

LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA:  
COME, QUANDO, PERCHÉ

*Il 25 settembre 2008, nella Sala del Cenacolo della Camera dei deputati, si è tenuto un Convegno dal titolo «La semplificazione normativa: come, quando, perché».*

*Dopo il saluto del Presidente dell'ISLE Giovanni Pieraccini, sono intervenuti il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Aldo Brancher e i relatori Filippo Patroni Griffi e Michele Ainis.*

*È seguita una tavola rotonda, coordinata dal Segretario generale dell'ISLE Silvio Traversa, alla quale hanno partecipato Beatrice Magnolfi, Alessandro Pajno, Andrea Pastore e Learco Saporito.*

ANDREA PASTORE

Ringrazio l'Istituto per questa opportunità. Fra l'altro stiamo percorrendo una strada impegnativa, che è quella esaurientemente illustrata dal sottosegretario Brancher, sulla quale convengo pienamente.

Speriamo di poter produrre frutti copiosi, anche se sono notevoli le difficoltà che sono state prospettate anche questa sera, e che sono note a tutti. A nessuno sfugge che i processi di semplificazione per quanto ormai risalenti nel tempo sono condivisi da un ampio ventaglio di forze politiche, anche se con sfumature diverse ed anche rilevanti, ma comunque condivisi nella loro essenza da quasi tutto l'arco parlamentare, salvo che per alcuni settori "iper-dirigisti"; si tratta di processi che – secondo me – non possono essere più fermati, forse possono essere frenati, in qualche modo ritardati ma certamente sono inevitabili. Anzi, credo che appunto le difficoltà di condurre in porto le semplificazioni con strumenti legislativi sostanzialmente tradizionali nella forma anche se originali nei contenuti, abbiano convinto il Parlamento a prevedere uno strumento certamente non tradizionale quale il c.d. "taglia-leggi". Il taglia-leggi rappresenta un tentativo estremo e radicale scelto dal legislatore dopo una stagione caratterizzata da leggi annuali di semplificazione, testi unici misti, regolamenti di delegificazione, codificazioni, in sé utili a tale scopo ma non risolutivi; con la legge di semplificazione 2005 (la n. 246/2005) si è pensato cioè di affrontare in modo radicale questo problema con una disciplina straordinaria, eccezionale che indubbiamente presenta anche aspetti di rilevanza e di tenuta costituzionale ma che proprio forse per il suo ristretto ambito temporale e per la sua "unicità" si può ritenere che sia in grado di superare positivamente qualsiasi censura.

Il taglia-leggi ha due facce, che si tengono tra loro e che ne costituiscono i due obiettivi fondamentali: l'uno ricognitivo sul quale credo non ci possano essere obiezioni di sostanza o riserve di qualsiasi genere; si intendono abrogate, come noto, tutte le leggi pubblicate nel periodo considerato (fino cioè al 31 dicembre 1969) non riprodotte nei

decreti ricognitivi; le norme così cancellate dall'ordinamento sono per definizione norme già abrogate in modo implicito o norme assolutamente obsolete. Naturalmente la dottrina e la giurisprudenza potranno cimentarsi nella produzione di una quantità sconfinata di testi che leggeremo avidamente su questa nuova forma di cancellazione di leggi dal nostro ordinamento, ma non potranno negare l'utilità della ricognizione che, sotto la spada di Damocle dell'abrogazione generalizzata, ha indotto i ministeri e le burocrazie romane ad individuare il corpo delle disposizioni legislative che regolano la loro organizzazione e le loro funzioni, la loro stessa esistenza, cioè. Il taglia-leggi però contiene anche una delega per il riordino della legislazione riconosciuta come vigente, e tale delega ha individuato criteri e principi direttivi ben precisi che sono quelli dettati dall'art. 20 della legge 59 del 1997 in materia di semplificazione normativa. Cioè quegli stessi criteri previsti per le leggi annuali di semplificazione, per il riordino ed il riassetto normativo, per le codificazioni e che sono diventati, "per relationem", criteri anche della legislazione di riordino prevista dal taglia-leggi.

