

Breve storia italiana della complicazione normativa

Serena Sileoni

*I legislatori [...] si sono perduti in inutili inezie;
sono finiti nei casi particolari [...]
hanno gettato i popoli nel disordine inseparabile dei cambiamenti.*
Montesquieu, *Lettere persiane*, lettera CXXIX, *Usbek a Redi*, a Venezia

Introduzione

A prima vista, la qualità della regolazione è una questione nata da pochi anni nelle democrazie occidentali, una urgenza frutto di una superfetazione normativa tipica degli Stati sociali, ignota alle forme di Stato precedenti. Ciò è vero, ma solo in parte.

A ben guardare, almeno in dottrina la questione della chiarezza e della ragionevolezza delle norme ha sempre accompagnato le regole su come fare le leggi, benché in maniera sporadica e spesso dipendente rispetto alle considerazioni circa il merito delle leggi.

Se non il problema della quantità, dunque, almeno quello della qualità della redazione delle leggi era chiaro fin dall'epoca biblica, e poi greco-romana, per diventare infine un abbozzo di scienza della legislazione in epoca illuministica. A queste riflessioni, la dottrina contemporanea ha aggiunto quelle relative appunto alla ipertrofia normativa, ovvero alla quantità, e non solo alla qualità, di una legislazione che, anziché essere fonte di ordine e certezza, è diventata fonte di insicurezza e caos.

Uno studio del Fondo Monetario Internazionale del 2003 a tal proposito ha stimato che il miglioramento della qualità della regolazione avrebbe potuto portare un aumento nel lungo periodo fino al 7% del PIL dei paesi dell'UE e a un incremento del 3% della loro produttività.¹ Ciò vuol dire che certezza e ordine non sono solo un bene in sé, per una pacifica convivenza sociale, ma sono anche beni strumentali al benessere economico, poiché solo l'affidamento a regole certe e stabili permette ai consociati, cittadini e imprese, di gestire oculatamente e con la dovuta serenità i propri affari.

È nota e diffusa, a tal proposito, la lamentela circa l'onere burocratico che le piccole e medie imprese italiane (PMI) devono sopportare per adempiere agli obblighi normativi; meno evidente, al di fuori degli addetti ai lavori, è invece

KEY FINDINGS

- Dagli anni Novanta, la semplificazione normativa si è posta all'attenzione del dibattito politico e scientifico, assieme alla semplificazione amministrativa.
- Il problema di “legiferare bene”, ovvero chiaramente e proporzionalmente alle necessità, è stato sempre presente, fin dall'inizio della società umana.
- Il paper ripercorre la storia della semplificazione normativa e in particolare il passaggio della qualità della regolazione da scienza giuridica a tecnica normativa.
- In particolare, si analizzano le tappe verso la nascita di una tecnica normativa a sé nello Stato italiano, partendo dal problema dell'unificazione del diritto dopo l'Unità d'Italia per arrivare ai nostri giorni.
- Tuttavia il sistema italiano soffre sempre più della complicazione normativa, il che fa supporre che quella della semplificazione sia una politica annunciata ma non perseguita.

¹ FMI, *When leaner isn't the meaner: Measuring benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe*, 2003.

Serena Sileoni è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

l'onere economico necessario ad affrontare quegli obblighi normativi. Si pensi soltanto che esclusivamente per i settori di *privacy*, ambiente, sicurezza, paesaggio lavoro e previdenza ogni PMI esborsa 16,2 miliardi di euro all'anno, con un'incidenza della spesa pari – secondo la Commissione europea – al 4,6% del prodotto interno lordo. È evidente, dunque, l'urgenza già sottolineata dalla stessa Confindustria² di alleggerire il peso con cui la legislazione prima e la burocrazia di attuazione poi schiacciano la realtà imprenditoriale italiana, spremendo tempo e denaro necessari ad interpretare ed eseguire gli obblighi imposti dalla legge.

Ciononostante la selva normativa resta oscura, per riprendere non solo l'immagine dantesca, ma anche l'aggettivo con cui, in Italia, è stata definita la legge nella metà degli anni Novanta.³

Il presente paper si propone di ripercorrere sommariamente i punti nodali che, nel corso della storia e in particolare della storia dello Stato italiano dal Novecento in poi, hanno fatto della qualità della regolazione (intesa d'ora innanzi anche come quantità) dapprima una riflessione congiunta alle più ampie riflessioni sulla "bontà" delle leggi, in secondo luogo una scienza giuridica indipendente, in terzo luogo una tecnica giuridica.

Soffermando poi lo sguardo sui problemi legati alla qualità della legislazione nell'epoca repubblicana, ci si chiederà se essa davvero possa essere considerata una tecnica giuridica neutra, o se forse non debba essere pensata come una scelta politica vera e propria.

Un dato, infatti, è certo. Nonostante i presunti sforzi della dottrina e delle istituzioni per migliorare la qualità della redazione delle norme e per sfoltire la selva delle regole esistenti, i cittadini e le imprese sembrano ancora avvinghiati da un intreccio normativo che, anzi, piuttosto che dipanarsi si complica ogni giorno di più. Grava su questo dato il dubbio che la complicazione normativa e l'inefficienza burocratica che ne può conseguire siano, piuttosto che un male necessario, una scelta politica.

