



10 GIUGNO 2020

Gli angeli e i demoni della
semplificazione.
La manutenzione dell'ordinamento
giuridico tra vecchi e nuovi
procedimenti “taglia-leggi”

di Mario Calvo

Dottorando di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università di Torino



Gli angeli e i demoni della semplificazione. La manutenzione dell'ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti “taglia-leggi”*

di Mario Calvo

Dottorando di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università di Torino

Abstract [It]: La recente presentazione da parte della Giunta regionale piemontese del disegno di legge regionale n. 46, del 9 ottobre 2019, costituisce un'importante occasione per analizzare lo stato dell'arte in materia di “manutenzione” dell'ordinamento giuridico, sia a livello statale sia a livello regionale. Analizzando le principali novità in materia di semplificazione nonché i meccanismi già in essere, si cercherà di individuare nuovi possibili modelli in armonia con i principi della smart regulation elaborati a livello europeo e internazionale.

Abstract [En]: The recent presentation by Piedmont Regional Council of the regional bill n. 46, 9th October 2019, represents an important chance to analyse the subject of order in “maintaining” the legal system, both on a state and regional level. By analysing the main innovations in the world of legal simplification, not considering the dynamics previously established, I will try to identify new possible models in accordance with the principles of smart regulation, carried out internationally.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il dibattito in tema di strumenti di semplificazione del sistema legislativo. 2.1. Alle origini della semplificazione. 2.2. La semplificazione nell'età repubblicana. 3. La curiosa operazione c.d. “taglia-leggi” e le ragioni del suo fallimento. 3.1. La semplificazione statale successiva (2010 - 2020). 3.2. Le prospettive attuali e future della semplificazione statale. 4. La manutenzione del “libro delle leggi regionali”. 4.1. Il modello della Regione Toscana. 4.2. Il modello della Regione Lazio. 5. La partecipazione diretta dei cittadini al processo di *better regulation*. 6. Internet e le banche dati pubbliche. 7. La complessità della semplificazione. 8. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La recente presentazione da parte della Giunta regionale piemontese del disegno di legge regionale n. 46, del 9 ottobre 2019 che prevede modifiche allo Statuto regionale riguardanti la qualità della legislazione e il contestuale disegno di legge regionale n. 47 (*Misure di semplificazione dei percorsi normativi e amministrativi*) riporta alla luce l'antico dibattito in tema di semplificazione del sistema normativo e costituisce un'importante occasione per analizzare lo stato dell'arte in materia di “manutenzione”¹ dell'ordinamento giuridico, sia a livello statale sia a livello regionale. La proposta in virtù della quale, «al fine di evitare la proliferazione legislativa, ogni nuovo disegno di legge dovrà prevedere l'abrogazione in modo espresso

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999; M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012.

delle disposizioni con questa incompatibili e relative al medesimo ambito di materia»², promuovendo a tal fine «la formazione di testi unici legislativi e regolamentari distinti per settori organici di materia»³ non rappresenta certo un *unicum* all'interno del nostro ordinamento. Al contrario, essa richiama diversi tentativi di riordino del sistema legislativo che nell'arco degli scorsi decenni non hanno avuto particolare fortuna a causa di una serie di fattori che il presente contributo cercherà di analizzare.

Come noto, semplificazione e riordino normativo rappresentano elementi cardine di ogni discorso in materia di qualità della regolazione e il loro perseguimento costituisce un obiettivo primario della c.d. *better regulation*, ossia di quella “cultura di buona legislazione”⁴ che si è sviluppata in seno alle istituzioni dell'Unione Europea per poi estendersi ai legislatori dei vari Stati membri. L'idea che sta alla base di tale esigenza è quella di promuovere misure comuni volte a definire l'intero ciclo regolatorio «dalla fase iniziale di ideazione e progettazione alle fasi di attuazione, implementazione e verifica dei risultati realizzati, in un contesto di accresciuta trasparenza e responsabilizzazione e di maggiore coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi e dei cittadini, sostenuto dalla diffusione dell'utilizzo della rete»⁵.

Sulla scorta di tali principi, nel nostro ordinamento sono state attuate diverse politiche sia da parte del legislatore statale, sia da parte di vari legislatori regionali; in particolare a livello statale il provvedimento più noto è la legge 28 novembre 2005, n. 246 meglio conosciuta, nel lessico giornalistico e parlamentare, come “*taglia-leggi*”. Essa delegava il Governo ad abrogare leggi antecedenti al 1° gennaio 1970 considerate obsolete o desuete, mediante una tecnica di semplificazione normativa conosciuta a livello internazionale come *regulatory guillotine* o “norma ghigliottina”⁶.

Il richiamo al suddetto meccanismo risulta indispensabile al fine di delineare i tratti comuni e le differenze delle attuali proposte di semplificazione rispetto alle esperienze del passato, ma anche ai fini di un'analisi delle politiche regionali in materia. Sin dalla sua entrata in vigore, infatti, il “*taglia-leggi*” ha costituito un modello di riferimento per varie Regioni, le quali lo hanno spesso riprodotto nei loro ordinamenti, con esiti quasi sempre fallimentari, eccezion fatta per quei casi di applicazione temperata da alcuni correttivi che verranno analizzati nel prosieguo della trattazione.

² Art. 1, Disegno di legge regionale n. 46 del 9 ottobre 2019 recante “*Modifiche all'articolo 48 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte) in merito alla qualità della legislazione*”.

³ *Ibidem*.

⁴ Sul punto si vedano: M. RAVERAIRA, *Qualità della normazione e better regulation nella governance degli interessi*, in *federalismi.it*, n.24/2006; Senato della Repubblica, “*Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*”, in *Servizio per la qualità degli atti normativi*, Dossier n. 1, Legislatura XVII, giugno 2015, su: www.senato.it.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Per un approfondimento sul funzionamento del citato meccanismo si vedano, tra i tanti P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in *federalismi.it*, n.3/2007; I.D., *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *federalismi.it*, n.12/2009; B. CARAVITA, *Attuazione del Procedimento Taglia-leggi*, in *federalismi.it*, n.10/2009; L. ABAGNARA, *Procedimento “taglia-leggi” ed eccesso di delega*, in *osservatorio costituzionale AIC*, n.1-2/2019.

Tra gli elementi che arricchiscono il tema vi è poi il ruolo crescente del progresso tecnologico quale fattore in grado di innovare le stesse tecniche di riordino del sistema normativo: ci si riferisce in particolare allo sviluppo delle banche dati pubbliche *on-line*, che oggi rappresentano uno degli strumenti maggiormente utilizzati per una celere consultazione delle fonti del diritto. Un dibattito serio in materia di semplificazione non può quindi prescindere dall'analisi delle modalità con cui promuovere e sviluppare la creazione di tali banche dati, sia a livello statale sia a livello regionale.

Partendo da queste premesse, il presente contributo cercherà di analizzare le principali novità statali e regionali in materia di semplificazione nonché i meccanismi già in essere, evidenziandone i punti di forza ma anche le criticità, al fine di individuare possibili modelli in grado di assicurare una efficace manutenzione del c.d. “libro delle leggi”⁷.

2. Il dibattito in tema di strumenti di semplificazione del sistema legislativo

Preliminarmente occorre definire da un punto di vista terminologico la nozione di semplificazione. Essa infatti ha una natura polisemica, poiché «nell'ambito delle attività che si riferiscono al riordino e alla manutenzione delle norme giuridiche, assume vari significati»⁸. Semplificazione rimanda anzitutto al concetto di semplicità, «oggetto di saggezze e proverbi e fonte di riflessioni letterarie che la elaborano come bellezza, purezza e chiarezza morale»⁹. Volendo trasporre il concetto di semplicità in ambito giuridico, si potrebbe affermare che una delle funzioni del diritto è - o perlomeno dovrebbe essere - quella di ridurre la complessità sociale. Seguendo infatti gli insegnamenti dei giuristi di scuola analitica “*entia non esse multiplicanda praeter necessitatem*”, ossia non bisogna moltiplicare gli enti - e di conseguenza anche le norme che li regolano - se non vi è la necessità di farlo¹⁰. Analizzando questo brocardo si può notare sin da subito la stretta relazione che sussiste nell'ambito della scienza del diritto tra “semplificazione normativa” e “semplificazione amministrativa”. Anche se in generale per “semplificazione” si intende sia la procedura sia il risultato del rendere semplice qualcosa attraverso un'operazione, nello specifico i due concetti - seppur collegati da una stretta relazione - vanno tenuti ben distinti, pena il rischio di un loro potenziale conflitto: infatti, se per attuare la semplificazione amministrativa venissero introdotte nuove norme si otterrebbe l'esatto opposto della semplificazione normativa, ossia si implementerebbe ancor più

⁷ A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, cit.; M. DOGLIANI, (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit.

⁸ L. GENINATTI SATÈ, *Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?*, in J. LUTHER – P. M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, Alessandria, 2013.

⁹ J. LUTHER, *Semplificare la semplificazione? I Lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI Legislatura*, in J. LUTHER – P. M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, cit., p. 1.

¹⁰ *Ibidem*.

il *corpus* normativo. Su questo punto tuttavia si tornerà nel prosieguo del discorso. Da un punto di vista ontologico i due concetti sono, invece, ben distinti: la semplificazione normativa consiste «nella riduzione del numero delle disposizioni normative, nell'incremento della loro reciproca coerenza e nel miglioramento della loro qualità linguistica»¹¹ mentre la semplificazione amministrativa riguarda lo «snellimento dei procedimenti amministrativi mediante la riduzione degli oneri richiesti ai soggetti che vi intervengono»¹². A sua volta poi, un'attività del primo tipo può condurre a una deregolamentazione, consistente in una «riduzione dell'area coperta dalla regolamentazione pubblica»¹³, oppure a una delegificazione, cioè a «una riduzione delle disposizioni di rango legislativo»¹⁴ in favore di fonti regolamentari. Accanto a questi due istituti, vi sono poi altre operazioni che, seppur esplicandosi in una semplificazione intesa come maggiore conoscibilità del diritto, non riducono il numero delle norme vigenti, ma si limitano a riprodurre le stesse in documenti denominati «testi unici compilativi»¹⁵.

Qualunque sia la prospettiva dalla quale si decide di osservare il fenomeno della semplificazione, si comprende chiaramente che esso non si riduce a una mera attività di natura tecnico-giuridica, bensì «incorpora opzioni decisionali attuative di uno specifico indirizzo politico»¹⁶. Tale assunto, oltre a costituire l'orientamento prevalente in dottrina, è stato confermato più volte dal Consiglio di Stato, secondo il quale la semplificazione rappresenta anzitutto lo strumento con cui il Governo attua il proprio indirizzo politico in materia di *better regulation*¹⁷.

Prima di addentrarci nell'analisi degli strumenti utilizzati dal legislatore pare opportuna una breve digressione sulle origini e sulle evoluzioni del fenomeno semplificatorio, nella consapevolezza che in ogni contesto storico e politico la massima semplificazione richiede uno sforzo di massima complessità.

2.1. Alle origini della semplificazione

La semplificazione rappresenta «un'esigenza molto antica»¹⁸. Tradizionalmente la sovrabbondanza di testi normativi si fa risalire al diritto romano e in particolare a Giulio Cesare, il quale rese obbligatoria la pubblicazione degli *acta diurna*, cioè i resoconti del Senato contenenti i decreti da esso emanati. Già la

¹¹ L. GENINATTI SATÈ, *La nozione di semplificazione (versus deregolamentazione e delegificazione)*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., p. 14.

¹² *Ibidem*.

¹³ L. GENINATTI SATÈ, *Il nuovo corso della legislazione regionale: semplificazione, riordino e "taglia-leggi"*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n.3/2019.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ L. GENINATTI SATÈ, *Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?*, in J. LUTHER – P. M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, cit., p. 12.

¹⁷ *Ex multis* Cons. St., sez. consultiva, 21 maggio 2007, n. 2024; Cons. St., Sez. consultiva, 18 febbraio 2016, n. 515.

¹⁸ Senato della Repubblica. Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, *Resoconto stenografico*, Audizione di A. CELOTTO, XVI Legislatura, 19ª Seduta, 25 febbraio 2009.



pubblicazione degli *acta diurna* comportò la necessità di elaborare raccolte imperiali volte a rendere più agevole la consultazione del materiale normativo pubblicato: risalgono proprio a quest'epoca i primi esempi di codificazioni, il cui nome deriva dal termine *codex*. Successivamente nel periodo medioevale, caratterizzato dal particolarismo giuridico e dalla conseguente frammentarietà degli ordinamenti, si ebbe una confusione e una contraddittorietà delle norme tale da far registrare costantemente atti giurisdizionali di arbitrio e sopraffazione¹⁹. Una situazione di incertezza giuridica dalla quale molti soggetti traevano potere e reddito: si pensi ai titolari delle giurisdizioni ecclesiastiche, ai feudatari e agli stessi giuristi. Essi si opposero tenacemente alle istanze della nascente borghesia (proprietari di immobili diversi dai feudi, commercianti, industriali, etc.) che invece rivendicavano una maggiore certezza dei traffici giuridici, nella speranza di una migliore e più omogenea disciplina dei propri affari. Nonostante i numerosi tentativi di razionalizzazione del sistema giuridico da parte dei sovrani assoluti²⁰, una vera e propria opera di semplificazione poté effettuarsi soltanto in un quadro politico sostanzialmente rivoluzionario: il maggiore impulso alla codificazione e alla semplificazione si ebbe infatti con la Rivoluzione francese, sulla scorta dell'aspirazione illuministica di creare un diritto generale e astratto uguale per tutti. In quest'ottica, nel 1791 in Francia si avviò il progetto di codificazione delle leggi civili finalizzato a creare un'unica legge civile per tutto lo Stato francese. Il progetto fu realizzato soltanto nel 1804, con il famosissimo Code Napoleon, che proprio da Napoleone verrà portato in tutti gli Stati da lui creati e che ispirerà il codice civile italiano del 1865. Il modello francese, esteso a tutte le aree interessate dalla dominazione napoleonica, continuò a caratterizzare i tratti fondamentali della disciplina legislativa nell'Italia preunitaria; anche con l'avvento dell'unità del Regno d'Italia, era opinione prevalente tra i giuristi e i politici²¹ dell'epoca l'idea che soltanto la realizzazione di una normativa unitaria sarebbe stata in grado di attuare l'unificazione sul piano politico e sociale. In quest'ottica i codici rappresentarono dunque un importante strumento di unità del sistema giuridico e politico dell'Italia liberale.

