

IL TOTEM DEL MINISTRO

di Bernardo Giorgio Mattarella
14 gennaio 2011

L'articolo del Ministro dell'economia sul Corriere della sera di ieri merita qualche commento. La diagnosi Ã ampiamente condivisibile: troppe leggi, in gran parte derivanti da una visione sospettosa e paternalistica, bloccano l'economia.

Ma la terapia ha molti punti deboli: la principale proposta Ã vaga e in buona parte sbagliata, mentre i rimedi piÃ¹ efficaci sono dimenticati.

Il problema

L'articolo (ri)pubblicato dal ministro Tremonti sul Corriere della sera del 12 gennaio 2011 muove da premesse che non si puÃ² non condividere. L'eccesso di leggi e di norme Ã un freno all'economia, a maggior ragione in un quadro di competizione globale. Esso deriva, tra l'altro, da una mortificazione della responsabilitÃ individuale, oltre che da barriere all'ingresso e protezioni per l'una o per l'altra categoria, divenute âtotem giuridiciâ.

Ã ancora attuale quanto scriveva Gaetano Filangieri, che criticava Ã«l'idea di radunare ogni arte, ogni mestiere in un corpo, e di dare a questo corpo i suoi statuti, prescrivere l'istruzione, l'esame, e le qualitÃ, che si richieggono per esserci annoverato; il timore di veder discreditar le patrie manufatture presso gli stranieri per l'ignoranza, le frodi, e la negligenza degli artefici e la vanitÃ, e l'ambizione de' legislatore nel voler tutto regolare, e dirigereÃ».

Solo due chiose alla diagnosi del Ministro.

Primo, non c'Ã solo la bulimia da lui lamentata, ma anche un'opposta anoressia legislativa: la prima riguarda i rapporti amministrativi (l'organizzazione pubblica, gli oneri burocratici sui privati), la seconda riguarda i rapporti sociali (dal fine vita all'immigrazione) che il legislatore sembra non considerare di propria competenza.

Secondo, le leggi non sono solo troppe (anzi, attualmente se ne fanno poche). Sono soprattutto troppo lunghe, complesse e mal scritte. Da questo punto di vista, i piÃ¹ terribili mostri legislativi sono le leggi finanziarie, governate dal Ministero dell'economia; se c'Ã un uomo che oggi ha il potere di rimediare, Ã il Ministro. Prenda esempio dagli Usa, dove l'analisi di impatto della regolamentazione Ã governata dall'Office for Management and Budget della Casa bianca.

Il rimedio proposto

Il principale rimedio proposto dal Ministro Ã la revisione dell'art. 41 della Costituzione, con l'introduzione dei principi di responsabilitÃ, autocertificazione e controllo ex post. La proposta Ã di quelle cosÃ vaghe che Ã difficile valutarle e l'argomento a suo sostegno - l'attuale formulazione non ha mai impedito di semplificare, ma neanche di complicare - Ã un po' debole. Proviamo comunque a elencare qualche ragione di perplessitÃ.

- 1) quale ingenuitÃ, voler cambiare la costituzione economica riformulando un articolo della Costituzione, dopo che Ã stata giÃ trasformata dal diritto europeo;
- 2) il Ministro si rassegni, nessuna costituzione ha mai impedito al legislatore di fare cattive leggi;
- 3) come mostrato proprio dall'autocertificazione, le norme di semplificazione non hanno bisogno di stare nella Costituzione per funzionare bene;
- 4) il principio di responsabilitÃ dei privati Ã tutt'altro che estraneo alla Costituzione, la quale riconosce la libertÃ

di iniziativa economica e stabilisce che la Repubblica favorisce «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»;

5) una norma come quella ipotizzata non potrebbe che essere del tutto generica: valutare la coerenza delle leggi ordinarie con essa sarebbe quasi un esercizio di fantasia.