L'esigenza di semplificare: la qualità della regolazione come scienza giuridica

Come già espresso, il concetto di tecnica normativa, e dunque la speculazione sulle e la preparazione delle regole per una buona legislazione, sono questioni moderne, nate con l'affermarsi del modello sociale di Stato. Tuttavia, la prescrizione di una legislazione chiara, coerente e proporzionale agli scopi da realizzare corre lungo tutta la riflessione filosofica occidentale, fin dagli albori del diritto.

Le stesse Dodici Tavole, volendo, possono leggersi come un concentrato chiaro di imperativi categorici minimi impressi sulla pietra per evitare la manipolazione di un diritto incerto in quanto tramandato oralmente.⁴

Ma è con Cicerone che la legge è *naturaliter* ordine e coerenza, poiché la legislatio, essendo un processo di disvelamento della ragione, con questa si identifica, e di questa assume i caratteri principali. Nella riflessione ciceroniana, dunque, legge e ordine si so-

² Confindustria, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa*, audizione presso la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, 13 gennaio 2009.

³ Il riferimento è a M. Aini, *La legge oscura*, Laterza, Roma-Bari 1997.

⁴ Devo questa intuizione al Prof. Pasquale Costanzo, i cui appunti per un *Codice del drafting*, redatti con F. Bailo, C. Badii, C. Fatta, M.T. Sagri, sono stati un'utile lettura per l'elaborazione del presente paper, specialmente per questo paragrafo.

vrappongono, *il diritto consiste nella natura*,⁵ con la conseguenza, che verrà esplicitata da San Tommaso d'Aquino e che sarà determinante per le riflessioni sulla resistenza e sull'obiezione di coscienza, che non è legge ciò che non si identifica con la ragione. Nel mondo antico, dunque, gli aspetti formali e sostanziali della legge, o meglio del diritto, si sovrappongono, senza che i primi possano esaminarsi indipendentemente dai secondi, ma con il merito comunque dell'individuazione della chiarezza e coerenza come una qualità intrinseca e ineludibile della legge. Non a caso, la prima opera di codificazione del diritto risale proprio all'Alto Medioevo, quando Giustiniano, per dirla con Dante, «dentro le leggi trass[e] il troppo e il vano».⁶ consegnando così alla storia il primo esempio di razionalizzazione dell'ordinamento giuridico.

Se nell'antichità gli aspetti formali del diritto si mescolavano a quelli sostanziali nella categoria del ragionevole, è solo con l'epoca dei Lumi che la qualità della regolazione comincia ad essere oggetto di analisi filosofica distinta e autonoma. Di fronte ad un diritto medioevale policentrico, confuso e plurale, rispetto al quale ci si era posti al più il problema della pubblicazione degli editti in forma chiara, a partire dal preilluminismo l'Europa che esce dal Medio Evo comincia a interrogarsi su come organizzare il sistema delle fonti e su come rendere tale sistema coerente e conoscibile, qualità queste necessarie per assicurare i cittadini dall'ineguaglianza, secondo Locke,⁷ e dall'incertezza, per Beccaria.⁸

È proprio costui a parlare tra i primi di "oscurità", affermando che «se l'interpretazione delle leggi è un male, egli è evidente esserne un altro l'oscurità, che strascina seco necessariamente l'interpretazione, e lo sarà grandissimo, se le leggi sieno scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi, non potendo giudicar da se stesso qual sarebbe l'esito della sua libertà, o dei suoi membri, in una lingua, che formi di un libro solenne e pubblico un quasi privato e domestico».⁹

E proprio l'interpretazione delle leggi, in primo luogo quella dei giudici, inizia in questo periodo ad essere analizzata come ulteriore fonte di incertezza e di oscurità, grazie alle riflessioni, allora originali, di Ludovico Antonio Muratori. Nel suo *Dei difetti della giurisprudenza*, il Muratori riprende proprio quell'opera di razionalizzazione del diritto che è il Codice giustiniano per dimostrare come la legislazione abbia assunto una funesta piega di complicazione, e come la legislazione e la giurisprudenza siano una testa di Idra, dove tanto più si cerca di recidere i serpenti tanto più essi si rigenerano numerosi: «Chiedete ora, qual sia il frutto di tanti libri, qual giovamento s'è sterminata mole di volumi abbia recato alla giurisprudenza. Sarà pur divenuta facile l'intelligenza delle leggi, spianato il cammino a giudicar rettamente. Tutto l'opposto. Ad altro non ha servito, né serve questo diluvio d'opere legali, se vi si farà ben mente, che a rendere la

5 Cicerone, *Le leggi*, edizione italiana a cura di Luigi Ferrero e N. Zorzetti, Utet, Torino, 1986.

6 Dante Alighieri, *Divina Commedia, Paradiso*, VI, 10-12.

7 Tra i limiti al potere legislativo Locke individua il limite di governare by established standing laws, promulgated and known to the people, and not by extemporary decrees, in *Two Treatises on Government*, 1690, II, CHAP. IX. "Of the Ends of Political Society and Government" 131.

