

BREVI RIFLESSIONI IN TEMA DI QUALITÀ DELLA NORMAZIONE E INVESTIMENTI

di Rocco Cifarelli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Esempi di “cattiva” regolazione. - 3. La (quasi) inefficacia degli strumenti per garantire la qualità della normazione. - 4. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Che l’inflazione normativa e la cattiva qualità della legislazione rappresentino un freno per la crescita è ormai unanimemente condiviso in sede politica e scientifica¹.

Si tratta, come noto, di un male oscuro che riguarda tutti i Paesi maggiormente industrializzati e che costituisce uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei loro sistemi economici².

Le cause del fenomeno sono molteplici: da un lato, la moltiplicazione dei bisogni e dei diritti richiede discipline specifiche e la creazione di apparati amministrativi³;

*Dottore di ricerca in diritto pubblico e cultura dell’economia – Università degli Studi di Bari “A. Moro”; Area Affari Legislativi – Confindustria.

Le opinioni espresse dall’autore non vincolano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.

¹ Si vedano, tra i tanti, F. CARNELUTTI, *Tecnica e arte legislativa*, in *Dir. econ.*, 1957, p. 263 ss.; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, V, p. 290 ss. V. G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1993; S. CASSESE, B.G. MATTARELLA, *L’eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE, G. GALLI, (a cura di), *L’Italia da semplificare*, I, Le Istituzioni, Bologna, 1998, p. 29 ss.

² F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid-Rassegna*, n.11/2005, p. 1. Sul tema della semplificazione si vedano tra i tanti, M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2006 fasc. 3, pp. 1057 – 1072; CONFINDUSTRIA, *Semplificazione annunciata, percepita e rilevata*, 2006; R. DAMONTE, *Le novità della legge di semplificazione per il 2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2006 fasc. 4, pp. 387 – 391; M. DE ANGELIS., *La cultura dell’amministrazione pubblica in Italia fra tradizione e riforme*, in *Rassegna dell’avvocatura dello stato*, 2006 fasc. 3, pp. 151 – 178; G.F. FERRARI, *La semplificazione amministrativa negli ordinamenti anglo-americani: recenti tendenze*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006 fasc. 1, pp. 313 – 327; V. LOSCO, *Consenso e semplificazione nell’azione amministrativa: l’ordinamento tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006 fasc. 1, pp. 328 – 338; N. LUPO., *"Dal regolamento alla legge": semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *DIRITTO E SOCIETÀ*, 2006 fasc. 3, pp. 399 - 427.

³ Cfr. sul punto E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, specie 250 ss. e recentemente S. SPUNTARELLI, *L’amministrazione per legge*, Milano, 2007, specie 17 ss. Sullo stretto rapporto fra qualità della normazione e interventi di riforma nel settore dell’economica, si rinvia a G. NICOLETTI, S. SCARPETTA, *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, in *OECD Economics Department Working Papers*, n. 347/2003, p. 1 ss

Osservatorio sulle fonti

dall'altro, invece, si tratta di motivi di natura patologica, che possono essere affrontati attraverso "politiche adeguate per il miglioramento della qualità della regolazione"⁴.

Peraltro, il problema della qualità della regolazione, ormai avvertito a livello internazionale, oggi travalica i temi delle tecniche e metodologie atte alla riduzione del numero delle norme e regole vigenti, alla coerenza tra norme, alla redazione di testi non "oscuri", estendendosi, anche sul piano concettuale, al proliferare dei soggetti produttori di norme e regole a livello internazionale, sovranazionale e nazionale e ai conseguenti rapporti di interconnessione, di condizionalità ovvero di concorrenza; alla articolazione e pluralità degli interessi (pubblici, privati, di gruppi e individuali); alle conseguenti profonde trasformazioni degli ordinamenti giuridici statuali e dell'agire pubblico, in vista di un diverso modo di rapportarsi al "privato", sino alla stessa distinzione tra *hard law*, atti di regolazione in senso stretto su base di *know-how*, *soft law*, autoregolazione dei privati oltre i canoni contrattuali⁵.

