

**Rendere l'Italia comprensibile:  
deregolamentare vs. delegificare**

**Una rielaborazione sintetica del  
Progetto semplificazione presentato  
dall'Istituto Bruno Leoni**

**Mariano Bella - Luciano Mauro  
Ufficio Studi Confcommercio**

**giugno 2014**

## INDICE

1. IL FENOMENO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA: ECCESSIVO O NECESSARIO?
2. TENTATIVI DI QUANTIFICAZIONE DEL NUMERO DELLE LEGGI VIGENTI IN ITALIA
3. ALCUNE CONSEGUENZE DELLE DISFUNZIONI DEL SISTEMA NORMATIVO ITALIANO: EVIDENZE EMPIRICHE
4. SEMPLIFICARE: OVVERO ABBANDONARE LA LOGICA DELLA MISTICA DELLE NORME
5. TRE TIPI DI DEREGOLAMENTAZIONE
  - 5.1 Il condominio: deregolamentazione senza abrogazione
  - 5.2. La distribuzione del farmaco: deregolamentazione mediante abrogazione
  - 5.3. Le province: deregolamentazione mediante riduzione degli enti pubblici
6. COME SEMPLIFICARE: RIORGANIZZAZIONE DELLO STOCK E DEI FLUSSI NORMATIVI
  - 6.1. Gli interventi sullo stock normativo: quale soggetto interviene
  - 6.2. Il riassetto dello stock normativo da parte del Comitato Tecnico
  - 6.3. Gli interventi sul flusso normativo
  - 6.4. Gli interventi sulla normazione a livello regionale e locale
7. CONCLUSIONI. SEMPLIFICAZIONE E QUALITÀ DELLE FONTI DEL DIRITTO: LA VERA EMERGENZA NAZIONALE

***L'Istituto Bruno Leoni ha prodotto per Confcommercio un approfondito studio sul tema della semplificazione normativa. Di seguito ne viene presentata una sintesi integrata con valutazioni quantitative sull'argomento raccolte e organizzate dall'Ufficio Studi Confcommercio. Il Rapporto nella versione integrale è consultabile all'indirizzo [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).***

**1. IL FENOMENO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA: ECCESSIVO O NECESSARIO?**

Le società contemporanee sono complesse, con un'ampia articolazione dei rapporti e delle relazioni socio-economiche.

Il processo che conduce alla formazione di nuovo diritto è di tipo "storico", sedimentazione di una serie di comportamenti, pratiche, attività consolidatesi nel tempo, che esigono di essere regolamentate.

Il diritto, quindi, segue sempre i mutamenti storicamente verificatisi all'interno del corpo sociale, mai li precede, proprio perché la *ratio* di qualunque norma coincide con quel valore che, in un determinato momento storico, una comunità organizzata e basata su regole ritiene meritevole di tutela.

Dal momento che le esigenze della "regolazione" dipendono anche dalla velocità dei processi di cambiamento all'interno delle attività produttive (basti pensare all'immaterialità dei contenuti diffusi via web e alla tutela del diritto d'autore) nonché dall'insorgere di situazioni giuridiche soggettive nuove e diverse (soprattutto nel campo dei diritti della persona, più vulnerabili o aggredibili a causa delle potenzialità offerte dai ritrovati nel campo dell'ingegneria genetica e delle biotecnologie) che impongono di essere tutelate, si riscontrano ampie evidenze di proliferazione normativa nei paesi avanzati.

Naturalmente, anche le differenze tra ordinamenti giuridici, se ispirati a criteri di *common law* piuttosto che di *civil law*, possono tradursi in una diversa, quanto ad intensità, propensione a normare e codificare i rapporti tra soggetti potenzialmente titolari di obblighi e/o diritti.

Tuttavia, l'Italia si contraddistingue per la sua peculiare, eccessiva e pervasiva complessità/complicazione normativa, che sembra piuttosto da ricondurre a disfunzioni organizzative e frammentazione/sovrapposizione di competenze all'interno del nostro assetto istituzionale (cfr. riquadro 1).

#### **Riquadro 1 - Le "semplici" regole della IUC**

Per rendere il concetto della confusione/complessità normativa, basti pensare alla disciplina dell'IMU e alla sua successiva eliminazione/transizione verso altre forme, ancora più complesse, di prelievo fiscale sugli immobili, come la istituenda IUC, articolata su tre specifiche formule impositive, secondo la versione approvata con la legge di Stabilità 2014 (l. n. 147/2013):

- \* l'IMU sopravvissuta, gravante sulle sole abitazioni di lusso e/o con destinazione d'uso diversa dall'abitazione principale, a carico dei proprietari;
- \* la TARI, collegata allo smaltimento dei rifiuti, a carico di chiunque occupi un immobile, a qualunque titolo, suscettibile di produrre rifiuti;
- \* la TASI, tassa sui servizi indivisibili, dal calcolo particolarmente complesso. L'aliquota base, applicata sull'imponibile IMU, è fissata all'1,0%, con i Comuni liberi di ridurla fino ad

azzerarla o aumentarla fino ad un massimo del 2,5‰, con la clausola di salvaguardia secondo cui l'aliquota-somma di IMU e TASI non può eccedere il 10,6‰ (aliquota massima statale dell'IMU) o altre minori aliquote, secondo le deroghe per le diverse tipologie di immobile. Nel caso di immobili occupati da soggetti diversi dal titolare del diritto reale (es. abitazione in comodato gratuito o locazione), l'occupante è tenuto a versare la TASI nella misura stabilita dal Comune in un intervallo tra il 10% ed il 30% dell'ammontare complessivo della TASI, con la restante parte a carico del titolare del diritto reale sull'immobile.

A titolo di ulteriore chiarimento, può essere utile elaborare qualche ipotesi pratica in materia di TASI. Stante il vincolo del 10,6‰, nel caso di un appartamento regolarmente affittato, un comune potrebbe decidere di imputare il 9,6‰ all'IMU e il restante 1,0‰ alla TASI, imponendo, ad esempio, all'inquilino il 10% di quell'1,0‰ e la restante parte (il 90%) al proprietario-locatore. Oppure, un altro comune, potrebbe imputare l'8,1‰ all'IMU e il 2,5‰ alla TASI, imponendo all'inquilino una quota pari al 30%. Supponiamo che in entrambi i comuni l'imponibile IMU dei due appartamenti sia pari a 100.000 euro. Nel primo caso, l'inquilino pagherà una TASI di 10 euro, nel secondo caso di 75 euro. Quindi, la pesantezza dell'imposta a carico dell'inquilino dipenderà dal comune ove è situato l'immobile.

Dal caso emblematico della IUC emerge come il legislatore italiano, anche per via fiscale, entra nell'organizzazione della vita privata dei cittadini, costringendoli a scelte diverse e talvolta più onerose rispetto a quelle che avrebbero effettuato in assenza di quei meccanismi di prelievo tributario predisposti attraverso la legge.

Inoltre non sfugge il rapporto tra complicazione e conseguenze indesiderate del processo normativo: nel caso della IUC siamo di fronte a iniquità impositive che non si possono giustificare in punto di diritto. Infatti, disattendendo il principio di uguaglianza, stante il vincolo del *ceteris paribus* (destinazione d'uso dell'immobile, rendita catastale, nucleo familiare, titolo del possesso etc.), così come tutelato dalla Costituzione repubblicana (art. 3), i cittadini, a seconda del comune di residenza e della insipienza amministrativa di coloro che li governano, dovranno adattarsi a forme di prelievo la cui entità non sarà certa e collegata a parametri oggettivi, ma variabile entro ampi margini di discrezionalità concessi agli amministratori locali, in funzione del grado di dissesto economico del bilancio di questo o quell'ente territoriale.

## 2. TENTATIVI DI QUANTIFICAZIONE DEL NUMERO DELLE LEGGI VIGENTI IN ITALIA

Volendo trattare delle complicazioni del sistema normativo e dei risultati del suo operare, è naturale porsi subito la questione di quante siano le norme in Italia.

Difficile o, forse, impossibile fornire una risposta precisa e attendibile. Troppi, infatti, sono i criteri attraverso cui costruire possibili tassonomie e classificazioni, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, piuttosto che del soggetto che promulga il

provvedimento normativo o, ancora, filtrando l'enorme mole di disposizioni attraverso un criterio, per così dire, *ratione materiae*. Forniamo qualche esemplificazione per dare un'idea della sostanziale inaccessibilità del fenomeno.

Un primo tentativo è esperibile ricorrendo alla banca dati giuridica Normattiva (<http://www.normattiva.it>), un progetto, come riporta una pagina web del sito istituzionale, basato «sull'impiego di innovative tecnologie informatiche per la creazione di un servizio affidabile, gratuito e completo di informazione sulle leggi italiane [...] in attuazione all'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 che aveva disposto l'istituzione di un fondo destinato al finanziamento di "iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo" e aveva affidato tale compito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati».

Interrogando la banca dati utilizzando nei criteri di ricerca il filtro "Denominazione Atto" (fig. 1), si ottiene il risultato della tabella 1, ossia poco più di 70mila provvedimenti normativi.

**Tab. 1 - Provvedimenti normativi emananti secondo la fonte dal 1944 al 15 gennaio 2014**

Decreto del Capo Provvisorio dello Stato (lug. 1946-gen. 1948, De Nicola)	1.222
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri	218
Decreto del Presidente della Repubblica	47.603
Decreto-legge del Capo Provvisorio dello Stato (lug. 1946-gen. 1948, De Nicola)	-
Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato (lug. 1946-gen. 1948, De Nicola)	-
Decreto legislativo Luogotenenziale (giu. 1944-mag. 1946, Principe di Savoia)	1.214
Decreto legislativo Presidenziale (giugno - luglio 1946, De Gasperi)	59
Decreto Luogotenenziale (giugno 1944 - maggio 1946, Principe di Savoia)	547
Decreto Ministeriale	103
Decreto Presidenziale (giugno - luglio 1946, De Gasperi)	7
Decreto-legge	3.501
Deliberazione (CIPE, CIPI)	16
Legge ordinaria	16.104
Legge costituzionale	41
Ordinanza	26
Regio decreto (maggio - giugno 1946, Re Umberto II)	154
Regio decreto legislativo (maggio - giugno 1946, Re Umberto II)	120
<b>Totale provvedimenti normativi</b>	<b>70.935</b>

Fonte: Normattiva - <http://www.normattiva.it/ricerca/avanzata/aggiornamenti>

Si deve ricordare che nei caratteri qualificanti del progetto Normattiva è indicata la completezza, quando nella pagina web è riportato che la banca dati «... nella sua versione definitiva, comprenderà l'intero *corpus* normativo statale dei

provvedimenti numerati (leggi, decreti legge, decreti legislativi, altri atti numerati) dalla nascita dello Stato unitario, valutato, al 31 dicembre 2009, in circa 75.000 atti», mentre nella parte relativa agli obiettivi finora raggiunti, si sottolinea come «dal marzo 2010, data di rilascio per la consultazione libera e gratuita, la banca dati è stata progressivamente alimentata ed aggiornata in "multivigenza" con l'intero *corpus* normativo di epoca repubblicana, pubblicato dal 1946 a oggi». Ed infatti, nella fase di consultazione, gli anni disponibili non vanno all'indietro oltre il 1944.

