioni territoriali dell'amministrazione statale e la nascente amministrazione regionale. Oltre a problemi di giustapposizioni sempre più frequenti tra le rispettive attribuzioni, questo processo reca con sé altre due gravi conseguenze: in primo luogo, si nota un forte aumento dei dipendenti pubblici, perché viene letteralmente creato dal nulla un nuovo livello di amministrazione ed è superfluo sottolineare che se si fosse rispettato il disegno istituzionale originario ciò non sarebbe accaduto; in secondo luogo, le regioni diventano centri di spesa pubblica sempre più mastodontici e

fuori controllo, in particolare a partire dagli anni Ottanta e Novanta del XX secolo, periodo in cui il Servizio Sanitario Nazionale viene sostanzialmente regionalizzato. Su quest'ultimo aspetto, peraltro, non si può non evidenziare come ad un'autonomia di spesa sempre più vasta non sia corrisposta una parallela autonomia di entrata: le regioni sono quindi enti a finanza quasi integralmente derivata, ma dotati di una poderosa capacità di spesa, il che pone le basi logiche per un dissennato ed irresponsabile aumento degli sprechi.

All'incremento di funzioni amministrative consegue un discreto aumento di produzione normativa sub primaria regionale, ma il vero salto di qualità si deve registrare a seguito della riforma costituzionale del 2001, che amplia in modo notevole le competenze legislative e regolamentari delle regioni a statuto ordinario, eliminando di fatto il significato della distinzione tra queste e le regioni a statuto speciale.

Non è la sede per affrontare le svariate problematiche che sono conseguite alla riforma, né per tentare una qualunque forma di giudizio sulla stessa: ai nostri fini basta registrare due elementi fondamentali. Innanzitutto la realtà italiana attuale non presenta un sistema delle fonti, ma ventidue sistemi coordinati tra loro, quindi una visione esaustiva della disciplina che si applica ad una certa materia sarà possibile solo conoscendo in quale regione (o provincia autonoma) si collochi la fattispecie che si vuole esaminare; il secondo punto fondamentale è che i meccanismi di coordinamento tra le fonti statali e quelle regionali non permettono una razionalizzazione imposta dal centro.

Il combinato disposto di queste due constatazioni implica che il riassetto di stock e flusso di normazione dovrebbe comprendere anche gli ordinamenti regionali, ma anche che sia impossibile operare in tal modo in forza di una scelta unitaria, centrale, magari contemporanea a quella inerente le fonti statali.

Nella vigenza dell'attuale Costituzione, insomma, la riorganizzazione degli atti normativi regionali deve essere, in linea di principio, una scelta autonoma di ciascuna regione. Puntualizzato ciò, è comunque possibile favorire dal centro comportamenti virtuosi a livello regionale: si può suggerire, innanzitutto, un protocollo d'intesa in cui ogni regione si impegni ad una profonda opera di riassetto di stock e flusso normativo. Si potrebbe poi favorire l'adesione a tale protocollo attraverso incentivi fiscali: ad esempio lasciando alle regioni più margini di manovra in materia di imposte regionali o lasciando sul loro territorio una quota più elevata di gettito dei tributi statali.

A parte questo problema, dal punto di vista meramente tecnico il riassetto delle fonti regionali non comporta particolari problemi, perché è possibile, in linea di massima, riprodurre su scala regionale lo schema già visto in relazione alle fonti statali, con una importante modifica: il decreto legislativo non è previsto tra le fonti del diritto regionale, quindi il comitato predisporrà i progetti di riorganizzazione e di manutenzione delle compilazioni che, per quanto riguarda le disposizioni aventi forza di legge, dovranno essere fatti propri dalla Giunta che li presenterà al Consiglio. Gli altri elementi fondamentali della riorganizzazione delle fonti restano pressoché invariati: gli interventi sul flusso implicano una modifica dei regolamenti consiliari, mentre per gli atti subprimari basteranno regolamenti di giunta.

Resta da garantire il raggiungimento della finalità essenziale di tutto il lavoro, cioè l'agevole reperibilità, da parte anche di non addetti ai lavori, di tutte le norme che regolano una determinata materia. Ciò implica la creazione di un coordinamento tra le compilazioni statali e quelle regionali (nonché delle province autonome): questa esigenza può essere soddisfatta da un rigoroso apparato di rinvii in nota, in grado di informare il lettore delle compilazioni statali – partizione per partizione e, ancor meglio, articolo per articolo – di quali siano i punti delle compilazioni regionali che si occupano della stessa materia o degli argomenti che sono direttamente coin-

volti. Questo reticolato di note va immaginato anche a senso inverso, cioè a corredo delle compilazioni regionali con i riferimenti alle compilazioni statali.

Il compito di elaborare le note graverebbe integralmente sul comitato, e sui singoli comitati regionali (e sarebbe auspicabile che questi organi interloquissero tra di loro) e, come già accennato, tutto l'apparato dovrebbe rimanere solo a livello informativo ed editoriale, senza essere sottoposto ad approvazione e, quindi, senza divenire parte delle norme stesse. È evidente che, immaginando le compilazioni dal punto di vista cartaceo, fornire il quadro di una disciplina anche attraverso richiami in nota possa apparire abbastanza arduo; se invece si accetta un'impostazione secondo la quale le compilazioni dovrebbero avere principalmente (se non esclusivamente) forma di pubblicazioni su internet, il problema si riduce notevolmente: di fatto le note non sarebbero altro che link ipertestuali tramite cui qualunque utente potrebbe navigare agevolmente tra le compilazioni richiamate.

## 5. Il lato sostanziale della semplificazione: deregolamentazione e semplificazione.

La tesi del presente lavoro è che la semplificazione passi strutturalmente attraverso una profonda riorganizzazione delle fonti del diritto, e in relazione a ciò si è avanzata la proposta articolata nel paragrafo precedente. Come già precisato, però, il procedimento semplificativo trova, nel riassetto del diritto e della sua produzione, solo uno strumento prodromico agli interventi sostanziali: una normativa confusa e oscura genera contenzioso ed è un grave fattore di complicazione, ma una normativa zeppa di oneri e adempimenti riversati a piene mani su famiglie e imprese, per quanto chiara e di agevole comprensione, resterà sempre di complessa esecuzione e costituirà sempre e comunque una sorta di *corvée* gravante su tutti.