8 «L'esperienza e la ragione ci hanno fatto vedere, che la probabilità, e la certezza delle tradizioni umane si sminuiscono a misura, che si allontanano dalla sorgente. [...] Da ciò veggiamo quanto sia utile la stampa, che rende il pubblico, e non alcuni pochi depositario delle sante leggi, e quanto abbia dissipato quello spirito tenebroso di cabala, di intrigo, che sparisce in faccia ai lumi ed alle scienze apparentemente disprezzate, e realmente temute dai seguaci di lui» (C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, V, "Oscurità delle leggi", 1764).

9 *Ibidem*.

giurisprudenza più difficile, imbrogliata e spinosa, e più incerti e dubbiosi i giudizi di chi dee amministrar la giustizia». ¹⁰

Contro questo «ammasso di leggi» e questo «labirinto di giurisprudenza», ¹¹ dunque, in epoca illuministica si comincia a delineare una scienza della legislazione come antidoto e come soluzione. In primo luogo, a Montesquieu si deve la dedica di un capitolo intero del suo *De l'esprit des lois* alle *Choses a observer dans la composition des lois*. Secondo l'Autore, lo stile deve essere conciso – come insegnano le Dodici Tavole, che definisce un modello di precisione – e semplice, poiché «l'espressione diretta si comprende sempre meglio di quella indiretta». Inoltre, «è essenziale che le parole delle leggi rivelino a tutti le stesse idee», e che, «una volta che si siano fissate bene le idee, non si utilizzino espressioni vaghe». Ancora, «le leggi non devono essere affatto sofisticate», poiché esse sono state scritte «per gente di media istruzione». Esse non devono quindi riflettere «l'arte della logica, ma la ragione di un buon padre di famiglia». Montesquieu ammonisce poi dal pericolo dei dettagli, ricordando che «i dettagli chiamano nuovi dettagli», e da quello dei cambiamenti, che debbono essere apportati solo se vi è una «sufficiente ragione». Infine, Montesquieu antivede quello che sarà uno dei mali peggiori della legislazione contemporanea, ovvero il ricorso all'eccezione, e avverte che «come le leggi inutili indeboliscono quelle necessarie, quelle che possono essere eluse indeboliscono la legislazione. Una legge deve poter spiegare i suoi effetti, e non bisogna consentire di derogarvi da una regola particolare». ¹² Benché le riflessioni montesquiviane sulla forma delle leggi siano ancora intrecciate al loro merito sostanziale, ritroviamo qui, come evidente, l'abbozzo di una teoria prescrittiva circa il modo di fare le leggi, che sarà ancora più organica ne *La scienza della legislazione* di Gaetano Filangieri del 1799. Anche in questa corposa opera le prescrizioni formali e sostanziali per una buona legislazione si intrecciano, tanto che il libro venne messo all'*Indice* per le considerazioni circa il rapporto tra diritto e religione, eppure esso fu una delle opere di maggior successo dell'Illuminismo, tanto che, si narra, Napoleone ne teneva un esemplare sulla propria scrivania.

Dall'Illuminismo in poi, dunque, le riflessioni su come scrivere una buona legge acquisiscono un valore prescrittivo che condurrà, con l'affermazione dello Stato sociale, a un vero e proprio dialogo tra le istituzioni e la dottrina sulla qualità della regolazione e farà sì che questa cerchi di affermarsi come tecnica normativa, oltre che come scienza giuridica. ¹³ Di questo passaggio daremo conto nel paragrafo successivo limitando le riflessioni allo Stato italiano. ¹⁴

¹⁰ L.A. Muratori, *Dei difetti della giurisprudenza*, IV, «De i difetti esterni delle leggi, e della giudicatura», 1742.

¹¹ Le espressioni sono di Verri e risalgono agli anni 1764-1766, riportate in P. Caroni, *Saggi sulla storia della codificazione*, Giuffrè, Milano, 1998, 205 ss.

¹² Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 29, XVI, «Choses a observer dans la composition des lois», 1748.

¹³ Si pensi all'effetto che ha avuto sulla pandettistica tedesca e, più in generale, sulla codificazione come semplificazione, il dibattito tra Friedrich Carl von Savigny, contrario alla codificazione, e Anton Friedrich Justus Thibaut, ad essa favorevole. V. la ricostruzione delle argomentazioni in *La polemica sulla codificazione*, a cura di G. Marini, ESI, Napoli, 1882.

¹⁴ L'analisi che segue prende come oggetto di indagine soltanto il contesto statale nel suo più ristretto significato, escludendo quindi un'indagine sugli ordinamenti regionali.