In questa sede, ci si limiterà ad alcune riflessioni su specifiche difficoltà italiane legate alle recenti tendenze della tecnica legislativa, nonché all'uso delle fonti del diritto.

Con riferimento al primo aspetto, va segnalata la frequente rinuncia all'"auto applicabilità" normativa che sposta su una pluralità di sedi e livelli istituzionali l'adozione dei necessari provvedimenti attuativi con una tempistica spesso oggetto di rinvii e proroghe anche a causa dell'insorgere di interessi contrapposti. In secondo luogo, il precetto normativo a volte non è sufficientemente chiaro nelle finalità perseguite, con la conseguenza di contrastanti linee applicative da parte dei soggetti istituzionali cui spetta l'attuazione. Infine, non infrequente è il caso di disposizioni precettive rivolte a dare risposta a necessità di regolazione senza che i fenomeni e le situazioni disciplinati trovino poi coerente sistemazione nell'ambito del tessuto normativo entro il quale dovranno operare⁶.

A questi profili problematici, se ne aggiungono altri che incidono direttamente sui rapporti tra i tipi di fonti del diritto. In particolare, (i) la legge è sempre più frequentemente sostituita da decreti-legge, che spesso sono sganciati dai requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost.; alla legge si sostituiscono spesso i decreti legislativi (delegati), alla cui adozione il Governo è autorizzato da leggi di delegazione (art. 76 Cost.); (iii) è in atto un vasto processo di delegificazione, in virtù del quale la disciplina di rango legislativo è sempre più largamente sostituita da regolamenti governativi⁷.

⁴ F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit, p. 1 ss.

⁵ Così M. RAVERAIRA, *Presentazione del focus semplificazione e qualità della normazione*, in www.federalismi.it, 2009, p. 2. Sul carattere ormai internazionale del tema della qualità della normazione si veda G. RECCHIA, *La qualità della legge*, in NOMOS, n. 1/1998, p. 7 ss.

⁶ Così Corte dei Conti, Audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, 12 marzo 2014, p. 5.

⁷ In questi termini, C. MEOLI, *Il declino della legge statale in Libro dell'anno del Diritto 2013*. Il testo è reperibile sul sito www.treccani.it.

Osservatorio sulle fonti

I recenti numeri confermano questa linea di tendenza. Dei 192 atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione, emanati nei primi diciotto mesi e mezzo della XVII legislatura, 48 sono costituiti da decreti-legge, 46 da decreti legislativi⁸, 83 da leggi e 15 da regolamenti di delegificazione⁹. Peraltro, sulle 83 leggi approvate ben 39 sono di conversione di decreti-legge e 29 di ratifica di trattati internazionali.

Le criticità innanzi citate (scarsa qualità delle regole e stravolgimento del sistema delle fonti) sono particolarmente evidenti nell'uso della decretazione d'urgenza.

Infatti, i decreti-leggi contengono spesso enunciati normativi "rinnovati, confermati, ripetuti", privi di un'istruttoria "adeguata e trasparente"¹⁰. In particolare, negli ultimi sei anni, i vari Governi hanno adottato circa trenta decreti-legge volti al rilancio dell'economia, alla riduzione del debito pubblico e della spesa della pubblica amministrazione, alla semplificazione e all'ammodernamento dell'amministrazione statale e delle sue procedure¹¹. Si tratta di misure largamente condivise, ma che non hanno prodotto effetti rilevanti in termini di efficienza amministrativa. Infatti, l'eccessivo numero degli interventi ha finito per "ingolfare" la macchina amministrativa, che è diventata destinataria di nuove norme senza aver concretamente attuato le precedenti.

Sotto il profilo del sistema delle fonti, il decreto-legge è stato utilizzato, e non in poche ed isolate occasioni¹², proprio come strumento per dar vita a riforme ordinamentali, che al contrario richiederebbero l'esercizio della ordinaria funzione legislativa delle Camere o addirittura una normativa di rango costituzionale¹³.