A prima vista, non è chiaro però come sia possibile che a regime, dal 1861 ad oggi, il numero di "provvedimenti numerati" sia pressoché simile (intorno ai 70-75mila) a quello dal 1944 ad oggi. In altri termini, se l'obiettivo finale della banca dati a regime, è quello dichiarato delle circa 75mila "leggi" (non ci è chiaro se il termine sia usato nel senso della gerarchia delle fonti o in modo generico), sembra logico ritenere che nel momento in cui la banca dati verrà estesa retrospettivamente alla data dell'Unità d'Italia il numero di atti numerati presenti sarà grandemente superiore.

Infatti, se si assume come fonte la Gazzetta Ufficiale e il criterio della pubblicazione degli atti normativi, tra il 1861 e il 2008 risultano emanati circa 450mila provvedimenti (un numero che non tiene conto delle abrogazioni esplicite e tacite intercorse nel tempo; cfr. tab. 2).

**Tab. 2 - Atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (dal 1861 al 2008)**

<b>Atti numerati primari</b>	<b>66.903</b>
- LEGGE	33.490
- DECRETO LEGISLATIVO	17.919
- DECRETO LEGGE	5.403
- REGIO DECRETO LEGGE	10.091
<b>Atti numerati secondari</b>	<b>118.149</b>
- D.P.R.	46.692
- REGIO DECRETO	71.457
<b>TOTALE ATTI NUMERATI</b>	<b>185.052</b>
<b>Atti non numerati (DD.MM.)</b>	<b>264.948</b>
<b>TOTALE ATTI PUBBLICATI IN G.U.</b>	<b>450.000</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su Camera Deputati, Relazione Illustrativa al D.Lgs. n. 179/2009 "salva-leggi".

Valutazioni tentate in opportune sedi istituzionali come il Dipartimento per la Funzione Pubblica, piuttosto che il servizio Studi della Camera dei Deputati sono giunte a risultati fortemente difforni e oscillanti rispetto al numero di leggi considerate vigenti, che variano in un amplissimo *range* tra 20mila e 150mila.

Una delle poche certezze sembra derivare dai resoconti dell'attività svolta dall'Unità per la Semplificazione e la qualità della Regolazione, istituita nel dicembre

2011 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si è avvalsa dello strumento del c.d. taglia-leggi introdotto per la prima volta dalla legge n. 246/2005.

Tra il 2008 e il 2009, con due decreti-leggi sono state abrogate circa 36mila leggi, mentre con un decreto legislativo si è stabilito che delle circa 50mila leggi pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ne rimanessero in vigore soltanto 2mila e 400. Nel complesso, a giudizio della citata Unità per la semplificazione, dopo questi interventi di sfortimento normativo, il *corpus* di leggi in vigore - pubblicate sia prima, sia dopo il 1970 - sarebbe costituito da poco più di 10mila leggi.

Tuttavia, restano ampie zone d'ombra. Se, infatti, è corretto il criterio del numero di leggi pubblicate dal 1861 al 2008 sulla Gazzetta Ufficiale, pari a quasi 34mila (tab. 2), non è chiaro come l'azione del taglia-leggi abbia portato ad abrogarne un numero nettamente superiore, salvo che il termine "legge" non sia stato utilizzato in un'accezione non tecnica (nel senso di legge ordinaria formale), bensì generica ad indicare qualunque forma di provvedimento normativo. Né è chiaro che incidenza abbiano avuto le misure di semplificazione attuate con i taglia/salva-leggi rispetto alla considerevole mole dei D.P.R. ad esempio, fonte normalmente riferibile all'emanazione di norme di rango secondario.

Naturalmente, la semplice logica porta a ritenere che i 70-75mila provvedimenti rinvenibili sulla banca dati Normattiva siano anch'essi al lordo di abrogazioni espresse e/o tacite intercorse dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ad oggi. In altre parole, all'interno della banca dati compaiono sia atti numerati che sono stati espressamente abrogati con il provvedimento *ad hoc* del 2009, come nel caso, ad esempio, del Regio Decreto n. 1846/1942, disciplinante il reclutamento dei cittadini albanesi nel Regio Esercito, sia, invece, provvedimenti per i quali sembrerebbe non illogica o inverosimile un'abrogazione implicita (diversa disciplina dell'intera materia) o tacita (incompatibilità secondo il criterio cronologico), come nel caso, ad esempio, di due Regi Decreti disciplinanti l'attività delle Ferrovie dello Stato, il n. 442/1946, che regola composizione e competenza del Consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato e attribuzioni del direttore generale - un regime profondamente diverso da quello attuale vigente - e il n. 484/1946, che disciplina, invece, l'aumento dell'indennità annua lorda spettante al direttore generale delle Ferrovie dello Stato, fissata in lire 260mila!

Sussiste, dunque, un rischio. Che l'implementazione di Normattiva si risolva in una mera elencazione di atti numerati e del loro articolato, suscettibile di generare confusione e dubbi in coloro che la consultano. Sopravvivono, ad esempio, numerosissimi atti normativi emanati nel periodo luogotenenziale prima del referendum del 1946 o a firma del Capo Provvisorio dello Stato prima dell'entrata in



vigore della Costituzione, provvedimenti del tutto incompatibili con gli attuali assetti istituzionali e che sarebbero dovuti ricadere nell'elenco degli atti da espungere dall'ordinamento con lo strumento del taglia-leggi del 2009.

L'effettiva fruibilità di questa banca dati normativa - ancora in corso di rifinitura - è oggi lontana da uno strumento come *Kenya Law* (<http://www.kenyalaw.org/kl/>), predisposto da un paese che presenta un reddito pro capite inferiore di 33 volte a quello italiano.

Il Kenya, probabilmente in ossequio alla tradizione di *law reporting* ben consolidata nei paesi del Commonwealth, ha colto l'esigenza di ridefinire tale attività, per includevi non solo i contributi della giurisprudenza di merito, ma anche l'ampia gamma di informazioni legali che definiscono il sistema giuridico, articolata su leggi e atti emanati dal Parlamento, norme e regolamenti adottati ai sensi di tali leggi, trattati internazionali e accordi, note legali e pubblicazioni su gazzette, nonché articoli scientifici e commentari giuridici.

La "visione" che guida l'intero progetto è che un'informazione legale pubblica accessibile a tutti conduce verso una società illuminata. Lo slogan ufficiale presente sulla pagina web è infatti: *where Legal Information, is Public Knowledge*.

Sul piano pratico, le differenze tra strumenti come Normattiva e KenyaLaw appaiono palpabili. Digitando, ad esempio, la stringa di ricerca "porto d'armi" all'interno di Normattiva, dal tab. Ricerca Avanzata, come frase presente in qualunque testo normativo a prescindere dalla fonte, il risultato della ricerca è una mera elencazione (in questo caso 83 provvedimenti) di atti emanati sotto forma di leggi, d.lgs., decreti-legge, D.P.R., decreti ministeriali, ordinati cronologicamente dal più recente al meno recente, recanti ciascuno la succinta descrizione della materia sulla quale dispongono, che in molti casi solo incidentalmente o per rimandi di altre norme riguarda l'oggetto dell'interrogazione.

Di fatto, questa rappresentazione costringe a una visualizzazione in dettaglio di ogni provvedimento elencato per capire quale possa essere di interesse secondo le finalità della ricerca. La stessa interrogazione, inserendo come stringa *firearms*, sul portale KenyaLaw conduce al risultato della figura 1, dove nella schermata si ha già una visione completa di quale sia l'ultimo aggiornamento, di quali siano i criteri che è possibile seguire, cioè accedere tramite i link che rimandano ai singoli provvedimenti vigenti, oppure utilizzare la struttura ad albero sul lato sinistro, articolata su varie sezioni, che consente di individuare gli aspetti di dettaglio, come ad esempio quello relativo al punto 6, in materia di pagamenti da effettuare per la concessione del porto d'armi (*firearms certificate*).

Fig. 1 - Ricerca normativa tramite il portale Kenya Law

**KENYA LAW**  
www.justice.go.ke

Home Case Search Laws of Kenya Parliament Courts Lists Kenya Gazette Publications Community Elected Officers

**Laws of Kenya**

Print or Save 2016-09-23

**Act Title: FIREARMS**  
CAP 114  
An Act of Parliament for regulating, licensing and controlling the manufacture, exportation, importation, acquisition, possession, storage, possession and use of firearms, ammunition, airguns and distribution thereof and for connected purposes.

Act No. 40 of 1961 O.S. 1961/1961 O.S. 1962/1962 Act No. 4 of 1966 L.N. 572/1966 L.N. 572/1966 Act No. 15 of 1981 Act No. 20 of 1982 Act No. 7 of 1983 L.N. 450/1983 Act No. 10 of 1984 L.N. 21/1984 L.N. 24/1984 L.N. 21/1984 Act No. 21 of 1988 L.N. 178/1988 Act No. 11 of 1992 Act No. 12 of 1991 Act No. 8 of 1989 Act No. 15 of 1988 Act No. 31 of 1993 Act No. 2 of 2002 Act No. 6 of 2013

Date of commencement: 1st January 1964  
Date of assent: 17th November 1961

**PART I – PRELIMINARY**

1. **Short title**  
This Act may be cited as the Firearms Act.

2. **Interpretation**  
In this Act, unless the context otherwise requires—  
“acquire” means to acquire, except as a gift or borrow;  
“ammunition” means any cartridge, whether a blank, tracer, explosive, incendiary, gas-dispersing, signalling or any other cartridge of any other kind capable of being discharged from or used with a firearm and includes—  
(a) any grenade, bomb or other missile whether explosive or not and whether or not capable of or intended for use with a firearm;  
(b) any mine whether for use on land or at sea, depth charge or other explosive charge;  
(c) any other container or thing designed or adapted for use as or as a weapon for the discharge of any noxious liquid, gas or other substance;

**PART II – REGULATIONS OF PURCHASE, POSSESSION, MANUFACTURER AND SALE OF FIREARMS AND AMMUNITION**

5. **Fees in respect of firearm certificates**  
(1) Subject to this section, there shall be payable on the grant of a firearm certificate, and on the renewal of a firearm certificate, and on any variation of a firearm certificate which increases the number of firearms to which the firearm certificate relates, and on the replacement of a firearm certificate which has been lost or destroyed, such fees as may be prescribed:  
Provided that, where a firearm certificate is both varied and renewed or replaced at the same time, no fee shall be payable on the variation.  
(2) No fee shall be payable on the grant to any responsible officer of a rifle club, varmint rifle club or cadet unit approved for the purpose by the Minister, of a firearm certificate in respect of firearms or ammunition to be used solely for target practice or drill by the members of the club or unit, or on the variation or renewal of a firearm certificate so granted.  
(3) No fee shall be payable on the grant, variation or renewal of a firearms certificate if the licensing officer is satisfied that the firearm certificate relates solely to, and in the case of a variation, will continue when varied to relate solely to—  
(a) a firearm or ammunition which the applicant requires as part of the equipment of a ship, or  
(b) a signalling apparatus, or ammunition therefor which the applicant requires as part of the equipment of an aircraft or aerodrome, or  
(c) a slaughtering instrument or ammunition therefor, which the applicant requires for the purpose of the slaughter of animals other than for commercial purposes.  
(Act No. 2 of 2002, Sch.)

