

IL TAGLIA-LEGGI: ELEMENTI PER UN PRIMO BILANCIO (A RIDOSSO DEL 16 DICEMBRE 2009)*

di Nicola Lupo, Bernardo Giorgio Mattarella
04 dicembre 2009

La ghigliottina del meccanismo "taglia-leggi", come disegnato nel 2005, sarebbe dovuta scattare il 16 ottobre 2009, ma in realtà è destinata a completarsi solo nel 2012. L'attuazione è consistita finora solo nel censimento della legislazione e nella abrogazione esplicita di leggi già desuete. È la premessa per un vero lavoro di semplificazione, ancora tutto da fare. Nonostante i toni trionfalistici del Governo, i benefici per i cittadini e per le imprese sono ancora lontani. E, mentre si tarda a riordinare sul serio la legislazione, si legifera in modo caotico.

Che in Italia vi siano troppe leggi, è un fatto di cui nessuno dubita. Ma che questo sia il principale problema della normazione, è tutto un altro discorso. In primo luogo, perché le leggi possono essere poche anche quando sono troppe, nel senso che il loro numero è elevato, ma quelle effettivamente applicate sono un numero ragionevole. In secondo luogo, perché le leggi possono essere troppe anche quando sono poche, nel senso che il loro numero è basso, ma il loro contenuto è complesso ed eterogeneo.

Per anni ci si è sforzati di calcolare il numero di leggi vigenti e si è discusso sia sul numero, sia sul metodo di calcolo: situazione di per sé anomala, che dà il senso di un'inflazione legislativa pressoché ingovernabile. Era abbastanza evidente, peraltro, che questa situazione non è da addebitare esclusivamente al numero di leggi in vigore, ma anche al difetto di coordinamento tra esse e al contenuto eterogeneo di molte leggi, frutto di un cattivo modo di legiferare. La stessa incertezza sul numero delle 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. Eliminare queste leggi è sicuramente utile, in termini di "profilassi normativa" e di certezza del diritto, ma non è la priorità.

Il principale problema, per i fruitori del diritto, è invece dato dal fatto che le disposizioni, che regolano singoli oggetti o materie, sono sparse tra un gran numero di leggi, nelle quali esse sono spesso difficili da individuare. Da questo punto di vista, negli ultimi anni le cose sono anche peggiorate, perché il principale canale di legislazione è consistito in leggi finanziarie caratterizzate da dimensione abnorme, tecnica legislativa pessima e intelligibilità minima. Dal punto di vista del numero delle leggi, una singola legge finanziaria o un decreto-legge "milleproroghe" conta per uno, ma dal punto di vista dell'ordine del tessuto normativo e della fruizione del diritto, produce più danni di decine di leggi di settore.

Dunque, non c'è solo il problema del numero di leggi, ma ci sono anche quelli del coordinamento tra le leggi, del contenuto eterogeneo di singole leggi e dell'accessibilità delle leggi.

A fronte di questa situazione, a partire dal 2005 il legislatore statale ha immaginato un meccanismo di tipo innovativo per fronteggiare lo stock legislativo: quello di disporre l'abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi più vecchie, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve. In sostanza, si è avvertita la necessità, prima di accingersi a politiche di semplificazione normativa dirette a riordinare lo stock legislativo, anzitutto di conoscerlo meglio; e poi di ridurlo drasticamente.

La legge ha perciò chiesto anzitutto al Governo di disporre di un quadro conoscitivo sulla legislazione vigente, comunicandolo, in apposita relazione, alle Camere (entro il 16 dicembre 2007). Ha poi utilizzato l'istituto della delega legislativa allo scopo di delineare un procedimento articolato in ulteriori due fasi (ciascuna della durata di due anni). Nella prima di queste due fasi, destinata a concludersi il 16 dicembre 2009, il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, provvedendo altresì alla semplificazione o al riassetto delle disposizioni "salvate". Con il decorso di tale termine sarebbe dovuto scattare, nel disegno originario, il cosiddetto "effetto ghigliottina", ossia l'effetto abrogativo generalizzato di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1970, salvo le disposizioni individuate nei suddetti decreti legislativi e salvo una serie di eccezioni indicate dallo stesso legislatore. Nella seconda fase, da concludersi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni che restano in vigore (e quindi, in linea di massima, entro il 2011), si è infine delegata al Governo l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi.