¹⁹ V. VARANO – V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, 2018.

²⁰ A titolo esemplificativo si ricordano le *Ordonnances de Villers-Cotterets e de Moulins* riguardanti questioni probatorie e di procedura; ma anche nel XVII secolo l'*Ordonnance de Colbert* sull'amministrazione della giustizia così come il c.d. *Code Louis* del 1667 mediante il quale Luigi XIV sancì il monopolio della legislazione sul processo.

²¹ Tale necessità venne affermata, in modo inequivocabile, in una delle tante relazioni che caratterizzarono il dibattito sull'argomento: «Quando una nazione, raccolte le sparse membra, si ricompone a Stato uno e indipendente, primo suo bisogno si è estrarre la sua nuova esistenza, riducendola in atto a completare l'unità dello Stato con l'unità delle leggi» (Relazione del ministro Cassinis al progetto di revisione del Codice civile albertino, in Atti Parlamentari, *Camera dei Deputati*, Legislatura VII, *Documenti*, sessione 1860, n. 71).

2.2. La semplificazione nell'età repubblicana

Come noto, la Costituzione italiana del 1948 non enuncia un vero e proprio principio generale di semplicità della normazione. I padri costituenti, tuttavia, erano ben consapevoli della sua importanza per cui non rinunciarono a dettare una serie di precetti al legislatore: la carta repubblicana infatti «chiede che la legge che permette restrizioni della libertà personale ne preveda “i casi e i modi”, vieta leggi penali oscure, esige che le leggi tributarie formino un “sistema” e quelle militari un “ordinamento”, pretende che quelle organizzative garantiscano il “buon andamento” dell’amministrazione. Infine, pretende che le leggi delega definiscano gli oggetti e determinino principi e criteri direttivi e che le leggi quadro per la legislazione regionale concorrente determinino principi fondamentali»²².

L'importanza del valore della chiarezza normativa emerse, in particolare, in un intervento di Piero Calamandrei nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente²³. Egli ricordò che nel 1801 Ugo Foscolo fu incaricato dal Ministro della Guerra della Repubblica Cisalpina di preparare un codice penale militare. Nella relazione introduttiva, intitolata *Idee generali del lavoro*, «Foscolo (...) si proponeva di compilare tutta l'opera in uno stile rapido, calzante, conciso, che non lasci pretesto all'interpretazione delle parole, osservando che assai giureconsulti grandi anni e assai tomi spesero per commentare leggi confusamente scritte. Si baderà ancora a una religiosa esattezza della lingua italiana»²⁴. Calamandrei con questa citazione volle arricchire il dibattito costituente con una «critica costruttiva»²⁵, lamentando la mancanza, nel progetto posto in discussione, di uno «stile omogeneo»²⁶, di una «armonia stilistica»²⁷ e la presenza di una «eterogeneità di favelle»²⁸. Egli ricordò che l'idea di Napoleone secondo la quale «le Costituzioni è bene siano brevi ed oscure»²⁹ era una prova del fatto che la mancanza di chiarezza normativa cela il volto del legislatore assoluto; auspicò dunque che la nuova Costituzione potesse avere «quella chiarezza cristallina che dovrebbe riuscire a far capire esattamente che cosa si è voluto dire (...), quali sono le mete verso le quali si è voluto muovere»³⁰.

Come noto, il testo definitivo della Costituzione non prevede una specifica disposizione in tal senso; tuttavia la volontà dei padri costituenti trovò espressione in quelle norme volte a tutelare la certezza del diritto e la conseguente prevedibilità dell'azione amministrativa e delle decisioni dei giudici. Del resto,

²² J. LUTHER, *Semplificare la semplificazione? I Lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI Legislatura*, cit., p. 4.

²³ V. FALZONE – F. PALERMO – F. CASENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976; F. CALZARETTI, *La nascita della Costituzione*, su www.nascitacostituzione.it.

²⁴ P. CALAMANDREI (gruppo Partito d'Azione), *Assemblea Costituente*, seduta pomeridiana del 4 marzo 1947.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

anche la Corte costituzionale³¹, sin dai suoi albori, ha collegato la tutela della Costituzione alla “certezza del diritto”, definendo quest’ultima “un preminente interesse pubblico”³². Tuttavia «l’ideale di una legge chiara, auto-evidente, da tutti immediatamente conoscibile»³³ di derivazione illuminista apparve ben presto superato dalle vicende riguardanti i decenni successivi alla nascita della Repubblica italiana e all’entrata in vigore della Costituzione stessa. L’ipertrofica produzione normativa, il moltiplicarsi di leggi speciali ed eccezionali, il fenomeno della c.d. *decodificazione* - ossia della perdita di centralità dei grandi codici tradizionali – aprirono la strada a quella che venne definita da molti autori “crisi della legge”³⁴. Con tale espressione si è soliti indicare quel fenomeno in forza del quale la legge, pur restando comunque al centro del sistema normativo, «perché è fondamentale rispetto ad essa che può determinarsi la posizione di tutte le altre fonti»³⁵, ha progressivamente perso il suo ruolo di guida del sistema.

A partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso la legge è infatti stata soverchiata, sia in termini quantitativi che contenutistici, da altre fonti primarie di origine governativa (decreti-legge e decreti legislativi). A ciò si sono aggiunte una miriade di altri fonti quali: le fonti europee, i regolamenti degli organi costituzionali, gli Statuti e le leggi regionali, i regolamenti provinciali e comunali, le intese con le Confessioni religiose, i contratti collettivi nazionali di lavoro, etc. Senza tacere i regolamenti di altre autorità tra cui Banca d’Italia, Consob, Antitrust, i Garanti e le Autorità amministrative indipendenti³⁶. In particolare quest’ultimo fenomeno, determinando «l’esercizio di fatto di poteri normativi da parte delle autorità indipendenti appare (...) ben più insidioso e “strutturale”, rispetto ad altri “mali”»³⁷ che

³¹ C. cost. n. 19/1956.

³² C. cost. n. 129/1957.

³³ Per un approfondimento si veda F. LONGO – A. MASTROPAOLO – F. PALLANTE, *Incertezze derivanti dalla ineliminabile, ma non adeguatamente contenuta, oscurità linguistica delle disposizioni normative*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., p. 47.

³⁴ Tra i molti autori si veda in particolare N. LUPO – B. G. MATTARELLA, *Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici*, in A. NATALINI E G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope: primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, cit., pp. 391-412. Tra le cause più note troviamo: «l’abuso di essa come strumento di propaganda o consenso elettorale, le pressioni dei gruppi di interessi, spesso interni all’apparato statale, il mancato ricorso a strumenti come la valutazione di impatto della regolazione, la tendenza della burocrazia a far adottare le proprie decisioni dal legislatore, per consolidarle e per mettersi al riparo da responsabilità, il circolo vizioso che costringe a intervenire nuovamente con leggi, per modificare quelle precedenti». Le conseguenze sono altrettanto numerose: «la difficoltà di individuare la norma da applicare al caso concreto, la conseguente esigenza di rivolgersi spesso ai professionisti del diritto, l’arbitrarietà dell’applicazione della legge da parte dei funzionari pubblici, il rischio di corruzione, la difficoltà dello stesso legislatore di svolgere consapevolmente il proprio ruolo e di valutare gli effetti delle proprie decisioni». Tale situazione non è da addebitare esclusivamente al numero di leggi in vigore, ma anche al difetto di coordinamento tra esse e al loro contenuto eterogeneo, «frutto di un cattivo modo di legiferare del Parlamento e del Governo, con la frequente introduzione di norme più o meno urgenti, più o meno nascoste, in leggi e decreti di prossima approvazione o conversione. La stessa incertezza sul numero di leggi vigenti, in effetti, derivava dal fatto che molte leggi erano formalmente in vigore, ma di fatto dimenticate, in quanto avevano ampiamente esaurito i loro effetti».

³⁵ A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto italiano*, in R. SACCO (a cura di), *Trattato di diritto civile*, Torino, 1998, pp. 89 ss.

³⁶ E. GROSSO, *Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” alle Autorità Amministrative Indipendenti*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., pp. 70-77.

³⁷ *Ibidem*.

affliggono l'ordinamento giuridico, in grado di mettere in discussione «l'unità del sistema giuridico, inteso come insieme ordinato di regole di diritto oggettivo»³⁸.

Negli ultimi decenni la patologia dalla quale risulta afflitto il nostro ordinamento giuridico ha dunque fatto riemergere prepotentemente l'esigenza di semplificazione che, nelle diverse accezioni sopra richiamate, ha vissuto stagioni differenti. La prima risale a metà degli anni Ottanta ed è stata caratterizzata dalla delegificazione³⁹, fondata sull'idea che l'iper-normazione avesse portato ad avere troppe norme di rango primario: «si pensava, quindi, di riportare al rango secondario tutte le norme di minore importanza»⁴⁰. Già a partire dagli anni Novanta però, tale procedimento si è rivelato scarsamente funzionale⁴¹. Non a caso, abbiamo oggi una serie di regolamenti governativi nei quali «galleggiano singoli articoli, singoli commi o singole parole con forza di legge inserite con decreti-legge»⁴². Accantonata in parte la delegificazione, si è poi passati alla creazione di codici, intesi non più codici unitari, ma come codici di settore⁴³. Con la legge n. 50 del 1999 e le altre leggi di semplificazione annuale vennero infatti creati testi unici e codici di settore: tentativi di semplificazione che tuttavia si rivelarono parziali «perché non riuscirono ad incidere sui due grandi valori di cui l'ordinamento ha bisogno: certezza e coerenza. La certezza ha bisogno di una diminuzione delle norme vigenti e la coerenza ha bisogno della creazione di norme unitarie nei singoli settori»⁴⁴.

³⁸ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.

³⁹ Per un approfondimento sul tema si vedano in particolare T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II vol., Milano, 1987, pp. 865 e ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, 1996; V. COCOZZA, *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Napoli, 1996; F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.1/2000, pp. 101 ss.; M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa: un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giur. it.*, Milano, 2000, pp. 2440 ss.; I.D., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III vol., Torino, 2005, pp. 469 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, in *Lezioni*, V ed., Torino, 2009.

⁴⁰ Senato della Repubblica. Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, *Resoconto stenografico*, Audizione di A. CELOTTO, cit.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Sulle esperienze di codificazione si veda in particolare veda N. LUPO – B. G. MATTARELLA, *Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici*, in A. NATALINI – G. TIBERI (a cura di), cit. Secondo gli autori, «nell'esperienza contemporanea la codificazione (...) non serve più a dare forma giuridica ai rapporti sociali, come le grandi codificazioni del diritto privato, ma a tenere in buon ordine un tessuto normativo sempre più sfilacciato. Non mira più a uniformare le discipline di pochi tipi di rapporto giuridico, ma a coordinare le discipline di molti tipi di rapporto giuridico. Non riguarda solo alcuni settori del diritto (...), ma tutta la legislazione, in particolare quella amministrativa, che è la più abbondante e frammentaria (...). È un modo di esercitare la funzione normativa più che un contenuto di essa. Non tende più alla stabilità, ma alla completezza, all'aggiornamento e alla conoscibilità del diritto».

⁴⁴ *Ibidem*.

3. La curiosa operazione c.d. “taglia-leggi” e le ragioni del suo fallimento

Come noto, il legislatore statale mediante la legge di semplificazione n. 246 del 2005, meglio nota come “taglia-leggi”, immaginò un nuovo meccanismo per fronteggiare lo *stock* legislativo ingente e caotico che si trovava di fronte: l’idea fu quella di disporre l’abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se successivamente modificate, salvo quelle espressamente da “salvare”. Tale meccanismo non fu un’invenzione puramente nostrana; essa riprese la tecnica di semplificazione normativa già conosciuta a livello internazionale con il nome di *regulatory guillotine*. Il procedimento si articolava in tre fasi: la prima consisteva nella ricognizione di tutte le norme in vigore, così da individuare con precisione il numero di leggi esistenti; la seconda fase era invece finalizzata a sfoltire l’ordinamento dalle leggi considerate obsolete; infine la terza fase riguardava la razionalizzazione e il riordino dell’intero sistema legislativo attraverso l’accorpamento di norme omogenee per materia⁴⁵. Allo scopo di conseguire tali obiettivi, con l’art. 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005 il legislatore chiese anzitutto al Governo di disporre un quadro conoscitivo sulla legislazione vigente, comunicandolo, in apposita relazione, alle Camere. Dopodiché il Governo venne delegato ad adottare decreti legislativi che individuassero le disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritenesse indispensabile la permanenza in vigore. Con il decorso del termine previsto dalla delega e a prescindere dall’eventuale mancata adozione dei suddetti decreti legislativi «sarebbe scattato il cosiddetto “effetto ghigliottina”: ossia, l’effetto abrogativo generalizzato di tutte le disposizioni legislative statali»⁴⁶ di cui sopra, «salvo le disposizioni individuate nei suddetti decreti legislativi e salvo una serie di eccezioni indicate, nelle linee generali, dallo stesso legislatore»⁴⁷. Infine nell’ultima fase, da concludersi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di

⁴⁵ R. DICKMANN, *Legge finanziaria e qualità della normazione*, in *federalismi.it*, n.1/2008; L. ABAGNARA, *Procedimento “Taglia-leggi” ed eccesso di delega*, cit., p.134.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ L’elenco delle materie escluse *ab origine* dal provvedimento è contenuto nell’art. 14, comma 17 della suddetta legge n. 246 del 2005. Esso prevede:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell’epigrafe l’indicazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l’ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all’ordinamento delle magistrature e dell’avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

c) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell’articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;

g) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.

individuazione delle disposizioni da “salvare”, venne data delega al Governo per l’emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi.