⁸ Sulle recenti evoluzioni della delegazione legislativa si vedano, tra i tanti, G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, 2003, p. 47 ss.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della delega legislativa nella XIV legislatura. Considerazioni di sintesi sui rapporti di ricerca nell'ambito del seminario 2004*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 2004, Torino, 2005, p. 147 ss.; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 87 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 93 ss.; M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in N. LUPO - R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi". I passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1° aprile 2008*, Roma, 2008, p. 41 ss.

⁹ <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti/pdfs/000/001/107/CL0003.pdf>

¹⁰ M. DE BENEDETTO, *Liberalizzazioni: repetita iuvant?*, in www.nelmerito.com, 2012.

¹¹ R. CANGLELOSI, G. MONTEDORO, *Riforme amministrative in cambio di flessibilità sul Patto di Stabilità in Europa*. in www.apertacontrada.it, 2014.

¹² Si vedano, ad esempio, i decreti-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e 6 luglio 2012 n. 95, poi annullate dalla Corte costituzionale con la sentenza 19 luglio 2013, n. 220, la legge sui reati in materia di stupefacenti 21 febbraio 2006, n. 49, dichiarata incostituzionale con la sentenza 25 febbraio 2014, n. 32 o ancora le disposizioni di riforma del finanziamento dei partiti politici introdotte con il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, poi convertito in l. 21 febbraio 2014, n. 13.

¹³ Così D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi*, in www.federalismi.it, 2014, p. 15.

Osservatorio sulle fonti

Tali provvedimenti, adottati sotto la spinta di una “emergenza infinita”¹⁴, creano un vero e proprio sistema “parallelo” - considerati l'estensione dell'area di normazione positiva e il numero di enti coinvolti - rispetto all'intero ambito della legalità costituzionale¹⁵.

Questo sistema, accompagnato da una costante tendenza all'ipertrofia normativa e alla poca chiarezza delle regole, rende pressoché impossibile una pianificazione del rischio da parte delle società e, pertanto, incide negativamente sul mercato e disincentiva i possibili nuovi investimenti¹⁶.

Tale incidenza sembrerebbe confermata da alcuni recenti dati. Infatti, l'indice di competitività del *World Economic Forum* colloca l'Italia al 49° posto nella classifica dei 148 paesi considerati, dietro tutti i nostri *competitor* europei. Analoga situazione se guardiamo alla graduatoria stilata dalla Banca Mondiale sulla facilità di “fare impresa”: siamo al 65° posto su 189 paesi, anche qui molto indietro rispetto ai nostri concorrenti.

2. Esempi di “cattiva” regolazione

Alcuni esempi di “cattiva” normazione possono aiutare a comprendere meglio le cause di tali posizionamenti.

Un primo esempio è rappresentato dal Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR), previsto dall'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo n. 205/2010 per gestire in modo innovativo ed efficiente la complessa filiera dei rifiuti speciali con garanzie di maggiore trasparenza, conoscenza e prevenzione dell'illegalità. Tale Sistema è stato oggetto di ben 5 leggi, 11 decreti ministeriali, una circolare, un quadro sinottico, un comunicato dirigenziale¹⁷. A tutt'oggi il Sistema non è ancora entrato in funzione.

Recentemente, il legislatore ha anche adottato, sempre in materia di diritto dell'impresa, una innovativa tecnica di rinvio. Infatti, i commi 244 e 245, inseriti nel corso della discussione al Senato della Legge di Stabilità 2015, recano disposizioni interpretative, volte a chiarire le modalità di determinazione a fini fiscali della rendita catastale degli immobili ad uso produttivo. In particolare (comma 244) si precisa che - in coerenza con quanto già indicato nei documenti di prassi dell'Amministrazione finanziaria - sono escluse dal calcolo della rendita catastale le componenti dei beni che, seb-

¹⁴ A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006.

¹⁵ D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi*, cit., p. 16.