Ora, ai fini della presente esposizione gli adempimenti e gli oneri burocratici possono teoricamente essere suddivisi in due categorie, che poi, nella pratica, sono di difficile distinzione.

In primo luogo, vi sono adempimenti che derivano precipuamente (o esclusivamente) dal giustapporsi di diverse discipline, spesso aventi scopi diversi tra loro. In relazione a questi oneri la riorganizzazione formale del diritto proposta nel paragrafo precedente potrebbe essere sufficiente a fornire una semplificazione. Ciò, ovviamente, senza considerare le resistenze che deriverebbero dagli organi e dagli uffici che, nel tempo, sono stati creati proprio allo scopo di gestire tali oneri: è chiaro che eserciterebbero pressioni conservative finalizzate a far ritenere che detti adempimenti siano essenziali per il regolare svolgimento di un'attività, piuttosto che per la tutela del pubblico o dell'ambiente.

In secondo luogo, però, vi sono oneri e adempimenti che derivano soprattutto dal fatto che lo Stato ha deciso di occuparsi di ambiti della vita umana che potrebbero ben più proficuamente essere lasciati all'iniziativa privata: come visto *supra*, al par. 2, la filosofia dello stato sociale è ormai divenuta la filosofia dello "stato massimo".

Semplificare, allora, significa necessariamente ridurre la sfera di intervento dei pubblici poteri: la semplificazione va di pari passo con il ritrarsi dello stato da ambiti ulteriori rispetto a quelli che gli erano tradizionalmente riconosciuti prima del Novecento. E qui è bene sgomberare il campo da un possibile equivoco: oltre che regolamentare meglio, semplificare significa deregolamentare, non delegificare. Gli esperimenti di delegificazione che si sono visti negli ultimi due decenni hanno infatti dimostrato ampiamente come tale pratica comporti solo un aumento della velocità di produzione normativa: una volta in cui un determinato oggetto sia disciplinato da un regolamento governativo o, addirittura, da un decreto ministeriale, lo stesso sarà molto più suscettibile di pronte modifiche rispetto ad un atto legislativo. Ciò comporta una maggiore malleabilità del diritto alla volontà del Governo in carica, perfettamente in sintonia con un

progressivo rafforzamento dell'Esecutivo rispetto agli altri poteri dello stato, e, specificamente, con la trasformazione del Governo nel principale artefice del diritto, cioè nella sostituzione dell'Esecutivo al Parlamento quale organo centrale delle dinamiche giuridiche. Questo sviluppo, chiaramente identificato dalla dottrina contemporanea, non è una caratteristica specifica italiana ma interessa tutti i Paesi occidentali, a partire proprio dagli Stati Uniti in relazione al notevole incremento dei poteri che la giurisprudenza e la prassi hanno riconosciuto al Presidente: probabilmente si tratta di una risposta spontanea all'incredibile aumento della velocità dei mutamenti e della circolazione delle informazioni che ha caratterizzato gli ultimi decenni di vita delle società umane, ma è forse anche la reazione al periodo che, più di tutti gli altri nella storia, ha visto prevalere il ruolo del Legislativo rispetto ad ogni altro potere, iniziato con la concessione del suffragio universale e giunto al suo apice dopo la seconda guerra mondiale. Ad ogni modo, la delegificazione non ha dato buona prova di sé sotto il profilo della semplificazione, perché ha permesso alle strutture ministeriali di elaborare ed implementare soluzioni anche troppo velocemente, tanto da apparire talvolta raffazzonate, e ha consentito al Governo di normare anche aspetti minimi delle attività dei cittadini, senza alcuna visibilità e, di fatto, senza alcun controllo da parte dell'opinione pubblica. Oltre al naturale incremento del numero di disposizioni e della loro complessità, questa dinamica ha anche favorito lo svilupparsi di soluzioni, meccanismi e adempimenti squisitamente burocratici, pensati nelle stanze dei ministeri e quindi lontani dalle esigenze degli operatori; a tutto ciò si deve sommare, come già accennato, l'accresciuta velocità nel loro mutamento, che ha contribuito non poco a complicare ulteriormente il quadro.

Il fallimento delle esperienze di riassetto normativo di settore e delle "semplificazioni" che periodicamente si riproducono in forma di decreti-legge, in fondo, sta proprio in questo: si può pensare di rispondere alle esigenze tramite una normazione più veloce, quindi delegificando, si può cercare di snellire la massa di adempimenti che gravano su cittadini e imprese, magari anche implorando l'aiuto degli strumenti informatici, ma emergerà sempre la necessità di aggiungere qualche altro onere o di aggiungere qualche altro passaggio amministrativo.

Su questo saliente, purtroppo, non è possibile predeterminare un percorso riformatore: la semplificazione mediante la deregolamentazione postula un radicale mutamento culturale. Deregolamentare, infatti, vuol dire non solo rinunciare all'idea secondo cui lo Stato e gli enti pubblici abbiano il compito e il potere di intervenire in ogni ambito della vita delle persone e delle imprese, ma anche prendere atto che non corrisponde al vero l'equivalenza tra norma e diritto creato dallo Stato. Effettivamente, lo sviluppo dello stato sociale ha ingenerato nei cittadini l'illusione che la risposta ad ogni domanda, la soddisfazione di ogni desiderio, la risoluzione di ogni problema possa ottenersi tramite nuove "regole", o meglio chiedendo al Parlamento e al Governo di approvare nuove disposizioni: questo atteggiamento ha prodotto svariate forme di deresponsabilizzazione degli individui e delle organizzazioni sociali, ma, per quanto interessa sotto il profilo della produzione del diritto, ha dato luogo ad un susseguirsi di norme recanti adempimenti burocratici sempre più pesanti. Generalmente, poi, gli obiettivi perseguiti dal legislatore non vengono raggiunti, ma l'opinione pubblica non si pone il dubbio che "nuove regole" o "più regole" siano la soluzione: il Parlamento e il Governo, semplicemente, vengono sottoposti a continue pressioni finalizzate alla produzione di nuovo diritto. D'altra parte, la politica, ansiosa di ricercare un consenso non più ancorato alle ideologie novecentesche, foraggia l'illusione nell'onnipotenza normativa – cioè della propria stessa onnipotenza – assecondando le pulsioni dell'opinione pubblica e talvolta anche cavalcandole.