7. **Exemptions from holding a firearm certificate**  
(1) The following provisions of this section shall have effect notwithstanding anything in section 4 or section 5:  
(2) A police officer or other public officer may—  
(a) without a firearm certificate or temporary permit have in his possession and use a Government firearm or Government ammunition, if the firearm or ammunition is issued for the purposes of his duty as such officer except that immediately upon such officer ceasing to be a member of the police force or otherwise in the public service he shall forthwith deliver up any such firearm or ammunition as aforesaid to the proper officer of the Government,  
(b) with a firearm certificate but without payment of any fee in respect thereof have in his possession and use a firearm or ammunition lawfully purchased or otherwise acquired by him which is used by him for the purposes of his duty as such officer except that immediately upon such officer ceasing to be a member of the police force or otherwise in the public service the exemption from payment of any fee shall cease and the prescribed fee shall forthwith become payable in relation to such firearm or ammunition.

Uno strumento assai simile alla struttura di Kenya Law, come rappresentata in figura 1, è uno degli obiettivi a cui vuole tendere la proposta di semplificazione normativa, nel merito e nel metodo, elaborata dall'Istituto Bruno Leoni, illustrata nei successivi punti di questo documento riassuntivo.

### 3. ALCUNE CONSEGUENZE DELLE DISFUNZIONI DEL SISTEMA NORMATIVO ITALIANO: EVIDENZE EMPIRICHE

Vivere e lavorare in Italia - per chi vuole rispettare le leggi - è estremamente oneroso: ogni cittadino e ogni operatore economico deve costantemente rapportarsi con regolamentazioni complicate, se non oscure, ricche di sfumature ed elementi tecnici incomprensibili<sup>1</sup>, e con un susseguirsi inquietante di nuove norme. La macchina amministrativa è lenta e ancorata a regole antiquate, talvolta addirittura astruse, mentre aziende e cittadini sono costretti ad adempimenti di ogni genere e tipo, utilizzando tempo e risorse che potrebbero proficuamente essere sfruttate per le attività personali e imprenditoriali.

Queste affermazioni trovano riscontro nell'evidenza empirica dei confronti internazionali, misurata attraverso strumenti come quelli predisposti dalla World Bank per valutare la qualità della *governance* nei diversi paesi del mondo - come nel caso del progetto Worldwide Governance Indicators (WGI; esercizio del potere ed efficienza dell'organizzazione pubblica)<sup>2</sup>.

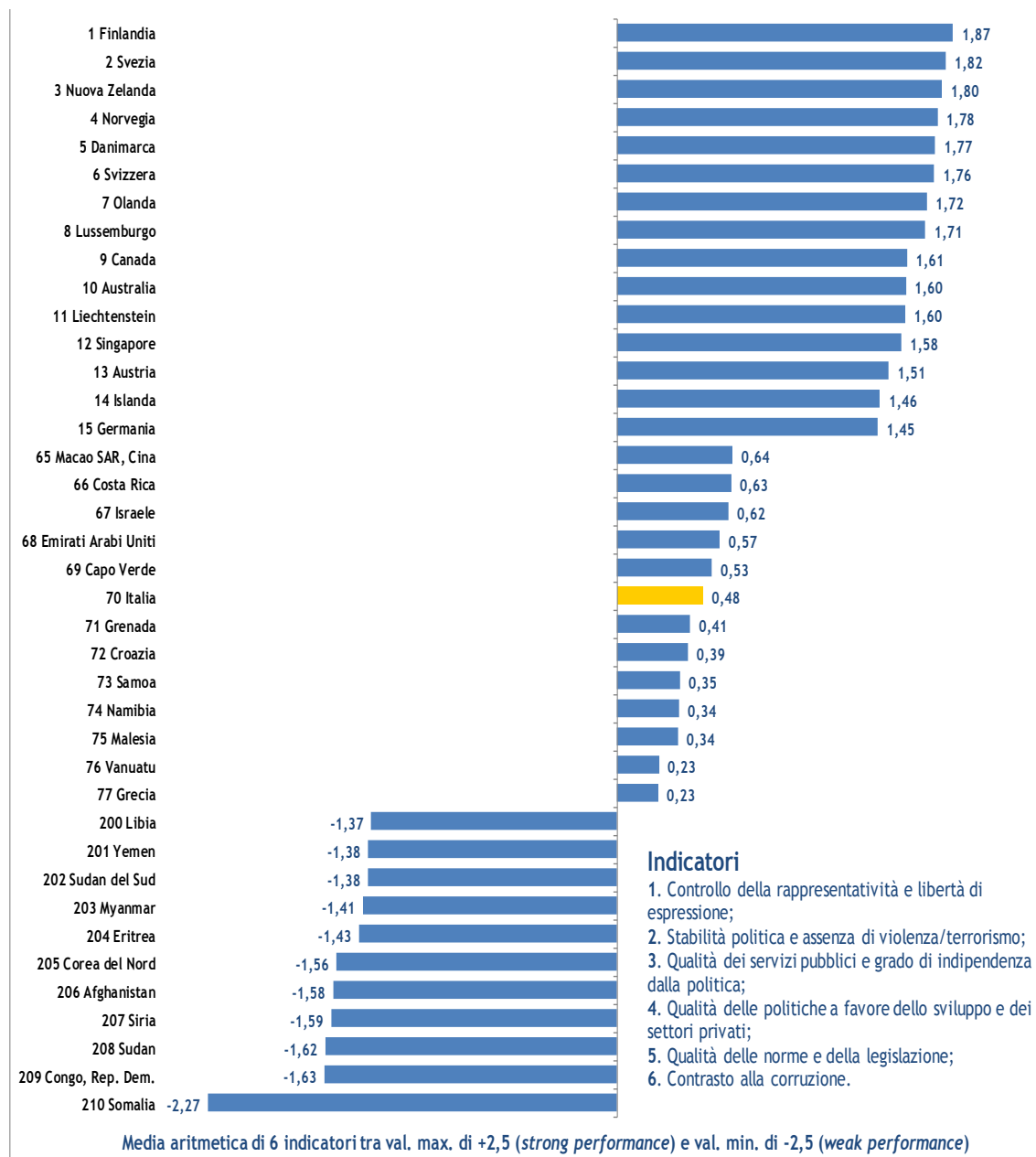
In merito alle valutazioni sull'efficienza della *governance*, la figura 2 rappresenta il risultato della costruzione di un indice sintetico ottenuto come media

<sup>1</sup> Una volta avremmo scritto che le leggi sono incomprensibili per i non giuristi. Oggi vi sono ampie evidenze che la normativa è sostanzialmente incomprensibile anche per i giuristi o altri tecnici della materia. Errori materiali, ricorsi e interpretazioni radicalmente difformi tra esperti sono una testimonianza di questo fenomeno, la cui trattazione però è fuori dall'ambito di questa nota.

<sup>2</sup> Il progetto WGI riporta indicatori aggregati e individuali di *governance* per 215 economie con dati periodicamente aggiornati disponibili dal 1996, per 6 ampie dimensioni di *governance*, concetto che si riferisce all'insieme delle tradizioni e delle istituzioni con cui si esercita l'autorità all'interno di un paese. I dati sono raccolti da un certo numero di istituti di sondaggio, *think tank*, organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali e imprese del settore privato. Gli indici WGI non riflettono le opinioni ufficiali di Revenue Watch, Brookings Institution, Banca Mondiale, i suoi amministratori esecutivi, o dei paesi che rappresentano. Le 6 ampie dimensioni di *governance*, ciascuna basata su 31 fonti di dati, che concorrono alla creazione dell'indice WGI sono: 1) *Voice and Accountability*, un indicatore che riflette la percezione della misura in cui i cittadini di un paese appaiono in grado di partecipare alla selezione del proprio governo, così come la libertà di espressione, la libertà di associazione, e una stampa libera; 2) *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*, un indicatore che riflette le percezioni della probabilità che il governo sarà destabilizzato o rovesciato con mezzi anticostituzionali o violenti, compresa la violenza a sfondo politico e il terrorismo; 3) *Government Effectiveness*, un indicatore che riflette la percezione della qualità dei servizi pubblici, la qualità del pubblico impiego e il grado della sua indipendenza dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e attuazione delle politiche e la credibilità dell'impegno del governo per tali politiche; 4) *Regulatory Quality*, un indicatore che riflette la percezione della capacità del governo di formulare e attuare politiche e regolamenti stabili che permettono e promuovono lo sviluppo del settore privato; 5) *Rule of Law*, un indicatore che riflette la percezione della misura in cui gli agenti confidano nel rispetto delle regole della convivenza civile, con particolare attenzione alla qualità dell'esecuzione dei contratti (una misura dell'efficienza del sistema giudiziario nel risolvere una controversia commerciale), al rispetto dei diritti di proprietà, all'efficienza in generale della polizia e della giustizia, nonché alla probabilità di crimini e violenze; 6) *Control of Corruption*, un indicatore che riflette la percezione della misura in cui viene esercitato il potere pubblico a fini privati, tra cui le forme piccole e grandi di corruzione, così come l'occupazione dello Stato da parte di *élites* e interessi privati. Ciascuna dimensione di *governance* varia tra un valore massimo di +2,5 (*strong performance*) e un valore minimo di -2,5 (*weak performance*).

aritmetica semplice delle 6 ampie dimensioni che costituiscono l'indice WGI, tutte variabili all'interno di un medesimo *range* di valori compreso tra -2,5 e +2,5.