¹⁶ La crisi economica ha determinato una riduzione degli investimenti in Europa ora stimata dalla Commissione europea nel 15% rispetto al 2007, con picchi tra i 25 e il 60% negli Stati membri più colpiti dalla crisi (l'Italia è tra questi). Cfr. COM(2015) 10 final, 2015/0009 (COD) Proposta di Regolamento del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, (Fondo Juncker) del 13 gennaio 2015, p. 2; Final Report della Special Task Force on Investment in the EU, in http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/special-task-force-reportoninvestment-in-the-eu_en.pdf. Per un commento relativo a questi dati si veda F. BASSANINI, *Investimenti nelle infrastrutture, crescita e competitività del Paese*, in *Astrid-Rassegna*, n. 2/2015, p. 2.

¹⁷ F. FUBINI, *Troppe leggi incomplete per dare certezza alla ripresa*, in *Affari e Finanza*, 19 gennaio 2015, p. 1.

Osservatorio sulle fonti

bene caratterizzanti la destinazione economica dell'immobile produttivo, siano prive dei requisiti di "immobiliarità", ovvero di stabilità nel tempo rispetto alle componenti strutturali dell'unità immobiliare (cd. imbullonati). Si chiarisce (comma 245) inoltre che, ai fini dell'applicazione delle predette norme, non sono prese in considerazione dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate le segnalazioni dei comuni relative alla rendita catastale che siano difformi dalle istruzioni emanate dall'Amministrazione finanziaria, in particolare da quelle contenute nella circolare n. 6/T del 2012¹⁸.

Si tratta, in sostanza, della "legificazione" di una circolare di un'agenzia fiscale, che pone seri interrogativi circa il rispetto della riserva di legge in materia tributaria, nonché sull'impegno che le fonti del diritto siano un sistema ordinato, gerarchico di atti nel quale, sopra quelli amministrativi, presidiano quelli legislativi¹⁹. Peraltro, anche dal punto di vista pratico, le disposizioni introdotte lasciano ampi margini di indeterminazione, come del resto risulta evidente dal contenzioso promosso dalle imprese "proprio sulla base dell'applicazione di tale circolare"²⁰. In definitiva, la Legge di Stabilità non rimuove "l'incertezza e perpetua l'applicazione disomogenea della norma sul territorio, frutto di interpretazioni diverse tra gli uffici"²¹. Purtroppo, le norme sopracitate rappresentano solo l'epilogo di un fenomeno molto consolidato di "legificazione" degli atti amministrativi in forma legislativa, adottati o dalla burocrazia per accollare la responsabilità al Parlamento, o dal governo per imporre decisioni a una burocrazia recalcitrante²².

A questi casi esemplari, se ne aggiungono altri relativi a discipline troppo dettagliate contenute in leggi, che dovrebbero, al contrario, avere "una struttura agile ed essenziale", idonea ad evitare "continui rifacimenti" e, di conseguenza, una "incessante ed abnorme produzione di norme"²³.

Un esempio di eccessivo dettaglio legislativo è rappresentato dalla disciplina dei dragaggi. Infatti, l'articolo 5-bis della legge ordinamentale sui porti²⁴, nel disciplinare i dragaggi nelle aree portuali, entra eccessivamente nel dettaglio delle operazioni, "prescrivendo che cosa si deve fare al ricorrere dei risultati in un senso, nell'altro, in un terzo e quarto, ennesimo, delle analisi chimiche dei materiali scavati. E se capita qualche cosa di diverso? Bisogna fermare il dragaggio?"²⁵. Sembra evidente che la disciplina

¹⁸ Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dossier n. 233/5, 21 dicembre 2014, p. 55.

¹⁹ In questi termini, S. SILEONI, *Se la rivoluzione è introdurre una tassa con circolare*, in www.leoniblog.it, 2014.

²⁰ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-12-14/promesse-tradite-081032.shtml?uuid=ABhVubQC>.

²¹ Ivi.