Segue: la qualità della regolazione come tecnica normativa

Fin dall'unificazione dei regni e degli Stati della penisola italiana, il legislatore è stato consapevole del rischio di un ordinamento oscuro, se non altro perché l'unità d'Italia aveva comportato un problema di armonizzazione delle legislazioni, diverse anche nel linguaggio, prevalenti nei regni e negli Stati che avrebbero composto l'Italia. Non a caso, una delle prime leggi volute dal Parlamento e frutto di un intenso dibattito¹⁵ è stata una delega al governo per la codificazione civile, commerciale e penale rispetto alla quale si possono intravedere le prime premure per una tecnica legislativa che produca un ordinamento coerente e chiaro. La delega autorizzava il governo a introdurre nei codici e nelle leggi delegate «le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e coi principii direttivi, adottati senza alterarli, nonché per coordinare tali codici e leggi fra loro e con altre leggi dello stato».¹⁶ E nell'attuare quella delega, si possono leggere interventi attenti alla qualità redazionale dei testi, in particolare del codice civile e di quello penale, di cui il ministro Zanardelli ebbe a dire che esso doveva «mirare a rendere più chiaro e semplice il dettato legislativo».¹⁷

Un altro passaggio indicativo dell'attenzione prestata quantomeno alla forma e allo stile delle leggi può ritrovarsi nell'incarico affidato dall'Assemblea costituente della Repubblica italiana allo scrittore e critico letterario Pietro Pancrazi, a cui si deve la limatura dell'articolo consegnatogli dalla Commissione dei 75, perché fosse linguisticamente elegante e comprensibile (con l'eliminazione, ad esempio, dei gerundi e dei congiuntivi, laddove non necessari). Obiettivo che sembra essere stato dimenticato dal legislatore costituzionale degli ultimi anni, se solo si compara il testo del nuovo articolo V della Costituzione, modificato nel 2001, con quello originale.¹⁸

Se la dottrina sulle fonti del diritto era riuscita, dunque, anche in Italia a sensibilizzare le istituzioni quanto alla qualità redazionale delle regole, non era ancora esploso – se non limitatamente alla questione della armonizzazione degli ordinamenti preunitari – il problema della quantità e della dispersione normativa.

Si doveva, infatti, attendere lo sviluppo dello Stato sociale per vederne i funesti effetti sull'incertezza e sull'ipertrofia normativa. Solo a partire dalla prima metà del XX secolo in Italia la dottrina iniziò ad occuparsi della crisi della legge, intendendo con questa espressione la crisi di un modello generale e astratto di regolazione (probabilmente mai realizzato) tendente ad ordinare e rendere certi i rapporti giuridici. Fu in quel periodo che cominciò a circolare, grazie alle riflessioni di Santi Romano,¹⁹ Arturo Jemolo²⁰ e poi Massimo Severo Giannini,²¹ «una consapevolezza elementare ma salvante: il diritto legale e formale è impotente [...] a seguire e conseguentemente a ordinare il divenire

15 Le vicende relative all'unificazione legislativa e ai codici del 1865 possono leggersi in A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960.

16 Art. 2, legge 2 aprile 1865 n. 2215 per l'unificazione legislativa del Regno d'Italia.

17 Citato da P. Costanzo, cit.

18 Sulla revisione linguistica della Costituzione, v. S. Rodotà (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, in particolare il saggio di T. De Mauro, Il Mulino, Bologna, 1998.

19 S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1910, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969.

20 A.C. Jemolo, *La crisi dello Stato moderno*, Laterza, Bari, 1954.

21 Per una lettura guidata agli scritti di Giannini sull'argomento, v. S. Cassese, «Lo «Stato pluriclasse» in Massimo Severo Giannini», in AA.VV., *L'unità del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 11 ss.

rapido di una civiltà che, rapidamente, troppo rapidamente, sta cambiando volto soprattutto nella sua dimensione sociale e nelle sue armature tecniche».²²

Se infatti già agli albori dello Stato italiano si denunciava la cattiva redazione delle leggi, che rivelavano «la fretta, l'inesperienza, l'ignoranza, la presunzione di chi le ha compilate»,²³ è con «il progressivo ridursi della separazione tra Stato e società, tra politico e sociale [...] con l'intromissione dello Stato nell'economia, con la progressiva frammentazione degli strati sociali, con la proliferazione delle domande politiche che esigono risposte dall'apparato governante»²⁴ che al problema della qualità si aggiunge quello della quantità e atipicità delle regole prodotte.

«Nuove accelerazioni vengono dall'ordinamento del mercato e dalla conduzione statale dell'economia, con le numerose deleghe e sottodeleghe trasferibili ad altri organi, associazioni e mandatari che dirigono l'economia»:²⁵ l'osservazione di Carl Schmitt, risalente a più di mezzo secolo fa, non sembra aver perso attualità. Al contrario, essa ha ricevuto conferma dallo sviluppo della società dei bisogni e da una visione dello Stato come architetto del sistema economico.

Come noto, l'allargamento della rappresentanza conseguito con il suffragio universale ha determinato, per dirla con Giannini, il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse²⁶, ovvero da una forma di Stato liberale a una sociale, alla quale si può, in definitiva, attribuire quel male oggi rappresentato dalla superfetazione normativa e dalla moltiplicazione degli spazi regolativi.

Non è certo la sede questa per ripercorrere il passaggio dallo Stato liberale a quello sociale, basti rammentare che l'acquisizione di rilevanza di istanze disomogenee ha segnalato in anticipo quella complessità che nei contemporanei ordinamenti è diventata un costo normativo insopportabile.