Pur non rientrando nelle finalità del presente contributo l’analisi dettagliata di tutte le criticità del suesposto meccanismo, sulle quali è già stata svolta un’ampia trattazione da parte di autorevole dottrina⁴⁸, pare opportuno spendere qualche riflessione sul merito dell’intera operazione.

Preliminarmente, occorre rilevare un uso improprio dell’appellativo “taglia-leggi”: dal 2005 al 2010 sono infatti stati posti in essere, a livello statale, diversi provvedimenti dal funzionamento assai diverso e con conseguenti differenze su un piano tanto operativo quanto applicativo.

Anzitutto, troviamo l’art. 14, comma 14 e ss., della l. n. 246/2005, considerata la fonte madre dell’intera operazione e definita da alcuni autori «un illuministico atto di impotenza del legislatore»⁴⁹. Essa fu la

⁴⁸ Tra i numerosi contributi in questo senso, si vedano in particolare: N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rassegna parlamentare*, Napoli, 2006, pp. 275-292; I.D., *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. CARETTI (a cura di), *La qualità della normazione*, Torino, 2008, pp. 215-240; I.D., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *Atti del seminario svoltosi alla LUISS-Guido Carli il 1° aprile 2008*, collana di Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche della LUISS-Guido Carli, Roma, 2008, pp. 3-140; R. DICKMANN, *Legge di semplificazione e di riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all’art. 14*, in *Foro Amm. Cons. St.*, 2005, 2774 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Le politiche della qualità della regolazione*, 2007, su www.astrid.eu; L. CARBONE, *L’esperienza «taglialeggi» a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2008, pp. 580 ss.; A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, 2009, su www.astrid.eu; A. PAJNO, *La calaba delle leggi*, 2009, su www.astrid.eu; C. PAPPAGALLO, *Semplificare la semplificazione: il livello statale*, 2009, su www.astrid.eu; F. MODUGNO, *Procedimento taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, n.10/2009; I.D., *Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli in data 24 giugno 2009 sull’impatto delle abrogazioni previste dall’art. 2 d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri*, in *federalismi.it*, n.22/2009; M. RAVERAIRA, *Presentazione del focus semplificazione e qualità della normazione*, in *federalismi.it*, n.10/2009; P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in *federalismi.it*, n.22/2009; P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *federalismi.it*, cit.; I.D., *Il paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell’attuazione della delega “salva-leggi”*, in *federalismi.it*, n.9/2010; S. PAPARO, *Per una semplificazione di risultato*, 2009, su www.astrid.eu; S. SALVI, *La qualità della regolazione in Italia tra buone intenzioni e modesti risultati: un confronto internazionale*, 2009, su www.astrid.eu; A. NATALINI – F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope: primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010; M. CECCHETTI, *L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *osservatorio sulle fonti*, n.1/2010; I.D., *Politiche di semplificazione normativa e strumenti “taglia-leggi” (Criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irrisolvibile)*, in *federalismi.it*, n.8/2010; I.D., *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in A. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I vol., Milano, pp. 95 ss.; I.D., *Il trionfo del paradosso. Strumenti Taglialeggi e riassetto della legislazione tra obiettivi ‘semplificatori’ ed esiti di esponenziale ‘complicazione’ dell’ordinamento*, in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normativa tra luci e ombre*, Padova, 2011, pp. 17 ss.; I.D., *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni “taglia-leggi” previste dall’art. 14 della legge n. 246 del 2005*, in *federalismi.it*, n.1/2011; V. CERULLI IRELLI, *Le politiche di semplificazione e liberalizzazione*, in *Astrid-Rassegna*, n.9/2010; E. ALBANESI, *Il periodico riordino della normativa regolamentare (e le altre novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09)*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011, pp. 10-11; M. LUNARDELLI, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2016; F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, collana Sovranità, Federalismo, Diritti, Editoriale Scientifica, 2017.

⁴⁹ Senato della Repubblica. Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, *Resoconto stenografico*, Audizione di A. CELOTTO, cit.

norma che causò le problematiche maggiori⁵⁰, in quanto: «(a) il mancato esercizio della delega avrebbe comportato l'abrogazione indifferenziata di tutte le norme anteriori al 1970; (b) l'adozione dei decreti legislativi oltre il termine indicato avrebbe determinato l'inutilità della individuazione delle norme ritenute indispensabili (le quali, stante l'effetto istantaneo dell'abrogazione, sarebbero comunque ormai state abrogate); (c) la fissazione del termine di abrogazione coincidente con la scadenza della delega, anziché con la data di entrata in vigore dei decreti legislativi, lasciava spazio ai dubbi dell'interprete sulla reale decorrenza dell'effetto abrogativo»⁵¹. Ma non fu certo l'unica norma a destare perplessità: a distanza di meno di tre anni - e prima dello spirare del termine ultimo per l'entrata in vigore dei decreti legislativi contenenti l'elenco delle norme da "salvare" - fu approvata la legge n. 133 del 2008 che mutò in parte i caratteri dell'impianto originario. La disciplina originaria, infatti, prevedeva l'adozione entro il 2009 di decreti delegati contenenti le norme da mantenere in vigore, pena la loro abrogazione implicita e generalizzata. Con l'art. 24 della legge n. 133 del 2008, invece, vennero introdotte due diverse modifiche: in primo luogo, venne anticipato l'effetto dell'abrogazione e in secondo luogo la stessa mutò da implicita e generalizzata a espressa, realizzando così un'inversione del meccanismo stesso. Tale provvedimento causò una miriade di inconvenienti già in sede di stesura dell'elenco di leggi oggetto dell'abrogazione, stante la sua corposità ed eterogeneità; elenco che venne parzialmente modificato a opera della successiva legge n. 9 del 2009.

Il complesso mosaico⁵² si arricchì poi di un ulteriore tassello: il decreto legislativo n. 179 del 2009, meglio noto come "salva-leggi". Quest'ultimo, seppur non in linea con i precedenti interventi sul piano della

⁵⁰ Per una disamina completa si rinvia a F. SORRENTINO – A. D'ATENA, *Attuazione del procedimento "taglia leggi"*, in *federalismi.it*, n.10/2009. Riassumendo, in ordine al suddetto provvedimento gli autori si pongono i seguenti quesiti: a) il procedimento cosiddetto 'taglia-leggi', disciplinato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni, potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori inizialmente esclusi?; b) quali soluzioni potrebbero configurarsi per risolvere le incertezze applicative derivanti dalla previsione di materie escluse?; c) i decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno valenza normativa o ricognitiva?; d) ove si ritenesse di mantenere in vigore le disposizioni contenute in un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito?; e) eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. c), d) e g) del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di "salvezza", previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata?; f) quali problemi comporterebbe, *de iure condendo*, l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali?

⁵¹ L. GENINATTI SATÈ, *Il nuovo corso della legislazione regionale: semplificazione, riordino e "taglia-leggi"*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, cit.

⁵² M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006, 1760 ss.; I.D., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009.; I.D., *La semplificazione normativa a livello statale: perché non credo nella "better regulation"* in *Dir. soc.*, n. 2-3/2011, 555 ss.; S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, voce in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VIII, Milano, 2008, 786 ss.; A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero sulla disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n.19/2009.; E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, in *federalismi.it*, n.22/2009.

continuità e della coerenza, lo fu sul piano delle criticità, sia in ordine alla sua natura che alla sua applicazione. Esso venne infatti definito un «decreto legislativo anomalo»⁵³, «una fattispecie inedita e non classificabile nelle consuete e collaudate categorie elaborate dalla dogmatica delle fonti del diritto»⁵⁴ stante l'eterogeneità delle materie e la mancanza di specifici principi e criteri direttivi della delega legislativa sulla quale si fondava. Il vivace dibattito sulla sua natura vide una parte della dottrina qualificarlo come atto avente carattere normativo⁵⁵ e un'altra parte considerarlo di natura ricognitiva, «nel senso che non opera una novazione delle fonti di cui si ribadisce la permanenza in vigore, ma le conferma in vigore con la loro propria forza e la propria valenza diacronica originarie»⁵⁶. La questione fu oggetto di diversi interventi sia della Corte di Cassazione⁵⁷, sia della Corte costituzionale⁵⁸. In particolare, quest'ultima sposò in un primo momento la tesi della natura meramente ricognitiva del decreto in parola, per poi effettuare poco dopo un vero e proprio *revirement*, stabilendo in una successiva sentenza che «il decreto legislativo “salva-leggi” ha necessariamente valenza anche normativa, perché limita e circoscrive il generalizzato effetto abrogante della clausola ghigliottina: ove il Governo non avesse esercitato la delega “salva-leggi”, tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, salvo quelle ricomprese nei cosiddetti settori esclusi, dovrebbero oggi considerarsi abrogate per opera dell'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005»⁵⁹.

L'intera vicenda c.d. “taglia-leggi” vide dunque «il paradossale rincorrersi di salvataggi da abrogazioni, smentite plurime con abrogazioni reiterate, recuperi ex post e annullamenti ex art. 136 Cost.»⁶⁰ e generò in molti «il sospetto di un utilizzo del meccanismo semplificatorio, non già a fini di migliore fruizione del diritto oggettivo da parte degli operatori, bensì a scopi di interesse di parte»⁶¹.

In ogni caso, se il fine di questo «complesso reticolo»⁶² di provvedimenti era quello di migliorare la leggibilità complessiva del sistema normativo garantendo una maggiore certezza del diritto - sollevando

⁵³ P. CARNEVALE, *Salvar l'insalvabile. La Corte Costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018*, in *gruppo di Pisa*, n.3/2019.

⁵⁴ L. ABAGNARA, *Procedimento “Taglia-leggi” ed eccesso di delega*, cit., p. 140.

⁵⁵ In questo senso F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, cit.; F. SORRENTINO – A. D'ATENA, *Attuazione del procedimento “taglia leggi”*, cit.; B. CARAVITA, *Attuazione del Procedimento Taglia-leggi*, cit.

⁵⁶ Così A. CELOTTO, *La Cassazione inopinatamente non applica il taglia-leggi*, in *consulta online*, n.1/2017; P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del c.d. “taglia-leggi”*, cit.

⁵⁷ *Ex multis* C. Cass., sentenza n. 7976 del 2016 nella quale l'inclusione dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 nell'elenco salva-leggi venne ritenuto «*tamquam non esset, frutto di un lapsus calami*».

⁵⁸ A. ALBERTI, *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale. Recenti problemi di ordine sostanziale e processuale, in federalismi.it*, n.1/2013.

⁵⁹ C. Cost., sentenza n. 182 del 2018.

⁶⁰ P. CARNEVALE, *Salvar l'insalvabile. La Corte Costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018*, cit.

⁶¹ Sulla vicenda si vedano, ad esempio, V. PUPO, *L'abrogazione del decreto legislativo che vieta le associazioni di carattere militare*, in *consulta online*, n.7/2010; G. TARLI BARBIERI, *Quando la semplificazione normativa è politicamente “sensibile”: lo “strano caso” dell'abrogazione del d.lgs. 43/1948*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. III, Napoli, 2011.

⁶² Come viene definito in C. Cost., sentenza n. 80 del 2012.

L'interprete da complesse operazioni di accertamento circa la normativa applicabile - pare, a distanza di una decina di anni circa, che vi siano buone ragioni per considerarlo un fallimento. Il rapporto tra i risultati ottenuti⁶³ - di gran lunga inferiori rispetto a quelli attesi - e la complessiva incertezza generata dalla sua effettiva portata permettono di considerarlo un «ulteriore fattore di incertezza»⁶⁴, facendolo risultare «più un manifesto politico-programmatico che una misura in grado di produrre significativi risultati di riduzione dello stock normativo»⁶⁵.

3.1. La semplificazione statale successiva (2010-2020)

Nel corso della XVII legislatura (2013-2018) la semplificazione ha costituito un elemento di *policy* significativa per tutti i Governi che si sono succeduti: ciò emerge sia dalle dichiarazioni programmatiche alle Camere da parte dei diversi Presidenti del Consiglio dei Ministri⁶⁶, sia dalla presenza di un apposito Ministro responsabile⁶⁷.

Rispetto alla stagione precedente si segnalano: l'abbandono dello strumento della delegificazione previsto dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59; il ricorso, soprattutto nella prima fase della legislatura, a «provvedimenti d'urgenza contenenti una pluralità di misure, che dedicavano alla semplificazione apposite partizioni»⁶⁸; l'utilizzo di un nuovo strumento rappresentato dall'Agenda per la semplificazione, ossia «un piano strategico articolato in 37 azioni individuate all'esito di un processo di condivisione tra i vari livelli istituzionali di governo, alla luce di una interlocuzione con i portatori di interessi»⁶⁹; il ricorso, in caso di intervento sulla normazione primaria, «alle grandi deleghe settoriali relative alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, al fisco e alla riforma del mercato del lavoro»⁷⁰. Sempre sul versante

⁶³ I dati stimati della complessiva operazione sono i seguenti: a) per effetto dei decreti leggi n. 112/2008 e n. 200/2008 vi è stata l'abrogazione espressa di circa 3300 atti primari di sicura vigenza approvati tra il 1864 ed il 1997 e di 27.000 atti primari di dubbia vigenza approvati tra il 1861 e il 1947; b) in forza della delega contenuta nella successiva legge n. 69 del 2009 si è giunti all'abrogazione espressa di circa 37.000 atti primari; c) a opera del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 recante il «Codice dell'ordinamento militare» - considerato appartenente «all'alveo del percorso delineato dalla l. n. 246/2005» - si è infine giunti all'abrogazione espressa di circa 1.200 atti primari. Dalle operazioni di riduzione dello *stock* normativo sopra descritte sono, invece, sopravvissuti: a) gli atti normativi riguardanti le materie escluse ai sensi dell'art. 14, co. 17, legge 246/2005; b) le disposizioni oggetto del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 c.d. «salva-leggi». In particolare si tratta di: 2.375 atti legislativi sopravvissuti alla «ghigliottina taglia-leggi» e 861 atti legislativi sottratti all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008 e, di conseguenza, anche alla stessa «ghigliottina» generalizzata.

