

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



TRA SEMPLIFICAZIONE E SEMPLICITÀ. BREVI RIFLESSIONI PER UN ORDINAMENTO GIURIDICO ... DI QUALITÀ Luca Di Majo

Abstract

[Between Simplification and Simplicity. Brief reflections for a good legal system] The present study aims to demonstrate that the simplification of the legal system does not only imply that programmes such as “cutting red tape”, the abolishment of laws and law revision are carried out. It is essential that the rules be simple, that is clear, transparent and intelligible as regards the content. As a result ambiguities are reduced, the principle of certainty is enhanced and simplification is achieved. Simplification and simplicity are linked in a particularly close way because it is fundamental to cut regardless of the next step that consists in planning the production of new laws.

Key Words :

Better regulation, simplification, simplicity, life cycle of legislation, accountable

Vol. 1 (2014)





Tra semplificazione e semplicità. Brevi riflessioni per un ordinamento giuridico . . . di qualità

Luca Di Majo*

1. I costi del “troppo diritto”

È opinione largamente condivisa che regole chiare, intelleggibili e ben formulate sono tra “i fattori chiave per la competitività dei Paesi e la loro capacità di attrarre gli investimenti”¹.

Regolazione e politica economica sono strettamente connesse poiché i vincoli normativi e amministrativi si riflettono inevitabilmente sui vincoli fiscali, peraltro irrigiditi dalle recenti decisioni in sede europea per garantire la stabilità della moneta unica.

La crisi economica che gli stati dell'eurozona si trovano a fronteggiare non dipende soltanto dalla deficitaria *governance* monetaria,² ma anche dal legame tra regolazione e politica economica, laddove “l'intervento legislativo è giustificato dalla presenza di uno o più fallimenti del mercato”³ e dal fallimento dell'intervento pubblico nell'economia.

La questione, tuttavia, è molto più ampia: non si tratta di fronteggiare soltanto la crisi del debito, ma una disgregazione del sistema produttivo che è il fulcro dell'economia italiana e allo stesso tempo l'anello debole da cui parte il contagio; non solo il morbo del *troppo diritto*, ma anche il fallimento delle politiche di semplificazione e di liberalizzazione, come è accaduto nei casi dei servizi pubblici locali⁴ e dello sportello unico delle attività produttive⁵ dove sono state realizzate semplificazioni e privatizzazioni

*Luca Di Majo è dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Bologna e cultore della materia nell'Università di Urbino, nonché allievo del Centro studi e ricerche parlamentari “S. Tosi” dell'Università di Firenze. Il presente contributo riproduce la relazione presentata in occasione del convegno “Legal Imagination(s). Visioni del giuridico” tenutosi presso l'Università di Perugia nei giorni 10-12 luglio 2014.

¹ M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 11; U. Karpen, *Law drafting and the legislative process: outline of a training course for law drafters*, in L. Mader e C. Moll, *The learning legislator: proceedings of 7th congress of the European Association of Legislation (Eal)*, 31st May – 1st June 2006, Baden-Baden, Nomos, 2009.

² R. Faini e S. Gagliarducci, *Competitività e struttura dell'economia italiana: un'anatomia del declino*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005, p. 9 ss.

³ G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 164.

⁴ Sul tema, cfr. M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit. p. 37; C. De Vincenzi, V. Termini e A. Vigneri, *La “retrovia” in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit.; G. Di Gaspare, *I servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, Cedam, 2010.

⁵ Su cui, analiticamente, G. Napolitano, *Federalismo e regime amministrativo dell'impresa*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit., p. 334 ss.

senza una preventiva liberalizzazione, favorendo “il trasferimento delle rendite dallo stato ai privati”⁶.

Il fallimento dello stato si percepisce chiaramente nella misura in cui si pone in essere un intervento pubblico giustificato da obiettivi di redistribuzione delle risorse, ma che è, al contrario, generatore di maggiori costi piuttosto che di benefici⁷.

La nostra pubblica amministrazione vive soffocata in un formalismo esasperato che impedisce alla stessa di operare e di raggiungere risultati in grado di garantire il benessere ai cittadini e di sviluppare dinamicamente l'economia.

Rilanciare l'economia non significa soltanto concedere contributi economici e sgravi fiscali, ma anche ridurre il carico burocratico su cittadini e imprese; esistono ostacoli che storicamente caratterizzano il nostro sistema economico e sociale e che si sostanziano in una regolazione fortemente protezionistica che impone barriere alle iniziative imprenditoriali. Nel confronto internazionale l'incidenza dei costi amministrativi e burocratici per le imprese italiane è particolarmente elevata.

Il rapporto *Doing business* 2014⁸ stilato dall' International Financial Corporation della World Bank, vede l'Italia al 65° posto nella graduatoria dei Paesi in cui è più semplice avviare un'impresa, ben lontana dalle potenze economiche mondiali.

Il ranking prende in considerazione 10 *topics* dai quali si ricava il complessivo grado di regole che disciplinano l'attività d'impresa nel relativo Paese di riferimento. La situazione italiana, al di là della posizione occupata, è particolarmente preoccupante: soltanto in tre *aree* si sono registrati miglioramenti⁹ a fronte dei passi indietro in settori chiave tra i quali *starting a business* (-6), *paying taxes* (-3), *resolving insolvency* (-3) che dimostrano le difficoltà del sistema economico, finanziario e burocratico.¹⁰

Certo, rispetto al 2013 l'Italia ha “scalato” due posizioni, ma ciò è dovuto più ad un rallentamento di alcune economie rispetto alla incisività delle recenti riforme che pure hanno inciso sulla riduzione delle spese legali e sulla ristrutturazione del debito.