Inizialmente il meccanismo è stato valutato dagli studiosi con scetticismo, come una mera operazione di immagine, e sottolineandone gli indubitabili difetti. Poi si è cominciato a prenderlo sul serio, muovendo dalla considerazione che le risposte per fronteggiare tale situazione sono tutte necessariamente innovative, e a ipotizzare soluzioni per rimediare ai nodi non sciolti.

La prima fase di attuazione, data dalla ricognizione della legislazione vigente, si è conclusa puntualmente: a fine 2007, il Governo è stato comunque in grado di presentare alle Camere una relazione nella quale, alla

luce di un'analisi condotta dai ministeri poi raffrontata con le banche dati sulla legislazione vigente, si è pervenuti alla conclusione che gli atti legislativi statali vigenti in Italia ammontavano, nel complesso, a 21.691. Alla relazione erano allegati il relativo elenco e una prima classificazione per materia.

Alla luce del lavoro svolto per la ricognizione della legislazione vigente, ci si sarebbe potuti attendere una decisa accelerazione nell'attuazione della delega "taglia-leggi". Al contrario, il nuovo Governo ha deciso di muoversi lungo una linea diversa: anziché iniziare a dare attuazione alla delega, ancora aperta, ha preferito affrontare il problema della riduzione dello stock normativo con un altro strumento, questa volta espressamente denominato "taglia-leggi". Ha infatti fatto ricorso, per due volte, al decreto-legge per disporre l'abrogazione, puntuale ma cumulativa, di alcune migliaia di provvedimenti normativi: atti legislativi, anche successivi al 1970, riguardanti le più svariate materie.

In effetti, una volta compiuto un primo censimento della normativa vigente, si capisce che possa essere sembrato assolutamente naturale procedere subito all'abrogazione esplicita di tutte quelle leggi che, a stare a quanto affermato dalle stesse amministrazioni ministeriali, non erano più da considerarsi vigenti, o comunque non erano ritenute suscettibili di ulteriori applicazioni. Tuttavia, i decreti-legge in questione, delineando un meccanismo normativo del tutto distinto rispetto alla delega "taglia-leggi", hanno portato con sé anche una serie di problemi e di difficoltà ulteriori, in parte risolti da successivi ritocchi.

Da ultimo, la legge n. 69 del 2009 ha apportato una serie di modifiche nel meccanismo taglia-leggi, introducendo una nuova delega per l'abrogazione, sopprimendo la norma "ghigliottina" e posticipando l'abrogazione generalizzata ad un anno all'entrata in vigore dei decreti legislativi contenenti le disposizioni "da salvare" (originando, così, una notevole incertezza sul momento in cui dovrebbe scattare l'effetto abrogativo generalizzato).

In sintesi: siamo ancora nella fase di "ripulitura" del sistema normativo; il Governo è andato in cerca di leggi dimenticate, per poterle abrogare; l'effetto di semplificazione per i cittadini e per le imprese è fin qui inesistente, con buona pace dei toni trionfalistici del ministro Calderoli. Non che l'opera svolta sia inutile, ma solo la premessa per un lavoro ancora tutto da svolgere, e ben più impegnativo di quello svolto finora: il riordino della legislazione in un sistema coordinato di codici e testi unici, da rendere accessibili a tutti i cittadini. Lavoro che viene reso ogni giorno più difficile e più improbabile dal modo caotico in cui Governo e Parlamento continuano a legiferare.

In tutte queste vicende si possono riscontrare numerose manifestazioni di un vizio in cui spesso sembra incorrere il legislatore italiano, nel porre in essere gli strumenti per le politiche di semplificazione. Il legislatore, nell'ansia di approntare ambiziose politiche di semplificazione, mette in campo una molteplicità di strumenti, sempre più articolati e sofisticati, evidentemente nell'auspicio che l'uno o l'altro riscontri un qualche successo. Piuttosto che incamminarsi verso la faticosa strada di combattere le "cattive prassi" in essere, preferisce approntare sempre nuovi e più ambiziosi strumenti per la semplificazione: male che vada, grazie ad essi si raggiunge comunque l'obiettivo, da un lato, di poterli presentare nei consessi internazionali in cui l'Italia è tenuta a dar conto delle proprie politiche di semplificazione; e, dall'altro, di poterli richiamare, quasi come "lava-coscienza", quando il politico o il tecnico di turno è chiamato a confrontarsi con le critiche rivolte alla caoticità della legislazione oppure, più specificamente, alle prassi dei maxiarticoli o dei decreti-legge "omnibus".

*. Questo scritto è tratto da un testo più ampio, dal titolo "La codificazione e il taglia-leggi a livello statale", pubblicato in Astrid Rassegna, n. 101, del 20 ottobre 2009.