La deregolamentazione, nocciolo sostanziale della semplificazione, passa dalla porta stretta del superamento di questo substrato culturale e passa dalla presa d'atto che il diritto positivo non può giungere a tutto (anche se è capace di tutto...) solo con un testo promulgato dal Presiden-

te della Repubblica: deregolamentare significa accettare che solo alcuni ambiti, strettamente limitati e tradizionalmente oggetto dell'attenzione dei pubblici poteri, debbano essere oggetto del diritto statale. Ma deregolamentare non significa creare una società senza regole, come purtroppo ritiene l'impostazione culturale secondo la quale per la soluzione di ogni problema sia necessario rivolgersi ai pubblici poteri: al di fuori del diritto positivo non c'è la legge della giungla, ma la società formata dalle innumerevoli interazioni tra gli individui.

La giungla, piuttosto, è proprio il regno del diritto positivo contemporaneo: ogni interesse organizzato, ogni gruppo di pressione, ogni potere economico o sociale combatte per ottenere il consenso che gli possa permettere – democraticamente – di imporre norme a proprio favore. I casi sono talmente numerosi da costituire il nerbo del diritto positivo, vi sono poi alcune ipotesi lampanti, in cui questo meccanismo non riesce più ad ammantarsi di nobile “dialettica democratica”, ma emerge nella sua vera natura di prevalenza del più forte sul più debole, sebbene mediante il voto e non con la spada.

*Ubi societas ibi ius*, recita un antico broccardo latino: è una formula che sintetizza mirabilmente come il formarsi di un tessuto di regole scaturisca attraverso un complesso e lento processo di emersione e selezione dalle prassi private, a prescindere dall'uso e dall'esistenza del potere pubblico. Deregolamentare, quindi, vuol dire lasciare all'autonomia privata lo spazio più ampio possibile affinché si sviluppino regole spontanee, non elaborate dalla forza ma dal consenso: il vero significato della deregolamentazione è un diverso procedimento di formazione delle norme, non più basato sull'uso del potere pubblicistico (sebbene articolato tramite una forma democratica), ma una tecnica imperniata sulla trattativa privata e sullo sviluppo lento di norme, anche consuetudinarie, progressivamente sempre più adeguate alle fattispecie che si pongono all'attenzione degli operatori.

Alla luce di queste riflessioni appare utile presentare un breve *case study* contenente alcune ipotesi macroscopiche di semplificazioni che si possono ottenere tramite deregolamentazioni di tipo e contenuto diverso tra loro, accomunate dal presupposto secondo cui lo stato debba rinunciare alla volontà di disciplinare ogni aspetto della vita umana.

### **5.1. Il condominio: deregolamentazione senza abrogazione.**

L'ambito condominiale è unanimemente riconosciuto come uno dei settori in cui la conflittualità è più elevata in tutto il panorama giudiziario italiano: il diritto condominiale è complesso, oscuro, di applicazione ondivaga e troppo spesso lasciato nelle mani delle correnti della giurisprudenza. Per cercare di sgravare i tribunali dall'immane massa di controversie in tale materia, il legislatore ha anche cercato di attribuire la competenza su molte di esse ai giudici di pace, con esiti decisamente poco convincenti e, in un certo qual modo, paradossali: si è sviluppato tutto un nutrito filone giurisprudenziale avente ad oggetto la distinzione delle competenze, in materia di condominio, tra tribunale e giudice di pace!

Il condominio è disciplinato dal codice civile come una forma particolare di comunione: le norme vigenti sino al giugno del 2013 risalgono agli anni quaranta ed erano pesantemente criticate dalla dottrina in quanto ritenute non più in linea con le evoluzioni conosciute dalla realtà dei condomini nell'ultimo mezzo secolo. Dopo molti anni, questo movimento di opinione è riuscito a partorire una complessiva riforma del settore: molte più norme della versione precedente, ovviamente per venire incontro alla domanda di “giustizia” e di “regole” richiesta dai cittadini.

Purtroppo l'approccio tenuto dalla riforma manifesta chiaramente la totale assenza di comprensione dei motivi che generano – e che genereranno ancor di più – l'ipertrofia del contenzioso condominiale.

Il condominio è il luogo in cui vive la maggior parte degli italiani, è lo spazio più privato della persona umana: la propria casa. Ognuno vuole potersi comportare, almeno in casa propria, come desidera, anche lasciando libero sfogo alle proprie manie e alle proprie fobie: il condominio e la casa sono i luoghi in cui spendiamo la maggior parte della nostra giornata e della nostra stessa esistenza. In sintesi, il condominio, quale proiezione della propria personalità, è ciò che rappresenta graficamente e visivamente meglio la sfera di libertà e di intangibilità che ogni individuo, naturalmente, desidera sia posta intorno a sé. Queste considerazioni dovrebbero far comprendere la base profonda del contenzioso condominiale: le turbative create da terzi nella nostra sfera privata sono vissute come aggressioni feroci, anche se, oggettivamente, si esplicano magari solo in un parcheggio fuori posto, in un limitato frastuono proveniente dall'appartamento accanto o nell'occupazione di 5 cm<sup>2</sup> di cortile. Disciplinare un ambito così particolare, insomma, è un'attività estremamente delicata perché significa imporre regole che entrano nella vita privata e quotidiana di decine di milioni di persone: per ottenere una normazione adeguata è necessaria una notevole flessibilità, perché le fattispecie che si possono verificare concretamente sono infinite. Ma, soprattutto, si pone una domanda fondamentale: fino a che punto lo stato ha il compito di disciplinare la vita del condominio?