L'aumento delle competenze statali e dei centri di potere, la capillarizzazione delle fonti di produzione giuridica tipica di uno Stato sociale, si sono inoltre accompagnati, dalla fine della Seconda guerra mondiale e dalla approvazione della Costituzione del 1948, ad altri due fenomeni speculari di moltiplicazione delle regole, relativi alla distribuzione verticale del potere normativo. Si fa riferimento, da un lato, all'adesione dell'Italia alle istituzioni internazionali e all'ordinamento comunitario, dall'altro alla previsione costituzionale dell'architettura regionalista, che nel 2001 si è completata con l'attribuzione di una potestà legislativa piena alle regioni.

Lo sviluppo della legislazione sociale e provvedimentale²⁷ accompagnato dalla moltiplicazione dei legislatori ha incrinato l'immagine kelseniana di un ordinamento puro e autarchico,²⁸ segnando il passaggio da una tipicità ordinata di fonti a «una pluralizzazione che si trasforma in sostanziale atipicità».²⁹ La proliferazione di ordinamenti

22 P. Grossi, *Il diritto tra potere e ordinamento*, ES, Napoli, 2005, p. 29.

23 Brunialti, *La legge nello Stato moderno*, Unione tipografica editrice, Torino, 1888.

24 F. Modugno, D. Nocilla, "Crisi della legge e sistema delle fonti", in *Diritto e società*, 3/1989, p. 411.

25 C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea, 1943/44*, Pellicani, Roma, 1996, p. 62.

26 L'aggettivo pluriclasse compare per la prima volta nelle riflessioni di M.S. Giannini nel suo *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1965, ripubblicato in *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970.

27 Il riferimento è ovviamente a C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.

28 H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1952, p. 50. Sul sistema gradualistico ibidem, p. 95 ss.

29 P. Grossi, *Il diritto tra potere e ordinamento*, cit., p. 53. V. anche F. Ost, H. Van De Kerchove, *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit? Pour une théorie dialectique du droit*,

internazionali, sopranazionali e locali, l'attivismo giudiziario e il consolidamento di un diritto pretorio, il ruolo delle autorità indipendenti e dei centri di decisione ultima estranei al circuito rappresentativo, i sistemi di *self* e *soft regulation* sono solo alcuni dei fattori di dilatazione e dispersione dell'ordine gradualistico del sistema delle fonti, che, in definitiva, lo hanno complicato fino all'exasperazione, rendendo sempre più oneroso per i singoli individui e per le imprese anche solo conoscere le leggi, senza parlare poi dei costi per rispettarle.

Di ciò in realtà ci si rese conto ben presto, come testimoniano alcuni tentativi di rendere la scienza giuridica sulla qualità della regolazione una tecnica normativa.

I lavori scientifici, tra loro anche in contrasto, di Longo, Giannini, Lucifredi, Carnelutti, Galeotti, Amendola, Cataldi e Mortati³⁰ cercarono infatti di incoraggiare le istituzioni, fin dalla Costituente, a ragionare sul problema della tecnica normativa e della ipertrofia legislativa. Tuttavia la risposta concreta da parte delle istituzioni si è lasciata attendere fino agli anni Settanta, quando le insistenze della dottrina sul problema dell'inquinamento normativo³¹ condussero finalmente a una serie di indagini conoscitive e studi commissionati dal governo.

In primo luogo, forse anche su impulso di una mozione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione del 14 luglio 1978 rivolta alla presidenza del Consiglio dei ministri in cui il Consiglio superiore si proponeva come organo incaricato dell'esame preventivo degli schemi di provvedimenti legislativi maggiori per sanare eventuali incoerenze, Massimo Severo Giannini, divenuto ministro per la funzione pubblica, presentava nel novembre del 1979 uno rapporto al Parlamento sui principali problemi della pubblica amministrazione, nel quale l'inefficienza amministrativa viene strettamente collegata alla cattiva qualità e all'oscurità legislativa e nel quale si propone quella che poi sarebbe divenuta nota come analisi di impatto della regolazione. Pochi mesi dopo, nel gennaio 1980, viene istituita una commissione "di saggi" *per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi*, presieduta da Barettoni Arleri, che arriverà a motivare ancora più approfonditamente il legame tra farraginosità della burocrazia e inintelligibilità della legge. Tre anni dopo, la *Sottocommissione alla commissione sulla modernizzazione delle imprese* (cd. *Sottocommissione per la delegificazione*) veniva incaricata dal Presidente del Consiglio Bettino Craxi di effettuare un monitoraggio della legislazione esistente per individuare quale, fra esse, fosse da abrogare, delegificare, razionalizzare, codificare. Alla Sottocommissione, presieduta da Sabino Cassese, si deve quindi la prima catalogazione degli strumenti di semplificazione che verranno poi ripetutamente richiamati negli anni '90.³²

Bruxelles, FUSL, 2002.