L'obiezione più radicale, peraltro, riguarda la costituzionalizzazione della regola del controllo ex post, che è semplicemente sbagliata. Il controllo ex post è una forma di controllo sulle attività private che a volte è insufficiente, altre volte è eccessiva. Come insegnavano i padri della Chiesa, che il Ministro cita, bisogna distinguere spesso. Una cosa è aprire un negozio di magliette, un'altra aprire un negozio di armi; una cosa ristrutturare un appartamento, un'altra costruire un grattacielo; una cosa sono gli scarichi di una tintoria, un'altra quelli di un cantiere navale; una cosa è lucidare le scarpe, un'altra curare i tumori. Alcune di queste attività richiedono un controllo preventivo su chi le svolgerà, per altre basta un controllo successivo, per altre ancora non serve nessun controllo. Non può essere la Costituzione a prendere queste decisioni: essa non è la sede per tutte le scelte, ma solo per quelle fondamentali.

La proposta del Ministro, in effetti, risente della tendenza a fare le riforme a colpi d'accetta (tagliando il nodo di Gordio, come lui propone). L'esperienza degli ultimi venti anni ha dimostrato che non è così che si ottengono buoni risultati, ma lavorando pazientemente sulle norme di settore. Due esempi eloquenti: l'operazione taglia-leggi, che ha consentito un gioioso rogo ministeriale di leggi giunte alla morte, ma non ha semplificato la vita a nessuno; e la segnalazione certificata di inizio di attività, che il legislatore si ostina a promuovere con norme generali, che ottengono il risultato opposto a quello voluto.

I rimedi dimenticati e un buon esempio

In realtà, una norma che ci consentirebbe, anzi ci imporrebbe, di liberalizzare le attività economiche, c'è già. È la direttiva servizi, che richiede agli Stati membri dell'Unione europea una revisione della propria legislazione per verificare se i regimi autorizzatori, che limitano l'avvio delle attività economiche, siano necessari e conformi ai principi comunitari. Questa direttiva è stata recepita bene da alcune regioni, malissimo dallo Stato, che la ha sostanzialmente ricopiata in un decreto legislativo del marzo 2010. Se davvero il Governo vuole liberalizzare, rimetta mano al recepimento della direttiva, questa volta sul serio: non con previsioni generali, ma con un'attenta revisione delle leggi di settore.

Si direbbe: le leggi sono troppe, è impossibile riordinarle. Anche questo non è vero: quando ci si è messi, con un po' di pazienza, a codificare il diritto vigente in singoli settori, si sono ottenuti ottimi risultati. Ecco l'altro rimedio che il Ministro ha dimenticato: la codificazione. Negli ultimi venti anni sono stati emanati molti codici e testi unici, che hanno realmente semplificato la vita a operatori e cittadini. Perché non proseguire su questa strada? Il buon esempio lo ha dato, nei mesi scorsi, il Ministero della difesa, che ha elaborato un Codice dell'ordinamento militare che, in un solo colpo, ha sostituito, abrogandoli, 1242 leggi e 390 regolamenti. Tutto ciò in pochi mesi di lavoro.

È così che si combatte la bestia legislativa: non con proclami costituzionali, che rischiano di diventare un nuovo totem e di distrarre dai problemi reali, ma scrivendo bene le leggi. E se il Ministro vuole proprio proporre una modifica alla Costituzione, proponga di costituzionalizzare la codificazione: anche questa non è un'idea nuova, ci aveva già pensato, nel 1997, la Bicamerale D'Alema.

1. Troppe leggi (spesso sbagliate). È questa la tirannia da abbattere, quasi uguale a quello pubblicato sul Sole24ore il 26 giugno 2010.

2. Per approfondimenti al riguardo, rispettivamente, N. Lupo - B.G. Mattarella, Il taglia-leggi: elementi per un primo bilancio (a ridosso del 16 dicembre 2009), in Nelmerito.com, 4 dicembre 2009; e B.G. Mattarella, La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro, in Giornale di diritto amministrativo, 2010, p. 1328.