⁶⁴ P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi vecchie e anche quelle di mezza età*, in *Il foro italiano*, n.128/2005.

⁶⁵ F. BASSANINI – S. PAPARO – G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *Astrid-Rassegna*, n.11/2005.

⁶⁶ In particolare si vedano le dichiarazioni del Presidente del Consiglio Enrico Letta (29 aprile 2013) e del Presidente del Consiglio Matteo Renzi (24 febbraio 2014).

⁶⁷ Sul punto si veda: Senato della Repubblica, *Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi degli atti in itinere*, in *Servizio per la qualità degli atti normativi*, Dossier n. 1, Legislatura XVII, giugno 2015, su www.senato.it.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

della strumentazione, si segnala inoltre l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione⁷¹ (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione⁷² (VIR) nonché il ricorso a forme di consultazione dei cittadini e di portatori di interessi delle quali si dirà nel prosieguo della trattazione.

Sul versante dei risultati conseguiti possiamo ricordare, tra i più importanti, l'adozione di quattro nuovi codici di settore⁷³ e di un testo unico⁷⁴, oltre che l'introduzione nella parte generale del codice penale del principio della riserva di codice, in forza del quale «nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia»⁷⁵.

Invero negli ultimi anni, anche su sollecitazione da parte dell'Unione europea e in particolare del Consiglio UE, l'Italia ha approvato diversi provvedimenti⁷⁶ volti a semplificare il quadro normativo e amministrativo per cittadini e imprese. I Documenti di Economia e Finanza (DEF) e le relative Note di aggiornamento (NaDEF) trasmessi alle Camere nel corso della XVII legislatura hanno di regola dedicato apposite sezioni al tema della semplificazione in generale, nonché specifici passaggi inseriti all'interno di sezioni riguardanti altre politiche settoriali (quali politiche fiscali, promozione delle imprese, politiche agricole, ecc.).

3.2. Le prospettive attuali e future della semplificazione statale

Anche all'indomani dell'inizio della XVIII legislatura il tema della semplificazione non ha perso: nel Governo Conte I (1° giugno 2018 – 5 settembre 2019) la titolarità delle funzioni in materia di “semplificazione normativa e amministrativa”⁷⁷ è stata affidata al Ministro per la Pubblica

⁷¹ Ai sensi dell'art. 14 comma 1, legge 28 novembre 2005, n. 246, «L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative». Essa funge pertanto da supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione per quanto concerne l'opportunità dell'intervento.

⁷² Ai sensi dell'art. 14 co. 4, legge 28 novembre 2005, n. 246 «La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste, invece, nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni».

⁷³ Ci si riferisce al: Codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo n. 50 del 2016); Codice di giustizia contabile (Decreto legislativo n. 174 del 2016); Codice del Terzo Settore (Decreto legislativo n. 171 del 2017); Codice della Protezione civile (Decreto legislativo n. 1 del 2018).

⁷⁴ Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Decreto legislativo n. 175 del 2016).

⁷⁵ Nuovo art. 3-bis cod. pen. introdotto dal Decreto legislativo n. 21 del 2018.

⁷⁶ Ricordiamo, tra gli altri, il Decreto-legge n. 69 del 2013, c.d. “Decreto del fare” recante: «*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*» e contenente al proprio interno il Titolo II dedicato alle semplificazioni; il Decreto-legge n. 90 del 2014 recante «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*» il quale, oltre prevedere l'adozione dell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2018, contiene al suo interno misure di semplificazione in materia sanitaria; il Decreto-legge n. 133 del 2014, c.d. “*sblocca Italia*”, contenente semplificazioni burocratiche in materia di infrastrutture e attività produttive.

⁷⁷ D.P.C.M. 27 giugno 2018.

Amministrazione, così come nell'attuale governo Conte II. Nel suo primo discorso volto a ottenere la fiducia da parte della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio Conte ha dichiarato di voler «operare un riassetto di interi settori dell'ordinamento giuridico, abrogando le leggi inutili, e favorendo il riordinamento della legislazione vigente anche attraverso l'adozione di codici per settori di attività»⁷⁸. In questa prospettiva, il 30 aprile 2019 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge n. 1812 recante “Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione”. Il ddl attualmente affidato, in sede referente, alla Commissione Affari Costituzionali, contiene al suo interno 10 deleghe per altrettanti decreti riguardanti: «attività economiche e sviluppo economico; energia e fonti rinnovabili; edilizia e governo del territorio; ambiente; acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; cittadinanza e innovazione digitale; servizio civile universale e soccorso alpino; prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione; giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato; ordinamento e funzionamento del Servizio sanitario nazionale, controlli sanitari per la sicurezza».

Tuttavia, a distanza di quasi un anno dalla presentazione del suddetto disegno di legge - e a fronte di un iter che al momento della stesura del presente contributo pare essere sospeso - le perplessità sembrano molte. Anzitutto colpisce la complessità della macchina burocratica coinvolta in quest'opera di “semplificazione”; il ddl infatti prevederebbe l'istituzione *ad hoc* di: un comitato interministeriale, un gruppo di lavoro, una cabina di regia, un'Unità specifica, una Commissione governativa permanente, che si aggiungerebbero alla già esistente Commissione parlamentare per la semplificazione.

Allo stato attuale, non essendoci ancora dati sufficientemente certi, qualunque commento del progetto sarebbe prematuro; l'auspicio resta quello di non dover assistere a ennesimi interventi dai risultati diametralmente opposti rispetto a una strutturata, coerente e - possibilmente - lungimirante opera di semplificazione del sistema normativo.

4. La manutenzione del “libro delle leggi regionali”

La politica per la semplificazione e la qualità della regolazione non si è sviluppata soltanto a livello statale ma ha coinvolto, già a partire dagli anni'90, anche le Regioni, tanto quelle a Statuto ordinario quanto quelle a Statuto speciale.

Come noto, sino alla revisione del Titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, «la semplificazione normativa e procedurale ha potuto avanzare di pari passo con il decentramento amministrativo grazie all'azione del legislatore statale»⁷⁹. Nella fase iniziale, infatti, la semplificazione sia

⁷⁸ A riguardo si veda il discorso del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte alla Camera dei Deputati (6 giugno 2018).

⁷⁹ F. BASSANINI – S. PAPARO – G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *Astrid-Rassegna*, cit.

delle norme che delle procedure è stata attuata dal potere centrale mediante provvedimenti che riguardavano direttamente anche le singole Regioni e gli enti locali. L'assetto costituzionale allora vigente estendeva la competenza generale del legislatore statale anche alle materie in tutto o in parte di competenza regionale; ciò era confermato dal ricorso al c.d. criterio della cedevolezza elaborato dalla Corte costituzionale⁸⁰, in forza del quale la legge statale, in mancanza di una dettagliata disciplina regionale, sarebbe stata autorizzata a porre non solo norme di principio ma anche norme di dettaglio immediatamente operative - seppur in via cedevole e transitoria - sino all'intervento di apposite leggi regionali conformi⁸¹. E così le politiche statali in materia di semplificazione poterono investire direttamente gli ordinamenti locali, superando l'inerzia dei vari legislatori regionali e venendo incontro, in tempi relativamente rapidi, alle esigenze di cittadini e imprese. Per raggiungere tale macro-obiettivo venne creata un'apposita legge a cadenza annuale, la legge di semplificazione, la quale «ricalcando il modello della legge finanziaria e comunitaria era mirata a far percepire ai diversi attori istituzionali – a livello sia statale che regionale – la continuità e la rilevanza politico-istituzionale della politica per la semplificazione e la qualità della regolazione»⁸².

Il nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione ha radicalmente modificato questa impostazione, portando a una situazione di accentrato policentrismo normativo e istituzionale⁸³. Si è così assistiti a una separazione tra le politiche di qualità della regolazione perseguite a livello statale e quelle perseguite a livello regionale, oltre che a una differenziazione delle procedure amministrative tra Regione e Regione⁸⁴.

Ne è conseguito che le politiche di semplificazione sono divenute sempre più di iniziativa delle singole Regioni, tanto che materie di rilevante interesse per il Paese come l'industria, il commercio, l'artigianato, il turismo e l'agricoltura sono state attratte nella sfera di competenza legislativa regionale concorrente o

⁸⁰ C. cost. n. 241/1985.

⁸¹ Per un maggiore approfondimento sui fattori che contribuiscono a rafforzare l'intervento statale nelle politiche di semplificazione delle normative regionali si rimanda ad A. RUGGERI, *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della Costituzione ed incerte opzioni di natura istituzionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica Italiana*. Atti delle giornate di studio sulla Costituzione, Roma, 10-11 ottobre 1996, Milano, 1997, 329 ss.; I.D., *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in *federalismi.it*, n.16/2004; F. BASSANINI – S. PAPARO – G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, cit.

⁸² N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, 2000.

⁸³ Alcuni autori hanno definito questo fenomeno come “policentrismo paritario” (M. CAMMELLI, *Amministrazione e interpreti davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1274-1275) o, addirittura, come “sistema policentrico esploso” (F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.).

⁸⁴ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; L. VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, II vol., Padova, 2001, p.1381; I.D., *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012; I.D., *Il governo locale*, III ed., Bologna, 2014; L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n.16/2016.

residuale. Il ruolo del legislatore statale in dette materie è stato dunque limitato a norme di principio dal carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio, limitate a «indicare, con carattere non vincolante per l'autonomia delle Regioni ed in via generale e non di dettaglio, talune possibili modalità procedurali che possono essere aggiunte a quelle previste nei singoli ordinamenti regionali»⁸⁵.

A fare da apripista nel processo di semplificazione normativa sono state anzitutto le Regioni a Statuto speciale le quali, date le loro peculiarità, hanno cominciato un'opera di "disboscamento legislativo" già prima della riforma costituzionale del 2001. La prima esperienza innovativa ha riguardato la Provincia autonoma di Trento che, già nel 1995, istituì il Comitato per la semplificazione normativa con l'obiettivo di giungere a un'abrogazione sistematica di norme obsolete e non più applicate⁸⁶. Obiettivo che fu raggiunto con la legge provinciale n. 15 del 1998 mediante la quale vennero abrogate circa 120 leggi provinciali e regionali e numerose altre disposizioni contenute in vari testi legislativi. Lo stesso percorso venne intrapreso anche dalla Regione Valle d'Aosta la quale, tra il 2000 e il 2002 eliminò dal proprio ordinamento giuridico circa 1138 leggi e 12 regolamenti⁸⁷.

Negli anni immediatamente precedenti la riforma costituzionale si ebbero molteplici provvedimenti⁸⁸ di semplificazione e riordino normativo, ma fu soltanto a seguito di essa che si registrò un aumento esponenziale degli stessi anche nelle Regioni a Statuto ordinario. Tra i tanti provvedimenti⁸⁹ di quel periodo possiamo ricordare, a titolo meramente esemplificativo: la legge regionale umbra n. 10 del 2001 che abrogò 206 leggi e 5 regolamenti emanati tra il 1972 e il 1998; la legge n. 38 del 2004 della Regione Veneto che eliminò dall'ordinamento circa 249 leggi; la regione Lombardia, che tra il 2002 e il 2005, proseguì con un'opera di semplificazione già avviata qualche anno prima, che condusse all'eliminazione di circa 500 leggi regionali ormai obsolete.

⁸⁵ Come ricordato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 2004 in materia di esternalizzazione dei servizi amministrativi.

⁸⁶ I dati sono contenuti nel Rapporto sulla legislazione regionale 2004-2005, *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", su www.issirfa.cnr.it.

⁸⁷ Nello specifico: a) la legge regionale n. 25 del 2000, prendendo in considerazione la legislazione regionale dal 1950 al 1970, giunse ad abrogare 131 leggi e 4 regolamenti; b) la successiva legge regionale n. 7 del 2001 eliminò dall'ordinamento 295 leggi e 2 regolamenti risalenti al periodo dal 1971 al 1980; c) la legge regionale n. 19 del 2002, riguardante la normativa del periodo 1981-2000, abrogò 712 leggi e 6 regolamenti.

⁸⁸ Ci si riferisce ai provvedimenti delle seguenti regioni: Abruzzo (l.r. n. 20 del 2000, l.r. n. 83 del 2000); Emilia-Romagna (l.r. n. 35 del 1997, n. 27 del 1998, n. 3 del 1999 e n. 34 del 1999); Liguria (l.r. n. 34 del 1999); Lombardia (l.r. n. 15 del 1999); Marche (l.r. n. 72 del 1997); Molise (l.r. n. 31 del 2000); Piemonte (l.r. n. 16 del 1999); Puglia (l.r. n. 28 del 1998 e n. 13 del 1999); Toscana (l.r. n. 77 del 1998, n. 78 del 1998, l.r. n. 12 del 1999); Umbria (l.r. n. 30 del 1999); Veneto (l.r. n. 15 del 2000).

⁸⁹ Per un elenco dettagliato delle leggi regionali di semplificazione e riordino del sistema normativo si veda F. PALLANTE, *L'esperienza regionale*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., pp.174-190.

Dunque le Regioni si inseriscono a pieno titolo nella politica di qualità della regolazione⁹⁰ vantando una consolidata esperienza, in alcuni casi anche più avanzata⁹¹ rispetto al legislatore statale. In molte Regioni italiane il perseguimento di tale politica è considerato così importante da essere oggetto di autonoma delega per i membri della Giunta⁹² e da prevedere appositi uffici competenti a redigere annualmente “Rapporti sulla legislazione regionale”⁹³.