²² S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "Italiadecide"*, Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013, p. 6.

²³ A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. Parl.*, n. 1/1999, p. 204.

²⁴ Art. 5 della L. 28 gennaio 1994, n. 84, introdotto dall'art. 48 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27.

²⁵ F. SATTA, *Proposte per la semplificazione*, in www.apertacontrada.it, 2013.

Osservatorio sulle fonti

dettagliata dei dragaggi andrebbe affidata a un regolamento e non a una fonte di rango primario.

3. *La (quasi) inefficacia degli strumenti per garantire la qualità della normazione*

I casi citati dimostrano in maniera chiara lo stato di incertezza e di complessità che il nostro sistema normativo impone alle imprese, scoraggiando gli investimenti. Ci troviamo, evidentemente, dinanzi a un numero eccessivo di regole, che sono spesso emanate e modificate troppo frequentemente, poco coordinate tra loro, mal scritte, poco conoscibili, interpretate in modo incerto e incostante²⁶.

Gli strumenti adottati nell'ultimo ventennio per migliorare la qualità della regolazione non hanno sempre prodotto i risultati auspicati. Le ragioni dell'insuccesso, oltre che legate alla "consueta resistenza della politica a farsi irreggimentare in quadri regolativi stilistici"²⁷, sono dovute ad alcuni specifici fattori, tra i quali (i) una non completa padronanza delle tecniche operative in materia di fonti (la citata legificazione della circolare appare emblematica); (ii) l'incompatibilità di fondo tra l'urgenza del provvedere e le scansioni temporali necessarie per l'istruttoria, nel caso dei decreti-legge; (iii) la pregiudiziale svalutazione degli strumenti a disposizione (emblematici sono i casi dell' AIR e della VIR); (iv) la carenza di adeguate figure professionali nell'amministrazione per l'analisi economica della regolazione²⁸.

Peraltro, il continuo stratificarsi delle norme impedisce la costruzione di efficaci politiche di semplificazione. Infatti, le semplificazioni dovrebbero basarsi anzitutto su un'attività di monitoraggio delle nuove regole al fine di verificarne l'effettiva e persistente adeguatezza e, al contempo, su una quantificazione dei costi informativi o di attesa connessi ad una determinata disciplina²⁹. Queste attività sono quasi impossibili in un contesto caratterizzato dall'alterazione della gerarchia delle fonti del diritto e dalla crescente entropia normativa, dalle difficoltà di attuazione di una legislazione alluvionale e

²⁶ Così M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *Efficienza e riduzione della spesa nel sistema pubblico*, in D. IACOVONE, R. PATERNÒ, F. FONTANA, M. CAROLI (a cura di), *Problematiche e prospettive nel percorso di riduzione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, 2014, p. 108. Cfr., in senso analogo, U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2012, p. 4, laddove di evidenza che "già la frequente e rapida modificazione della più recente legislazione (...) pone evidenti problemi agli interessati, se non addirittura di sufficiente conoscibilità delle norme (per di più in generale già molto ridotta da testi normativi estremamente eterogenei e spesso redatti con la tecnica della "novellazione", tecnica sicuramente utile ai fini della certezza, ma che rende spesso del tutto incomprensibili all'opinione pubblica le innovazioni). Ma soprattutto occorre avere piena consapevolezza che il nostro sistema costituzionale affida alle diverse disposizioni legislative tutta una serie di fondamentali tutele e che quindi la diffusione di difetti nei procedimenti di produzione normativa rischia di produrre effetti di particolare gravità".

²⁷ P. COSTANZO, *Presentazione*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011, p. 3.

²⁸ Ivi.

²⁹ In questi termini, N. RANGONE, *Semplificazione amministrativa*, in www.treccani.it, 2014.

Osservatorio sulle fonti

troppo spesso instabile e confusa, dall'elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo³⁰.