Le note dolenti riguardano, in particolare, la capacità di recupero dei crediti delle imprese e l'eccessiva fiscalità: l'Italia occupa la 138° posizione (su 139) con un *total tax rate* del 65,8% rispetto alla media Ocse;¹¹ le procedure per avviare un'impresa sono superiori rispetto alla media Ocse, così come sono maggiori i costi per le stesse,¹² in particolare se rapportati alle tasse sui profitti¹³ e ai contributi sociali sul lavoro.¹⁴

⁶ M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit. p. 40; ma anche G. Amato, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit., p. 38 ss.; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008; *Id.*, *Il valore dell'indipendenza*, in M. D'Alberti e A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 11 ss.

⁷ G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economia del diritto pubblico*, cit., *passim*.

⁸ Consultabile alla pagina internet <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>; ma anche alla pagina www.businesscommunity.it.

⁹ *Registering property* (+20), *enforcing contracts* (+37), *trading across borders* (+2).

¹⁰ Il rapporto mette in chiara evidenza come la forte pressione fiscale e l'eccessivo carico burocratico amministrativo rallentano la produttività e la crescita economica.

¹¹ Il calcolo del *total tax rate* è ricavato rapportando la tassazione dell'impresa – *corporate tax*, contributi previdenziali, tasse sui dividendi, *capital gain*, transazione finanziarie, tasse sui rifiuti, veicoli, trasporti e simili – sui profitti totali. In relazione a questo parametro, i paesi dell'eurozona più avanti sono il Regno Unito e la Germania che fanno segnare un *total tax rate* rispettivamente del 34% e del 49,4%, a fronte di Francia e Spagna che, al contrario, sono rispettivamente al 64,7% e al 58,6%.

¹² 14,2% del reddito medio a fronte della media generale che si attesta al 3,6%.

¹³ 20,35 a fronte del 16,1% di media.

¹⁴ 43,4% a fronte della media che si attesta al 23,1%.

In aggiunta, secondo il rapporto Censis-Confcommercio, *L'impresa di fare impresa*, per avviare un'attività in forma societaria è necessario espletare 9 diversi adempimenti amministrativi fiscali iniziali, con un impiego di almeno 13 giorni e un costo complessivo di 3600 €. Ciò significa che un imprenditore italiano parte già svantaggiato rispetto ai suoi principali concorrenti stranieri: i costi di *start-up* sono maggiori di ben 17 volte rispetto a quelli di un *competitor* inglese (207 € richiesti in media), e ben 11 volte la spesa richiesta in Francia (in media 310 €). A ciò si aggiunga che in Italia, un'agenzia deve espletare ben 117 diversi passaggi presso gli uffici della pubblica amministrazione per costruire un immobile da destinare ad uso magazzino; sono poi necessari ulteriori adempimenti burocratici per la registrazione o la trascrizione della proprietà di un immobile strumentale all'utilizzo di un'attività di impresa; mentre occorrono altri passaggi legali e amministrativi – 1500 giorni mediamente – prima di giungere ad una ingiunzione di pagamento per risolvere il contenzioso civile.

La presenza di un elevato potere di mercato, riconducibile ad un assetto regolatorio protezionistico ed inefficiente, costituisce una distorsione alla concorrenza con conseguenze sulle variabili macroeconomiche così come rilevato da autorevole dottrina:¹⁵ un aumento del grado di concorrenza che porti il *markup* nel settore dei servizi in Italia a livello medio del resto dell'area Euro avrebbe effetti macroeconomici positivi sul bilancio dello stato, affidando, ad esempio, alcuni servizi alla gestione dei privati e risparmiando cifre da manovra finanziaria.¹⁶

2. Semplificazione e *better regulation*

L'azione del *semplificatore* italiano si è caratterizzata da una periodicità costante per l'esigenza di agire necessariamente sul piano normativo e amministrativo¹⁷ anche sotto la spinta dell'Unione europea.

Numerose indicazioni provengono dagli ambienti dell'Unione europea dove, a partire dalla costituzione del *Gruppo Mandelkern* nel 2000 – composto dai ministri della funzione pubblica dei paesi dell'eurozona – si cercò di sensibilizzare gli stati membri a rispettare “una serie di principi di qualità della regolazione”¹⁸, tra i quali semplicità, necessità e proporzionalità contenuti nel *Piano di azione per il miglioramento della regolamentazione* che ha previsto una serie di azioni “tra cui l'individuazione di un metodo volto alla previa valutazione della legislazione comunitaria dal punto di vista economico, sociale e ambientale; la fissazione di una serie di standards minimi per la consultazione e la creazione di un programma di semplificazione della legislazione comunitaria esistente”.¹⁹

Anche la Commissione europea si è data da fare in tal senso emanando una serie di provvedimenti tra cui due *Libri bianchi* sulla *governance*, oltre a numerose comunicazioni che incentivano al miglioramento della qualità della regolazione proponendo la disciplina delle consultazioni nella prospettiva di garantire trasparenza e *accountability* oltre a

¹⁵ M. Degni e P. De Ioanna, *La voragine. Inghiotiti dal debito pubblico*, Roma, Castelvecchi, 2012

¹⁶ Su questo tema, cfr. AGCM, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso del commercio in Italia (2007)*, consultabile sul sito http://www.urbecom.polimi.it/AGCM_Regolazione-performance-regionali-commercio.pdf

¹⁷ A. Pascale, *S'è fatta ora*, Roma, Minimum Fax, 2006, p. 77 ss.

