

La cabala delle leggi

di Alessandro Pajno

(In corso di pubblicazione in “Rassegna Parlamentare”, n. 1/2009)

1. Le formule magiche della scienza giuridica

Il tema della semplificazione normativa induce ad esporre non solo riflessioni e considerazioni generali, ma anche alcune suggestioni. La prima prende spunto dal titolo di un'opera di R. Wiethölter “Le formule magiche della scienza giuridica”. La numerazione del recente decreto legge n. 112 del 2008 - il quale ha dato un forte impulso alla semplificazione - per quanti hanno partecipato alla stagione delle riforme amministrative degli anni novanta evoca un'altra importante esperienza riformatrice: l'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo avviato dalla legge 59 del 1997, e cioè il trasferimento di compiti amministrativi dallo Stato al sistema delle autonomie, intervento realizzato con il decreto legislativo 112 del 1998. L'identità della numerazione tra i due atti normativi evoca, dunque, un misterioso legame tra i due interventi di riforma, secondo quella che potremmo definire una sorta di “cabala delle leggi e delle riforme”.

E forse per questa ragione che il decreto legge 112 del 2008 appare dotato di alcuni caratteri che sembrano rimandare all'esperienza del decreto legislativo 112 del 1998. Entrambi gli atti normativi si collocano in un'ottica di attuazione delle grandi parole d'ordine delle riforme amministrative che sono intervenute a partire dalla fine degli anni ottanta nel nostro ordinamento, esperienza a sua volta collegata a quelle intraprese in alcuni ordinamenti stranieri quali il piano «next step» del governo Thatcher e il programma di Al Gore «Reinventing government».

Si tratta di interventi riformatori che avevano il loro perno intorno ad alcune parole d'ordine, quali delegificazione, semplificazione, deconcentrazione, decentramento, autonomia, liberalizzazione. Queste parole d'ordine si muovono tutte nel segno dell'incremento sostanzialmente della responsabilità e della valorizzazione dell'iniziativa dei cittadini contengono, allo stesso tempo però appaiono capaci di generare delle antinomie, dal momento che l'uso non coordinato di queste parole d'ordine e degli strumenti ad esse ispirati può talvolta portare a risultati incerti e contraddittori.

2. Antinomie ed anfibologie della semplificazione

Si potrebbe a tal riguardo parlare di “antinomie ed anfibologie della semplificazione”. Come ha dimostrato l'esperienza italiana, l'aver moltiplicato i livelli di governo ha significato anche accettare una quota di complicazione nel sistema delle fonti. A tal proposito, con riferimento al taglio leggi, il parere del Consiglio di Stato ha rilevato che i decreti legislativi devono occuparsi anche delle materie che rientrano nelle competenze concorrenti tra Stato e regioni e possono in tal caso adottare disposizioni cedevoli.

Inoltre, non sempre dequotare la fonte può essere una soluzione positiva perché consente di intervenire più rapidamente su di essa. Questa soluzione, infatti, può anche provocare inflazione normativa. È quanto è accaduto negli anni '90 in Inghilterra quando furono istituite le agenzie, chiamate a “sostituire il mercato lì dove il mercato era insufficiente”. Nel sistema inglese la privatizzazione di numerosi servizi pubblici ha reso necessaria la creazione di nuove Autorità di regolazione determinando così un ulteriore incremento complessivo dello stock normativo presente sia pure con fonti non primarie. Adottare regolamenti al posto di leggi può, pertanto, essere utile per diminuire la rigidità della fonte, ma provoca la giustiziabilità della norma e l'incremento del

contenzioso e dei relativi costi: infatti la norma regolamentare può essere impugnata e può essere soggetta al controllo giurisdizionale. Un fenomeno simile si è registrato in Italia quando i contratti collettivi di lavoro venivano approvati con regolamento; in alcuni casi sono seguiti annullamenti da parte dei giudici amministrativi delle norme regolamentari che riguardavano anche la contrattazione collettiva, da tale esperienza ha preso le mosse il processo di riforma che ha portato al decreto legislativo n. 29 del 1993.