Inoltre, la concitazione del legislatore, anche per la pressione della congiuntura economica, ha favorito la creazione di un diritto dell'economia per decreto-legge, che in qualche modo ha comportato l'accantonamento delle leggi a cadenza annuale³¹, che avrebbero potuto garantire un più coordinato esame delle misure necessarie per semplificare l'ordinamento e rilanciare la concorrenza in determinati settori. In altri termini, «lo scopo politico di rendere “adeguata” la legislazione ai bisogni della società politicamente interpretati dai titolari del potere normativo»³² ha comportato una forzatura del sistema delle fonti con evidenti ricadute sulla “credibilità” del nostro ordinamento rispetto alle esigenze (anche) degli investitori.

Infine, al fine di ridurre lo *stock* complessivo delle norme vigenti, il legislatore ha adottato negli anni diversi strumenti. Vi è stata dapprima la stagione della delegificazione, poi quella dei testi unici misti e infine quella dei codici di settore e del “taglia-leggi”³³.

Si tratta di un complesso strumentario astrattamente idoneo a risolvere i noti problemi del nostro ordinamento giuridico, ma che nella pratica non ha raggiunto i risultati sperati. Infatti, non si è ancora riusciti a porre rimedio a un problema strutturale della legislazione italiana, dispersa in numerosissimi provvedimenti, sempre più spesso a contenuto *omnibus* o multisettoriale. Questa evenienza, sommata alla stratificazione normativa che si sussegue nel tempo senza gli opportuni raccordi, provoca ulteriori difficoltà a chi voglia ricostruire il quadro normativo vigente nei singoli settori. Infine, anche là dove esistono, codici e testi unici vengono affiancati da normative che ne vanificano la loro natura di testi unitari di riferimento per la disciplina di singoli settori³⁴.

4. Riflessioni conclusive

Forse, il tema della qualità della normazione, anche alla luce della recenti esperienze, implicherebbe un ripensamento delle politiche pubbliche nel nostro Paese. Infatti,

³⁰ P. CANAPARO, *La finanziaria light è ormai soltanto un lontano ricordo? (Riflessioni in vista della prossima legge di stabilità 2015)*, in *Rass. Adv. St.*, n. 3/2014, p. 36.

³¹ N. LUPO, *Il riordino normativo nelle leggi annuali di semplificazione*, in *Iter legis*, n. 2/2011, p. 21 ss.; R. CIFARELLI, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza, il protagonismo degli organi di indirizzo politico e la crisi economica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 169/2010, p. 21 ss.

³² M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo, relazione presentata al Convegno annuale A.I.C. sul tema Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico, Parma, 29 – 30 ottobre 2010*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³³ C. MEOLI, *Il declino della legge statale* cit. Con particolare riferimento al meccanismo del taglia-leggi si veda G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo “taglia-leggi”*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011.

³⁴ Così Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, Documento conclusivo, 31 marzo 2014, p. 36.

Osservatorio sulle fonti

L'inflazione normativa è spesso il frutto di scelte estemporanee, poco meditate e proprio per questo inefficaci nel medio-lungo periodo.

Si tratta, peraltro, di un tema non nuovo, poiché Luigi Einaudi già ammoniva che “le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi; e si è costretti a scegliere la via di minor resistenza, che è di non far niente e frattanto tenere adunanze e scrivere rapporti e tirare stipendi in uffici occupatissimi a pestar l'acqua nel mortaio delle riforme urgenti”³⁵.

Proprio per evitare di “pestar l'acqua”, occorre una buona qualità delle politiche pubbliche, le cui fasi principali dovrebbero essere le seguenti: la scelta delle politiche pubbliche, che oggi chiamiamo formazione dell'agenda; la preparazione del progetto, con la formulazione e la decisione della politica (sia essa contenuta in una legge o in altro atto); la sua attuazione concreta in via esecutiva; l'esame dei risultati ottenuti dalla politica una volta posta in esecuzione; l'eventuale correzione o riformulazione, sulla base della lezione che si trae dall'analisi dei risultati³⁶.