¹⁸ F. Basilica, *La qualità della regolazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, ottobre 2003, p. 18.

¹⁹ *Ivi*, p. 18.

suggerire un monitoraggio e una verifica costante della legislazione attraverso azioni di semplificazione, codificazione, consolidamento, abrogazioni espresse e strategie comuni di implementazioni.²⁰

Attraverso la c.d. *direttiva Bolkestein* – meglio nota come *direttiva servizi* DIR/2006/123 CE – viene affermato ciò che poc'anzi si sottolineava, ossia che esiste un forte legame tra qualità della regolazione e crescita economica,²¹ tant'è che espressamente si afferma che «*le procedure e le formalità devono essere chiare, rese pubbliche previamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività ed imparzialità*»²² in modo da non aggravare e ritardare le procedure amministrative, anche in vista di creare nello spazio europeo una «[...] *economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica [...] entro il 2010*».²³

2.1. Il difficile cammino della semplificazione in Italia

Il *semplificatore* italiano è andato alla ricerca di strade da percorrere, sebbene la questione era già sul tavolo di lavoro da molti anni ed evidenziato dal *Rapporto Giannini*, dalla *Sotto-commissione Cassese* e dalla *Commissione Barettoni Arleri*, principali tentativi di razionalizzazione dell'impianto regolatorio finalizzati ad implementare l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione e di dare finalmente un impulso decisivo alla strutturazione di regole semplici, chiare ed intelleggibili.

Alcune indicazioni contenute negli schemi normativi furono recepite dalla l. n. 839/84 – *Norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* –, dalla l. n. 400/88 – *Disciplina delle attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri* – e da tre circolari di Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri del 1986 sulla *Formulazione tecnica dei testi legislativi* che aprirono la strada al *Manuale Rescigno* e alle *Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi normativi*.

Come tuttavia è stato autorevolmente sottolineato, “i progressi della tecnica legislativa, in teoria e in pratica, dal 1979 ad oggi, sono stati notevoli e costanti, [ma] nello stesso tempo, come negli anni recenti e (presumibilmente) negli anni a venire il sistema normativo italiano è stato così caotico, confuso, parossisticamente mutevole. In Italia, il progresso della tecnica legislativa si accompagna ad un drastico peggioramento della qualità complessiva”.²⁴

²⁰ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a F. Basilica, *La qualità della regolamentazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, cit. e M. Angelino, *La semplificazione della normativa comunitaria*, in *Iter legis*, 2-3/2004, p. 73 ss.; tra i vari interventi di derivazione europea, si segnalano: Comunicazione relativa alla valutazione dell'impatto 2002 COM (2002)276 def.; comunicazione *Principi essenziali e requisiti minimi delle procedure di consultazione delle parti interessate* COM (2002)277 def.; comunicazione *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* COM(2003)71; Commissione europea, *Better regulation for growth and jobs in the European Union* COM(2005) 97 def.; *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo* COM(2005) 535 def.; High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, *Action plan on the reduction of administrative burdens*, 2007; Commissione europea, *Impact assessment guidelines 2009 e Impact assessment guidelines for EU lamfalussy level 3 committees* 2008.

²¹ In tal senso anche P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 475 ss.

²² Art. 13, nn. 1-2 DIR 2006/123 CE.

²³ Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, n. 2006/123, 4° considerando.

²⁴ G.U. Rescigno, *Le tecniche legislative in Italia. Relazione al convegno su legimitica: informatica per legiferare*, a cura dell'Istituto per la documentazione giuridica del CNR, Firenze, 1994, p. 737.

C'è chi ha messo in luce che le politiche sulla semplificazione scontano la mancata distinzione tra semplificazione normativa e semplificazione amministrativa²⁵ laddove la semplificazione amministrativa è finalizzata alla “formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione e cittadino”,²⁶ mentre la semplificazione normativa restituisce spazi di libertà ai cittadini²⁷ e persegue il fine ultimo della certezza del diritto; ci si è chiesti, dunque, se la pubblica amministrazione sia “causa o vittima”²⁸ delle storture rilevate.

A tal proposito non si conviene con chi, pur con argomentazioni convincenti, afferma in maniera troppo estrema che “il problema della semplificazione amministrativa non è un problema della pubblica amministrazione”,²⁹ ma con chi più correttamente afferma che l'aspetto normativo e l'aspetto amministrativo da un lato vanno certamente distinti in teoria, ma dall'altro non possono non considerarsi interrelati nella pratica posto che la frammentazione e l'eccesso di regolazione costituiscono senz'altro fattori che ridondano in una complicazione della pubblica amministrazione e che quindi è necessario agire anche su questi aspetti per realizzare l'obiettivo della semplificazione amministrativa.³⁰

Le questioni dolenti alla base della semplificazione normativa che incidono senz'altro sulle lungaggini della pubblica amministrazione sono soltanto una parte della malattia del sistema: non è soltanto attraverso una *deforestazione* della giungla normativa che si raggiungono gli obiettivi di celerità, buon andamento, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, come dimostrano i rapporti della World Bank e di Confindustria che invitano ad una riflessione su aspetti che qualcuno sembra trascurare.