³⁰ G. Cataldi, "La predisposizione e la formulazione tecnico-giuridica delle leggi e dei regolamenti", in *Foro amministrativo*, 1946, IV, 27 ss.; R. Lucifredi, *Metodi pratici per preparare buone leggi e favorirne la migliore applicazione*, lezione tenuta al primo corso per funzionari direttiva dell'amministrazione dello Stato, 12 agosto 1952, cit. in "La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione", 1995, pp. 3-21; F. Carnelutti, "Tecnica ed arte legislativa", in *Rivista di diritto dell'economia*, 1957, 263 ss.; S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, M. Amendola, "La semplificazione della legislazione amministrativa", in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, 1958, vol. I, p. 105 ss.; M. Longo, "Per la fondazione di una 'scienza della legislazione'", in *Diritto dell'economia*, 1960, 583 ss.; C. Mortati, "Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una scienza della legislazione", in *Diritto dell'economia*, 1960, 826 ss.

³¹ Il riferimento è a A.A. Martino, "La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977, n. 38, 4.

³² È interessante notare che non solo in Italia gli anni Settanta furono gli anni delle indagini conoscitive.

Svariati, e non sempre di successo, furono gli immediati esiti pratici di queste indagini,³³ tra cui la legge n. 839/1984, relativa alla pubblicazione degli atti normativi, e il successivo testo unico sulla promulgazione delle pubblicazioni ufficiali della repubblica, oltre alle linee guida per la *Formulazione tecnica dei testi legislativi* predisposte dalle Presidenze delle Camere e del Consiglio dei ministri in tre distinte ma simili circolari del 19 febbraio 1986.

Iniziative, quelle appena esposte, tutte prodromiche al perfezionarsi della qualità della regolazione come vera e propria tecnica giuridica e materia, che farà il suo debutto nel contesto governativo sul finire degli anni Novanta. È in questa decade, infatti, che in Italia cominciano a fiorire, anche per impulso dell'UE³⁴ e dell'OCSE,³⁵ iniziative legislative e governative per semplificare l'ordinamento giuridico.³⁶ Dai primi regolamenti di delegificazione dell'inizio degli anni '90 fino all'adozione delle leggi sulla semplificazione che, tramite i medesimi regolamenti, imponesse la semplificazione di singoli settori o procedimenti amministrativi;³⁷ dai testi unici misti (poi abbandonati) alla codificazione di settore e all'abrogazione espressa;³⁸ dall'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione a quella tecnico-normativa fino alla verifica dell'impatto della regolamentazione;³⁹ dall'istruttoria legislativa nelle commissioni parlamentari alla creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati;⁴⁰ dall'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle norme e procedure al complesso sistema formato dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione, dalla Commissione bicamerale per la semplificazione

Si pensi in particolare alla Commissione Renton per l'esame dei modi per ottenere una maggiore semplicità e chiarezza nelle leggi, istituita nel maggio del 1973 dal governo inglese.

- 33 Alcune ricadute pratiche furono endogene al governo e dagli effetti molto limitati, come la circolare del Presidente del Consiglio del 19 novembre 1979 su un'analisi preventiva dei costi e dei tempi della regolazione, l'istituzione di un dipartimento sull'analisi e la verifica del programma di governo voluta nel 1981 da Spadolini, la circolare della presidenza del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 1980 sulla pubblicità degli atti normativi del governo, e infine la circolare del Presidente del Consiglio del 3 settembre 1981 sui testi aggiornati.
- 34 Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 sulla consapevolezza degli effetti della regolamentazione delle attività economiche, e Consiglio europeo di Lisbona del 2000, nella parte relativa al miglioramento della qualità della regolazione. Da ultimo v. Comunicazione del 30 gennaio 2008 della Commissione europea in materia di better regulation. Si rinvia comunque, specie per la giurisprudenza della Corte di giustizia, a A. Cardone, "La qualità della formazione nel diritto comunitario", in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Milano, 2009.
- 35 Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del 1995, Rapporto sulla riforma della regolazione del 1997, Programma *Country review* a partire dal 1998, *Checklist* sulla riforma della regolazione approvata nel marzo 2005 insieme con l'APEC; *Italia: assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, Esame dell'OCSE sulla riforma della regolazione, 2007, traduzione italiana a cura del Fornez pubblicata con il consenso dell'OCSE.
- 36 Non a caso, il primo Rapporto sullo stato della legislazione, che si rivelerà, almeno per la dottrina, uno strumento importante per il monitoraggio della legislazione prodotta, risale al 1998.
- 37 Cfr. sul punto N. Lupo, G. Tarli Barbieri, "Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio", in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.
- 38 Codificazione, delegificazione e abrogazione espressa sono tecniche particolarmente monitorate fin dal 1998 nei Rapporti annuali sulla legislazione. Sull'abrogazione espressa v. M. Carli, "Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato", in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.
- 39 E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003.
- 40 L. Lorello, "Il comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo", in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.

della legislazione, dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e dal Tavolo permanente per la semplificazione; dal cd. meccanismo del “taglialeggi” *ex lege* n. 246/2005,⁴¹ al decreto-legge n. 200/2008 che ha invertito il meccanismo della ghigliottina provvedendo ad elencare le leggi abrogate, anziché quelle “salvate”,⁴² fino al primo piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007.