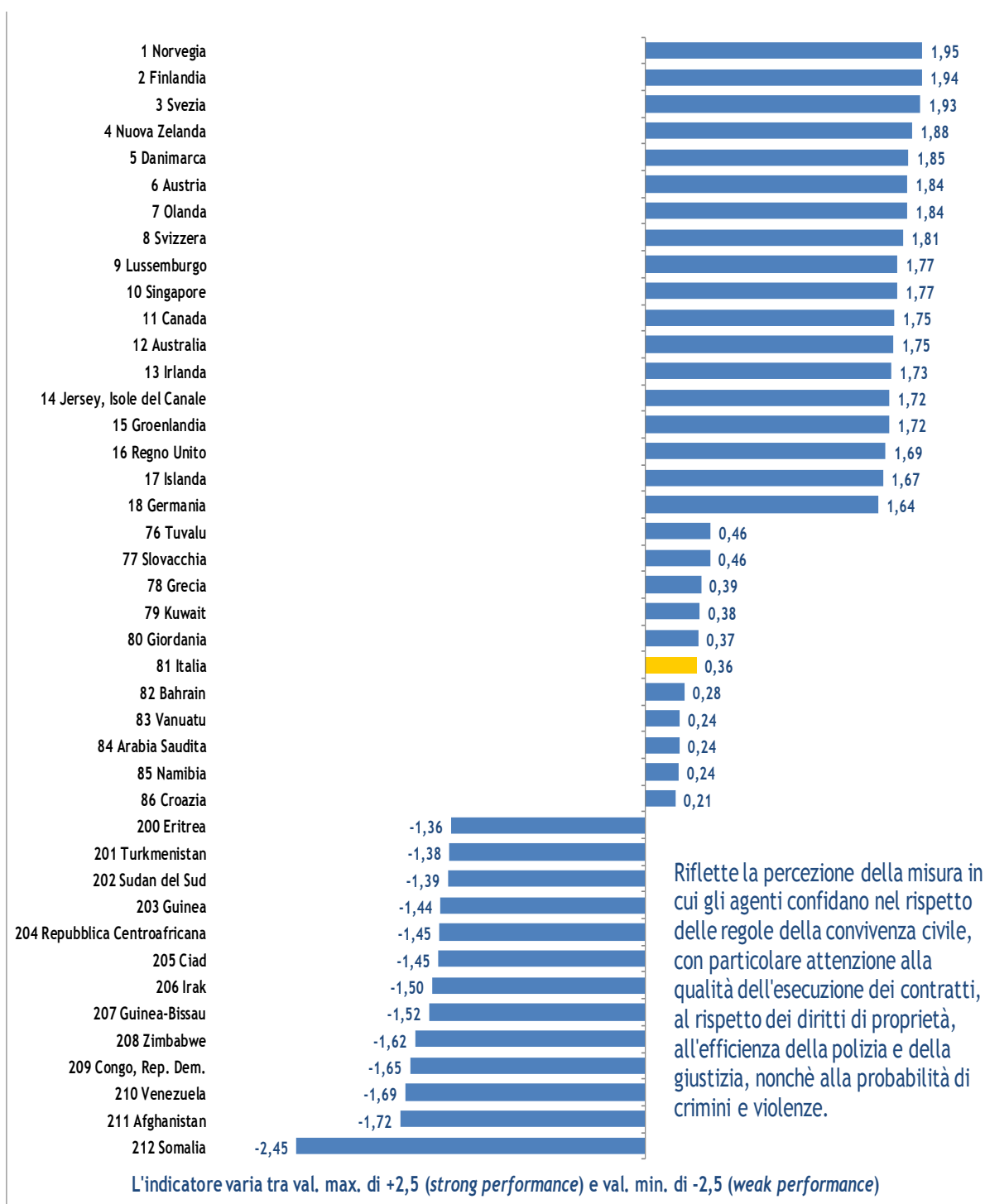
**Fig. 2 - L'efficienza della *governance* in Italia secondo l'indice WGI - anno 2012**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Bank.

Tra le 6 dimensioni del WGI, assume particolare rilevanza quella relativa alla qualità delle norme e della legislazione o efficacia della legislazione come indicata nel prosieguo, che consente di verificare la posizione relativa dell'Italia rispetto al contesto regolatorio in cui sono costretti ad agire cittadini e imprese.

**Fig. 3 - L'efficacia della legislazione in Italia secondo l'indice WGI - anno 2012**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Bank.

L'Italia, nel 2012, occupa la 70ma posizione, a grande distanza dai principali paesi europei come la Germania al 15° posto, l'Austria al 13°, l'Olanda al 7°.

Ma, cosa ancora più grave, il confronto con il valore dell'indice, appena 0,48 per il nostro paese, che risulta 3,8 volte più basso di quello medio dei paesi che occupano le prime quindici posizioni in graduatoria e che appartengono tutti al novero delle economie avanzate, gruppo di cui anche l'Italia fa parte.

Se si guarda poi, in dettaglio, ad una delle 6 ampie aree che costituiscono il WGI, vale a dire quella sulla qualità delle norme e della legislazione, indicatore particolarmente attinente alle tematiche trattate nel Progetto semplificazione proposto da IBL, la posizione relativa dell'Italia peggiora ulteriormente (fig. 3).

In relazione a questo specifico indicatore, che misura la qualità delle norme, l'Italia si colloca nel 2012 all'81° posto, con un valore del coefficiente di appena 0,36. Ancor più che nel confronto basato sull'indice sintetico WGI della figura 2, la distanza che separa il nostro paese da partner importanti dell'eurozona è sconcertante, con la Germania al 18° posto, Olanda e Austria al 7° e 6° posto e ancora Svezia e Finlandia al 3° e al 2° posto rispettivamente. Anche in questo caso il valore dell'indice è il sintomo più grave della debolezza qualitativa della nostra legislazione, risultando ben 5,4 volte inferiore a quello medio dei primi diciotto paesi, tutti appartenenti al gruppo delle economie avanzate.

Ora, è fuor di dubbio che lo sviluppo di un sistema socio-economico derivi da due elementi: la possibilità di perseguire liberamente gli obiettivi individuali e la sicurezza che i propri diritti (tra i quali quelli reali e di credito) vengano tutelati. Ciò, allo stato attuale, è praticamente impossibile con un meccanismo di produzione legislativa che si è negli anni costantemente deteriorato e degradato, come dimostrano alcuni esempi relativi a strumenti ordinariamente utilizzati da Governo e Parlamento.

**Leggi finanziarie/di stabilità.** Si sono progressivamente trasformate in confusi, disorganici, disomogenei e corposi contenitori di disposizioni tra le più varie e disparate, in forme aberranti e forse non del tutto conformi al dettato costituzionale. **Decreti milleproroghe** (cosiddetti), decreti-legge aventi ad oggetto unicamente proroghe di una massa indistinta di termini in scadenza, a prescindere dal loro oggetto.

**Decreti omnibus**, ovvero decreti-legge completamente privi di una qualsiasi forma di unitarietà e inzeppati di norme senza alcun rapporto reciproco, quindi carrozzoni a cui ogni politico cerca di agganciare micro provvedimenti che, altrimenti, naufragherebbero nei lavori parlamentari.

La confusione delle norme e la conseguente incertezza sullo stato del diritto - assieme alla malferma salute del sistema giudiziario - costituiscono un poderoso incentivo a violare i patti, a non onorare gli impegni precedentemente assunti e, in definitiva, rappresentano le principali cause della corrosione dei cardini stessi della convivenza civile.

E sotto questo specifico profilo, importanti *survey* internazionali valutano attraverso indicatori di performance l'incidenza del *framework* di regole e di procedure (oneri amministrativi, fiscali, funzionamento della giustizia etc.) sulla libertà di iniziativa economica e la possibilità di fare impresa: è il caso dei dati desumibili dai report Doing Business, una pubblicazione sempre curata da World Bank diretta a confrontare le regolamentazioni d'impresa vigenti nelle diverse economie, e in grado di fornire una misura il più possibile oggettiva dell'impatto della loro applicazione<sup>3</sup>.

Se si sceglie uno degli indicatori più rappresentativi del sistema delle regole e della loro interpretazione per via giudiziale in merito ad una controversia nella pratica degli affari, vale a dire la risoluzione di dispute commerciali<sup>4</sup>, l'Italia, stando alle informazioni Doing Business, occupa una posizione assolutamente indecorosa per un'economia che, sotto il profilo del Pil pro capite, rientra nel novero di quelle avanzate (tab. 3).

La graduatoria dei paesi considerati (una selezione di 50 nazioni sulle 189 classificate) secondo il numero di giorni necessari per arrivare a sentenza vede l'Italia occupare la 173ma posizione, con quasi 1.200 giorni. La distanza da Germania e Francia è ragguardevole sia in termini di graduatoria sia in termini di durata del procedimento, 395 giorni per entrambi i nostri partner dell'eurozona.

---

<sup>3</sup> Il progetto Doing Business misura l'efficienza e la forza di leggi, regolamenti e istituzioni che sono rilevanti per le piccole e medie aziende nazionali durante tutto il loro ciclo di vita. Attraverso la raccolta e l'analisi di dati quantitativi globali per confrontare gli ambiti di regolazione delle attività d'impresa attraverso le economie e nel corso del tempo, Doing Business incoraggia i paesi a promuovere una regolamentazione maggiormente efficace, offre parametri misurabili per le riforme e si propone come risorsa per accademici, politici, giornalisti, ricercatori del settore privato, dirigenti aziendali e altri soggetti interessati al clima economico di ciascun paese. Attualmente, il report annuale comprende 11 aree (10 specifiche e 1 indice sintetico) di indicatori e 189 economie. La relazione aggiorna tutti gli indicatori a partire dal 1° giugno di ogni anno, ordina in graduatoria le diverse economie secondo la loro complessiva "facilità di fare impresa" attraverso le 10 principali aree e analizza le riforme alla regolamentazione d'impresa, identificando quali economie stanno compiendo i maggiori sforzi per rafforzare il loro ambito normativo e regolatorio relativo alle attività d'impresa.

<sup>4</sup> Questo indicatore (*enforcing contracts*) osserva l'efficienza nella risoluzione delle dispute commerciali seguendo l'evoluzione di una disputa relativa alla vendita di beni e registrando il tempo, il costo e il numero di procedure dal momento in cui l'attore cita il convenuto in giudizio fino all'effettivo pagamento del debito. Il costo è espresso in percentuale del valore convenzionale di una causa, fissato come corrispondente al 200% del reddito nazionale lordo pro capite (GNI, *Gross National Income per capita*) dei paesi, espresso in dollari Usa a prezzi correnti. Per l'Italia, il valore del GNI pro capite del 2012 è di poco superiore a 34mila dollari ed il costo di una lite giudiziaria per disputa commerciale è di circa il 23% del valore convenzionale (cioè poco più di 70mila dollari), ossia intorno ai 16mila dollari. Si tratta di costi superiori a quelli di Francia e Germania sia in termini relativi, 17,4% e 14,4% rispettivamente, sia in termini assoluti, nonostante il livello del GNI pro capite di questi paesi, e il conseguente valore convenzionale della causa, sia più elevato del 20,5% e del 30,1%, rispettivamente, di quello italiano. Quindi, in Francia e Germania, una causa che avesse il valore convenzionale equivalente a quello italiano, ossia circa 70mila dollari, avrebbe un costo, rispettivamente, di poco più di 12mila dollari e di quasi 10mila dollari contro i nostri 16mila, a dimostrazione di una maggiore incidenza dei costi giudiziari per vedere riconosciuto e tutelato un diritto di credito nel nostro paese.



**Tab. 3 - Tempo medio necessario per la risoluzione di dispute commerciali (enforcing contracts) - Report Doing Business 2014**

rank		giorni	rank		giorni
1	Singapore	150	55	United Kingdom	437
2	Uzbekistan	195	63	Namibia	460
3	New Zealand	216	64	Kenya	465
6	Korea, Rep.	230	68	Chile	480
10	Russian Federation	270	74	Belgium	505
13	Norway	280	79	Spain	510
14	Georgia	285	81	Romania	512
15	Lithuania	300	82	Netherlands	514
17	Sweden	314	96	Portugal	547
18	Luxembourg	321	98	Bulgaria	564
23	Japan	360	102	Canada	570
26	United States	370	104	Croatia	572
27	Finland	375	105	San Marino	575
28	Ukraine	378	111	Argentina	590
29	Switzerland	390	121	Czech Republic	611
30	Germany	394	133	Ireland	650
32	Australia	395	139	Poland	685
33	France	395	145	Uruguay	725
35	Austria	397	161	Israel	890
37	Mexico	400	173	<b>Italy</b>	<b>1.185</b>
39	China	406	175	Slovenia	1.270
42	Denmark	410	180	Greece	1.300
44	Iceland	417	185	India	1.420
46	Turkey	420	189	Suriname	1.715

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Bank, *Doing Business*.