Se pertanto le politiche di semplificazione possono produrre risultati positivi, non si può tuttavia negare che le stesse politiche di semplificazione possono determinare anche ulteriori complicazioni del sistema normativo.

3. Le complicazioni della semplificazione

Alcuni fattori di possibile confusione tra semplificazione e complicazione erano stati individuati da Yves Meny, già dieci anni or sono. Meny sosteneva infatti la necessità di evitare la creazione di collegamenti troppo immediati tra semplificazione apparente, derivante dalla mera eliminazione degli ostacoli legislativi e burocratici, ed efficacia della politica di semplificazione.

Da ciò discende che la semplificazione è un obiettivo di lungo periodo che può essere ottenuto attraverso un uso coordinato e sapiente di tutti gli strumenti utili allo scopo. La semplificazione complessiva dell'ordinamento è un processo che sostanzialmente si può realizzare a condizione di mantenere negli anni un costante orientamento e di perseguire una politica di semplificazione, che sappia mettere insieme l'uso delle fonti, la dimensione del riordino, la riduzione dello stock normativo. Non bisogna aspettarsi dalla semplificazione effetti immediati, bisogna aspettarsi effetti misurabili sul lungo periodo.

Un'esperienza che potrebbe essere prese in considerazione come possibile modello anche per il nostro ordinamento è quella francese, la quale registra la presenza di apposite "commissioni permanenti per la codificazione". Tale esperienza dimostra che quella della semplificazione non è una funzione occasionale che può essere esercitata in relazione ad esigenze contingenti, ma è una funzione ad un tempo sistemica e permanente. Sarebbe, pertanto, opportuno introdurre anche nel nostro ordinamento meccanismi che rendano costanti e stabili le soluzioni adottate per semplificare.

La semplificazione cela peraltro non soltanto antinomie, ma anche delle anfibologie. È il caso ad esempio del richiamo allo strumento della codificazione: i codici che sono stati adottati negli ultimi anni sono fonti assolutamente diverse da quelle che sono scaturite dai processi di codificazione ottocenteschi e della prima metà del novecento. Se i codici civili riunivano insieme i diversi statuti della proprietà e ne costruivano uno unitario, al contrario i recenti codici sono nel segno della frammentazione, anzi, perseguono uno scopo diverso. Infatti i grandi processi di codificazione rispondevano ad un "pensiero forte" in quanto i codici civili in mancanza di carte costituzionali erano deputati a fissare lo statuto complessivo dei diritti dei cittadini. I recenti tentativi di codificazione sembrano, invece, muoversi nell'alveo di un "pensiero debole": sono codificazioni che sono basate sulla provvisorietà, sulla natura spesso specialistica e tecnica della materia disciplinata.

Si tratta di strumenti che non concorrono ad incrementare il sistema dei diritti, ma che invece hanno una portata tecnologica, servono cioè a rendere più rapida ed efficiente una certa azione amministrativa, ma che non costruiscono un sistema di pretese generali come la "vecchia" codificazione.

4. Cosa bisogna aspettarsi dalla semplificazione?

Quali sono allora i risultati utili della semplificazione? In primo luogo un risultato di grande importanza è costituito non solo dalla riduzione dello stock normativo, ma anche dal riassetto delle fonti. L'aver costruito una banca dati per il taglia leggi ha rappresentato un'occasione storica per il nostro ordinamento perché per la prima volta è possibile disporre di banche dati ordinate per materie che contengono la "storia" della legislazione con un grado sufficiente di approssimazione. Si evidenzia, altresì, un vantaggio di tipo pratico e cioè quello di poter intervenire sui singoli settori dell'esperienza giuridica (il settore fiscale, quello riguardante il rapporto di lavoro) in quanto risultano ordinati e raccolti gli insiemi di norme che disciplinano ciascuno di questi settori.