Tante iniziative, dunque, che ruotano attorno alla delegificazione, alla codificazione, allo snellimento degli oneri burocratici, all'abrogazione e alla predisposizione di strutture di governo *ad hoc* per la semplificazione come strumenti principali di semplificazione. Iniziative spesso così complesse da tradire il principio della semplificazione, perdendo di chiarezza e razionalità, come la “ghigliottina” e l'analisi di impatto della regolazione stanno rivelando.

E nonostante queste iniziative, nonostante gli sforzi di tradurre le riflessioni scientifiche della prima epoca repubblicana in procedure e sistemi di semplificazione, il panorama normativo italiano resta ancora caratterizzato da una difficoltà di semplificazione, alle cui cause tradizionali si sono aggiunti nel tempo lo slittamento della produzione legislativa in capo al governo (meno trasparente di quella parlamentare) e la nascita di nuove fonti, dovute in parte anche alla riforma regionalistica del titolo V della Costituzione⁴³ e alla potestà normativa delle autorità indipendenti.

Segue: la qualità della regolazione come scelta politica

Gli indugi e le difficoltà per le politiche di semplificazione di essere veramente tali e di incidere significativamente sul quotidiano agire dei cittadini e delle imprese trovano svariate motivazioni. La prima e più banale è che c'è solo un modo per semplificare, ovvero non intervenire, o almeno intervenire il meno possibile e con misure il meno onerose possibile. Ma colpiti ormai da “normomania”, si è dimenticato che la regolazione, per quanto buona, è un intervento limitativo della libertà dei cittadini e oneroso per le tasche dei contribuenti. In linea teorica, non è l'adozione di questo o quell'atto regolativo a dover essere sottoposta agli strumenti di semplificazione, ma è lo stesso processo normativo, inteso come intervento dello Stato, a dover essere messo in discussione per comprendere che ogni intervento, per quanto di *better regulation*, è un onere in più per le istituzioni, e quindi per i cittadini e le imprese.⁴⁴

Il fenomeno dell'ipertrofia e della complicazione normativa, invece, continua ad essere in crescita, come i Rapporti annuali sulla legislazioni preparati dall'Osservatorio parlamentare sulla legislazione dimostrano da più di dieci anni. E continua a crescere in maniera inversamente proporzionale rispetto alla insistenza con cui Parlamento e

41 Numerosi sono i commenti sul taglia-leggi. Da ultimo, con note critiche, v. M. Cecchetti, “Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglialeggi””, in P. Caretti (a cura di), *ibidem*. Gli interventi sono stati due: con il primo, inserito nel decreto-legge n. 112/2008, sono stati abrogati 700 atti legislativi, con il secondo, inserito nel decreto-legge n. 200/2008, il numero delle leggi “tagliate” è stato di 29.000.

42 Tale decreto, noto come “salva-leggi”, ha operato un taglio sulle leggi anteriori al 1970, individuando le 2400 leggi che resteranno in vigore su 50.000 dal 16 dicembre 2010

43 E infatti i Rapporti annuali sulla legislazione a partire dal 2000 hanno dedicato una sezione alla legislazione regionale.

44 Su questo illuminanti sono le pagine di B. Leoni, *Freedom and the Law*, trad. id. *La libertà e la legge*, Liberilibri, Macerata, 1994.

governo si dichiarano impegnati nel trasformare la qualità della regolazione da tecnica normativa ancillare al processo decisionale a questione politica.⁴⁵

Se si guarda alle tabelle qui sotto riportate, si può notare come, a fronte di una faticosa riduzione nell'approvazione di leggi ordinarie, si sia assistito dalla X legislatura in poi (ovvero dalla fine degli anni Ottanta) a un aumento della produzione delle fonti primarie di tipo governativo (decreti legge, al netto delle reiterazioni, che si sono interrotte nel 1996 grazie all'intervento della Corte costituzionale, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione). Lo stock normativo primario, in sostanza, non diminuisce, ma cambia solo volto, a fronte di un aumento di fonti regolative extraparlamentari e extra-governative, ovvero gli atti di regolazione delle autorità indipendenti, gli atti normativi dell'Unione europea e le leggi e i regolamenti regionali (per citare solo i più importanti). In sostanza, la legislazione primaria è solo la punta immo modificata di un iceberg di regole che, nonostante tutto, resta ancora molto complesso.

Dal punto di vista redazionale, l'oscurità dei testi normativi continua a riprodurre «un linguaggio di casta che può essere solo alla portata degli addetti ai lavori»,⁴⁶ quando va bene. Un linguaggio incomprensibile non solo per l'uso di strutture sintattiche labirintiche, ellittiche e rinvii, ma anche per il fatto di nascondere le regole in testi dal contenuto altamente disomogeneo.