#### **4. SEMPLIFICARE: OVVERO ABBANDONARE LA LOGICA DELLA MISTICA DELLE NORME**

Questo è il quadro impietoso dell'efficienza e dell'incidenza sulla *business community* del nostro apparato normativo e procedurale così come emerge dalle indagini e dai confronti internazionali.

Il legislatore, la pubblica amministrazione e la dottrina annaspiano da anni alla ricerca di una soluzione per questo sfacelo. Due sono le direttrici d'intervento impiegate per affrontare il problema:

a) nella migliore delle ipotesi si sono immaginate e varate norme di semplificazione di specifici adempimenti, generalmente andando a sostituirli con procedure che riducono/eliminano gli eccessi cartacei e consentono il dialogo "a distanza" tra utente ed amministrazione pubblica, attraverso l'utilizzo di strumenti a maggior tasso di tecnologie informatiche;



b) vengono identificate “emergenze”, per cui il Governo è chiamato ad intervenire con urgenza, cioè sempre attraverso decreti-legge, normalmente predisposti in modo eterogeneo e confuso. Manca completamente la visione d’insieme e il risultato è sempre lo stesso: la produzione di nuovo diritto che va a sovrapporsi al precedente, peggiorando il quadro normativo.

Secondo lo studio dell’IBL è necessario ribaltare completamente il paradigma che ha animato gli interventi di semplificazione, passando dal merito al metodo, cioè operando sulla tecnica di produzione delle norme del diritto, ponendosi preliminarmente la questione “Perché il sistema normativo ha raggiunto il livello di degrado appena descritto?”.

Rispondere a questa domanda riveste una certa importanza, perché comprendere le dinamiche che hanno prodotto la situazione attuale consente di operare correttamente, in seconda battuta, una semplificazione degli aspetti sostanziali della normativa. Il collasso del sistema normativo non deriva da una scelta cosciente di qualcuno, tantomeno del legislatore “personalizzato” nel Parlamento, ma da un intreccio di dinamiche sviluppatasi nel nostro paese negli ultimi decenni.

All’origine, la bizzarra idea secondo la quale ogni problema esistente possa essere affrontato e risolto con la mera emanazione di nuove “regole”: si è sviluppata una sorta di fede nella capacità mistica delle norme di sanare, con la propria sola forza, ogni preteso difetto della società o della convivenza civile, atteggiamento, questo, frutto di un pregiudizio di stampo positivista che, nel Novecento, si è saldato con il nuovo ruolo riconosciuto allo Stato: nell’era dello stato sociale, i pubblici poteri hanno il diritto/dovere di regolamentare ogni aspetto della vita personale e collettiva, hanno il compito salvifico di pensare al “bene” di ogni cittadino anche contro la sua volontà, hanno il ruolo di riequilibrare i pretesi squilibri sociali attraverso pesanti meccanismi redistributivi. Tutti vengono de-responsabilizzati.

L’affermarsi di tale visione ha contribuito a un mutamento copernicano nell’atteggiamento dell’opinione pubblica e della classe politica: la prima richiede sempre più l’intervento dello Stato per intervenire su qualunque cosa sia percepita come un’“ingiustizia” e, soprattutto, richiede sempre più l’assistenza dei pubblici poteri per affrontare le difficoltà quotidiane, dimenticando, o mettendo in secondo piano, la capacità e l’abilità di ogni singolo individuo di risolvere i propri problemi, di emergere secondo il suo merito e di creare ricchezza per sé e per la comunità in cui è inserito; la seconda si vede riconosciuto un potere mai visto nella storia dell’uomo che viene giustificato dalla missione quasi divina di creare la giustizia e il benessere in terra.

Un sistema normativo complicato come quello attuale, in estrema sintesi, è il sintomo del mutamento del ruolo del diritto: da strumento volto a garantire i diritti della persona nonché i diritti reali e di credito dalle aggressioni dei membri della società e dello stato, il diritto è diventato lo strumento di promozione di una pretesa idea di sviluppo sociale, di cui l'organizzazione statale sarebbe il principale o unico promotore e protagonista.

Il diritto cambia il suo posto nel campo: da arbitro diviene giocatore.

A questi processi se ne somma uno che in Italia si è presentato con particolare virulenza: l'uso della spesa pubblica allo scopo di acquistare consenso. Tale modalità di utilizzo dei soldi dei contribuenti si traduce in miriadi di norme ad hoc, spesso contraddittorie, talvolta incomprensibili, sempre difese strenuamente dai rispettivi beneficiari: la filosofia dello stato sociale sta ormai tracimando nell'ideologia e nella prassi dello "stato massimo" o "stato etico".

#### **Riquadro 2 - Una breve digressione sullo Stato: "etico", "massimo" o "minimo"?**

I concetti di Stato "etico" e Stato "massimo" presentano certamente tratti comuni ed elementi di sovrapposizione, ma originano da visioni filosofiche differenti rispetto al rapporto tra organizzazione/entità statale e individuo.

Lo Stato "etico" trova la sua origine nelle concezioni di Hegel, che perviene ad una affermazione del primato dello Stato non in virtù di un passaggio di tipo volontaristico a seguito del quale gli individui cedono ad un'entità sovraordinata le proprie libertà dello stato di natura, ma in virtù di una prospettiva in cui lo Stato rappresenta la soluzione dell'antinomia tra diritto (tesi) e moralità (antitesi), essendone l'unica possibile sintesi<sup>5</sup>.

Il diritto o la legge, infatti, è la volontà impersonale che costituisce il vincolo esterno, un insieme di regole della vita esteriore di ciascun individuo. Esse stabiliscono il "vero" e il "bene" ai quali quella vita deve ispirarsi, regolando quindi le singole libertà attraverso l'imposizione di limiti, ma anche di garanzie per il loro esercizio.

A sua volta, la moralità si contrappone al diritto, configurandosi come forma di volontà individuale che s'ispira a un'autonoma norma di condotta. Il diritto, infatti, non è garanzia di condotta morale: sotto questo profilo, esso può contrapporsi alla "giustizia", intesa come rispondenza delle norme a valori ultimi (una norma valida può essere ingiusta). Ogni individuo deve porre in essere il bene concreto secondo le indicazioni degli organismi sociali o delle comunità spirituali le cui finalità e i cui interessi sono considerati dagli individui come leggi da osservare e beni da realizzare. La legge esteriore che vieta l'omicidio costringe gli

<sup>5</sup> G. Marini, *Libertà soggettiva e libertà oggettiva nella "Filosofia del diritto" hegeliana*, II ed. riv., Napoli, Morano, 1990; C. Cesa (a cura di), *Guida a Hegel*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

individui a rispettarla, ma in sua assenza la morale, che potrebbe discendere, per esempio, da valori religiosi, può realizzare lo stesso risultato sulla base dell'intima convinzione non uccidere.

La composizione di queste due direttrici del comportamento individuale trova il suo culmine nello Stato come incarnazione della morale collettiva, diventando l'ethos, sintesi della legge esteriore e della legge interiore. L'individuo non segue più valori interiori, che potrebbero risultare arbitrari, ma interiorizzati, cioè quell'insieme di norme, valori e consuetudini di una comunità valutati esternamente come giusti e appropriati. In questo, la visione hegeliana dello Stato "etico" è ripresa come fondamento della concezione estrema di Stato "assoluto".

A differenza dello Stato "etico", lo Stato "massimo" non ha una matrice filosofica "alta", né riflette una visione di tipo assolutista, ma costituisce la degenerazione dell'interventismo del *welfare state* e di una concezione che, forte del diffondersi e del consolidarsi, come paradigma abusato, delle teorie keynesiane - nonché della prassi del *deficit spending* come strumento per la creazione di consenso politico - ha dato vita ad un processo di espansione della sfera d'intervento statale pressoché inarrestabile. Di qui [*la declinazione degli*, corsivo nostro] "Infiniti" del civilissimo Stato democratico: informare, istruire, curare, educare, tutelare, garantire, concedere, vietare, obbligare, negare, tassare, coartare, autorizzare, reprimere, disciplinare, soffocare, prevenire, controllare, inibire, interdire, spiare, pedinare, intercettare, indagare, inquisire, schedare, criminalizzare, incarcerare, accusare, processare, giudicare, condannare [...] su cui tutti dovremmo interrogarci»<sup>6</sup>.

Secondo altri (Scoppa, 2012) è possibile individuare alcuni elementi fondamentali che evidenziano l'evoluzione del potere pubblico verso forme pervasive e intrusive di presenza nella società, tali da poter definire lo Stato come "massimo": l'eccesso di pressione fiscale, mediante un sistema impositivo notevolmente complicato e involuto e caratterizzato da una vasta e macchinosa pluralità di tributi che, paradossalmente, ne rende incerto il gettito; il controllo dell'istruzione, con un regime sostanzialmente monopolistico pubblico del sistema scolastico e universitario; il controllo dei mezzi d'informazione, attraverso finanziamento pubblico dell'editoria e televisione di Stato posta a servizio della politica; il controllo dell'economia, tanto in modo diretto attraverso il solido apparato di imprese partecipate, quanto in modo indiretto attraverso il sostegno a gruppi sussidiati dal bilancio pubblico o anche limitando la proprietà privata tramite il perseguimento di presunte finalità "sociali";

<sup>6</sup> A. Angeletti, F. Cavalla, E. di Robilant e S. Ricossa (a cura del CIDAS), *Contro lo Stato massimo*, Macerata, Liberilibri, 1998.

nonché, infine, l'equivalenza tra diritto e legislazione, intesa quest'ultima come produzione illimitata di norme che si fanno strumento delle mutevoli maggioranze politiche pro tempore nel perseguimento dei propri particolari interessi. A giudizio di Scoppa, questa configurazione dello Stato "massimo" si palesa come una grave minaccia per la libertà individuale di scelta e per la competizione in politica e in economia che, come scrisse von Hayek, "...non è una lotta di tutti contro tutti, bensì un processo che fa emergere ciò che è opportuno fare e ciò che non lo è". Questo equivale a dire che occorre limitare, non eliminare il potere pubblico perché, citando ancora von Hayek, «Il liberalismo si distingue nettamente dall'anarchismo e riconosce che, se tutti devono essere quanto più liberi, la coercizione non può essere interamente eliminata, ma soltanto ridotta al minimo indispensabile, per impedire a chicchessia [...] di esercitare una coercizione arbitraria a danno di altri». In altre parole, il potere pubblico è insopprimibile, ma non può assumere le dimensioni dello Stato "massimo"<sup>7</sup>.