Quali sono le cose concrete da fare per sostenere e sviluppare le politiche di semplificazione? Bisogna innanzitutto decidere se la delega va o meno modificata. In particolare, a fronte della scadenza del 2009 bisogna decidere se procedere ad una ulteriore specificazione delle materie escluse dall'intervento caducatorio, come nel caso delle norme tributarie di bilancio o delle norme previdenziali. Bisogna scegliere se trasformare in criteri di delega le esclusioni, così come suggerito da una parte della dottrina costituzionalistica: il mantenimento in vigore delle disposizioni contenute nel codice civile nonché di quelle che discendono dall'ordinamento costituzionale sono costruiti come limiti della delega e non come criteri che dovrebbe circoscrivere il contenuto specifico di essa. Si tratta di un aspetto sul quale bisogna operare una scelta, così come sulla questione se è possibile fissare elenchi di tipo ricognitivo di norme che rimangono in vigore e se l'operazione del riordino debba essere materialmente contestuale con quella dell'abrogazione oppure non possa essere fatta entro lo stesso termine, ma con provvedimenti diversi.

Inoltre, è necessario individuare una scala di priorità: bisogna stabilire su quali settori intervenire più urgentemente con la codificazione e quali possono essere rinviati ad un secondo momento. Se si intende di agire contestualmente su tutta la legislazione esistente il rischio è che potremmo non arrivare all'obiettivo complessivo.

5. Le conseguenze involontarie della semplificazione

Popper soleva dire a proposito della politica che essa studia le conseguenze involontarie dei comportamenti volontari. Anche per la scienza che studia la semplificazione normativa può accadere la medesima cosa. La semplificazione produce oltre effetti volontari conseguenze involontarie, non solo negative, ma anche positive.

Il taglia leggi ha prodotto delle conseguenze positive sul piano dell'assetto amministrativo. L'esperienza realizzata nella passata legislatura ha reso possibile la messa a regime di una nuova funzione (amministrativa) di supporto per il sistema legislativo. Ciò è stato possibile grazie al coinvolgimento di tutti i ministeri e alla creazione di uno strumento di coordinamento che non soltanto ha seguito le molteplici e complesse attività, ma che ha consentito ai ministeri di raggiungere un risultato. L'apporto dei ministeri non è indispensabile, ma è certamente utilissimo in quanto sono tra i principali attori istituzionali chiamati a dare concretamente applicazione alle norme. È in questo contesto che è emersa una nuova funzione all'interno dell'organizzazione ministeriale, funzione che va messa a regime prima che le urgenze connesse con gli interventi della politica rischino di disperderla.

6. La responsabilità della politica, la politica di semplificazione e la semplificazione della politica

Un'ultima questione è data dal rapporto tra la responsabilità della politica e la politica della semplificazione. Certamente perseguire come si è fatto in questi ultimi anni una politica sulla semplificazione significa aver fatto una scelta di buona politica, ma bisogna anche ricordarsi che la semplificazione di per sé non riuscirà mai a sostituirsi alle decisioni politiche. Dobbiamo, quindi,

utilizzare la semplificazione come strumento servente della buona politica non come strumento sostitutivo della buona politica.

Nel sostenere lo sforzo per la semplificazione dobbiamo ricordare le responsabilità che sono degli operatori, dei giuristi, del governo, ma anche le responsabilità del Parlamento, perché se il Parlamento non modifica in qualche modo il ritmo angoscioso con cui viene esercitata la funzione legislativa, è difficile che la semplificazione possa dare i frutti sperati. Al contempo non possiamo riversare sulla semplificazione eccessive aspettative: non possiamo pensare che una volta introdotti gli strumenti indicati tutti i problemi siano stati risolti. Ci vorrà, infatti, un tempo per mettere a regime questi strumenti, ci vorrà un tempo altrettanto adeguato per tradurli in iniziative che contribuiscano a generare nuove idee per il rinnovamento del Paese.