2.2. Le leggi “annuali” di semplificazione

Si riconosce che la stagione delle riforme sulla semplificazione, inaugurata dalla l. n. 241/90 e dalla l. n. 537/93 si è sviluppata con un andamento altalenante e contraddittorio.

Un apparente punto di svolta si ebbe nel 1995, anno in cui venne diramata la *checklist* Ocse *Improving the quality government regulatory* ove accanto alla richiesta di un'accurata conoscenza delle tecniche regolative, venivano suggerite delle riflessioni sull'opportunità di porre in essere un intervento regolativo da parte dei pubblici poteri nell'ambito del *decision making* o *rulemaking*, la forma e il livello di governo maggiormente appropriati nel realizzarlo, la rispondenza ai requisiti di legittimità, chiarezza, coerenza e accessibilità ai destinatari.

²⁵ M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, in *dir. pubbl.*, 2000, p. 391; N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli, 2007, p. 222; G. Sorrenti, *L'incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell'ultima stagione della semplificazione legislativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 394.

²⁶ A. Travi, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 645.

²⁷ E. Ferrari, *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.

²⁸ F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 337.

²⁹ *Ivi*, p. 338.

³⁰ M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, cit., p. 392 ss.

Le spinte sovranazionali si sono tradotte nella circolare del 10 gennaio 1997 del Presidente del Consiglio dei ministri sulla istruttoria legislativa delle Commissioni, nella modifica dell'art. 79, comma 4 del regolamento della camera e nella previsione del Comitato per la legislazione.

Ulteriori strumenti e organismi sono stati poi previsti dalle quattro leggi di semplificazione, delle quali la l. n. 59/97 viene considerata la *legge madre*, perché prevede al suo interno una sorta di *norma sulla produzione* che impone al governo di presentare al parlamento – entro il 31 gennaio di ogni anno – una legge annuale di semplificazione (art. 3, comma 1). Un obiettivo disatteso nella forma perché si contano solo 5 leggi “annuali” di semplificazione³¹ a fronte di ben 17 lunghi anni di (ri)legificazione incontrollata, e nella sostanza: la prassi ha dimostrato che la semplificazione dell'ordinamento giuridico non passa soltanto attraverso una sforbiciata delle procedure inutili e sovrabbondanti, ma anche attraverso l'attuazione degli strumenti previsti per garantire la qualità formale e sostanziale delle regole.

Come è stato rilevato da più parti³² non soltanto la cadenza annuale delle leggi di semplificazione si è immediatamente arenata, ma anche i principi e i criteri direttivi contenuti nell'art. 20, comma 5, l. n. 59/97 erano talmente elastici che si faceva molta fatica ad individuare i margini di manovra del governo, prospettandosi anche un rischio di sovrapposizione con le disposizioni contenute nella l. n. 127/97 e nella l. n. 191/98 (cc.dd. Bassanini *bis* e *ter*), le quali hanno “ulteriormente allargato l'area della semplificazione amministrativa delineata nell'art. 20 della l. n. 229/03”³³ che forzatamente doveva porsi in una linea di discontinuità rispetto alle precedenti, prevedendo una “vera e propria riscrittura della norma madre”³⁴ e ripristinando, di fatto, il contenuto dell'art. 20, l. n. 50/97, modificato dall'art. 7, l. n. 59/00.

L'art. 7, l. n. 50/99 aveva introdotto il testo unico quale strumento per il riordino normativo attraverso il richiamo ai principi e ai criteri direttivi di cui all'art. 20, l. n. 59/97 per contrastare il caos normativo e migliorare la conoscibilità delle norme del nostro ordinamento, con la puntuale indicazione nel testo vigente delle norme, l'indicazione espressa delle norme da abrogare e il coordinamento logico-sistematico del testo.

Per la prima volta la l. n. 50/99 introduceva i concetti di consultazione (art. 1, comma 2), partecipazione degli interessati alle procedure della regolazione, analisi e verifica dell'impatto delle regole (art. 5, comma 1) da attuare attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e riservati all'attività del Nucleo centrale per la semplificazione normativa (art. 3), cercando di avviare un'azione coordinata tra governo e parlamento attraverso un “procedimento multifunzionale”³⁵ che abbracciasse il versante della semplificazione normativa e della semplificazione amministrativa.

³¹ L. n. 50/99 (legge di semplificazione per il 1998); l. n. 229/03 (legge di semplificazione per il 2003); l. n. 340/00 (legge di semplificazione per il 1999 che non ha lasciato alcuna traccia applicativa); d.l. n. 5/2012 convertito in l. n. 35/2012).

³² M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla <<buona>> qualità delle leggi dello stato*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2009, p. 1 ss.; F. Bassanini, S. Paparo e G. Tiberi, *Competitività e regolazione*, cit. p. 123 ss.; M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa*, cit. p. 385 ss.; N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione*, cit., p. 215 ss.

³³ N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione*, cit. p. 221.

³⁴ N. Lupo, *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *Studium iuris*, 2004, p. 157.

³⁵ M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa*, cit. p. 421.