La normativa presente nel codice civile del 1942 – in ciò ampiamente confermata dalla recentissima riforma – sembra ignorare tutte queste considerazioni: il modello di gestione del condominio è unitario e la legge si spinge a regolamentare aspetti anche di estremo dettaglio. In particolare, le possibilità di derogare al modello legale sono estremamente ridotte e questo è il vero fulcro del problema: piuttosto che fornire una disciplina suppletiva, da adoperare in caso di mancanza di autoregolamentazione, la legge detta una serie di norme seccamente imperative. *One size for all*, senza significative possibilità di fuga. Così, i regolamenti di condominio sono visti come documenti pressoché superflui, infatti molto spesso sono addirittura assenti: possono disciplinare liberamente pochissimi aspetti, appena escono dal loro limitatissimo campo di operatività, sono soggetti alla impietosa mannaia della nullità.

Da ciò scaturiscono due conseguenze che stanno alla base del proliferare del contenzioso: da una parte vi è la frequente sensazione che la legge non fornisca risposte adeguate ad esigenze che ciascuno di noi ritiene soggettivamente importanti, dall'altra parte si lascia la possibilità di invocare la legge a chi voglia eludere norme del regolamento condominiale perfettamente conosciute e accettate, ma che, semplicemente, non voglia rispettare.

La semplificazione del settore e la sua progressiva riconduzione ad un livello accettabile di conflittualità è invece a portata di mano attraverso un oculato intervento di deregolamentazione: piuttosto che pensare di rendere sempre più fitte e dettagliate le maglie del "modello legale uniforme" di gestione del condominio, come ha chiaramente fatto il legislatore in occasione della riforma appena entrata in vigore, sarebbe sufficiente lasciare il massimo spazio possibile all'autonomia contrattuale dei condomini. Ciascuno dovrebbe essere lasciato libero di scegliere il modello di convivenza che più è consono al proprio carattere e al proprio modo di vita: nell'acquistare o nell'affittare un appartamento ogni persona dovrebbe essere posta nelle condizioni di verificare non solo la metratura, il prezzo e la disposizione delle stanze, ma anche il set di regole che egli è chiamato ad accettare attraverso la stipula del contratto. Si pensa normalmente che la deregolamentazione passi attraverso l'abrogazione delle norme vigenti: spesso è così, ma, siccome il senso della deregolamentazione è ben diverso, vi possono essere ipotesi di deregolamentazione senza abrogazioni. Questo è il caso della disciplina del condominio: le norme dettate dal codice civile in tale materia potrebbero restare tranquillamente in vigore, ma dovrebbero divenire integralmente derogabili ad opera di regolamenti condominiali adottati in forma contrattuale.

Sebbene la dottrina, specie giuspubblicistica, ignori il fenomeno in modo pressoché totale, negli Stati Uniti questo modello è pienamente esistente: il territorio, addirittura, non deve nemmeno essere necessariamente parte di un comune (mentre non può non essere ricompreso nella contea e nello Stato) e, quindi, può dettare privatisticamente (leggasi contrattualmente) ogni norma sulla convivenza e, con alcuni limiti, sull'uso di ogni singola particella di suolo. Più di cinquanta milioni di americani vivono in città e borghi organizzati privatisticamente, perlopiù senza strutture comunali cui far capo, e non si tratta solo di paeselli sperduti nel lontano West, ma anche di agglomerati di decine o centinaia di migliaia di persone. È un fenomeno che va ben oltre le cosiddette "gated communities", cioè comunità chiuse e impenetrabili a disposizione dei benestanti, ma che comprende realtà di tutti i tipi, multietniche o meno, accessibili anche a persone a basso reddito o meno. Vi sono poi addirittura metropoli (è il caso di Houston) prive di piano regolatore: le norme sull'edificabilità dei suoli scaturiscono contrattualmente dalla libera interazione tra privati.

Ora, anche senza pensare di eliminare il principio secondo il quale ogni centimetro quadrato della penisola debba necessariamente essere parte del territorio di un comune, operazione che necessiterebbe di una riforma costituzionale, basterebbe rendere suppletivo il modello legale di gestione del condominio – cioè operante solo in caso di assenza di norma reperibile nel regolamento di condominio – per assistere alla creazione di forme completamente innovative di gestione dei caseggiati e dei complessi immobiliari: si va ben oltre l'assemblea e i millesimi, perché il limite è la fantasia dei condomini. E il punto sta proprio qui: se un condominio, poniamo, venisse gestito attraverso il principio un condomino-un voto, oppure attraverso meccanismi tipici delle società commerciali, ciò non lederebbe i diritti dei terzi e non coinvolgerebbe l'interesse pubblico, ma permetterebbe a tutti di ricercare soluzioni su misura. Come è stato fatto notare dalla dottrina più acuta, i regolamenti che disciplinano le comunità private americane sono più simili a costituzioni private che al modello attualmente esistente di regolamento condominiale italiano: chi acquista o affitta un immobile non prende in consegna solo quattro mura, ma sceglie un set di regole che si impegna di accettare e che rappresentano un bene suscettibile di valutazione economica, esattamente come la posizione dell'edificio o la disposizione dell'appartamento.

Rendere integralmente derogabili le norme dettate dal codice civile in materia di condominio non comporterebbe risultati immediati: come gli animali tenuti in gabbia per tutta la propria esistenza quando sono liberati tendono, in un primo tempo, a continuare a muoversi in uno spazio corrispondente a quello della propria cella, così, per inerzia e per abitudine, le modifiche significative ai regolamenti, e soprattutto la nascita delle tecniche di gestione più fantasiose, sorgerebbero solo dopo qualche tempo.

Ma una volta superata l'iniziale e comprensibile diffidenza, questa banale deregolamentazione si risolverebbe in una semplificazione significativa con connessa riduzione del contenzioso: da una parte aumenterebbe la sensazione di appartenenza alla propria realtà condominiale e l'adesione verso regole scelte e coscientemente volute, dall'altra parte ogni singolo regolamento sarebbe pienamente conforme alla specifica e unica situazione che contraddistingue ciascun condominio.