Consapevoli dell'importanza del loro ruolo, le Regioni si sono dotate di numerosi strumenti al fine di perseguire una complessa *policy* multilivello di miglioramento dei plessi normativi. In quest'ottica, il coordinamento tra i vari livelli di governi si è attuato principalmente con il meccanismo dell'accordo, mediante il quale le istituzioni coinvolte, nell'ambito delle rispettive competenze, si impegnano al raggiungimento di determinati obiettivi. A tal fine il legislatore statale ha infatti previsto all'art. 20-ter della legge n. 59 del 1997⁹⁴ la possibilità per il Governo⁹⁵ di stipulare accordi e intese in sede di Conferenza Stato, Regioni e Province autonome volte a incentivare politiche di *better regulation*, mediante principi⁹⁶ e metodi comuni⁹⁷. Il risultato si è avuto nel 2007 quando, in sede di Conferenza unificata, è stato siglato l'«Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione»⁹⁸ con il quale sono stati previsti e disciplinati strumenti di sostegno alla qualità della produzione normativa, di conoscenza e di manutenzione dell'ordinamento vigente⁹⁹.

La politica regionale sulla regolazione può essere analizzata principalmente su due livelli: quello delle tecniche di semplificazione e riordino e quello di miglioramento della legislazione. Sul primo versante uno dei procedimenti più utilizzati è senza dubbio il c.d. “taglia-leggi”, che ricalca il modello statale, «in una logica di riduzione quantitativamente drastica del c.d. stock della normazione»¹⁰⁰. Tuttavia i meccanismi regionali, pur presentando caratteristiche abbastanza ricorrenti quali l'utilizzo della formula

⁹⁰ Sul punto si veda in particolare M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011, pp. 14 ss.

⁹¹ M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni*, in *Astrid-rassegna*, n.22/2011.

⁹² Come avviene in Calabria, Lombardia, Piemonte, Veneto.

⁹³ Come per esempio in Emilia-Romagna, Marche e Toscana.

⁹⁴ Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 2 della citata legge n. 246 del 2005.

⁹⁵ B. MALAISI, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in *federalismi.it*, n.2/2009.

⁹⁶ Tra i principi di qualità della regolazione, definiti anche in ambito europeo, annoveriamo il principio di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme. Sul punto si rimanda al Rapporto MANDELKERN. *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report, 13 November 2011; si veda anche EUROPEAN COMMISSION, *Better regulation for growth and jobs in the European Union*, COM (2005) 97.

⁹⁷ R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006; M. SISTI, *Fare leggi o valutare politiche?*, in *federalismi.it*, n.13/2007. M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *federalismi.it*, n.15/2007

⁹⁸ La consultazione integrale del testo è disponibile on-line sul sito: www.palazzochigi.it.

⁹⁹ C.E. GALLO, *Perché no ad un testo unico di principi fondamentali nelle materie regionali*, in *Quad. cost.*, n. 2/2002, pp. 358 ss.; A. M. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, n.25/2016; F. PALLANTE, *L'esperienza regionale*, cit., p. 175.

¹⁰⁰ M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni*, cit.

“sono o restano abrogate” e il rinvio ad appositi allegati contenenti l’elenco delle norme da abrogare, si discostano in alcuni aspetti da quello statale. Solitamente, infatti, i provvedimenti da abrogare sono divisi in macro-aree (agricoltura, commercio, turismo ecc.) e non vi sono elenchi contenenti materie escluse *ab origine*¹⁰¹.

Sul versante del miglioramento della legislazione, invece, i rimedi contro i possibili “mali”¹⁰² dell’ordinamento giuridico introdotti dalle Regioni sono molteplici. Anzitutto, all’interno di molti Statuti regionali¹⁰³ sono stati inseriti principi in materia di qualità della normazione quali l’organicità, la semplicità e la chiarezza. È ormai abbastanza pacifico in dottrina riconoscere a tali principi «un certo grado di vincolatività»¹⁰⁴, confermato dal fatto che spesso sono previste misure sanzionatorie in caso di inosservanza degli stessi quali, ad esempio, la dichiarazione di improcedibilità da parte del Presidente del Consiglio regionale.

Sempre in quest’ambito, molte Regioni hanno introdotto meccanismi quali l’analisi di impatto della regolazione e l’analisi tecnico-normativa¹⁰⁵; altre hanno istituito servizi competenti a effettuare l’analisi di fattibilità delle proposte di leggi regionali¹⁰⁶; altre ancora hanno adottato il Manuale unico sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi¹⁰⁷, prevedendo altresì «corsi di formazione, comprendenti cicli di lezioni dedicati al *drafting*, all’esame di fattibilità delle leggi, all’analisi di impatto della regolazione ed alle problematiche connesse, in particolare, alla delegificazione ed alla semplificazione»¹⁰⁸. A svolgere una funzione di “raccordo” tra le politiche di semplificazione e riordino normativo e le politiche di miglioramento della legislazione troviamo i testi unici e i codici di settore. I primi consistono

¹⁰¹ Diversamente da quanto previsto dal citato comma 17 dell’art. 14 legge n. 246/2005, v. nota 46.

¹⁰² M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit.

¹⁰³ Per esempio Abruzzo, Campania, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana.

¹⁰⁴ R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003.

¹⁰⁵ A titolo esemplificativo, si ricorda la Basilicata (l.r. 19/2001), il Piemonte (l.r. 13/2005) e la Campania (n. 6/2012).

¹⁰⁶ Nella Regione Lazio viene svolta presso l’Area legislativa del Consiglio regionale; in Toscana nell’ambito del Dipartimento legislativo, è stata istituita l’Area di fattibilità degli atti, confluita poi nel Servizio organizzazione dipartimentale e programmazione; in Lombardia presso il Servizio Commissioni, è stato istituito l’Ufficio fattibilità, documentazione e monitoraggio, con il compito di approfondire l’analisi dei progetti di legge prima e dopo la loro approvazione; in Piemonte, oltre alla scheda di accompagnamento ai progetti di legge e ai dossier, è stata avviata una sperimentazione di analisi *ex ante* di impatto normativo e procedurale; in Sicilia, una forma di studio di impatto e fattibilità è condotta dalla Commissione assembleare per l’esame delle questioni concernenti l’attività delle Comunità europee. Infine, nel Veneto, la legge regionale di contabilità prevede che tutti i progetti di legge, siano corredati da una scheda di analisi economico-finanziaria, predisposta dalla struttura regionale competente per materia e verificata dal Dipartimento bilancio, controllo di gestione e credito, nella quale siano analiticamente esposti gli effetti di natura finanziaria e le relative coperture di spesa. Fonte: Rapporto sulla legislazione 2001, *Riordino normativo e qualità della legislazione*, (A. G. Arabia), a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini”, disponibili on-line su www.issirfa.cnr.it.

¹⁰⁷ Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Val d’Aosta. *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

in «fonti di produzione del diritto in teoria prive di innovazioni sostanziali»¹⁰⁹ che mirano a garantire la riduzione quantitativa degli atti normativi¹¹⁰, «raccogliendo in un unico testo normativo una pluralità di disposizioni di una stessa materia»¹¹¹; i secondi, invece, sono «caratterizzati da innovazioni di tipo sostanziale di carattere politico oltre che “tecnico-giuridico” volte a introdurre una nuova disciplina»¹¹². Entrambi sono molto utilizzati nella prassi regionale, spesso in collegamento con altri strumenti suesposti. Pare opportuna una breve analisi dei modelli regionali più avanzati, in grado di rappresentare una corretta sintesi tra le molteplici esigenze di un sistema legislativo ordinato, quali la chiarezza, la semplicità, la sistematicità, ma anche la completezza, la trasparenza e la facile accessibilità da parte dei cittadini. In questa prospettiva, le politiche adottate dalla Regione Toscana e dalla Regione Lazio hanno saputo distinguersi sia per l’attivismo con il quale sono state perseguite, sia per le modalità attraverso le quali gli strumenti di semplificazione hanno trovato la loro concreta attuazione. Negli ultimi anni, infatti, i rispettivi modelli di semplificazione sono diventati una sorta di «ideal-tipo di riferimento»¹¹³ per gli altri legislatori regionali.

4.1. Il modello della Regione Toscana

Dall’analisi svolta sino a qui è emerso che le Regioni dedicano ormai da anni una certa attenzione al tema della qualità della regolazione, utilizzando in diverso modo e con diverse combinazioni molti degli strumenti a loro disposizione. Gli obiettivi tuttavia non sempre vengono raggiunti. Le ragioni sono molteplici: dai casi in cui il mancato coordinamento tra i diversi livelli istituzionali impedisce il concretizzarsi di un’effettiva politica di semplificazione, all’errata applicazione degli strumenti a essa preposti, alla mancanza di una reale volontà politica in tal senso, etc.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 221; T.M. CECCHETTI, *La codificazione delle leggi vigenti (art. 92)*, in V. ATRIPALDI – R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nella XIII Legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, pp. 476 ss.; T. E. FROSINI, *Il drafting legislativo in Italia ed altrove*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2000, 7 ss.; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, pp. 186 ss.; A. M. PETRONI, *Quale modello di semplificazione?*, in *federalismi.it*, n.19/2008; A. GRECO, *La semplificazione nell’ordinamento democratico*, in *federalismi.it*, n.13/2009; A. PASTORE, *Alcuni spunti in tema di semplificazione e qualità della regolazione ad un anno dalla costituzione della Commissione parlamentare*, in *federalismi.it*, n.18/2009; A. MORRONE, *Sul riordino della legislazione*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, 2014, p. 127 ss.

¹¹¹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2010, p. 191.

¹¹² Per un maggiore approfondimento sulla distinzione tra testi unici e codici di settore si veda: G. PASTORE, *La codificazione regionale*, 2009, su www.astrid.eu.

¹¹³ M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni*, cit.

In un panorama così complesso e variegato, la Regione Toscana pare collocarsi tra i modelli italiani più virtuosi¹¹⁴, vantando una lunga e consolidata esperienza in materia e un certo attivismo sia nella sperimentazione di molti degli strumenti di qualità della regolazione sia nella definizione di progetti dotati di organicità e originalità.

Anzitutto, la Toscana ha iniziato a porsi il problema della qualità della regolazione in un'epoca nella quale il tema era pressoché sconosciuto alla quasi totalità degli altri legislatori regionali: risale infatti al 1984 il primo manuale di tecnica legislativa, al quale ha fatto seguito negli anni '90 «l'introduzione delle schede di legittimità e di fattibilità in accompagnamento alle proposte di legge e di deliberazioni»¹¹⁵. Ma il principale elemento di pregio della Regione è senza dubbio l'aver profuso uno sforzo a tutto tondo, ponendo in essere politiche di: a) riorganizzazione della legislazione regionale volta sia alla riduzione delle leggi in vigore sia al contenimento del numero di nuove leggi da approvare; b) utilizzazione di forme preventive di valutazione dell'impatto delle nuove norme regionali su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni; c) utilizzo delle «potenzialità offerte dalle tecnologie e dai sistemi informativi»¹¹⁶; d) valutazione *ex post* dell'efficacia degli interventi; e) investimento in un'adeguata formazione del personale amministrativo chiamato ad attuare le riforme.

Lo stesso Statuto regionale, a differenza di molti altri che si limitano a generici richiami ai principi di chiarezza e semplicità della normazione, prevede disposizioni che individuano appositi strumenti per migliorare la qualità della normazione, nonché specifici organi ad essa competenti. Esso, infatti, affida al Consiglio il compito di assicurare la qualità delle fonti regionali (art. 11, comma 5), assegna al Presidente del Consiglio regionale il potere di dichiarare altrimenti improcedibili le leggi (art. 13), attribuisce alle Commissioni consiliari permanenti e, per alcuni aspetti anche alle Commissioni di controllo, funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo degli effetti prodotti dalle leggi e dalle politiche regionali (artt. 19 e 20). Lo Statuto si occupa anche dei testi unici legislativi e regolamentari, prevedendo che eventuali modifiche e abrogazioni degli stessi possa avvenire soltanto in forma esplicita; tra le altre cose introduce poi una disposizione - definita a suo tempo «rivoluzionaria»¹¹⁷ - consistente nella motivazione delle leggi

¹¹⁴ Anche se non mancano in dottrina talune voci critiche come M. CECCHETTI, *Profili problematici dell'operazione "Taglialeggi" nella legge della Regione Toscana n. 40 del 2009*, in *federalismi.it*, n.3/2010.

¹¹⁵ F. BASSANINI – S. PAPARO – G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *Astrid-Rassegna*, cit.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Sulla *vexata quaestio* della motivazione degli atti normativi si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *Alcune note a margine del rapporto sulla legislazione toscana (aprile 2010 - dicembre 2011)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2/2012; ma anche a S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008; M. PICCHI, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in P. CARETTI (a cura), *Osservatorio*, cit., p. 117. Per una visione critica che nega la legittimità della motivazione negli atti normativi si veda, invece, G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *gruppo di Pisa*, n.5/2000.

e dei regolamenti (art. 39)¹¹⁸. A tal proposito, nella relazione illustrativa¹¹⁹ del progetto di riforma che la introdusse si affermava *expressis verbis* che la motivazione delle leggi è mutuata dalla normativa europea, la quale esige che gli atti normativi comunitari siano obbligatoriamente motivati in forza degli artt. 253 TCE e 162 TEuratom¹²⁰. Sebbene la Costituzione italiana non preveda un obbligo di motivazione delle leggi e parte della dottrina ritenga che queste fonti del diritto non debbano essere motivate¹²¹, l’iniziativa del legislatore toscano mostra una particolare attenzione al principio di trasparenza, divenuto un criterio informatore dell’azione delle istituzioni europee e considerato una «leva strategica indispensabile per la realizzazione dell’avvicinamento in senso democratico dei cittadini alle attività e alle istituzioni»¹²². Orientamento al quale sembrerebbe aderire anche la Corte costituzionale la quale, sempre più spesso, chiede al legislatore di motivare le scelte compiute¹²³ e che trova un forte sostegno in dottrina nella tesi secondo la quale «lo Stato di diritto è quello Stato che, nell’esercizio delle sue funzioni, si giustifica»¹²⁴. Tra gli elementi distintivi del modello toscano si segnala poi l’intervento “*taglia-leggi*” effettuato dalla legge regionale n. 40 del 2009 il quale si discosta da quello operato nello stesso periodo dal legislatore statale

¹¹⁸ L’art. 39, comma 2, dello Statuto regionale toscano dispone che: «le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge». A ciò si deve aggiungere la previsione dell’art. 44 ai sensi del quale: «la Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l’organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure» (comma 1); «la legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative» (comma 6); «le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d’intesa con l’ufficio di presidenza» (comma 7). A tali norme è stata data specifica attuazione con la legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), il cui art. 9 stabilisce che: «1. La motivazione delle leggi e dei regolamenti è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo ed è composta dai “visto” e dai “considerato”. 2. I “visto” indicano: a) il quadro giuridico di riferimento; b) le fasi essenziali del procedimento di formazione dell’atto, quali i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia di cui all’articolo 57 dello Statuto. 3. I “considerato” motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell’articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo e formulano adeguata spiegazione dei motivi dell’eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce di cui al comma 2, lettera b). 4. La motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale, con le modalità definite dal regolamento interno del Consiglio. 5. Ulteriori specificazioni sulle caratteristiche ed i contenuti dei “visto” e dei “considerato” possono essere stabilite dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta in relazione agli atti normativi di rispettiva competenza, sulla base delle intese di cui all’articolo 20».