La legge n. 246/05 ha inaugurato un ulteriore modello di semplificazione (*regulatory guillotine*) attraverso un sistema di riordino definito *taglia-leggi* che si proponeva di intervenire sullo *stock normativo* attraverso una ricognizione prevista dal d.lgs. n. 179/09 (c.d. *salva-leggi*) che, individuando ben 3326 atti normativi anteriori al primo gennaio 1970, ne prevede la permanenza in vigore ad eccezione di alcune materie escluse dallo stesso decreto attraverso la legislazione di rango primario³⁶ “caratterizzata dal ricorso all’istituto dell’abrogazione presuntiva e generalizzata [ma anche] espressa – si vedano in tal senso i decreti legge n. 112/08 e 200/08 nonché le modifiche apportate alla l. n. 246/05 dalla l. n. 69/09 – come strumento finalizzato alla riduzione dello stock normativo”,³⁷ salvo per le materie già delegificate al fine di eliminare il rischio di pericolose (ri)legificazioni; in tal senso, l’art. 1, l. n. 246/05 ha introdotto all’art. 20, l. n. 59/97 un nuovo comma 3-*bis* accogliendo i suggerimenti provenienti dal parere n. 2/04 del Consiglio di Stato.

Il fulcro della normativa ruota attorno ai codici di settore – e di riassetto – già previsti, peraltro, dalla precedente legge di semplificazione e che vengono adottati sulla base di deleghe legislative; un procedimento che ha destato non poche perplessità in dottrina per una delega “dai contenuti assai poco definiti”,³⁸ per la dubbia compatibilità con l’art. 117 Cost., per le modalità di scelta relative alle materie da escludere ex art. 14, comma 17, con procedimento “salva leggi” previsto dal d.lgs. 179/09, per la particolarità della “delega al contrario”,³⁹ per la previsione di deleghe integrative e correttive dal contenuto elastico e non ben definito, nonché sul ricorso alla decretazione d’urgenza.⁴⁰

Se da un lato la l. n. 246/05 si inserisce a pieno titolo nel solco già tracciato dalla normativa comunitaria con il *Rapporto Mandelkern*, a distanza di quasi 10 anni questi strumenti ancora scontano drammatici ritardi, tanto che a più di venti anni dalla l. n. 241/90 “la semplificazione amministrativa è stata, ed è tuttora oggetto di una legislazione abbondante”,⁴¹ recentemente il governo ha varato dei provvedimenti per snellire al-

³⁶ Sulle linee generali della l. n. 246/05, cfr. P. Bilancia, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in *federalismi.it*, 22/2009; B. Caravita, *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”*, in *federalismi.it*, 10/2009, con interventi di F. Sorrentino e A. D’Atena; 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*, 12/2009 e *ID.*, *Il paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell’attuazione della delega “salva-leggi”*, in *federalismi.it*, 9/2010 M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglia-leggi”*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 273 ss e *ID.*, *L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010; N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora, molta immagine e poca sostanza*, in *Studi par. pol. cost.*, 161-162/2008, cit.; N. Lupo e R. Zaccaria (a cura di), *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Atti del seminario svoltosi alla LUISS “Guido Carli” il 1° aprile 2008, Roma, Aracne, 2008; N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare, ma purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246/05 (legge di semplificazione 2005)*, in *rass. parl.*, 2006, p. 288 ss.; F. Modugno, *Procedimento taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, 8/2009;

³⁷ 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, p. 10-11; sulle modifiche intervenute alla l. n. 246/05 si consiglia M. Cecchetti, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in A. Pajino e G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti, del diritto*, Vol. I, Milano, Giuffrè, p. 95 ss.; N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*, cit.; R. Zaccaria ed E. Albanesi, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in *giur. cost.*, 2009, p. 4085 ss.

³⁸ B. Caravita, *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”*, cit., p. 3.

³⁹ P. Carnevale, *Il Paradiso può attendere*, cit.; M. Cecchetti, *L’attuazione della delega “salva-leggi”*, cit.

⁴⁰ N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*, cit., dove, in particolare, a p. 18 sono analizzate le questioni relative alla delega legislativa, mentre a p. 22 quelle relative ai decreti legge.

⁴¹ G. Vesperini, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2010, p. 204.

cune procedure amministrative tra cui la l. n. 69/09, il d.l. n. 5/2012 – meglio conosciuto come *semplifica-Italia* – convertito dall’art. 1, comma 1, l. n. 35/2012⁴² dal contenuto molto interessante – come la previsione della S.r.l. semplificata, la nuova disciplina sulle autorizzazioni edilizie, l’agenda digitale, la semplificazione telematica – ma che non ha inciso sul piano pratico. Sulla stessa scia, il governo Renzi, il 13 giugno 2014, ha predisposto lo schema per un successivo decreto legge – n. 90/2014 – contenente disposizioni per la semplificazione e la crescita del Paese che disciplinerà, tra i vari temi, il *turn-over* nelle pubbliche amministrazioni, la mobilità, la riforma dell’avvocatura, il modulo unico per la Scia e la fatturazione elettronica nelle pubbliche amministrazioni.

Ancora, si segnala *Il documento conclusivo dell’indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa* pubblicato dalla Commissione bicamerale per la semplificazione il 31 marzo 2014, contenente i risultati di una serie di audizioni al fine di “individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare attraverso l’interazione di tutti i soggetti interessati: Ocse, istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini”.⁴³

L’indagine ha messo in luce una serie di criticità che sono puntualmente elencate, ma che – ad avviso di chi scrive – non aggiungono nulla di nuovo a quanto già si conosceva: si afferma, tra le righe, che sulla base di uno studio effettuato dalla Corte dei Conti, il rapporto tra norme che vengono abrogate e norme che entrano in vigore è di 1,2 e quindi, ancora una volta, *troppo diritto*; o ancora, la mancata attuazione di AIR, VIR, ATN, consultazioni, ecc.