### ***5.2. La distribuzione del farmaco: deregolamentazione mediante abrogazione.***

La vendita del farmaco è un'attività particolarmente delicata sotto svariati profili: i preparati farmaceutici, in primo luogo, devono essere assunti con estrema cautela e solo sotto stretto controllo. Per questo motivo, di regola, l'uso dei farmaci è stabilito da un professionista – il medico – ed è somministrato da un altro professionista con specifiche competenze non solo

sanitarie, ma anche chimiche: il farmacista. Originariamente, la distinzione tra il ruolo del medico e quello del farmacista era ben delineata, perché il secondo non si limitava a rivendere prodotti preconfezionati, ma doveva avere la capacità di creare preparati galenici; ormai questa attività di laboratorio è passata decisamente in secondo piano, ma gli ambiti di operatività delle due figure professionali restano non sovrapponibili. In secondo luogo, l'organizzazione della sanità in Italia è strutturata tramite un'assicurazione pubblica universale finanziata dalla fiscalità generale, essa, quindi, copre anche la spesa per farmaci, che, anzi, costituisce una rilevantissima voce di spesa. L'accesso al farmaco, insomma, deve essere soggetto ad una regolamentazione pubblica anche perché in gran parte pagato dal fisco: il dualismo medico-farmacista dovrebbe anche fungere da filtro finalizzato a selezionare, tra le richieste provenienti dall'utenza, quelle meritevoli di accoglimento e quelle che, al contrario, debbono essere fermate, nell'interesse della salute dell'individuo e delle casse dell'erario.

Ora, sebbene il farmaco non sia un bene commerciabile come ogni altro, ciò non giustifica l'impressionante reticolo normativo che è attualmente vigente nella materia della sua distribuzione. Infatti, in base alla legge n. 475/1968 (così come svariate volte rivista e corretta, ma sempre confermata nella sua filosofia di approccio alla questione), un farmacista laureato e abilitato all'esercizio della professione non può assolutamente aprire una farmacia e iniziare a svolgere il proprio lavoro: l'apertura della farmacia è soggetta ad autorizzazione. Il numero delle autorizzazioni è rigidamente prefissato dalla legge in rapporto alla popolazione: questo sistema (comunemente noto come "pianta organica delle farmacie") viene generalmente giustificato in base all'esigenza di offrire una copertura omogenea su tutto il territorio nazionale, garantendo limiti minimi di redditività per l'esercizio dell'attività.

L'esistenza della pianta organica postula una complicatissima sovrastruttura normativa imperniata sulla l. 475/1968: vi sono regole minute che disciplinano la distanza minima tra una farmacia e l'altra, le quali giungono, addirittura, a determinare con legge che tale spazio debba "essere misurat[o] per la via pedonale più breve tra soglia e soglia delle farmacie" (art. 1, commi 4 e 8, l. 475/1968). Vi sono poi ovviamente norme che permettono alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di derogare "quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità lo richiedono" (art. 104, rd 1265/1934, come sostituito dall'art. 2, l. 362/1991).<sup>7</sup>

A tutto ciò si aggiunga che la distribuzione del farmaco è stata considerata, da unanime e costante giurisprudenza costituzionale, un oggetto riconducibile alla "tutela della salute", quindi afferente ad una materia soggetta a competenza concorrente tra lo Stato e le regioni: ogni singola regione ha dunque una propria normativa che va ad integrare quella statale, con ciò generando naturalmente altro contenzioso, questa volta di natura costituzionale, perché la sottile linea rossa che dovrebbe circoscrivere la competenza statale è costituita dalla ambigua e vacua formula dei "principi fondamentali" (art. 117, comma 3, Cost.).

Il funzionamento di un simile meccanismo prevede un costante impegno della macchina amministrativa locale affinché la pianta organica venga periodicamente aggiornata, come previsto

<sup>7</sup> Con la lettera b) del comma 1 dell'art. 11, D.L. 1/2012, n. 1, come convertito dalla l. 27/2012, peraltro, è stato inserito l'art. 1 bis l. 475/1968 che conferisce alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di istituire altre sedi farmaceutiche, in deroga alla pianta organica, nelle stazioni ferroviarie, negli aeroporti civili a traffico internazionale, nelle stazioni marittime e nelle aree di servizio autostradali ad alta intensità di traffico, dotate di servizi alberghieri o di ristorazione, purché non sia già aperta una farmacia a una distanza inferiore a 400 metri, nonché nei centri commerciali e nelle grandi strutture con superficie di vendita superiore a 10.000 metri quadrati, purché non sia già aperta una farmacia a una distanza inferiore a 1.500 metri.

dalla legge, in rapporto alle variazioni demografiche sul territorio, ed è una perenne fonte di discrezionalità e di cause: si è purtroppo sviluppato un filone giurisprudenziale legato ai ricorsi al TAR nei confronti di farmacie aperte senza il rispetto dei vincoli territoriali e contro autorizzazioni all'apertura di farmacie rilasciate immotivatamente in deroga alla pianta organica. Come accennato, la conflittualità giunge anche a livelli più elevati, anche sino alla Corte costituzionale: talvolta le regioni cercano di introdurre modifiche alla pianta organica, lo Stato si oppone, presenta ricorso in via diretta alla Corte costituzionale e lo fonda sulla violazione del limite dei "principi fondamentali", cosicché i giudici costituzionali sono chiamati a risolvere questioni minute e paradossali. In un ricorso sollevato dal Governo avverso una legge della regione Puglia, ad esempio, la Corte Costituzionale ha dovuto chiarire se il mero rapporto numerico tra sedi di farmacie e popolazione (variato, nella fattispecie, con legge regionale) assurgesse al rango di "principio fondamentale" della materia, peraltro concludendo in senso sostanzialmente positivo.