All'estremo opposto, si colloca la nozione di Stato "minimo" riconducibile a Robert Nozick. Nel suo saggio *Anarchia, stato e utopia*, Nozick propone una soluzione per certi versi utopistica, basata su una libertà quasi illimitata dell'individuo, che lo avvicina alle tesi già propugnate da von Hayek e da molti esponenti della scuola austriaca, secondo le quali esistono solo individui, con le proprie vite personali e i propri diritti, richiamandosi in questo alla tradizione liberale classica di Locke e Stuart Mill riguardo al primato assoluto dell'individuo sulla società. Come nella visione di Locke, gli individui non cedono in modo irrevocabile tutti i poteri ad un'unica entità, ma solo quello di amministrare giustizia, funzione delegata appunto allo Stato, il cui compito esclusivo consiste nel tutelare i diritti naturali inalienabili propri degli individui (vita, libertà, uguaglianza civile e proprietà). L'individuo persegue senza costrizioni esterne i propri progetti di vita attraverso il diritto di proprietà che, se posseduto a "giusto titolo" (secondo i tre criteri fissati da Nozick: 1) giusta acquisizione; 2) giusto trasferimento; 3) giusta sequenza storica della correttezza dell'acquisizione e dei trasferimenti), non può essere assoggettato a limitazione alcuna. Ne consegue, che in una visione dei diritti degli individui così forti ed estesi, lo spazio a disposizione per lo Stato non può che essere limitato. Anzi, lo Stato dev'essere "minimo", con l'unica funzione, derivante dalla tradizione liberale classica, di garante sul territorio del rispetto della legge, attraverso l'esercizio della forza che si traduce nell'irrogazione di pene e sanzioni per i trasgressori<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Per i riferimenti a von Mises e von Hayek, cfr. S. Scoppa, «Lo Stato massimo, il nemico della libertà», in *Liber@mente*, n. 5, settembre-ottobre, 2012

([http://www.fondazionescoppa.it/images/rivista/2012/settembre\\_2012.pdf](http://www.fondazionescoppa.it/images/rivista/2012/settembre_2012.pdf))

<sup>8</sup> R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1974, trad. it. *Anarchia, stato e utopia. I fondamenti filosofici dello stato minimo*, Firenze, Le Monnier, 1981.

Come ha osservato Vattimo (AA.VV., 1990), il valore supremo per Nozick non è quello politico-sociale della giustizia, finalizzata all'egualitarismo, ma quello morale dell'autonomia, fondata su un'etica *negativa* (nel senso di non imporre vincoli all'individuo), ma che impone vincoli precisi al potere istituzionale. «Lo scopo di Nozick è quello di dare il maggior spazio possibile alla sfera dei diritti *negativi* della tradizione giusnaturalistica, in particolare quelli alla non-interferenza, alla non-aggressione ecc. Un diritto positivo (all'aiuto, all'intervento ecc.) sarebbe comunque una violazione dell'autonomia di una persona perché obbligatoria. Ogni stato che si sviluppasse al di là dello stato minimo, cioè della pura tutela dei diritti negativi, che sola giustifica il suo potere coercitivo, sarebbe ingiustificato, ma soprattutto *immorale*»<sup>9</sup>.

Semplificare significa necessariamente ridurre la sfera d'intervento dei pubblici poteri: la semplificazione va di pari passo con il ritirarsi dello stato da ambiti ulteriori rispetto a quelli che gli erano tradizionalmente riconosciuti prima del Novecento. Ma, oltre che regolamentare meglio, semplificare significa deregolamentare, non delegificare. Gli esperimenti di delegificazione degli ultimi due decenni hanno, infatti, ampiamente dimostrato come tale pratica comporti solo un aumento della velocità di produzione normativa.

La delegificazione, infatti, non ha dato buona prova di sé sotto il profilo della semplificazione proprio perché ha permesso alle strutture ministeriali di elaborare ed implementare soluzioni anche troppo velocemente e ha consentito al Governo di normare anche aspetti minimi delle attività dei cittadini, senza alcuna visibilità e, di fatto, senza alcun controllo da parte dell'opinione pubblica. Questa dinamica ha anche favorito lo svilupparsi di soluzioni, meccanismi e adempimenti squisitamente burocratici, pensati nelle stanze dei ministeri e quindi lontani dalle esigenze degli operatori.

La semplificazione mediante la deregolamentazione postula un radicale mutamento culturale. Deregolamentare, infatti, vuol dire prendere atto che non corrisponde al vero l'equivalenza tra norma, intesa come meccanismo di generazione di obblighi e diritti in capo ai soggetti, e potestà legislativa esclusiva statale, ma che la funzione normativa dello Stato può limitarsi a stabilire un perimetro, una cornice di garanzie, ad esempio di valore costituzionale, all'interno della quale è lasciata ai soggetti ampia libertà negoziale, regolando con normazione privata, vale a dire contrattuale, ciò che il codice civile definisce all'art. 1321 la

---

<sup>9</sup> I. Berlin, A. K. Sen *et al.*, *La dimensione etica nelle società contemporanee*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1990.

costituzione, la modificazione e l'estinzione di rapporti giuridici patrimoniali tra i contraenti.

Lo sviluppo dello stato sociale - conviene ribadirlo - ha ingenerato nei cittadini l'illusione che la risposta ad ogni domanda, la soddisfazione di ogni desiderio, la risoluzione di ogni problema possa ottenersi tramite nuove "regole", o meglio chiedendo al Parlamento e al Governo di approvare nuove disposizioni. L'opinione pubblica non si pone il dubbio se "nuove regole" o "più regole" siano veramente la panacea: il Parlamento e il Governo semplicemente vengono sottoposti a continue pressioni finalizzate alla produzione di nuovo diritto. D'altra parte, la politica, ansiosa di ricercare un consenso non più ancorato alle ideologie novecentesche, foraggia l'illusione nell'onnipotenza normativa, assecondando le pulsioni dell'opinione pubblica e talvolta anche cavalcandole.

La deregolamentazione, nocciolo sostanziale della semplificazione, passa dalla porta stretta del superamento di questo substrato culturale e dalla presa d'atto che il diritto positivo non può giungere a tutto solo con un testo promulgato dal Presidente della Repubblica. Ma deregolamentare non significa creare una società senza regole, come purtroppo paventa, in modo smaccatamente strumentale, l'impostazione culturale statalista. Al di fuori del diritto positivo non c'è la legge della giungla, ma la società formata dalle innumerevoli interazioni tra gli individui.

## 5. TRE TIPI DI DEREGOLAMENTAZIONE

Di seguito, tre possibili esempi di deregolamentazione (riforme a costo zero), illustrate in forma più articolata e completa nella versione integrale del Progetto semplificazione proposto da IBL (paragrafi 5.1 - 5.3).

### 5.1 Il condominio: deregolamentazione senza abrogazione

L'ambito condominiale presenta un'elevata conflittualità: il diritto condominiale è complesso, oscuro, di applicazione ondivaga e troppo spesso lasciato nelle mani delle correnti della giurisprudenza. Ma fino a che punto lo Stato ha il compito di disciplinare la vita del condominio?

Ecco che, allora, si aprono possibili spazi di deregolamentazione senza abrogazioni. È proprio il caso della disciplina del condominio: le norme dettate dal codice civile in tale materia potrebbero restare tranquillamente in vigore, ma dovrebbero divenire integralmente derogabili ad opera di regolamenti condominiali adottati in forma contrattuale<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Negli Stati Uniti questo modello è pienamente esistente: il territorio, addirittura, non deve nemmeno essere necessariamente parte di un comune (è sufficiente che faccia parte di una contea e a sua volta

Ora, basterebbe solo rendere suppletivo il modello legale di gestione del condominio per assistere alla creazione di forme completamente innovative di gestione dei caseggiati e dei complessi immobiliari.

## **5.2. La distribuzione del farmaco: deregolamentazione mediante abrogazione**

Sebbene il farmaco non sia un bene commerciabile come ogni altro, ciò non giustifica l'impressionante reticolo normativo che è attualmente vigente nella materia della sua distribuzione. L'apertura di una farmacia è soggetta a specifica autorizzazione. Il numero delle autorizzazioni è rigidamente prefissato dalla legge in rapporto alla popolazione, sistema noto come "pianta organica delle farmacie", con una regolamentazione di dettaglio che disciplina la distanza minima tra una farmacia e l'altra, misurata per la via pedonale più breve tra soglia e soglia delle farmacie, nonché norme che permettono alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di derogare per esigenze locali.

L'ambito della disciplina della distribuzione del farmaco rappresenta il caso di procedimento di semplificazione che si può espletare esclusivamente attraverso l'abrogazione della normativa esistente, perché la sub-struttura sostanziale della normativa stessa è talmente complessa e articolata che non si potrà mai giungere a una semplificazione decente assumendola come stadio iniziale del processo.

Il presupposto culturale da cui partire è sempre lo stesso: lo Stato deve rinunciare a forme di pianificazione e di controllo, favorendo la libera iniziativa individuale e riconoscendo che un assetto di mercato nella distribuzione del farmaco tenderebbe a un'efficienza superiore rispetto ad ogni ipotesi di pianta organica. In altre parole, lo Stato dovrebbe limitarsi a tutelare gli interessi pubblici attraverso la garanzia che i farmaci vengano sempre venduti al pubblico solo da personale qualificato. L'intera disciplina attuale dovrebbe essere, dunque, abrogata.

## **5.3. Le province: deregolamentazione mediante riduzione degli enti pubblici**

Il rapporto tra complicazione normativa, da una parte, e dimensione/numero degli enti pubblici dall'altra è intuitivo e strettissimo: l'istituzione di nuovi organismi deputati a svolgere nuove funzioni di pretesa tutela di interessi legittimi o di perseguimento di finalità pubbliche rilevanti comporta l'assunzione di nuovo personale e, a sua volta, l'esistenza del personale rende estremamente complicata l'implementazione della scelta politica di abolire un determinato ente una volta che lo

---

di uno Stato) e, quindi, può dettare privatisticamente (leggasi contrattualmente) ogni norma sulla convivenza e, con alcuni limiti, sull'uso di ogni singola particella di suolo. Più di cinquanta milioni di americani vivono in borghi e città organizzate privatisticamente, perlopiù senza strutture comunali cui far capo.



stesso sia stato creato. Sovente, la presenza - nel senso preciso di esistenza - di un ente pubblico implica la creazione e/o la complicazione del quadro giuridico al solo fine di individuare un qualche compito da assegnare all'ente stesso.

Un esempio paradigmatico è costituito dalle province. Dal 1948 in poi ci si è trovati di fronte all'esistenza di un ente pubblico svuotato di senso e di competenze e ci si è quindi arrovellati disperatamente per individuare qualche lavoro da fargli svolgere.

Sotto il profilo della complicazione normativa emergono almeno tre rilievi:

- a) il frazionamento delle competenze favorisce il proliferare di conflitti tra gli enti territoriali;
- b) le disposizioni che delineano il ruolo della provincia generano, a loro volta, fiumi di leggi e regolamenti, statali e soprattutto regionali, finalizzati a dettagliare il ruolo delle province in ogni settore interessato;
- c) i procedimenti amministrativi sono artificialmente allungati e complicati proprio per garantire un ruolo a tutti gli enti potenzialmente interessati. Si pensi, ad esempio, a quanti pareri (comune, soprintendenza, provincia, regione) sono necessari per ottenere un banale permesso di costruire che implichi una variante anche modesta agli strumenti urbanistici esistenti.