Tra le linee di azione più o meno ragionevoli che vengono individuate dalla Commissione ne spiccano un paio su cui vale la pena esprimere alcune perplessità: la prima, è che si richiede il parere della Commissione su tutti i progetti di legge che incidono sugli oneri amministrativi, ossia una vera e propria *richiesta sindacale*: una Commissione per la semplificazione che chiede che le siano assegnati tutti i disegni di legge dove sono previste indicazioni o previsioni di oneri amministrativi; tenendo presente che alla Camera esiste un Comitato per la legislazione, si rileva la possibilità di una imbarazzante sovrapposizione tra questo organo e la Commissione per la semplificazione: due organismi aventi le stesse funzioni dimenticandosi, peraltro, che sono le commissioni di merito che devono occuparsi in primo luogo della qualità della regolazione.

La qualità della regolazione, infatti, condiziona il buon esito delle politiche di settore, per cui la commissione che se ne occupa non dovrebbe delegare ad altri soggetti un determinato esame, ma se ne deve fare carico. Queste *commissioni orizzontali* che si occupano della qualità della regolazione e della semplificazione lasciano alquanto perplessi.

Seconda questione, tra le soluzioni vengono indicati i testi unici compilativi; chi scrive, tuttavia, è pienamente convinto che l’unico strumento che può apportare un contributo positivo alla chiarezza normativa sia il testo unico novativo – pur con tutte le problematiche annesse di cui si è discusso precedentemente, in particolare del rapporto tra le deleghe e le altre fonti – perché elimina la normativa contrastante e obsoleta; al contrario, attraverso il testo unico compilativo il governo, sua sponte, dà incarico ad una commissione di predisporre un atto che metta insieme tutta la normativa di un settore,

⁴² A cui, il Giornale di diritto amministrativo n. 7/2012 ha dedicato un intero numero monografico con gli interventi di B. Carotti, *La semplificazione per le imprese*, p. 702 ss.; E. Carloni, *La semplificazione telematica e l’Agenda digitale*, p. 708, ss.; M. Clarich, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, p. 691 ss.; S. Salvi, *La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, p. 696 ss.

⁴³ Commissione bicamerale per la semplificazione, *Documento conclusivo dell’indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, p. 27.

dimenticandosi che ciò che non è ivi contenuto, rimane comunque in vigore aumentando il fattore della confusione.

Per questi motivi, è chiaro che per evitare quest'ordine di problemi, è anche utile conoscere le nozioni formali di *drafting* perché accanto alle ingenti opere di semplificazione che si rendono necessarie, bisogna anche essere in grado di maneggiare con destrezza abrogazioni, novelle, rinvii, ecc.

3. Regole per la qualità ... delle regole

Il complessivo fallimento delle politiche di semplificazione mette in evidenza che non basta tagliare, eliminare, coordinare e raccogliere, ma bisogna essere in grado anche di maneggiare con destrezza gli strumenti predisposti dal *drafting*.

Già da tempo la dottrina ha dedicato costantemente numerosi studi sulla tecnica di formulazione delle norme per offrire un apporto teorico ai regolatori⁴⁴ in merito alla cura dell'articolato, del contenuto logico, della sintassi, della semantica, del modo in cui predisporre rinvii, elenchi, modifiche, abrogazioni, sull'uso della punteggiatura e dei verbi.

Esistono, tuttavia, regole per la redazione dei testi normativi diverse tra stato e regioni sebbene in questa fase non ci troviamo davanti a scelte politiche, ma semplicemente al rispetto di regole tecniche per la scrittura di un testo normativo.

Accanto alle regole e raccomandazioni, le leggi di semplificazione hanno previsto (più volte) l'analisi di impatto della regolazione (AIR),⁴⁵ la verifica di impatto della regolazione (VIR)⁴⁶ e l'analisi tecnico normativa (ATN).⁴⁷

Questi strumenti che avrebbero dovuto contribuire in maniera decisiva alla produzione di regole di qualità scontano difficoltà applicative – come si rileva, peraltro, dalla relazione predisposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi pubblicata nell'aprile 2013, *Strumenti per il ciclo della regolazione* – dovute non soltanto ad un problema culturale per cui il regolatore le ritiene nient'altro che meri adempimenti burocratici formali, ma anche a causa di una disciplina che ha previsto una serie non ben definita di esclusioni ed esenzioni per AIR e ATN, nonché alcune competenze in capo a questi

⁴⁴ Sul tema si rinvia a AA.VV., *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988M E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit.; M. Ainis, *Una finestra sulla qualità delle leggi*, in *Rass. parl.*, 1996, p. 193 ss.; M. Basciu, *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica, Milano, Giuffrè, 1992; A. Belvedere, *Linguaggio giuridico* (voce), in *Dig. disc. priv. – sez. civile*, Utet, 1984, p. 21 ss.; M. D'Antonio, (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990; M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2010; S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957; N. Lupo, *Le tecniche [e la politica] della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, in *Iter legis* giu/lug 2002, p. 105 ss.; R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004; E. Pattaro e F. Zannotti (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Atti del convegno di Bologna del 9-10 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1998; D. Ravenna, *Le metodologie e le esperienze di drafting nel Parlamento italiano*, in *Iter legis*, n. 2-3/2004, p. 84 ss.; M. Raveraira (a cura di), *Buone regole e democrazia.*, Rubbettino, 2008; G.U. Rescigno, *Tipi di atto normativo secondo criteri utili all'applicazione delle tecniche legislative*, in *Rass. parl.*, 1/97, p. 198 ss.