A fronte di questo ingarbugliatissimo impianto normativo, il sistema della pianta organica dimostra quotidianamente la sua fallacia: i concorsi non raggiungono l'obiettivo di coprire tutti i posti, e ciò perché ogni farmacista sa benissimo che accettare una sede disagiata non gli permetterà di ottenere guadagni accettabili e non gli permetterà nemmeno di acquisire concrete speranze di spostarsi in zone popolate e redditizie. Infatti, anche riuscendo a raggiungere punteggi altissimi e sommando i punti aggiuntivi derivanti dall'esercizio dell'attività in sedi svantaggiate, le farmacie posizionate nei punti migliori non saranno mai accessibili per il semplice fatto che non saranno mai poste a concorso: alla fine della propria vita lavorativa, infatti, i titolari delle migliori farmacie cedono l'autorizzazione ai propri eredi (se questi hanno deciso di intraprendere la medesima carriera professionale) o la vendono ad altri soggetti abilitati. Questo sistema, dunque, fallisce nel tutelare l'interesse pubblico che (apparentemente) si prefigge, ma, al contempo riesce perfettamente a garantire un mercato rigorosamente chiuso a tutto vantaggio dei farmacisti già titolari di autorizzazione, magari da generazioni. Contestualmente, a un'intera categoria di professionisti viene immotivatamente negata la possibilità di lavorare autonomamente: la stragrande parte dei farmacisti, specie più giovani, è costretta di fatto a prestare la propria attività alle dipendenze di altri farmacisti più fortunati, a meno di disporre di patrimoni ingentissimi (si tratta di svariati milioni di euro anche per farmacie poste nei centri urbani di cittadine di media e piccola grandezza) da investire nell'acquisto di autorizzazioni per sedi di farmacie poste in zone redditizie.

Il territorio non viene presidiato dalle farmacie, così che spesso i comuni assumono direttamente la gestione delle farmacie (è il fenomeno delle "farmacie comunali") a spese dei contribuenti, la disoccupazione e la sottoccupazione di professionisti altamente qualificati è ben più elevata di quanto potrebbe strutturalmente essere, si invogliano i giovani più promettenti a lasciare il nostro Paese semplicemente per poter esercitare all'estero il proprio diritto di lavorare nella modalità che ritengono più consona alle proprie capacità e non si incentiva lo sviluppo di forme innovative e imprenditoriali di distribuzione del farmaco, che magari potrebbero anche avere positive ricadute occupazionali.

Le evidenti tensioni prodotte da questo sistema chiuso e di profondo rigetto del mercato sfociano sistematicamente in altra produzione di diritto che si va a sovrapporre all'esistente, complicando ancor di più il panorama: senza entrare nei dettagli e senza alcuna pretesa di esauritività, dobbiamo comunque ricordare che la normativa del 1968 ha subito le prime modifiche rilevanti nel 1984, è stata poi innovata nel 1991 per poi essere nuovamente riformata nel 2006 e nel 2012. Nel 1991 è stato modificato il sistema dei concorsi per l'attribuzione delle autorizzazioni e si è ridotto il rapporto tra farmacie e residenti, nel 2006 si è tentata una prima timida

liberalizzazione, che ha permesso la nascita di esercizi commerciali (le c.d. “parafarmacie”) in cui possono essere venduti farmaci senza obbligo di prescrizione e farmaci da banco, nel 2012 si è agito nuovamente sul sistema concorsuale e sul rapporto farmacie/residenti, inserendo anche nuove ipotesi di deroga facoltativa.

Attualmente, quindi, la normativa sulla distribuzione del farmaco risulta frammentata in numerosi testi normativi: dal testo unico delle leggi sanitarie del 1934, passando per ogni riforma intervenuta dal 1968 ad oggi, per giungere sino a ogni singolo regolamento regionale.

Il caso della disciplina della distribuzione del farmaco, così come sinteticamente illustrato, è decisamente emblematico di come, talvolta, un procedimento di semplificazione mediante deregolamentazione richieda necessariamente l'abrogazione della normativa esistente: si può continuare a ideare nuove modalità di gestione della pianta organica, ma, per quanto si possa chiedere l'ausilio dell'informatica, per quanto si cerchi di introdurre autocertificazioni e sportelli unici, la substruttura sostanziale della normativa è talmente complessa e articolata che non si potrà mai giungere a una semplificazione decente.

Il presupposto culturale da cui partire è sempre lo stesso: lo stato deve rinunciare a forme di pianificazione e di controllo, favorendo la libera iniziativa individuale e riconoscendo che un assetto di mercato nella distribuzione del farmaco tenderebbe ad un'efficienza decisamente migliore rispetto ad ogni ipotesi di pianta organica. Partendo da ciò, lo stato dovrebbe limitarsi a tutelare gli interessi pubblici attraverso la garanzia che i farmaci vengano sempre venduti al pubblico solo da personale qualificato, e, per il resto, sottoponendo ogni aspetto del processo distributivo alle normali regole in materia di vendita: l'intera disciplina attuale dovrebbe essere, dunque, abrogata.

### ***5.3. Le province: deregolamentazione mediante riduzione degli enti pubblici.***

Normalmente il cittadino non è consapevole di quanti livelli di amministrazione pubblica gravino sul suo capo: comuni, province, regioni, stato e unione europea, ma in molti casi ci sono anche le circoscrizioni e le associazioni di comuni (cui, fino a poco fa si aggiungevano anche le comunità montane). Ad essi si affiancano numerosissimi altri enti di svariata natura: dagli enti-parco, ai consorzi obbligatori, dagli ambiti territoriali alle “agenzie”, per giungere sino alle società di diritto privato la cui proprietà è integralmente o sostanzialmente pubblica. La fantasia del legislatore si è letteralmente sbizzarrita nella creazione di nuove entità burocratiche finalizzate a risolvere un problema o a svolgere determinati compiti: l'ampliamento della burocrazia e delle fila dei dipendenti pubblici è l'ultimo anello della catena che parte dalla cultura secondo la quale l'intervento pubblico sarebbe la risposta adatta ad ogni e qualunque problematica.