Che la strada per la buona legislazione sia ancora lunga da percorrere sembra essere stato sottolineato anche dal Presidente della Repubblica, che nel messaggio alle Camere in occasione del rinvio della legge sul lavoro del 31 marzo scorso ha richiamato perentoriamente il legislatore a «una attenta riflessione sul modo in cui procedere nel futuro alla definizione di provvedimenti legislativi, specialmente se relativi a materie di particolare rilievo e complessità», ammonendo circa «gli effetti negativi di questo modo di legiferare sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto, nonché sullo stesso svolgimento del procedimento legislativo».

Varie possono essere le motivazioni per questo scarto tra le politiche di qualità della regolazione intraprese e i loro reali effetti sull'ordinamento.

In primo luogo, si può sostenere che i governi siano ancora concentrati sull'eliminazione delle norme inutili (con gli effetti dei taglia- e salva-leggi già segnalati) piuttosto che su una sistematica politica di miglioramento nella redazione delle norme. In secondo luogo, si può forse sostenere che il legislatore stia ancora cercando la via migliore per semplificare e ridurre il peso normativo, sperimentando ora una serie di interventi episodici, ora un sistema unitario e accentrato per la politica di semplificazione, ora un sistema collaborativo tra i vari livelli di governo. In terzo luogo, sembra essere nella natura del diritto che qualsiasi intervento, anziché semplificare, complichino almeno un po' il contesto di riferimento, come l'esperienza dell'AlR e della ghigliottina legislativa hanno dimostrato, secondo una dottrina pressoché unanime.

Tuttavia, sorge il dubbio che la qualità della regolazione sia sì diventata, oltre che una tecnica legislativa, una scelta politica, ma che essa abbia assunto un duplice volto: una scelta annunciata, da un lato, e una scelta reale, dall'altro.

Si è visto, seppur rapidamente, quanti tentativi lo Stato abbia intrapreso per dimostrare di voler fare appunto della qualità della regolazione non solo una tecnica normativa, ma persino una finalità politica, dal momento che i suoi effetti ricadrebbero sulla reale

45 Su tale cambio concettuale si apre proprio il primo Rapporto sulla legislazione del 1998.

46 G. De Rienzo, "L'italiano pulito dei costituenti", *Corriere della Sera*, 30 marzo 2010.

vita dei cittadini e sulla reale sopravvivenza delle imprese. Ogni norma – si legge nella circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001 recante la guida alla redazione dei testi normativi – «non è neutra, ma anzi orienta la dislocazione delle risorse materiali e umane». E così anche le regole volte al miglioramento della produzione normative indicano, è ormai chiaro, una precisa opzione di valore per un modello statale che liberi le energie individuali piuttosto che comprimere le scelte e le possibilità di azione di ogni singolo cittadino o operatore economico. Essendo dunque un'opzione di valore, non è affatto scontato che la qualità della regolazione e la semplificazione siano una finalità reale, oltre che apparente, del legislatore o del burocrate.

Per comprendere quanto appena ipotizzato, occorre pensare che la qualità della regolazione è una dote al servizio della conoscibilità delle norme, sia per i cittadini che per le imprese. Tanto più le norme sono chiare, coerenti e intelleggibili, tanto più la regolazione sarà qualitativamente buona. Allora, come è stato sostenuto, se si segue questa impostazione può emergere il paradosso che la bassa qualità convenga, almeno a chi, tra i politici ma anche i professionisti, vive di questa oscurità. Tra chi cioè spera nella incomprendibilità delle norme affinché possa passare indenne qualsiasi proposta (come nel caso dei cd. milleproroghe, decreti anti-crisi o leggi comunitarie, dove vi confluiscono le richieste più disparate) e chi invece spera nella incomprendibilità delle norme (per quantità e qualità) perché vive sull'inefficienza delle pubbliche amministrazioni (legata, come ha insegnato Giannini, alla cattiva legislazione) e sulla ignoranza delle imprese, e che, «sotto sotto, ha il terrore che si realizzi davvero l'utopia illuminista di leggi comprensibili e di uffici pubblici trasparenti».⁴⁷

⁴⁷ A. Simoncini, «Chi campa sull'inefficienza», *Corriere della Sera* – Firenze, 10 febbraio 2010.

Atto legislativo	X legislatura (1987-1992)	XI legislatura (1992-1994)	XII legislatura (1994-1996)	XIII legislatura (1996-2001)	XIV legislatura (2001-2006)	XV legislatura (2006-2008)	XVI legislatura (2008-)
Leggi (media mensile)	186	1,325	1,194	1,493	1,164	5	425
Leggi provvedimento (% di incidenza sul totale delle leggi)	762	617	62	673	559	-	-
Decreti legislativi (media mensile)	22	41	21	623	488	474	181
Decreti legge, escluse le reiterazioni (media mensile)	374	612	34	33	372	25	237
Decreti legge, incluse le reiterazioni (media mensile)	763	20	273	34	372	25	237
Regolamenti delegificati (media mensile)	12	24	263	24	23	275	112

Anno	Leggi pubblicate
1996	78
1997	194
1998	170
1999	209
2000	146
2001	162
2002	133
2003	171
2005	119
2006	127
2007	107

Dati elaborati dai rapporti sullo stato della legislazione, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, anni 1998-2009.

IBL Briefing Paper

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.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.