Il taglia-leggi ha per oggetto lo stock normativo sino a tutto il 1969, termine che è stato individuato tenendo conto del momento di avvio della legislazione regionale, per cui questa data non solo permette di fissare un limite oggettivo all'operatività della legge e dei suoi effetti abrogativi, ma ha riguardo ad un periodo storico di maggiore semplicità legislativa. Qualche perplessità è stata sollevata però sulla limitata ampiezza temporale delle leggi sulle quali incombe l'effetto ghigliottina del taglia-leggi, limite che si può anche ampliare, tenendo presenti alcune controindicazioni soprattutto sotto il profilo della legittimità costituzionale se si volesse arrivare fino ad oggi. Mentre però mi sento di convenire su una dilatazione temporale della delega di qualche anno, escluderei di portare tale termine, come ambirebbe fare il ministro Calderoli, fino ai nostri giorni, proprio perché altrimenti l'oggetto della delega che l'articolo 76 della costituzione vuole che sia "definito" nella legge di delega avrebbe una portata illimitata ed universale.

Come dicevo, gli strumenti della semplificazione sono stati vari; ma al di là della condivisione del progetto complessivo e dei meccanismi volta per volta utilizzati dai governi di centro sinistra e da quelli di centro destra, una differenza che non è solo formale e che distingue gli obiettivi degli uni da quelli degli altri sta proprio sulle funzioni della semplificazione: le leggi Bassanini hanno privilegiato la delegificazione e hanno teso principalmente a sostituire la fonte normativa (la legge con

il regolamento) pur contenendo anche molte semplificazioni sostanziali; la legislazione di semplificazione del governo Berlusconi privilegia la deregolazione, cioè la eliminazione delle norme, delle regole, dei vincoli per dare più spazio alla libertà di iniziativa e di azione dei privati. Si tratta di una diversa prospettiva politica e di una non coincidente valutazione ideale; il pensiero liberale che ritengo costituisca patrimonio del centro destra valuta l'eccesso di regolazione come un potenziale attentato alla libertà, partendo da una elementare osservazione, che cioè più leggi, più norme comportano più vincoli e meno libertà; da qui una naturale e spontanea diffidenza verso l'esuberanza di produzione normativa, non importa se di rango legislativo o di rango regolamentare.

Ritengo che il taglia-leggi possa essere uno strumento valido se utilizzato fino in fondo e se ulteriormente migliorato. Ci sono ad esempio troppe materie escluse dalla ricognizione, e c'è, come dicevo, il problema del termine di esercizio delle deleghe che appare eccessivamente vicino. Ricordo che si è perso un anno di tempo senza fare alcun progresso solo per il succedersi di due governi; il periodo elettorale tra la XIV e XV legislatura, l'insediamento della Commissione Pajno e di quella bicamerale, l'interruzione della XV legislatura e l'insediamento del Governo Berlusconi che ha utilizzato la Commissione Pajno e l'esperienza fatta in alcuni mesi di lavoro. Se sommiamo i mesi di inattività, arriviamo a calcolare in almeno un anno se non di più il tempo perso per l'esercizio delle deleghe conferite con la legge 246. È quindi indispensabile una riconsiderazione dei meccanismi di funzionamento delle deleghe, potenziandone i contenuti e prorogandone la scadenza.

Alcune brevi considerazioni su un'altra questione. C'è una significativa e sincera volontà politica di semplificare, di abrogare leggi e regolamenti, di alleggerire gli archivi, di riordinarli; però poi vi sono tanti, troppi "produttori" di norme, sia statali quali il Parlamento e il Governo, sia regionali (Consigli e Giunte), sia comunitari (Consiglio, Commissione e Parlamento europeo), che fanno a gara nel disciplinare tutto quello che può regolare la vita del cittadino, delle famiglie, delle imprese, dei soggetti pubblici e privati, e che aggiungono ulteriori complicazioni ad un sistema che faticosamente si è cercato di rendere più accessibile, leggibile, comprensibile. Non posso conclusivamente non occuparmi brevemente di quelle che sono le fonti normative – diciamo – di "casa", appartenenti all'ambito in cui opero quotidianamente ed a me più vicino, cioè gli atti normativi riconducibili al Governo ed al Parlamento. Non parlo delle Regioni, anche se è auspica-

bile che le Regioni si impegnino efficacemente per mettere in atto processi di semplificazione e di organizzazione normativa per conseguire una migliore certezza del diritto.