¹¹⁹ presentata dall’apposita “Commissione speciale per gli adempimenti statutari e il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale”.

¹²⁰ Sull’obbligo di motivazione degli atti normativi comunitari si vedano in particolare A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, 2001, pp. 75 ss. e 133 ss; M. PICCHI, *L’obbligo di motivazione delle leggi*, Firenze, 2011.

¹²¹ Le leggi sono atti politici assolutamente liberi nel fine, espressione della volontà dell’organo depositario della sovranità, il Parlamento, che fra l’altro risponde soltanto politicamente dell’attività svolta. Sul punto si veda G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell’esperienza statunitense)*, Milano, 1964; ma anche A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell’equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in rivista AIC, n.3/2015.

¹²² G. LOCCHI, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di Governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell’Unione*, in «Amministrazione in cammino», su: www.amministrazioneincammino.luiss.it.

¹²³ M. PICCHI, *L’obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in, F. FERRARO, S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Torino, 2018; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilanci, diritti e autonomie*, in rivista AIC, n.4/2019.

¹²⁴ J. BRUGGEMANN, *Die richterliche Begründungspflicht*, Berlin, 1971, p. 161.

per «alcune importanti ed apprezzabili differenze»¹²⁵ quali: a) l'assenza di una determinazione aprioristica delle date di pubblicazione degli atti normativi da abrogare; b) l'estensione dell'effetto abrogativo anche alla normativa di rango regolamentare; c) la consapevolezza che mediante l'abrogazione espressa non si eliminano dall'ordinamento le norme prodotte sulla base degli atti abrogati ma se ne dispone solamente l'inefficacia *pro futuro*, salvo l'eventuale ed esplicita previsione di retroattività dell'abrogazione stessa; d) l'immediata operatività dell'effetto abrogativo dal momento dell'entrata in vigore della legge che lo dispone. L'esperienza "taglia-leggi" toscana, seppur non del tutto scevra dalle criticità rilevate in sede statale, risulta caratterizzata da una maggiore attenzione da parte del legislatore che, consapevole della troppa superficialità insita nel meccanismo di cui alla citata legge n. 246 del 2005, ne ha previsto uno simile nel *nomen iuris* ma maggiormente temperato sotto l'aspetto funzionale.

La Regione Toscana vanta poi una consolidata esperienza in materia di AIR (analisi di impatto della regolazione): essa fu introdotta in via sperimentale già nel 2001 e divenne a tutti gli effetti parte del processo legislativo regionale mediante il suo riconoscimento giuridico operato con legge regionale 22 ottobre 2008 n. 55 "Disposizioni in materia di qualità della normazione". In seguito, con il decreto del Presidente della G.R. 172/2009 furono previste nel dettaglio le metodologie tecniche e le modalità organizzative, poi confluite in un apposito "manuale metodologico". L'AIR regionale toscano prevede un processo strutturato in più fasi, che utilizza un sistema integrato di metodologie a supporto della decisione politica e che viene circoscritto ai provvedimenti più significativi, selezionati sulla base di criteri di esclusione e di inclusione definiti dal regolamento interno di G.R. n. 1/2009 e successive modifiche. A tal fine la Regione dispone di un nucleo strutturato composto da appositi funzionari specializzati nelle varie fasi del processo, dalla valutazione economica alla consultazione dei diversi portatori di interessi.

4.2. Il modello della Regione Lazio

Tra le Regioni che negli ultimi anni sono state protagoniste di un vivace e stimolante dibattito in tema di semplificazione vi è il Lazio dove, dal 2013 a oggi, sono state varate ben sette leggi di semplificazione¹²⁶

¹²⁵ M. CECCHETTI, *Profili problematici dell'operazione "taglialeggi" nella legge della Regione Toscana n. 4 del 2009*, su *federalismi.it*, n.3/2010.

¹²⁶ Legge n. 8 del 27 novembre 2013 "Disposizioni di semplificazione relative alle strutture ricettive. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e 6 agosto 1999, n. 14 concernente l'organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo (1)"; Legge n. 7 del 14 luglio 2014 "Misure finalizzate al miglioramento della funzionalità della Regione: Disposizioni di razionalizzazione e di semplificazione dell'ordinamento regionale nonché interventi per lo sviluppo e la competitività dei territori e a sostegno delle famiglie (1)"; Legge n. 12 del 10 agosto 2016 "Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione"; Legge n. 6 del 20 giugno 2017 "Disposizioni per la semplificazione normativa e procedimentale. Abrogazione espressa di leggi regionali"; Legge n. 7 del 22 ottobre 2018 "Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale"; Legge n. 12 del 18 dicembre 2018 "Disposizioni in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico. Ulteriori disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e successivi"; Legge n. 1 del 27 febbraio 2020 "Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione".

e un testo unico¹²⁷. Partita con un certo ritardo rispetto ad altre Regioni italiane, essa è stata artefice di una moltitudine di misure che l'hanno portata in pochi anni a essere un vero e proprio modello di riferimento in materia di *better regulation*, sia per il legislatore statale sia per gli altri legislatori regionali.

Già nel 2011, infatti, venne adottata la legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 con la quale si introdusse l'AIEPI, ossia l'analisi di impatto economico della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa e la consultazione delle relative associazioni di categoria. Con il regolamento 9 luglio 2013, n. 13 l'esperienza della valutazione preventiva venne estesa alla maggior parte degli atti normativi regionali¹²⁸; venne inoltre introdotta una valutazione ex post, la VIR (verifica dell'impatto della regolamentazione) da effettuarsi, la prima volta, dopo due anni dall'entrata in vigore dell'atto normativo e, successivamente, con cadenza biennale. Tale strumento serve in particolare a verificare: a) il raggiungimento delle finalità della normativa; b) i costi prodotti in capo ai destinatari; c) gli effetti sui medesimi; d) il livello di osservanza delle prescrizioni contenute nell'atto normativo; e) le criticità riscontrate¹²⁹. Tra le peculiarità del citato Regolamento vi è la previsione della MOA (misurazione degli oneri amministrativi) in forza della quale un apposito Ufficio legislativo verifica che gli eventuali oneri amministrativi introdotti a carico di cittadini e imprese da parte di una nuova normativa siano adeguatamente compensati dall'eliminazione di altrettanti oneri riconducibili alla normativa abrogata.

Grande importanza viene data anche al coinvolgimento dei diversi portatori di interesse pubblici e privati. Sul punto si tornerà nel prosieguo della trattazione; qui basti ricordare che la Regione Lazio, sin dall'inizio della sua esperienza di semplificazione, ha riservato un ruolo di primaria importanza ai potenziali destinatari delle riforme, prevedendo dal 2013 un Tavolo permanente sulla semplificazione, quale apposita sede di ascolto e confronto con i rappresentanti delle imprese e, in generale, di tutte le categorie coinvolte nel processo.

Per completezza, si segnala infine che al momento della stesura del presente contributo è all'esame del Consiglio regionale del Lazio la proposta di legge regionale n. 194 del 31 ottobre 2019, recante "*Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione*" (il c.d. "*collegato*" al bilancio): un provvedimento volto alla semplificazione di molti ambiti della legislazione regionale, dal paesaggio e

¹²⁷ Legge n. 22 del 6 novembre 2019 "*Testo unico del commercio*".

¹²⁸ A esclusione di quelli previsti dall'art 71 quinquies del suddetto regolamento, riguardanti:

a) modifiche dello Statuto; b) leggi in materia elettorale; c) normativa di recepimento comunitario che non comporti aggravii o nuovi costi; d) leggi di approvazione di bilancio e di rendiconto, della legge finanziaria e leggi di contenimento della spesa; e) disposizioni transitorie e di coordinamento, nonché disposizioni interpretative di norme previgenti o di adeguamento a decisioni giurisprudenziali nazionali o europee; f) testi unici; g) disposizioni in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale.

¹²⁹ Art. 71 *septies* del Regolamento 9 luglio 2013, n. 13.



dall'urbanistica, alla cultura e allo sport fino ai servizi alla persona e alla riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini, le imprese e gli enti locali.

Allo stato attuale, entrambi i modelli sopra analizzati costituiscono esempi di come le politiche di *better regulation*, promosse e incentivate a livello europeo, abbiano trovato una concreta applicazione. Da alcuni anni, infatti, tali modelli vengono riprodotti dalla maggior parte delle altre Regioni italiane e costituiscono un importante riferimento per gli interventi del legislatore statale. Tra i pregi vi è anche l'idea di un maggior coinvolgimento dei cittadini nelle diverse fasi della regolazione, agevolato dallo sviluppo delle nuove tecnologie che consentono loro una maggiore interazione con le istituzioni. Tuttavia si tratta di aspetti che ancora necessitano di trovare un'adeguata regolamentazione, in un'ottica di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti.

5. La partecipazione diretta dei cittadini al processo di *better regulation*

La partecipazione dei cittadini ai vari processi istituzionali costituisce sempre più un *leitmotiv* in grado di riscuotere consensi elettorali e mediatici. Gli esempi sono tanti: dalla piattaforma Rousseau alla proposta di legge costituzionale A.S. 1089 sul c.d. referendum propositivo con la quale si vorrebbe introdurre un'iniziativa legislativa popolare "rinforzata" dal fatto che a un progetto di legge sottoscritto da almeno 500.000 elettori seguirebbe automaticamente una consultazione popolare in caso di reiezione o mancata approvazione del medesimo da parte del Parlamento. Lo svolgimento del referendum sarebbe soltanto eventuale in caso di approvazione, da parte del Parlamento, con modifiche "non meramente formali". Il *fil rouge* che unisce le molteplici proposte consiste nella volontà di promuovere e rafforzare la democrazia diretta, nella speranza di valorizzare – quantomeno in linea di principio - il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione e di elaborazione di proposte che si presumono essere maggiormente rispondenti alle esigenze del "popolo"¹³⁰.

Tuttavia l'espressione "partecipazione democratica" è evocativa di un universo di significati concettualmente molto distanti tra loro. L'analisi delle tematiche a essi sottese esula dalle finalità di questo elaborato; ci si limiterà, dunque, a ricordare che la democrazia diretta è al tempo stesso conquista di libertà e arma da maneggiare con estrema cura. Essa, se declinata in maniera distorta, può infatti condurre a conseguenze estreme, riassumibili nella famosa frase di Norberto Bobbio: «il cittadino totale non è a ben guardare che l'altra faccia non meno minacciosa dello stato totale»¹³¹. E quand'anche si delineassero esiti

¹³⁰ Come osserva E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in rivista *AIC*, n.4/2015, spesso si prendono le mosse «da un'aporia, da un'impasse concettuale. L'equivoco consiste nell'aver identificato la democrazia (sia essa decisione diretta o decisione per il tramite di rappresentanti) con la decisione di un soggetto unitario (il demos) così come la monarchia è la decisione di un altro soggetto unitario (il monarca). Invece il demos è in realtà una somma di individualità, anche se il nome collettivo occulta la realtà».

¹³¹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984.

meno radicali, i rischi connessi al conferimento di un potere troppo ampio a cittadini inesperti o non adeguatamente informati, sarebbero molteplici e di diversa natura: la demagogia, la manipolazione a opera dei gruppi più forti¹³², etc. La necessità di operare un bilanciamento tra l'esigenza di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche e la predisposizione di adeguate tutele contro i pericoli che ne possono derivare si palesa ancor più se si tratta dell'esercizio del potere legislativo, considerato da sempre l'espressione massima della sovranità. Anche in questo ambito, occorre dunque munirsi di strumenti che consentano al popolo, «fonte di tutti i poteri»¹³³, di disporre agevolmente di quel «potere operante»¹³⁴ voluto dai padri costituenti ma che, al tempo stesso, operino da limite contro eccessi e abusi. Ciò premesso, occorre rilevare che la consultazione popolare sta diventando sempre più uno strumento utilizzato dalle istituzioni pubbliche, sia statali che regionali, «per garantire una maggiore apertura dei processi decisionali alla società civile e per assicurare il monitoraggio sulla qualità ed efficacia degli atti normativi in tutte le fasi del ciclo della regolazione»¹³⁵. Diversi sono gli esempi in tal senso: nel corso della XVII legislatura la Commissione Lavoro e previdenza sociale del Senato ha messo a disposizione una piattaforma web per favorire la consultazione pubblica su disegni di leggi riguardanti il *caregiver* familiare e la prevenzione degli abusi negli asili e nelle case di cura; altra tecnica utilizzata è quella di predisporre, sempre tramite portali web, schede di rilevazione consistenti in questionari di carattere informativo su situazioni di particolare criticità, così da utilizzare le informazioni raccolte per predisporre eventuali iniziative legislative.