Il rapporto tra complicazione normativa, da una parte, e dimensione/numero degli enti pubblici dall'altra è intuitivo e strettissimo, ma ha anche un risvolto di retroazione non immediatamente percepibile: così come l'istituzione di nuovi organismi comporta l'assunzione di nuovo personale, viceversa l'esistenza del personale rende estremamente complicata l'implementazione della scelta politica di abolire un determinato ente una volta che lo stesso sia stato creato. D'altra parte, i risultati di una pubblica amministrazione sono difficilmente valutabili attraverso un calcolo di costi/benefici, e quindi hanno gioco facile coloro che propugnano la difesa di ogni e qualunque ufficio cercando di dimostrare la sua pretesa utilità. Di certo ogni attività porta risultati, quindi ogni ente, in questo senso, è “utile”, ma questa – bisogna amaramente ammetterlo – è una logica funzionale solo a conservare i posti di lavoro pubblico esistenti. La conseguenza di questa particolare dinamica, in un certo qual modo “circolare”, è che non solo l'istituzione di nuova burocrazia implica la creazione di nuovo diritto e la complicazione di quello esistente, ma anche che, molto spesso, la presenza di un ente pubblico implica la creazione e la

complicazione del quadro giuridico esistente al solo fine di individuare un qualche compito da assegnare all'ente stesso.

Un esempio paradigmatico è costituito dalle province.

Le province nascono nell'ordinamento sabauda, su ispirazione del modello centralistico francese, come articolazioni territoriali del potere governativo, cioè come circoscrizioni di operatività dei prefetti: solo tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del XX secolo le province si evolvono sino a divenire veri e propri "enti locali", cioè enti esponenziali degli interessi della comunità locale e loro espressione. Nel sistema fascista esse recuperano la loro originaria funzione di *longa manus* del Governo, ma nell'assemblea costituente la corrente di pensiero prevalente ritiene di impostare un'Italia finalmente rispettosa delle singolarità del variegato territorio della penisola, prevedendo l'istituzione delle regioni. Alcuni membri dell'assemblea costituente, allora, ritengono che l'articolazione regionalista possa superare la necessità della presenza stessa della provincia, ma nel testo finale della Costituzione le province rimangono e, anzi, cristallizzano la propria posizione in forza della rigidità della Legge Fondamentale del 1948.

Com'è ampiamente noto, i veti incrociati tra la democrazia cristiana e il partito comunista, permettono la creazione delle regioni a statuto ordinario solo all'inizio degli anni Settanta: già in quel decennio emerge l'illogicità del mantenimento delle province. È pur vero, infatti, che, nell'originario disegno del costituente, le regioni dovrebbero limitarsi all'attività normativa, mentre l'attività amministrativa dovrebbe restare a loro aliena, ma, in tal senso, non esiste alcun vincolo e le neonate regioni divengono immediatamente titolari anche di funzioni amministrative attraverso un discusso procedimento di decentramento burocratico che ha il suo svincolo decisivo nel 1977. La situazione diviene molto confusa e bisognerà aspettare addirittura la l. 142/1990 per avere un minimo di chiarezza sulla distinzione dei compiti tra i vari enti locali: solo nella seconda metà degli anni Novanta le province iniziano ad avere competenze in qualche modo rilevanti.

Sotto il profilo della complicazione normativa, la conseguenza di questo articolatissimo processo evolutivo si percepisce analizzando attentamente le competenze che le leggi, statali e regionali, attribuiscono alle province e le modalità della loro indicazione: è evidente che esse vengano ricavate dal legislatore statale (ma anche da quelli regionali) attraverso vere e proprie forme di intarsio normativo, sottraendo qualche porzione di competenza ai comuni e distaccando, o delegando loro dalle regioni e dallo stato, qualche compito, o sub compito. Questa osservazione evidenzia il nocciolo del problema e, cioè, che sembrano invertiti i termini del rapporto fisiologico tra problematiche da affrontare e competenze di un ente pubblico: dal 1948 in poi ci si è trovati di fronte all'esistenza di un ente pubblico svuotato di senso e di competenze e ci si è quindi arrovellati disperatamente per individuare qualche lavoro da fargli svolgere.

Tra le attribuzioni delle province, le vicende della gestione delle strade e dell'edilizia scolastica sono decisamente interessanti: per quanto riguarda le prime, si è sottratta allo stato l'amministrazione di tratti di viabilità, normalmente curati dall'Anas, e la legislazione vigente si è banalmente arricchita di un nuovo tipo di strada, la "strada provinciale"; in relazione alle seconde, invece, si è scelto di attribuire la competenza ai comuni per l'edilizia della scuola dell'infanzia e per quella della scuola primaria e secondaria di primo grado (cioè per l'asilo, le elementari e le medie: cambiare le definizioni dell'esistente è una riforma sempre molto di moda), mentre l'edilizia per le scuole secondarie (cioè le superiori...) è stata separata dalla restante e attribuita alla provincia. È chiaro che, anche volendo togliere allo stato o a suoi enti la gestione di questi aspetti, si sarebbe potuto tranquillamente evitare di spezzettarli e lasciarli ai comuni, o magari alle regioni: è curioso, tra l'altro, che, anche in presenza di strade provinciali, talune regioni abbiano comunque creato enti ad hoc (come ad esempio "Veneto strade S.p.a.") per ammini-

strare strade di interesse regionale, a dimostrazione che si trova sempre un buon motivo per creare un ente ex novo.

Per confezionare definitivamente il quadro delle competenze provinciali si è reputato opportuno aggiungere qualche altra funzione inerente aree sovracomunali delineata con formule volutamente vaghe, tra cui, a mero titolo d'esempio: "difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità", "tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche", "valorizzazione dei beni culturali", "protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali", "servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale", "raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali".

Oltre a ciò "la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo", ma, soprattutto, "la provincia ... ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali".

Studiando la questione dal profilo della complicazione normativa emergono almeno tre rilievi:

- a) il frazionamento delle competenze costituisce la premessa migliore per favorire il proliferare di conflitti tra gli enti territoriali;
- b) le disposizioni che delineano il ruolo della provincia generano, a loro volta, fiumi di leggi e regolamenti, statali e soprattutto regionali, finalizzati a dettagliare il ruolo delle province in ogni settore interessato, nonché congegnati per delineare procedimenti amministrativi che contemplino necessariamente la presenza della provincia;
- c) i procedimenti amministrativi sono artificialmente allungati e complicati proprio per garantire un ruolo a tutti gli enti potenzialmente interessati. Si pensi, ad esempio, a quanti pareri (comune, soprintendenza, provincia, regione) possono essere necessari per ottenere un banale permesso di costruire che implichi una variante anche modesta agli strumenti urbanistici esistenti.