In questo caso, la semplificazione tramite deregolamentazione passa necessariamente attraverso la soppressione delle Province e la redistribuzione dei compiti tra lo Stato, le Regioni e i Comuni.

Deregolamentare vuol dire, insomma, lasciare all'autonomia privata lo spazio più ampio possibile affinché si sviluppino regole spontanee, non elaborate dalla forza ma dal consenso: il significato della deregolamentazione è di procedere alla formazione delle norme imperniate sulla trattativa privata e sullo sviluppo lento di prescrizioni, anche consuetudinarie, sempre più adeguate alle fattispecie che si pongono all'attenzione degli operatori.

## **6. COME SEMPLIFICARE: RIORGANIZZAZIONE DELLO STOCK E DEI FLUSSI NORMATIVI**

Tre gli obiettivi della proposta dell'IBL:

- a) agevole reperimento della disciplina vigente tramite il raggruppamento delle norme per ambito, inteso come grande area del diritto (civile, penale, amministrativo) e per materia, come organizzazione verticale all'interno di un ambito (ad esempio, in ambito civile, la materia successoria, commerciale, societaria, contrattuale etc., o in



ambito penale, la materia contravvenzionale o dei delitti, dei reati contro la persona, contro il patrimonio etc.);

b) coordinamento della normativa mediante l'eliminazione delle antinomie e delle norme ripetute;

c) riforma della tecnica legislativa in modo da non vanificare la semplificazione già ottenuta.

La produzione normativa interessa due livelli di operatività, distinti ma connessi tra di loro: lo stock di normazione e il flusso della stessa.

È quindi necessario un duplice intervento, sia sul diritto esistente, sia sul nuovo diritto.

### **6.1. Gli interventi sullo stock normativo: quale soggetto interviene**

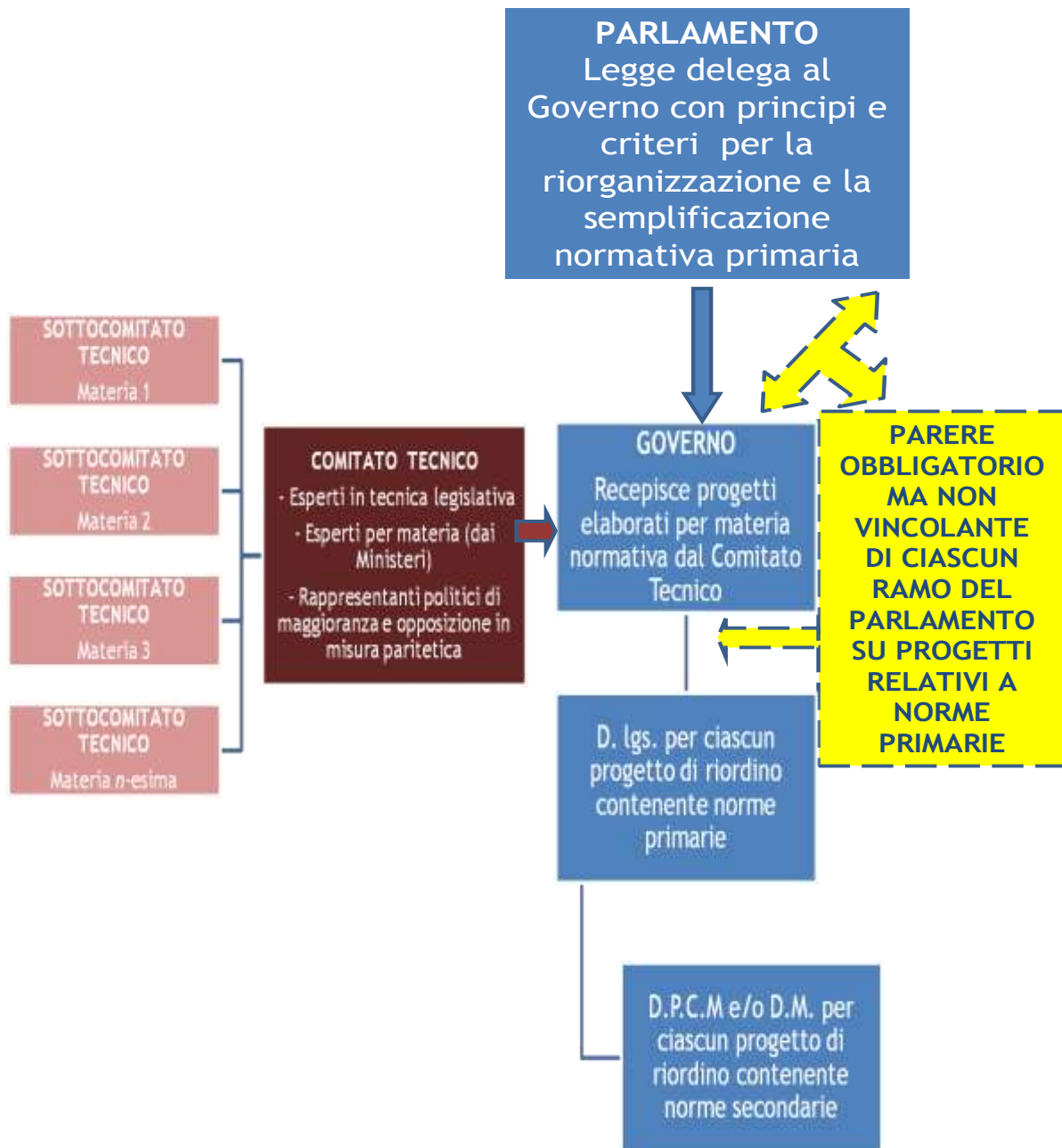
Escludendo i due approcci estremi alla questione di individuare il soggetto deputato a intervenire sullo stock normativo - l'opzione puramente tecnica (commissione di "esperti" indipendenti da Governo e Parlamento) e l'opzione puramente politica (commissione parlamentare *ad hoc*) - compiutamente illustrati nel testo integrale elaborato da IBL (paragrafo 4.1.1), più ragionevole appare la soluzione mista secondo lo schema presentato nella figura 4.

In pratica, per il raggiungimento dei tre obiettivi di cui al paragrafo precedente, l'iniziativa spetta in via esclusiva al Parlamento, che con un insieme di leggi-delega o leggi-quadro stabilisce principi e criteri ispiratori cui deve uniformarsi l'azione di riorganizzazione e semplificazione della normativa di fonte primaria (sostanzialmente quella emanata tramite legge ordinaria o altre fonti, come le direttive europee ad esempio, recepite nell'ordinamento con legge ordinaria), investendo il Governo del compito di procedere tecnicamente alla fase materiale di riorganizzazione e semplificazione.

A sua volta, il Governo non procede autonomamente all'elaborazione dei contenuti dei decreti-delegati, ma si avvale del supporto di un Comitato Tecnico creato *ad hoc*, composto di esperti di diversa estrazione nelle materie giuridiche, provenienti dal mondo accademico, dagli organi delle Amministrazioni centrali e dalle forze politiche di maggioranza e opposizione in forma paritetica.

Data la complessità e la vastità dei compiti di riorganizzazione e semplificazione, il progetto prevede che il Comitato Tecnico sia, a sua volta, organizzato in svariati Sottocomitati, ciascuno di essi specializzato in una determinata materia per poi pervenire ad un coordinamento unitario.

#### **Fig. 4 - Gli organi che intervengono sullo stock normativo**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su testo IBL.

È prevista anche l’emanazione di pareri obbligatori ma non vincolanti per il Governo da parte di ciascun ramo del Parlamento in materia di riorganizzazione di norme primarie.

Presa visione degli eventuali pareri, il processo si conclude con l’emanazione da parte del Governo dei decreti-delegati per ciascun progetto di riordino di norme primarie, con i relativi provvedimenti in forma di D.P.C.M o D.M. per i collegati progetti di riordino relativi a norme secondarie.

Naturalmente, le fasi così sinteticamente illustrate nella figura 3 presentano aspetti delicati sotto il profilo delle relazioni istituzionali nel rispetto delle regole della Costituzione sulla potestà legislativa e ovvie criticità, delle quali sono ben consapevoli i ricercatori IBL, che ne hanno dato ampia e diffusa rassegna nella versione integrale del Progetto semplificazione (parr. 4.1.1 e ss.), alla quale ancora una volta si rinvia per approfondimenti. Nessuna difficoltà appare, comunque, insormontabile.

## **6.2. Il riassetto dello stock normativo da parte del Comitato Tecnico**

In questo paragrafo si specificano i contenuti dell'azione del Comitato Tecnico. Si propone, al proposito, un procedimento a due fasi, così caratterizzate:

- a) redazione di un progetto di riassetto minimo della normativa legislativa e regolamentare;
- b) costruzione di un diritto primario vigente composto da tanti decreti delegati quanti sono i settori in cui è stata sistematizzata la legislazione, cui si collegano direttamente i testi regolamentari contenenti le norme di rango secondario, anch'essi parallelamente organizzati.

L'interazione tra le due fasi nei vari *step* in cui sono articolate, è illustrata nella figura 5.