⁴⁵ disciplinata dal Regolamento AIR di cui al d.P.C.M. dell'11 settembre 2008, cos' come modificato dal d.P.R. del 16 gennaio 2013 e in questi giorni oggetto di ulteriori modifiche da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

⁴⁶ regolata dal d.P.C.M. del 19 novembre 2009.

⁴⁷ La cui disciplina è contenuta nel d.P.C.M. del 27 marzo del 2000, così come modificato dal d.P.C.M. dell'11 settembre 2008.

strumenti che si sovrappongono chiaramente tra di loro,⁴⁸ tanto da considerare l’AIR come uno “stanco doppione della relazione di accompagnamento”⁴⁹ e una mera giustificazione di scelte già prese, sebbene sia stato riconosciuto uno sforzo “di intraprendere una versione semplificata dell’AIR, definita dagli addetti ai lavori *AIR-light*”,⁵⁰ in modo da incentivarne l’applicazione e superare le resistenze opposte.

Il sistema così complessivamente delineato mette in luce che le regole previste per AIR e ATN sono “applicate al ribasso”⁵¹ e che siamo ben lontani dall’obiettivo di “migliorare la chiarezza degli enunciati normativi, nel senso di una maggiore pulizia semantica e sintattica e di un loro maggiore coordinamento”⁵² alimentando, così, il sospetto che le *regole per la qualità delle regole* non sono considerate niente di più che “mere <<buone intenzioni>> *pro futuro*, utili a coprire le quotidiane <<cattive intenzioni>> del legislatore”.⁵³

Naturale conseguenza di queste deficienze è la maggiore difficoltà applicativa della VIR: nell’ultima relazione al parlamento dell’attività del Dagl si parla di 19 valutazioni effettuate e 26 avviate.

La scarsa attenzione del legislatore ad uno strumento così importante e anello finale del *life cycle of regulation* è causata non soltanto dalla superficiale cultura circa una adeguata e analitica valutazione delle regole, ma anche dall’altrettanto superficialità dei con-

su questi temi, si rinvia, per l’AIR a L. Cuocolo, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in associazioneicostituzionalisti.it; M. Carli, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, in astrid.eu, p. 3; M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: niente (o assai pochi) di nuovo sotto il sole*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010; C. Fatta, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica tra governo-parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011, p. 51 ss.; P. Gravano e L. Tivelli, *La qualità della legislazione*, in *Iter legis* 5-6/2009, p. 143 ss.; A. Greco, *L’analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in federalismi.it; Lupo, *La direttiva sull’analisi di impatto e sull’analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quad. cost.*, 1/2000, p. 750 ss.; M. Martelli e P. Mariuzzo, *Un kit di sopravvivenza per l’AIR: la progettazione leggera*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2006, p. 97 ss.; B. G. Mattarella, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010; A. Natalini e F. Sarpi, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2009, p. 323 ss.; G. Savini, *La “messa a regime” dell’AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008 recante “Disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione*, in amministrazioneincammino.it, 2009. C. Zucchelli, *L’analisi di impatto della regolazione nell’amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, ottobre 2003, p. 54 ss.

Per la VIR a M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit. p. 86 ss.; M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: “niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”*, cit. p. 9 ss.

Per l’ATN a N. Lupo, *La direttiva sull’analisi di impatto e sull’analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, cit., p. 749 ss.; F. Bailo, *L’analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica governo-parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, cit., p. 30

⁴⁸ P. Gravano e L. Tivelli, *La qualità della legislazione*, cit., p. 153.

⁴⁹ M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: niente (o assai pochi) di nuovo sotto il sole*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010; sul tema, cfr. anche C. Fatta, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XI legislatura*, cit., p. 51 ss.; A. Greco, *L’analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in federalismi.it; M. Martelli e P. Mariuzzo, *Un kit di sopravvivenza per l’AIR: la progettazione leggera*, cit., p. 97 ss.; A. Natalini e F. Sarpi, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR*, cit., p. 234; G. Savini, *La “messa a regime” dell’AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008 recante “Disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione*, in amministrazioneincammino.it, 2009.

⁵¹ M. Carli, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, cit. p. 2.

⁵² A. Zito, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 347.

⁵³ N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare, ma purtroppo non ci riesce*, cit., p. 292.

tenuti delle relazioni AIR e ATN, fondamentali per effettuare una VIR completa e analitica, ma che tuttavia vengono ancora considerate un mero adempimento burocratico.

4. Alcune riflessioni per scenari futuri

Qualsiasi intervento di riassetto e di riordino della legislazione deve essere necessariamente accompagnato dalla produzione di regole chiare e necessarie.

Semplicità e semplificazione non sono la stessa cosa e lo dimostra il fatto che da vent'anni “gli obiettivi di semplificazione sono stati proclamati da tutti i governi; le leggi volte a perseguirli si sono moltiplicate tendendo, anzi, ad acquisire un carattere regolare nell'attività legislativa; gli istituti generali volti a snellire ed accelerare i processi sono stati a più riprese ripensati e rimaneggiati”⁵⁴ senza arrivare a risultati soddisfacenti.

Le *regole per la qualità delle regole* sono volte a rendere il contenuto delle norme facilmente intellegibile.

Quelli elencati nelle pagine precedenti sono strumenti per la semplicità delle norme, perché semplicità e semplificazione non sono la stessa cosa: semplificazione vuol dire togliere la confusione e contribuire alla semplicità dell'ordinamento che deve però essere composto da regole semplici: con la semplificazione si rimedia ad un male già perpetrato, ma rimane fine a sé stessa se non vengono rispettate le regole che mirano a realizzare norme semplici e non viziate da meri interessi politici.