Non mancano, anche nell'ultimo periodo, alcuni tentativi volti a realizzare lo schema innanzi delineato. Si pensi, ad esempio, alle consultazioni pubbliche sulle politiche di semplificazione, sulla riforma della pubblica amministrazione e della giustizia, che “rappresentano un modo per sensibilizzare la collettività sui benefici attesi dalle scelte politiche che vengono compiute, incrementando la legittimazione dei decisori politici, soprattutto in un periodo di grande difficoltà economica e politica”³⁷.

Accanto a queste forme di interlocuzione e di informazione, si sono poi accompagnate alcune, seppur timide, forme di programmazione degli interventi normativi. Al riguardo, si segnala l'adozione per il triennio 2015-2017 dell'Agenda per la semplificazione, che contiene uno specifico cronoprogramma delle politiche di semplificazione in cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale; welfare e salute; fisco; edilizia e impresa. Si tratta di “best practices” che meriterebbero, forse, un maggiore approfondimento anche da parte delle altre amministrazioni.

In definitiva, la qualità delle regole impone oggi un passaggio dal ciclo della legislazione a quello della regolazione: da un lato, ponendo l'attenzione sull'impatto delle regole dalla fase di gestazione sino a quella di valutazione *ex post* e di manutenzione; dall'altro, sviluppando una maggiore sensibilità alle dinamiche comportamentali concrete dei destinatari delle regole e conseguentemente più utili alla comprensione del mondo reale³⁸.

³⁵ <http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/percorso-6/conoscere-per-deliberare.html>.

³⁶ Così S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, cit., p. 3.

³⁷ M. PICCHI, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, p. 7.

³⁸ In tal senso, L. CARBONE, *Prefazione*, in M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011, p. 8.

Osservatorio sulle fonti

In altri termini, occorre considerare le leggi come una risorsa “scarsa” da utilizzare con parsimonia, poiché cittadini, imprese e amministrazioni “non sono in grado di metabolizzare innovazioni legislative che superino un certo limite quantitativo” e che siano praticamente incomprensibili³⁹. Occorre, infatti, riconsiderare il tema della qualità della normazione non solo in termini di linguaggio o di struttura formale dell’atto normativo, ma “guardando alle esigenze di implementazione delle scelte normative, alla loro fattibilità come idoneità a realizzare gli obiettivi proposti, ai problemi di relazione e di coordinamento dei singoli prodotti normativi con il sistema considerato [...]”⁴⁰.

Naturalmente, questo cambiamento di approccio non può prescindere da un superamento dei parossismi che troppo spesso accompagnano i processi decisionali, ormai incapaci di “decollare verso linee strategiche prevalenti rispetto a interessi particolari e sezionali” di “definire prefisse gerarchie di finalità e di interessi”⁴¹. Si tratta di riscrivere lo “spartito” delle decisioni pubbliche attraverso scelte forti e responsabili da parte della politica e un quadro di regole chiare e stabili nel tempo, capaci di garantire lo sviluppo economico e sociale del Paese. Capita, infatti, non di rado che le leggi siano intenzionalmente oscure “per effetto d’un persistente scollamento tra le forze politiche” che conduce a “compromessi verbali, nominali, e perciò fittizi”⁴².

In tal senso, è necessario che Governo e Parlamento prendano “piena consapevolezza che l’imponente produzione legislativa e normativa di un grande Stato sociale e regionale esige regole precise e prassi conformi, mentre volge necessariamente ormai al termine la lunga stagione del mero dominio delle tante contingenti necessità di fatto, che può pericolosamente mettere a rischio troppi grandi interessi delle persone, dei gruppi sociali, della collettività”⁴³.

³⁹ M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *Efficienza e riduzione della spesa nel sistema pubblico*, cit., p. 107.

⁴⁰ A. D’ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, a cura di COCOZZA V. E STAIANO S., Torino, vol. II, p. 845.

⁴¹ Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, cit., p. 45.

⁴² M. AINIS, *La lingua del legislatore*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, 2006, p. 9.

⁴³ U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, cit., p. 8.