In questa fattispecie, dunque, deregolamentare significa necessariamente sopprimere le province e redistribuire i loro compiti tra lo stato, le regioni e i comuni: ciò comporterebbe quasi automaticamente lo snellimento di molte pratiche amministrative, anche in materia di edilizia, il cui iter è adesso rallentato da passaggi burocratici resi necessari per giustificare l'esistenza stessa e l'utilità della provincia.

Il legislatore, però, non sembra proprio muoversi su questa strada: la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), comunemente nota come "Legge Del Rio", ha salvaguardato il ruolo attuale delle province, attribuendo loro sostanzialmente le stesse funzioni già svolte in precedenza, e ha disciplinato le città metropolitane in modo del tutto simile. Di fatto, le città metropolitane non paiono altro che alcune province – le principali – cui è stato cambiato il nome. Peraltro, va notata e stigmatizzata con forza la tecnica normativa utilizzata da questo provvedimento legislativo: si tratta di un testo formato da un solo articolo composto da ben 151 commi (cui segue pure un allegato), veramente un pessimo esempio di strumento normativo per realizzare una "riforma" istituzionale.

## 6. Conclusioni. La semplificazione e la qualità delle fonti del diritto: la vera emergenza nazionale.

Il progetto di riassetto dello stock del diritto e di riorganizzazione della produzione normativa che si è avanzato nel presente lavoro è certamente ambizioso ma non è un'utopia: si tratta di una riforma perfettamente completabile in circa tre anni.

Di solito la principale contestazione dogmatica che viene avanzata nei confronti di ogni intervento finalizzato a rendere più rigorosa la forma della legislazione è quella secondo cui la tecnica non dovrebbe mai prendere il sopravvento sulla sovranità popolare che si esprime nel circuito rappresentativo Parlamento-Governo. Si tratta di una contestazione che, però, manifesta subito tutta la sua debolezza: la sovranità popolare, infatti, si esprime nelle forme e nei limiti previsti dall'ordinamento costituzionale, quindi migliorare la qualità delle fonti del diritto e rendere la normativa comprensibile costituisce uno strumento affinché la volontà popolare si espliciti in modalità tali da raggiungere meglio i propri obiettivi.

Un'altra possibile obiezione dottrinale verso la presente proposta è che essa potrebbe costituire un intralcio alla velocità di risposta del Parlamento e del Governo alle emergenze che si pongono, di volta in volta, all'attenzione dell'opinione pubblica. Anche in questo caso si tratta di una critica che non coglie nel segno: la produzione normativa in forma di novella alle compilazioni esistenti sarebbe solo una veste formale diversa, più elaborata forse, ma ogni ufficio legislativo degno di questo nome sarebbe perfettamente in grado di adempiere alle richieste dei politici nella tempistica attuale, senza ritardi di sorta. Gli sforzi che sono stati profusi a piene mani per far funzionare l'incredibile carrozzone dell'analisi di impatto della regolamentazione – questa sì in grado di bloccare l'iter di ogni legge e ben al di là delle capacità di un qualunque ufficio legislativo – sono di certo ben superiori a quelli che sarebbero necessari per attuare la riforma del flusso di normazione che si è proposta nel presente lavoro.

Altri potrebbero sostenere che ben difficilmente la politica sarebbe in grado di portare a termine un riassetto normativo di portata globale, perché un simile progetto verrebbe progressivamente sepolto da successive ondate di nuove "emergenze" e di nuove necessità, giungendo, alla fine, ad essere dimenticato dall'opinione pubblica. Di certo si possono immaginare sanzioni a carico dei membri del Comitato e dei ministri qualora gli stessi non si adoperino con la massima cura per realizzare il programma di semplificazione, ma è inutile eludere un punto fondamentale: senza una precisa volontà politica questa riforma è impossibile e, in un sistema democratico, la volontà politica c'è – e permane – solo se la problematica del degrado delle fonti del diritto viene percepita come fondamentale da parte degli elettori. In realtà questa è la prima delle emergenze nazionali, è l'ostacolo che impedisce sul nascere ogni riforma: una qualche proposta per la sua soluzione dovrebbe campeggiare in tutti i programmi elettorali, senza distinzione di partito. Essendo un problema tecnico, si può forse discutere di quali siano le strade migliori per affrontarlo e risolverlo, ma non è l'oggetto adatto per polemiche partitiche.

Si possono inventare alibi e cercare di spiegare che in una moderna democrazia l'opinione pubblica si interessa di altri argomenti, ma in molti Paesi di cultura angloamericana il sistema delle fonti è stato razionalizzato e riorganizzato in modi simili a quanto proposto sopra: si pensi al caso del Kenya, che certo non può essere addotto ad esempio come Paese particolarmente evoluto o industrializzato. Ebbene, anche in una realtà non esattamente tra le più avanzate del globo il diritto è stato riformato in modo che chiunque conosca la lingua inglese e sia capace di navigare su internet possa essere anche in grado di reperire online l'intero corpus di disposizioni vigenti, aggiornate e sistematizzate in capitoli suddivisi per argomenti: una visita al sito [www.kenyalaw.org](http://www.kenyalaw.org), in questo senso, è decisamente istruttiva.

Il problema è politico e culturale: si riassume nella impellente necessità che l'elaborazione delle soluzioni al comatoso stato del diritto italiano venga percepita come emergenza di carattere assoluto. Ma non si dica che una riorganizzazione radicale e globale delle fonti del diritto è impossibile: certo, ci si può rassegnare all'immobilismo, si può insistere a sostenere che i problemi siano "ben altri", ci si può appellare all'incapacità delle strutture amministrative o alla poca serietà della politica. Però, in estrema sintesi, rassegnarsi a che il diritto resti nella situazione attuale significa solo rassegnarsi al lento ed inesorabile declino italiano.

## IBL Special Report

### *Chi Siamo*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### *Cosa Vogliamo*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.