Le modalità attraverso le quali i cittadini vengono consultati sono dunque molteplici e assai diverse tra loro. Per esempio, da un'indagine conoscitiva¹³⁶ effettuata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri è emerso che nel corso del 2016 le amministrazioni statali hanno svolto ventidue consultazioni aperte a tutti gli interessati, di cui sette funzionali alla formulazione o alla modifica di atti normativi e quindici finalizzate alla definizione di atti amministrativi generali, programmi e piani di attività. Da questo rapporto è emerso che ciascuna amministrazione ha svolto la consultazione con modalità differenti: il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha previsto l'invio tramite posta elettronica di contributi in forma libera, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha predisposto un apposito *format* di tipo compilativo, mentre il Ministero delle Infrastrutture ha chiesto agli interessati di rilasciare via web osservazioni in relazione a ciascun articolo

¹³² F. M. PELLICANO, *Istituti di democrazia diretta*, in *Giustamm*, n.11/2016.

¹³³ C. MORTATI (gruppo Democrazia Cristiana), seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 3 settembre 1946.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Senato della Repubblica, *Recenti sviluppi in materia di consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, in *Servizio per la qualità degli atti normativi*, Dossier n. 25, Settembre 2017, su: www.senato.it

¹³⁶ *Ibidem*.

del provvedimento oggetto della consultazione popolare, con possibilità per ogni altro utente di rilasciare a sua volta un commento.

La situazione si complica ancor più se si volge lo sguardo ai diversi tipi di consultazione effettuati a livello regionale. La citata regione Toscana, per esempio, ha istituito nel 2007 un'Autorità indipendente sul modello francese, denominata "Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione", con il compito di gestire il dibattito pubblico sulle grandi opere e selezionare i progetti partecipativi da proporre alla società civile, garantendo ai partecipanti un apposito contributo finanziario. In tale direzione è stata successivamente emanata la legge regionale n. 46 del 2013, che delinea il concetto di partecipazione come una vera e propria "fase" ordinaria del processo decisionale. In quest'ottica è stato istituito un apposito portale web denominato "Open-toscana" nel quale tutti i cittadini e, più in generale tutte le parti interessate alle politiche della Regione (comprese le Autorità regionali, le Istituzioni accademiche, le varie organizzazioni della società civile e le imprese) possono compilare e inviare un questionario *on-line* anonimo su temi di volta in volta oggetto del dibattito pubblico. Al termine della procedura vengono pubblicati sulla suddetta piattaforma i risultati dei questionari, dopodiché verrà aperto un Tavolo di discussione virtuale cui potranno partecipare nuovamente tutti gli interessati, al fine di ampliare il dibattito alla luce dei risultati emersi dai questionari¹³⁷. Ma gli esempi sono tanti: in Lombardia è stato istituito un apposito Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, il quale mette a disposizione di tutti i cittadini interessati un questionario «che permette di avanzare proposte che gli organi consiliari terranno in considerazione per programmare le attività valutative»¹³⁸. A differenza della Toscana i questionari anonimi non vengono neppure presi in considerazione. Discorso ancora diverso per il Piemonte dove, accanto a forme di consultazione pubblica (tramite questionari *on-line* anonimi) è stata avanzata dalla giunta Cirio la proposta di coinvolgere cinquanta cittadini, tra dipendenti delle Province e giovani usciti dalle Università piemontesi, affidando loro l'incarico, dopo un breve periodo di formazione in Regione, di affiancare gli enti locali e le associazioni nell'opera di semplificazione normativa, digitalizzazione e modernizzazione delle procedure amministrative. L'équipe denominata "Angeli della Semplificazione", insieme ai rappresentanti di circa cinquanta enti tra associazioni di categoria, cooperative, ordini professionali e organizzazioni di volontariato, sarà incaricata di elaborare proposte di legge, da sottoporre alla Giunta e al Consiglio regionale, per eliminare norme considerate inutili o desuete. Inoltre, a corredo dell'iniziativa, è stata avanzata la proposta di organizzare per i funzionari regionali stage di tre settimane presso associazioni di categoria, ordini professionali o imprese, ogniqualvolta si tratti di assumere particolari provvedimenti che abbiano questi ultimi come destinatari. Ma le iniziative di coinvolgimento dei cittadini

¹³⁷ Esempi di consultazioni pubbliche attualmente in corso sono rintracciabili on-line sul sito: www.regione.toscana.it

¹³⁸ I dati sono contenuti sul sito: www.consiglio.regione.lombardia.it

- alcune attuate con successo e molte altre destinate a rimanere promesse prive di seguito - sono ben più numerose; il dato che, però, emerge con chiarezza è l'assoluta mancanza di omogeneità nelle diverse fasi della consultazione.

In merito occorre ricordare che la consultazione pubblica già trovava una sua apposita disciplina nell'*Administrative Procedure Act* statunitense del 1946 in cui era prevista la tecnica denominata “*notice and comment*” consistente nella raccolta di osservazioni dei soggetti interessati in merito a schemi di nuove disposizioni. Relativamente al contesto europeo, invece, i principi generali e i requisiti minimi della consultazione pubblica sono stati diffusi in tempi ben più recenti, mediante la comunicazione COM (704) 2002, nella quale il ricorso alla consultazione viene indicato come principio fondante della *better regulation*. A livello internazionale, ormai da tempo, sono stati stabiliti una serie di principi e di standard ai quali è indispensabile conformarsi per far sì che la consultazione pubblica diventi uno strumento conosciuto e ampiamente utilizzato¹³⁹. Tra essi troviamo: a) la chiarezza sull'oggetto delle consultazioni; b) la puntuale individuazione dei destinatari; c) la pubblicazione delle informazioni necessarie a sensibilizzare l'opinione pubblica; d) i limiti di tempo per partecipare; e) la trasparenza in ordine ai risultati ottenuti.

Sul fronte degli strumenti con i quali consultare, la Commissione europea nel Libro bianco sulla governance del 2001 ha auspicato che la partecipazione, durante tutto il percorso di elaborazione delle misure regolatorie, venga svolta per via telematica. Sempre più frequentemente si assiste così alla creazione di script in forma di questionario su pagine web, che permettono la raccolta dei dati su un server, salvati in formati compatibili con software mediante i quali è possibile elaborarli in autonomia. Alcuni di questi programmi trovano impiego già da tempo, come nel caso dell'*IPM* (Interactive Policy Making), messo a disposizione dalla stessa Commissione europea e del *Limesurvey* utilizzato soprattutto dal MIUR.

6. Internet e le banche dati pubbliche

A livello europeo è in atto un processo volto al passaggio dalla *better regulation* alla *smart regulation*, nella convinzione che la regolazione¹⁴⁰, per poter essere “migliore” debba anche essere “intelligente”: l'idea è quella di attuare, accanto a una riduzione in termini quantitativi della legislazione, politiche in grado di definire l'intero ciclo regolatorio «dalla progettazione di una legge, alla sua attuazione, valutazione e

¹³⁹ Le cifre relative al numero dei contributi ricevuti in seguito alle consultazioni pubbliche effettuate dai vari ministeri indicano livelli di partecipazione piuttosto contenuti. Senato della Repubblica, *Recenti sviluppi in materia di consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, in *Servizio per la qualità degli atti normativi*, cit.

¹⁴⁰ E. BROGI, *La “migliore regolazione” secondo il Parlamento europeo, tra rivendicazioni e abdicazioni del ruolo “legislativo”*, in *federalismi.it*, n.12/2007; G. LOMBARDI, *“Buone” regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere*, in *federalismi.it*, n.12/2007.

revisione»¹⁴¹ sino alla facile e rapida consultazione da parte di tutti gli interessati. In relazione a quest'ultimo aspetto l'avvento di Internet e la creazione di vere e proprie banche dati giuridiche ha certamente consentito un notevole passo avanti rispetto al passato. La strada tuttavia è stata lunga, tortuosa ed è in gran parte ancora da percorrere. In proposito va ricordata la felice intuizione che ebbe la Francia nel 1996 consistente nella creazione della banca dati denominata “*Legifrance*” che ancora oggi rappresenta uno dei migliori esempi di servizio pubblico gratuito di consultazione del diritto, per completezza, precisione, ricchezza di contenuti e semplicità di utilizzo¹⁴². In essa sono reperibili e consultabili, oltre ai *codes*, i testi di quasi tutti gli atti normativi dell'ordinamento d'Oltralpe. La *Commission supérieure de codification* incaricata di studiare e realizzare la semplificazione in Francia, capì sin da subito che «*l'évolution technique tenant à la dématérialisation des textes offre aux usagers des services pratique qui sont, à bien des égards, comparables à ceux d'un codes*»¹⁴³. L'influenza francese si fece sentire anche in Italia, ma con diversi anni di ritardo e con tentativi non sempre riusciti. Nel 1999 nacque il progetto “*Normeinrete*”, una banca dati che prevedeva la compartecipazione di diverse istituzioni, tra cui il Ministero della Giustizia, il Parlamento e la Corte di Cassazione; esso da una parte ebbe il merito di definire gli standard nazionali per l'identificazione e la rappresentazione di documenti normativi, creando un'innovativa modalità di accesso alla legislazione, ma dall'altra ebbe una vita molto breve. Il sito www.normeinrete.it venne infatti chiuso appena prima dell'avvio di “*Normattiva*”, banca dati nella quale confluì parte del know-how sino a quel momento acquisito e con la quale, tuttavia, non vi fu una relazione di perfetta sovrapposizione: per esempio, mentre i principi fondanti della prima furono il decentramento e la compartecipazione funzionale, la seconda fu invece caratterizzata sin dall'inizio da una gestione totalmente centralizzata. Queste e altre ragioni che qui non è possibile trattare approfonditamente spinsero alcuni autori¹⁴⁴ a chiedere maggiore armonizzazione tra i due progetti, soprattutto in relazione al fatto che per diverso tempo *Normattiva*, a differenza di *Normeinrete*, non era presente in *N-lex*, il portale dell'Unione Europea che mette a disposizione un'interfaccia di accesso unico alle banche dati degli Stati membri, in tutte le lingue ufficiali riconosciute dall'Unione. Invero il tratto distintivo più significativo di *Normattiva* rispetto alla sua antenata è la c.d. “multivigenza”, ossia una modalità di consultazione che permette di visionare una legge in ciascuna delle sue fasi di vigenza: il testo attuale, il testo originario nonché il testo normativo in vigore in qualunque data pregressa indicata dall'utente. Accessibile *on-line* gratuitamente dal 2010, *Normattiva* è stata notevolmente perfezionata e rappresenta oggi la principale banca dati giuridica del

¹⁴¹ F. BARAZZONI – F. BASILICA, *Verso la smart regulation in Europa*, Rimini, 2013.

¹⁴² R. VIRIGLIO, *Il caso francese*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., pp. 191-195.

¹⁴³ *Rapport annuel 2010 de la Commission Supérieure de codification* disponibile su www.legifrance.org.

¹⁴⁴ Sulla vicenda si veda: M. CECCATO, *Banche dati normative e altre banche dati giuridico-istituzionali delle regioni*, in *informatica e diritto*, n.1/2016.

nostro Paese, aggiornata in tempo reale¹⁴⁵ e consultabile gratuitamente da chiunque abbia accesso a una connessione internet.

Rimane ora da domandarsi se esistono banche dati relative alla legislazione regionale e, in caso di risposta affermativa, in che rapporto si pongono con *Normattiva*. Da un report¹⁴⁶ del 2016 dell'*OLI*, Osservatorio legislativo internazionale, è emerso che l'idea di istituire banche dati della legislazione vigente è nata proprio in ambito regionale; infatti «a livello normativo lo Stato è partito davvero tardi, quando diverse regioni curavano ormai da anni proprie banche dati di testi vigenti (...) grazie anche al vantaggio di un corpus normativo meno complesso»¹⁴⁷. In generale esse si sono ispirate ai principi e ai modelli già conosciuti a livello europeo e hanno potuto sviluppare aspetti innovativi come la citata multivigenza¹⁴⁸, poi adottata in seguito dal legislatore statale. Trattandosi tuttavia di autonome iniziative delle singole Regioni attuate in tempi diversi, con strumenti informatici e sistemi normativi differenti, il quadro che emerge è assai variegato quanto a struttura, caratteristiche e contenuti. In particolare da un punto di vista contenutistico possiamo classificare le banche dati regionali in quattro tipi: a) quelle che contengono solo leggi e regolamenti; b) quelle che includono gli atti dei Consigli regionali; c) quelle contenenti anche la giurisprudenza d'interesse regionale; d) quelle che si estendono ad altri aspetti¹⁴⁹ come i resoconti di seduta del Consiglio, etc.

In generale possiamo affermare che a oggi tutte le Regioni italiane hanno una banca dati contenente almeno i propri testi legislativi e regolamentari: a variare, talvolta sensibilmente, sono dunque la struttura e le caratteristiche. In alcune Regioni¹⁵⁰ vi sono banche dati separate (una per le leggi e una per i regolamenti), in altre Regioni¹⁵¹ la consultazione può essere effettuata solo utilizzando siti internet differenti, mentre in altre ancora¹⁵² le banche dati, pur essendo autonome e distinte per materia, contengono al loro interno *link* per agevolarne la consultazione.

¹⁴⁵ Per l'esattezza, un'ora dopo la pubblicazione di una nuova norma sul sito della Gazzetta Ufficiale, mentre per le modifiche alle norme già esistenti l'aggiornamento avviene entro i successivi tre giorni, elevabili a quindici giorni in caso di un numero di modifiche molto rilevante. I dati sono indicati sul sito web: www.normattiva.it.

¹⁴⁶ L'intera documentazione è visionabile on-line su: www.oli.consiglio.regione.toscana.it.

¹⁴⁷ M. CECCATO, *Banche dati normative e altre banche dati giuridico-istituzionali delle regioni*, in *informatica e diritto*, cit., p. 157.

¹⁴⁸ Pare opportuno ricordare che la prassi di inserire all'interno dei testi originali delle norme le modifiche successive era conosciuta ancor prima che nascessero le banche dati on-line. Già negli anni Settanta, infatti, alcune Regioni fornivano opere cartacee contenenti non soltanto il testo normativo, come pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e sui bollettini regionali, ma anche i testi coordinati con le modifiche successive. Per un maggiore approfondimento si veda E. BONAZZI, *L'informatica delle modifiche legislative. Un esperimento sulla normativa regionale*, Torino, 1979, p. 59 ss.

