

## NORMA ATTIVA MA NON TROPPO

di Bernardo Giorgio Mattarella  
11 febbraio 2010

Nell'ottobre 2009, il Governo promise che «dall'inizio del 2010 ogni cittadino potrà consultare gratuitamente tutte le leggi vigenti, attraverso una banca dati pubblica e gratuita». L'anno è iniziato, ma tutto ciò che il cittadino può vedere è la pagina iniziale di un sito internet che fa nuove promesse. Confidiamo che, prima o poi, le leggi vigenti saranno effettivamente disponibili per tutti: sarà un grande passo in avanti.

Ma quando cominceranno a renderle anche leggibili?

L'8 ottobre 2009 il Governo ha annunciato che il Ministro per la semplificazione aveva concluso un accordo con l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato per rendere operativa la banca dati «Normattiva». Il comunicato stampa di Palazzo Chigi informava che, in questo modo, «dall'inizio del 2010 ogni cittadino potrà consultare gratuitamente tutte le leggi vigenti, attraverso una banca dati pubblica e gratuita»: il numero delle leggi vigenti, d'altra parte, è destinato a essere «drasticamente ridotto con l'entrata in vigore del decreto legislativo che ne manterrà poco più di 14.000 rispetto alle 450.000 attualmente in vigore».

I comunicati stampa, si sa, sono fatti per attirare l'attenzione, quindi spesso esagerano un po'. Parlare di 450.000 leggi in vigore, in effetti, è veramente un'esagerazione. Negli anni scorsi si è spesso discusso del numero di leggi vigenti, ma non si è mai andati oltre la cifra di 150.000. Il numero triplo, buttato là dal Governo, è il numero di atti che, dal 1861 in poi, sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale, compresi atti come la convocazione di una seduta del Parlamento, la nomina di un singolo funzionario, lo scioglimento di un consiglio comunale, l'accertamento di irregolare funzionamento di questo o quell'altro ufficio finanziario, decreti ministeriali di vario genere: atti amministrativi, spesso di minima importanza, che hanno esaurito rapidamente i loro effetti. Nello stesso periodo, gli atti numerati (perché inseriti anche nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti) sono circa 185.000: ovviamente non tutti sono leggi, molti sono regolamenti e decreti di vario genere. Le leggi vere e proprie sono circa 33.000, a cui vanno aggiunti circa 15.000 atti certamente aventi forza di legge e un numero incerto di atti che potrebbero avere forza di legge. In una relazione al Parlamento del 2008, il Governo ha affermato che gli atti legislativi statali vigenti in Italia ammontavano a 21.691.

Questi i numeri. Ma i numeri sono sempre meno significativi. E il ministro della semplificazione se ne è certamente reso conto, dopo avere impegnato i suoi uffici in un'accurata ricerca di leggi desuete che non disturbavano nessuno, ma sono state riesumate per poterle abrogare. Questo è il principale risultato finora prodotto dall'operazione taglia-leggi. Non che sia stato un lavoro inutile: è servito a fare un inventario della legislazione (e, quindi, a conoscere i numeri prima indicati). E potrà servire ad avviare un vero riordino della legislazione: che non si fa intervenendo su vecchie leggi dimenticate, ma su quelle recenti, sulle leggi finanziarie e sui decreti «milleproroghe» o «per lo sviluppo», che contengono migliaia di commi di contenuto eterogeneo, scritti in modo quasi illeggibile anche per gli addetti ai lavori. Il riordino si fa riversando la legislazione disordinata in codici e testi unici di settore, come si è spesso fatto - da parte di governi di centrodestra e di centrosinistra - dalla metà degli anni Novanta al 2006. Poi nulla. Da ultimo, qualche timido segno di ripresa, con il preannuncio del codice dell'agricoltura a fine 2009. Speriamo bene.

Torniamo al sito Normattiva. Fino alla metà di gennaio risultava in allestimento. Poi, finalmente, il sito è cambiato e risulta in allestimento. La novità è che è stato pubblicato il programma di inserimento della legislazione, che dovrebbe essere completato nell'ottobre 2010, per poi aggiungere ulteriori funzionalità entro il 2014. Nel question time del 3 febbraio 2010, il Ministro della semplificazione ha fatto un'affermazione un po' meno inesatta: le leggi in vigore, «a partire da marzo, saranno consultabili liberamente, e gratuitamente, da qualsiasi cittadino che potrà collegarsi, con un semplice click dal proprio computer o telefonino, alla banca dati online denominata «Normattiva». In realtà, in base al suddetto programma, a partire da marzo ci saranno soltanto le leggi successive al 1981, ma è meglio che niente.

Il programma di inserimento sembra realistico. Se sarà rispettato, le promesse del Governo non saranno state mantenute, ma sarà comunque un fatto importante in termini di accessibilità del diritto: sarà un grande passo in avanti rispetto all'attuale sito «Norme in rete», che offriva solo collegamenti ad altri siti, i quali contenevano per lo

più il testo originario (cioè spesso inutile) delle leggi. Ci saranno molti pregi, in termini di possibilità di ricerca nei testi normativi, e - pare - un difetto non da poco: non saranno pubblicati i testi anteriori al 1946, tra i quali ci sono alcune leggi importanti ancora in vigore, come la legge urbanistica e il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

La fruibilità del diritto, comunque, è un'altra cosa: per quella, occorre che le leggi siano scritte in buon italiano e abbiano un contenuto omogeneo. Serve, in primo luogo, un lungo e paziente lavoro di codificazione. In secondo luogo, un attento lavoro di manutenzione di ciò che si è codificato, per evitare che ogni legge finanziaria renda incomplete, e quindi obsolete, decine di leggi. E serve fare le leggi in modo un po' più ordinato, scrivendole in italiano.

Qualche conclusione. Primo: va dato atto al Ministro della semplificazione di sforzarsi per rendere la legislazione più accessibile, ma gioverebbe maggiore sobrietà nei comunicati stampa. Secondo: Normattiva sarà prima o poi un sito utile, ma quante altre volte il Governo venderà la pelle dell'orso prima di averlo catturato? Terzo: tagliare le leggi dimenticate non è dannoso, pubblicare quelle vigenti è perfino utile, ma la cosa più importante è riordinarle. Quando il Governo comincerà a farlo sul serio?