Guardiamo un attimo al Parlamento. Uno degli strumenti cui si è cercato di far ricorso per disciplinare la produzione legislativa è stato quello del ricorso alle cosiddette clausole derogatorie cioè a norme contenute in leggi di sistema che regolano o vincolano la possibilità di deroga da parte di leggi successive; tali clausole che chiamo “derogatorie”, mutuando la definizione dal linguaggio dei civilisti, non sono state efficaci, essendovi una pari ordinazione tra tutte le fonti primarie e quindi, al di là delle enunciazioni solenni, vengono tranquillamente eluse (se non espressamente violate) da una legge posteriore. Una volta che una legge sia divenuta tale sfido chiunque ad invocarne una qualche invalidità o inefficacia per il solo fatto che una legge precedente abbia proclamato che una certa modifica sarebbe dovuta transitare attraverso una certa procedura o mediante una qualche speciale modalità di approvazione, se tale situazione non è contemplata neppure indirettamente dalla Carta costituzionale o dai regolamenti parlamentari. Un esempio per tutti. Lo statuto del contribuente è stata la legge di sistema più violata da quando è stata approvata, come noto a tutti, e non solo agli addetti ai lavori. Per reclamarne la natura “rafforzata” si è dovuto far ricorso ad argomentazioni di contenuto, sostenendosene una qualche rilevanza costituzionale che ne renderebbe certi principi sovraordinati rispetto alle leggi ordinarie.

Assolutamente isolata la voce di chi ritiene che le clausole derogatorie, pur non potendo condizionare la validità di leggi successive, pur tuttavia vincolano i protagonisti del processo legislativo, imponendo al legislatore determinati comportamenti. Gli attori del processo legislativo, a partire naturalmente dagli organi parlamentari sino ad arrivare al Presidente della Repubblica, prima che una legge sia approvata o promulgata devono comunque effettuare così uno scrutinio di conformità di quella legge in itinere alla legge che contiene la clausola derogatoria alla quale dovrebbero o potrebbero adeguarsi. È un terreno tutto da esplorare anche perché ognuno di quelli che ho definito “gli attori” del processo legislativo soggiace a regole diverse. Credo comunque che pur riconoscendo le problematiche e difficoltà di ipotizzare una efficacia “endogena” delle clausole derogatorie qualche tentativo di adeguamento dovrebbe pure tentarsi.

È chiaro che se si dovesse metter mano alla riforma costituzionale, e quindi alle regole costituzionali del processo legislativo, molti problemi potrebbero essere superati. Nel frattempo, occorre svolgere alcune riflessioni su altre fonti che presidiano i processi di normazione. Fonte sovraordinata alla legge ordinaria è rappresentata dal complesso di norme che regolano il procedimento parlamentare, cioè dalle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari. In questo campo credo che la Camera ed il Senato debbano farsi carico non solo di rendere più efficienti le procedure, ma anche di non continuare a mantenere in piedi norme che da un lato legittimano l'abuso al ricorso di fiducia da parte del Governo perché vi è il rischio minacciato o il ricorso effettivo all'ostruzionismo delle opposizioni e che dall'altro legittimano la minaccia o il ricorso all'ostruzionismo perché vi è pericolo o un effettivo ricorso abnorme da parte della maggioranza a procedimenti parlamentari "sbrigativi" per ridurre i tempi di approvazione delle leggi. Io credo che sia necessario liberare le regole parlamentari da entrambi questi fenomeni che si alimentano reciprocamente. I regolamenti parlamentari in questo campo possono e devono intervenire anche attraverso l'omogeneizzazione delle regole tra Camera e Senato perché vi sono norme barocche sia nel regolamento della Camera sia in quello del Senato, vi sono norme efficienti alla Camera come vi sono norme efficienti al Senato.