¹⁴⁹ In Emilia-Romagna, ad esempio, vi è una banca dati sul contenzioso costituzionale che consente di collegarsi alle leggi regionali impugnate.

¹⁵⁰ È il caso di Abruzzo, Piemonte, Trentino Alto Adige e Umbria.

¹⁵¹ Come in Calabria.

¹⁵² Nello specifico: Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Molise e Sicilia.

In relazione al rapporto con *Normattiva*, le disposizioni statali in materia¹⁵³ parlano di “piena convergenza” in essa delle diverse banche dati regionali. Allo stato attuale ciò si è concretizzato in un semplice collegamento ai diversi siti regionali, senza alcuna incidenza sul contenuto delle stesse. Navigando sul sito www.normattiva.it si legge infatti che «le raccolte legislative delle singole Regioni sono pubblicate dai siti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano. *Normattiva* pubblica l'elenco completo dei *link*. La responsabilità dei contenuti e dell'aggiornamento è dell'istituzione regionale o provinciale cui il sito fa riferimento».

Alla luce delle considerazioni svolte è dunque auspicabile una maggiore uniformità nelle procedure e nei contenuti delle banche dati: in quest'ottica pare ragionevole la tesi di chi¹⁵⁴ da tempo invoca un intervento più incisivo da parte dello Stato, in forza delle competenze costituzionalmente previste dall'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”. In questo modo si potrebbero così elaborare, di concerto con i diversi attori istituzionali coinvolti, criteri minimi comuni a tutte le banche dati, sul modello di quanto già accade in Austria, dove le leggi dei *Länder* possono essere consultate tramite un sito che comprende anche le banche dati federali e che basa le proprie maschere di ricerca su standard comunemente elaborati¹⁵⁵.

7. La complessità della semplificazione

La pretesa di trarre conclusioni definitive in materia di semplificazione normativa, facendo riferimento soltanto alle esperienze sino a oggi maturate, sarebbe certamente troppo ardua. Pare tuttavia possibile delineare alcuni punti fermi per quanto concerne: a) gli effetti; b) i risultati; c) i rischi che le politiche di riordino normativo possono comportare. Per quanto riguarda il primo aspetto, è indubbio che il tema abbia un grande fascino mediatico e che, di conseguenza, venga utilizzato - e spesso strumentalizzato - dalla politica stessa, la quale ne ha fatto frequentemente oggetto di spettacolarizzazione. A tal proposito si ricordano, ad esempio, gli oltre 375.000 atti normativi finiti letteralmente al rogo, a opera dello stesso ideatore del meccanismo “taglia-leggi” che, armato d'ascia, piccone e fiamma ossidrica, diede fuoco a un enorme muro di scatoloni costituito da tutte le norme (a suo dire) abrogate sino a quel momento¹⁵⁶. Una

¹⁵³ Ci si riferisce, in particolare, al Decreto-legge n. 200 del 2008 convertito con modificazioni dalla L. 18 febbraio 2009, n. 9.

¹⁵⁴ M. CECCATO, *Banche dati normative e altre banche dati giuridico-istituzionali delle regioni*, in *informatica e diritto*, cit.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ L'episodio risale al 2010 e ha visto come protagonista l'allora Ministro per la Semplificazione Roberto Calderoli. www.corriere.it.



suggerimento mediatico¹⁵⁷ alla quale, molto spesso, non ha fatto seguito una altrettanto efficace, concreta e unitaria politica di riordino dell'intero sistema normativo. «Comportamenti del tutto impropri da parte della politica»¹⁵⁸ che hanno avuto quale effetto principale quello di diffondere scetticismo nei confronti di un tema di fondamentale rilevanza per la tenuta dello stesso sistema giuridico. In Italia, la complessità della questione emergeva già con grande chiarezza nel 1997 in sede di Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, laddove si diceva che: «non è pensabile che ad un processo di accumulazione normativa protrattasi per oltre un secolo, con una sostanziale continuità dell'ordinamento giuridico, pur nella diversità dei regimi costituzionali e della forma istituzionale dello Stato, possa porsi rimedio d'un sol tratto, ancorché con una riforma costituzionale: si cadrebbe nella superficialità e nel velleitarismo. La verità è che un processo di tale natura per realizzarsi pienamente e costruttivamente richiede anzitutto un vero e proprio censimento della legislazione vigente, una più ampia e diffusa utilizzazione dell'istituto della delegificazione, un più incisivo processo di codificazione per ampi settori normativi attraverso la predisposizione di testi unici ancorché ci si riproponga, come obiettivo finale, quello di ridimensionare drasticamente la quantità di regole – il fenomeno noto come deregulation – per sviluppare più ampiamente fantasia, creatività, concorrenza»¹⁵⁹.

Malgrado il diffuso apprezzamento per le finalità¹⁶⁰, sul fronte dei risultati il taglia-leggi rappresenta l'esempio più calzante di come “superficialità” e “velleitarismo” siano caratteristiche proprie dei rimedi “d'un sol tratto”. Tuttavia è innegabile che nell'ultimo quindicennio siano stati fatti alcuni passi in avanti: a) il dibattito politico e dottrinale sul tema della semplificazione è cresciuto e si è arricchito di tanti nuovi elementi; b) disponiamo oggi di un censimento della legislazione vigente; c) abbiamo a nostra disposizione una banca dati, *Normattiva*, aggiornata in collegamento con la Gazzetta Ufficiale. In altre parole, siamo in una precondizione utile a un'azione incisiva che tuttavia non può ridursi, come in passato, a un unico atto volto a eliminare dall'ordinamento migliaia e migliaia di norme, cancellandole di punto in bianco. I facili rimedi utilizzati dalla politica hanno infatti costituito veri e propri demoni della semplificazione, ossia fattori che hanno impedito di porre in essere quella grande e ambiziosa opera di riordino normativo promessa e mai attuata. Sotto il profilo dei rischi, i diversi provvedimenti “taglia-leggi” hanno, invece, palesato quanto sia fallimentare la pretesa di procedere in maniera disarmonica, adottando di volta in

¹⁵⁷ Più recentemente, in Piemonte, sono stati buttati al macero faldoni di leggi regionali considerate ormai inutili dalla Giunta regionale recentemente insediatasi. Il gesto simbolico risale al 2019 e ha tra i suoi autori l'ex Assessore regionale piemontese con deleghe alla Semplificazione Roberto Rosso. www.repubblica.it.

¹⁵⁸ F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, cit., pp. 243 ss.

¹⁵⁹ S. TRAVERSA, *Crisi della legge e razionalizzazione e semplificazione della produzione normativa*, in S. LABRIOLA (a cura di) *Cinquantenario della Repubblica Italiana. Atti delle giornate di studio sulla Costituzione, Roma, 10-11 ottobre 1996*, Milano, 1997, pp. 399 ss.

¹⁶⁰ F. BASSANINI – S. PAPARO – G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *Astrid-Rassegna*, cit.

volta soluzioni differenti sotto il profilo della tecnica normativa¹⁶¹, a maggior ragione in un sistema come il nostro, caratterizzato dalla compresenza di un legislatore statale e di diversi legislatori regionali. Non è infatti pensabile continuare il percorso intrapreso senza avere ben chiaro un disegno unitario, altrimenti il rischio è il moltiplicarsi di una serie infinita di provvedimenti, posti in essere al solo scopo di ottenere consensi effimeri, che graveranno ancora di più su un sistema già notevolmente appesantito. In tale ottica risulta indispensabile un dialogo continuo tra Parlamento, Governo e i diversi attori istituzionali coinvolti, mediante un organo che sia concretamente in grado di operare un raccordo tra le diverse iniziative avanzate. Occorre, insomma, agire nella consapevolezza che la semplificazione è un'opera di grande complessità e che come tale dev'essere trattata, pena il rischio di un depauperamento degli stessi principi che stanno alla base del nostro sistema giuridico.

8. Osservazioni conclusive

La tematica della semplificazione si configura come fortemente complessa, sia per la potenziale ampiezza del suo oggetto, sia per la molteplicità di strumenti con cui può essere attuata, sia per il numero sempre maggiore di attori coinvolti.

In una prospettiva *de iure condito* molti dei tentativi di riforma effettuati negli ultimi anni, soprattutto a livello statale, non hanno conseguito i risultati promessi ma, al contrario, hanno aggravato la situazione del nostro ordinamento giuridico, già afflitto da una serie di “mali” non facilmente curabili. In particolare, la miriade di problematiche - sia di ordine tecnico che applicativo - sollevate dalla serie di provvedimenti statali emanati tra il 2005 e il 2010, conosciuti con il nome di “taglia-leggi”, ha palesato i rischi derivanti da un approccio superficiale e semplicistico rispetto a un tema di così ampia portata. Pur riconoscendo che la previsione di un modello di “buona normazione” valido in termini assoluti - per ogni legislatore e in ogni tipo di ordinamento - sia più prossima all'utopia che alla realtà, risulta dunque indispensabile una maggiore cooperazione tra i diversi attori istituzionali coinvolti.

In un panorama così complesso e variegato si sono distinti positivamente alcuni legislatori regionali che, ispirandosi a pratiche di *better regulation* attuate a livello europeo e internazionale, hanno saputo realizzare modelli di semplificazione normativa e amministrativa ad ampio raggio, coinvolgendo i vari livelli istituzionali e mostrando particolare attenzione nei riguardi dei destinatari delle riforme.

In una prospettiva *de iure condendo*, è pertanto indispensabile ripensare in maniera seria al tema della semplificazione, nella consapevolezza che il dibattito politico su di essa non può essere ridotto a un mero slogan elettorale, a «un tweet di 150 caratteri»¹⁶², o alla promessa di istituire commissioni dai nomi

¹⁶¹ F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, cit., p. 245.

¹⁶² E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, cit., p. 18.

suggestivi, pena il diffondersi di «un messaggio politico (...) equivalente a quello che esalta la qualità di una merce»¹⁶³. L'elaborazione di politiche comuni, di standard condivisi e di modelli uniformi devono necessariamente essere accompagnate dalla reale volontà della politica di perseguire gli obiettivi promessi. Troppo spesso il tema è stato strumentalizzato durante le campagne elettorali e subito dopo accantonato, perché troppo delicato da affrontare o forse perché, in fondo, l'incertezza giuridica costituisce per alcuni un terreno ben più fertile rispetto a un sistema chiaro, ordinato e coerente.

Sul versante degli strumenti, l'utilizzo della rete offre senza dubbio una serie di potenzialità che, se ben sviluppate, potrebbero costituire un importante strumento di raccordo tra la politica e i cittadini, soprattutto in un'epoca come quella attuale caratterizzata sempre più dalla disgregazione dei partiti politici tradizionali e dalla crisi del loro rapporto con gli elettori. A prescindere dai mezzi, la partecipazione rappresenta infatti l'elemento cardine della vita democratica; tuttavia essa non dev'essere irrazionale, senza regole o ancor peggio in forma anonima, come spesso accade in rete. Quest'ultima per costituire un valido strumento per la nascita di nuove idee, l'aggregazione di persone e la diffusione della conoscenza, deve necessariamente essere regolata da specifiche norme a tutela dei suoi fruitori e dell'intera collettività. Diversamente rischia di rimanere un'«insopportabile piazza virtuale, nella quale spesso veniamo trascinati nostro malgrado»¹⁶⁴, in cui «si perde l'individualità di ciascuno, ognuno si confonde con tutti gli altri, ognuno compie gli stessi gesti, emette le stesse grida, utilizza le stesse espressioni, gli stessi slogan semplificati»¹⁶⁵.

Invero il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche risulta indispensabile per dare nuova linfa a quel legame tra i singoli e le classi dirigenti, legame che troppo spesso la politica di questo Paese ha trascurato, dandolo per scontato, nella vana e autodistruttiva convinzione che in fondo gli elettori, una volta conferito agli eletti il mandato a governare, si disinteressano delle scelte della *polis*. L'interesse va suscitato, stimolato, coltivato e incentivato costantemente: la rinuncia della politica al proprio ruolo pedagogico¹⁶⁶ ha già prodotto fenomeni di distacco, apatia, astensionismo, disgusto. Di questo passo non ci si può meravigliare del fatto che cresca sempre più negli elettori il desiderio di “licenziare” la classe politica nella convinzione di poter sopperire alla sua inerzia premendo semplicemente un tasto sullo smartphone.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Editoriale 2/2016.



L'era del «leader “venditore di politica come se si trattasse di merce” e di un popolo di plaudenti sudditi»¹⁶⁷, è destinata a terminare e a cedere il passo a nuove forme di partecipazione: prima ce ne renderemo conto, prima riusciremo a sviluppare idee, proposte e programmi in grado di fornire risposte adeguate alla complessità della società moderna.

In conclusione, di fronte alle sfide che ci attendono, appaiono sempre più preziosi gli insegnamenti dei nostri padri costituenti. Proprio con riferimento al valore costituzionale della buona normazione Piero Calamandrei, ricordando il «popolo di morti (...), caduti nelle nostre file, nelle prigioni e sui patiboli, (...) da Matteotti a Rosselli, da Amendola a Gramsci, fino ai giovinetti partigiani (...). morti (...) come se si trattasse di un lavoro quotidiano da compiere»¹⁶⁸ ci ha insegnato che, in fondo, «a noi è rimasto un compito cento volte più agevole; quello di tradurre in leggi chiare, stabili e oneste il loro sogno: di una società più giusta e più umana, di una solidarietà di tutti gli uomini, alleati a debellare il dolore»¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Sul punto si veda E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, cit., p. 2. L'autore riprende l'espressione “democrazia dell'applauso” che N. Bobbio utilizzò nel 1984 come critica nei confronti della “investitura” di Bettino Craxi alla carica di segretario del Partito Socialista.

¹⁶⁸ P. CALAMANDREI (gruppo Partito d'Azione), Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 4 marzo 1947.

¹⁶⁹ *Ibidem*.