La semplificazione e la semplicità non sono neutre perché esistono interessi che non bisogna sottovalutare; semplificare vuol dire togliere potere a chi deve applicare le norme, per cui non tutti sono contenti di farlo perché fino a quando le norme sono oscure, i dirigenti e i politici hanno un potere di scelta discrezionale su quale interpretazione dare ed entro che termini svolgere l'attività.

Nella prassi, infatti, non si riconosce alla qualità della regolazione un valore assoluto, nel senso che può affermarsi che *in principio vi era la qualità della regolazione* perché tra momento tecnico e momento politico prevale, nella sostanza, il secondo: si presta maggiormente attenzione al risultato piuttosto che alla legittimità.

Ci possono essere delle situazioni in cui, per raggiungere un compromesso politico e per superare le incognite che una maggioranza porta con sé in parlamento si scrive una norma *ingarbugliata*: in questi casi – che rappresentano ultimamente una costante del sistema – le regole di *drafting* non possono costituire la panacea di tutti i mali, specialmente quando le norme sono vaghe e si fa fatica a sussumere determinate fattispecie concrete all'interno di fattispecie astratte.

Esistono, nella pratica, tendenze forti che sostituiscono il risultato alla legittimità, dimenticandosi che in questo modo salta il circuito democratico: il popolo è sovrano, elegge i suoi rappresentanti che fanno le leggi di cui, però, l'amministrazione se ne disinteressa perché guarda al risultato senza mettere in conto che è la qualità della regolazione a diventare la premessa principale per ottenere buoni risultati.

Si deve tenere bene a mente che semplicità e qualità della regolazione fanno parte di un interesse pubblico diverso da quello del merito, ma che non può essere né ignorato e né sacrificato.

Le procedure per la formazione di regole di qualità previste dagli strumenti elencati permettono di effettuare un equilibrato bilanciamento tra interessi generali e interessi

⁵⁴ C. Barbati, *Semplificazione e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 345.

particolari, oltre a soddisfare l'esigenza di avere regole chiare e in grado di innescare un circolo virtuoso che generi benefici all'attività della pubblica amministrazione e al rilancio dell'economia.

Tra le strade che sono state individuate dalla dottrina, dalla politica e dalle organizzazioni sindacali, professionali, imprenditoriali e dei consumatori – elencate nell'*indagine conoscitiva* predisposta dalla Commissione bicamerale per la semplificazione – un ruolo importante deve essere riservato al *drafting*, a partire dalle *Regole e raccomandazioni per la redazione dei testi normativi* che vanno necessariamente ridotte ad unico testo al fine di evitare sovrapposizioni e contrasti tra quelle statali e quelle regionali.

O ancora, implementare e superare le criticità rilevate di strumenti quali AIR, VIR e ATN: in particolare, le potenzialità dell'AIR sono immense tanto da essere considerato strumento "importante che in altri paesi ha dato risultati apprezzabili non tanto nel senso di semplificare il diritto, ma almeno nel senso di non complicarlo inutilmente evitando di introdurre costi eccessivi e di imporre ai cittadini e alle imprese adempimenti non necessari"⁵⁵ anche in vista della predisposizione della verifica d'impatto della regolazione; inoltre permette agli *stakeholders* di partecipare al momento di formazione della regola attraverso le consultazioni e, dunque, la partecipazione degli interessati, il che aumenterebbe la trasparenza riducendo, peraltro, la distanza tra regolatore e regolati.

La partecipazione va intesa come conoscenza di come stanno le cose nella realtà e non nelle sue effimere previsioni. Una conoscenza che deriva dalla comunità e che attiva un circolo virtuoso a partire dalla valutazione degli interventi – e dell'*opzione 0* – fino alla verifica se l'impatto è stato positivo o negativo.

Si ritiene, infine, che possa aversi un positivo impatto sulla qualità della regolazione un miglioramento della formazione universitaria e post-universitaria, un intervento sul bicameralismo paritario affidando al Senato una funzione penetrante di verifica sulle politiche pubbliche,⁵⁶ nonché il riconoscimento al governo di una corsia preferenziale per garantire l'approvazione di interventi normativi.

Forse ci sarebbe bisogno anche della costituzionalizzazione di alcune norme sulla normazione⁵⁷ come si è tentato di fare nella XV legislatura con la bozza Violante – per cui alcuni parametri contenuti nella l. n. 400/88 vennero portati in Costituzione – e come viene previsto nella riforma costituzionale del governo Renzi, in relazione al principio dell'omogeneità.

Bisogna, pertanto, sensibilizzare anzitutto il regolatore e applicare *sul serio* le *regole per la qualità delle regole*, altrimenti, nonostante le buone intenzioni, si rischia di ricadere ancora una volta in un pericoloso immobilismo che, vista anche la situazione sociale, politica ed economica, non possiamo più permetterci.

⁵⁵ B. G. Mattarella, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010; contrari A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2009, p. 323 ss.

⁵⁶ In tal senso, cfr. F. Clementi, *Non un Senato 'federale', ma un Senato 'federatore'*, in *federalismi.it.*, n. 18/2014.

⁵⁷ In tal senso, L. Di Majo, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, cit., p. 272 ss.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Lanfranco Ferroni

Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Paolo Polidori, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desiree Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