La seconda (prima in termini quantitativi) fonte di produzione normativa è il Governo. Credo che la legge 400/1988 ha prodotto dei buoni risultati; però anche dalla 400 sono passati vent'anni. Anche la legge n. 400 ha fatto il suo tempo; con alcune modifiche mirate la normativa ne può uscire fortemente migliorata. Vi sono alcune disposizioni il cui contenuto è controverso o poco chiaro; magari alcune norme sono già presenti nel sistema, però è opportuno fare una espressa formulazione di alcuni concetti e principi. Ad esempio io prevederei espressamente nella 400 un sistema a regime di taglia regolamenti come prevederei un sistema a regime di redazione di testi unici non innovativi; non capisco perché occorra attendere un provvedimento legislativo ad hoc per autorizzare il governo a redigere testi unici anche solo compilativi, piuttosto che stabilire una volta per tutte che rientri nella normale attività dell'esecutivo raccogliere le leggi, organizzarle e riordinarle, sotto la sua responsabilità politica ed istituzionale.

Un'altra questione che vorrei semplicemente accennare è quella della rilegificazione. Effettivamente anch'io non amo che un regola-

mento sia modificato da una legge soprattutto quando si tratti di un regolamento di delegificazione; ciò non solo determina un'enormità formale, una specie di ircocervo, in parte regolato da una fonte secondaria ed in parte da una fonte primaria, ma anche una insanabile contraddizione politico-istituzionale perché magari l'anno prima il Parlamento ha delegificato e invece l'anno successivo ha rilegificato la materia, in tutto o solo in parte. Perché ciò avviene? Avviene – secondo me – per tre ordini di motivi non necessariamente tutti presenti contemporaneamente. Il primo lo individuo nell'ignoranza da parte del legislatore sulla natura della fonte il cui contenuto si vuole modificare magari con un emendamento improvvisato o sul pasticcio che può derivarne; non raramente accade che sia lo stesso Governo che presenta un disegno di legge, o approva un decreto legge, con cui si modifica una norma regolamentare. La seconda ragione è più politica, e nasce dalla dialettica fra parlamento e governo: di dialettica in effetti non ce n'è molta, però è evidente che il parlamento di fronte ad una norma vigente di fonte regolamentare si riappropria in qualche modo della sua funzione di legislatore, e quindi i parlamentari non trovando adeguata attenzione da parte del governo, utilizzano il veicolo parlamentare. La terza ragione sta nella diversa velocità dei processi di normazione; può apparire paradossale, ma spesso è più celere l'approvazione di una norma con legge, soprattutto se assunta nella veste del decreto legge, magari accompagnato da fiducia con maxi emendamento piuttosto che con un regolamento per il quale è richiesto spesso il parere del Consiglio di Stato, a volte l'esame delle commissioni parlamentari, sempre la registrazione della Corte dei conti. Dobbiamo quindi farci carico di verificare la possibilità di rendere il percorso regolamentare più celere, più spedito, più immediato pur mantenendo le garanzie previste, in modo da rendere inutile o non conveniente l'intervento parlamentare che comunque determina un appesantimento e soprattutto sancisce la rinuncia ad uno strumento più agile e moderno quale può essere quello di cui dispone il governo in via ordinaria.

La maggior parte delle iniziative proposte si potrebbero mettere in cantiere subito e credo che potrebbero essere ritenute assolutamente ragionevoli; c'è naturalmente in primis, per importanza, l'intervento sulla Costituzione al quale non accenno, se non per ricordare che è iscritta nell'agenda del Senato la riforma del bicameralismo; è lì la sede più idonea per arrivare a inserire quelle norme che consentano un percorso legislativo ordinario che coniughi trasparenza ed effi-

cienza. Resta in ogni caso aperto il problema della legislazione regionale. Mi auguro che proprio con la presentazione del disegno di legge sul federalismo fiscale questa convinzione si faccia strada; si intervenga anche sul titolo V. Riconoscere senza porvi rimedio che il federalismo fiscale possa riguardare un complesso di attribuzioni e competenze indeterminate, indefinite e controverse quali quelle previste nel titolo V costituisce qualcosa di assolutamente contraddittorio rispetto all'obiettivo di un federalismo fiscale efficiente e valido, che semplifichi e non appesantisca le burocrazie e gli oneri per le famiglie e per le imprese, che avvicini e riconcili le istituzioni e i cittadini, che coniughi ruoli e responsabilità, che accresca le libertà, che concorra a risolvere la grande questione morale che attanaglia la politica italiana.

Vi ringrazio.