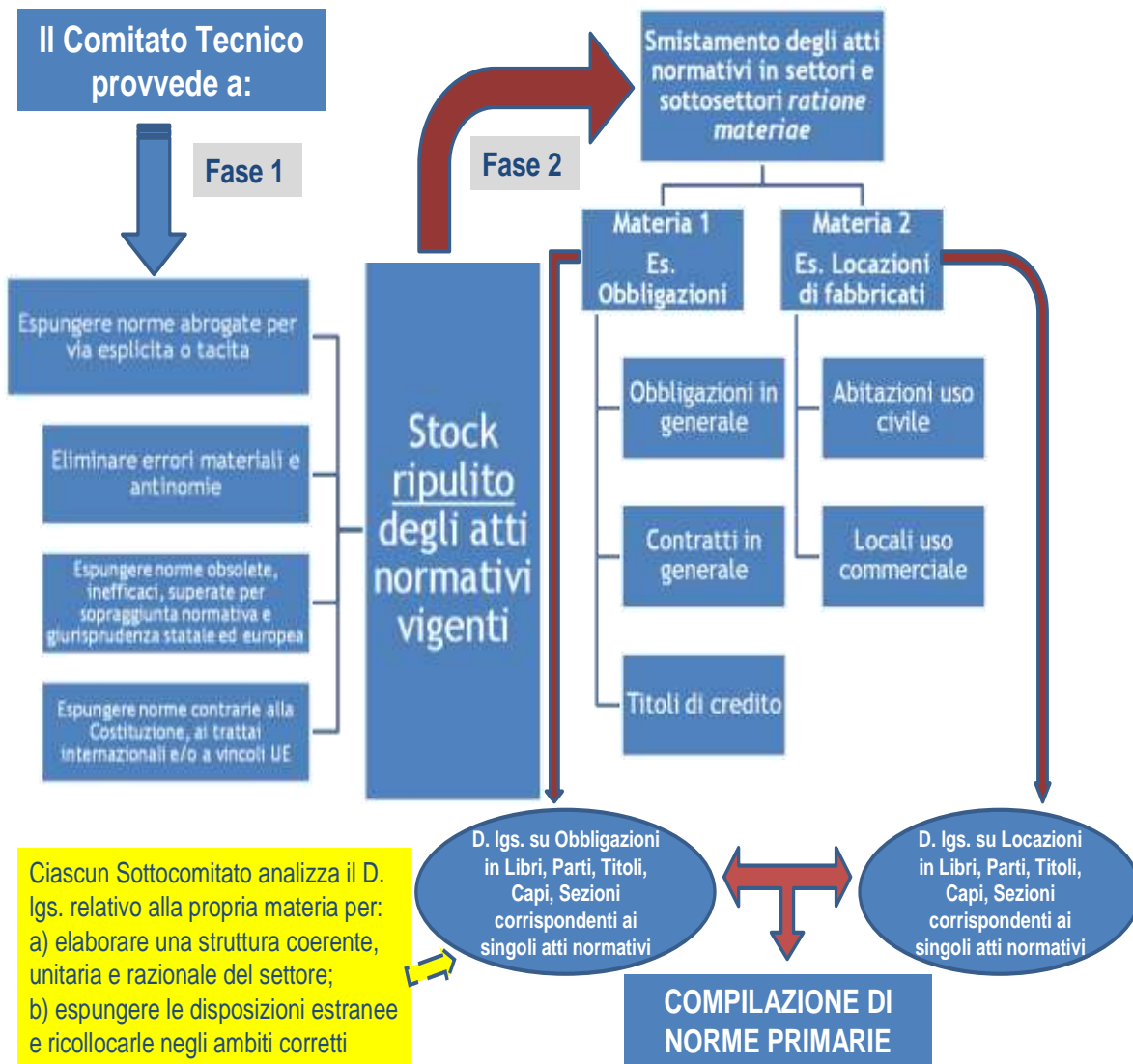
Nella prima fase, il Comitato Tecnico di cui al precedente paragrafo provvede ad un'azione di ripulitura dello stock normativo esistente. Il suo compito è di espungere dall'ordinamento norme già abrogate per via esplicita o tacita, norme obsolete, inefficaci o superate per sopravvenuta normativa e giurisprudenza interpretativa (ad esempio della Suprema Corte) di fonte statale ed europea, norme contrarie alla Costituzione, ai trattati internazionali e/o a vincoli UE ed eliminare, infine, errori materiali e antinomie.

Una volta ottenuto uno stock "ripulito" della normativa vigente, si procede ad una seconda fase, nel corso della quale il Comitato Tecnico procede ad individuare, secondo un criterio *ratione materiae*, un insieme di settori e sotto-settori normativi (l'esempio della figura 4 riguarda la materia delle obbligazioni e le relative sotto-materie: obbligazioni in generale, contratti, titoli di credito, ecc.), al fine di pervenire ad una sorta di struttura ad albero che consenta di classificare e suddividere il diritto, andando a costituire una prima versione della nuova struttura del diritto vigente.

Successivamente, il Comitato procede all'attribuzione delle leggi e dei regolamenti vigenti (facenti parte dello stock "ripulito") ai predetti settori e sotto-settori della struttura ad albero, al fine di emanare tanti decreti legislativi quante sono le materie e le sotto-materie individuate. All'interno di ciascun decreto-delegato i singoli

atti normativi di svariata fonte relativi a quella specifica materia vengono ricollocati in forma di partizioni e sub-partizioni del decreto-delegato (Libri, Parti, Titoli, Capi e Sezioni, in questo replicando la struttura, ad esempio, del Codice Civile in vigore).

**Fig. 5 - Ripulitura dello stock normativo e riallocazione degli atti per materia**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su testo IBL.

Lo “smistamento” degli atti normativi vigenti all’interno dei settori e dei sottosectori dovrà coinvolgere anche la normativa secondaria. Le compilazioni contenenti la normativa secondaria devono essere emanate dalle stesse autorità che li avevano emanati, distinguendo le compilazioni contenenti i regolamenti governativi da quelle riservate ai regolamenti ministeriali e interministeriali. Inoltre, è prevista l’indicazione,

in nota agli articoli dei testi legislativi, dei regolamenti che da questi traggono legittimità.

A questo punto, giunti ad un diritto primario vigente articolato su tanti decreti-delegati quanti sono i settori *ratione materiae* in cui è stata sistematizzata la legislazione, ciascun Sottocomitato ha il compito di analizzare il singolo decreto delegato relativo alla propria materia al fine di:

- a) elaborare una struttura coerente, unitaria e razionale del settore;
- b) espungere disposizioni estranee e ricollocarle negli ambiti corretti.

In sintesi, ad esito di questo procedimento i singoli decreti legislativi - ormai testi unici armonicamente contenenti tutta la disciplina relativa ad una singola materia - dovranno perdere la loro individualità ed essere riuniti in una compilazione. Compilazioni distinte dovrebbero essere riservate alle fonti di rango secondario: una per i regolamenti governativi e una diversa per i regolamenti ministeriali e interministeriali, che si pongono su un piano gerarchico ulteriormente subordinato.

L'approdo finale delle tre compilazioni deve necessariamente essere internet, sfruttando pienamente l'esperienza, ancora in forma provvisoria, del progetto Normattiva (<http://www.normattiva.it>). Le tre compilazioni potrebbero essere ospitate proprio in tale sito: le note di collegamento tra la compilazione di rango legislativo e le due di rango subordinato dovrebbero diventare link ipertestuali.

### 6.3. Gli interventi sul flusso normativo

L'obiettivo fondamentale è imporre al legislatore il rigoroso rispetto della compilazione<sup>11</sup> scaturente dagli interventi sullo stock: ogni nuova legge deve quindi avere la forma di novella<sup>12</sup> a tale testo. Ciò sia quando sorga la necessità di sostituire o abrogare disposizioni esistenti sia quando si voglia procedere a disciplinare un nuovo oggetto: in quest'ultima ipotesi la novella dovrebbe istituire una nuova

<sup>11</sup> Raggruppamenti non ufficiali degli atti legislativi vigenti sulla base del loro contenuto sono stati realizzati a livello regionale (sebbene in modalità profondamente diverse da quelle proposte nel presente lavoro): un esempio particolarmente completo è quello posto in essere dalla Regione Veneto, che ha cercato di riprodurre in qualche modo le *consolidations* di area angloamericana. Cfr. <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pageContainer.jsp?n=33&p=33&c=2&e=35&t=0&>. Ad ogni modo, forme di reperimento degli atti normativi facilitate attraverso la loro classificazione tematica sono normalmente presenti nei siti istituzionali delle regioni.

<sup>12</sup> Un esempio di novella, già presente nel nostro ordinamento, è quello relativo alla riforma del diritto di famiglia, operata con la legge n. 151/1975. La legge di riforma, cioè, ha sostituito il contenuto di tutti gli articoli del codice civile relativi alla famiglia, lasciandone inalterata la numerazione e la sequenza, con norme coerenti con il dettato costituzionale. Prima ancora, con la legge n. 431/1967, si era proceduto alla riforma dell'istituto dell'adozione, per consentire a minori non generati da una coppia di coniugi di acquisire lo *status* di figli legittimi della coppia, operando modifiche nella disciplina codicistica vigente e soprattutto introducendo, nel Titolo VIII del Libro I del codice civile, subito dopo l'art. 314 relativo alla pubblicità del decreto di adozione, un Capo III prima inesistente, contenente circa trenta articoli (dal 314/2 al 314/28), rubricato appunto "Dell'adozione speciale", cioè relativa a questa forma di adozione dei minori.

partizione della compilazione, inserita nel punto di quest'ultima che tratti la materia più simile.

Gli strumenti sono due: obbligo di adottare ogni nuovo atto normativo in forma di novella della compilazione che raggruppa le disposizioni del medesimo rango e manutenzione costante delle compilazioni.

A questo fine, ogni proposta di legge deve essere obbligatoriamente redatta in forma di novella della compilazione, a pena di improcedibilità o di altra forma di sanzione che renda non operativa la norma. Ne consegue la necessità di modificare i regolamenti parlamentari, stabilendo espressamente e inequivocabilmente l'inammissibilità di disposizioni contenenti norme in cui sia autorizzata, per uno specifico regolamento, una forma diversa da quella di novella alla compilazione.

Piuttosto delicata appare, invece, la questione delle revisioni periodiche delle compilazioni, considerando i rigidi limiti costituzionali circa i soggetti che possono esercitare la potestà legislativa. Nel nostro ordinamento, infatti, solo il Parlamento e il Governo, su espressa delega del primo, possono operare modifiche agli atti aventi forza di legge. Con i vigenti principi costituzionali, essendo il Comitato privo del potere d'iniziativa legislativa - né apparirebbe auspicabile attribuirgliela mediante modifica della Costituzione, pena un deficit di legittimazione democratica (elettorale) - sarebbe ineludibile un doppio passaggio, da Comitato a Governo (proposta di riforma che diventa disegno di legge) e da Governo a Parlamento per la sua discussione/approvazione. Passaggio che, di fatto, reintrodurrebbe quell'elemento di discrezionalità squisitamente politica in tutto l'iter seguito dal d.d.l., tale da indebolire o vanificare i contenuti della proposta. Una possibile soluzione potrebbe ritrovarsi in una parziale modifica della Costituzione che dovrebbe attribuire al Comitato Tecnico limitati poteri di iniziativa legislativa simili a quelli riconosciuti al Cnel, anch'esso soggetto non rappresentativo della volontà popolare.

Il lavoro del Comitato dovrebbe acquistare carattere permanente trasformandosi in opera di costante manutenzione e razionalizzazione dell'esistente, come accade praticamente in tutta l'area angloamericana e del Commonwealth.

L'unica soluzione concretamente praticabile è che il Comitato presenti necessariamente le sue proposte di riforma al Governo, il quale potrà sceglierle se farle proprie e se tradurle in un disegno di legge da presentare al Parlamento, che, a sua volta, potrà liberamente decidere se e come darvi seguito.

Sarebbe opportuno che il Comitato istituisse sessioni stabili di consultazioni pubbliche, e ciò per stimolare una comunicazione in ambedue le direzioni: dal comitato verso la popolazione e i gruppi di interesse, attraverso relazioni sullo stato della normazione cui dovrebbe essere dato il maggior eco possibile, sotto il profilo

mediatico, istituzionale e accademico, ma anche dagli operatori e dall'opinione pubblica verso il comitato, con *focus groups* tematici e spazi in cui ogni cittadino possa esprimere il proprio parere e la propria proposta di razionalizzazione e semplificazione del diritto esistente.

#### **6.4. Gli interventi sulla normazione a livello regionale e locale**

Il riassetto di stock e flusso di normazione dovrebbe comprendere anche gli ordinamenti regionali, ma, a Costituzione invariata, la riorganizzazione degli atti normativi regionali deve essere, in linea di principio, una scelta autonoma di ciascuna regione.

Dal punto di vista meramente tecnico, il riassetto delle fonti regionali non comporta particolari problemi, perché è possibile, in linea di massima, riprodurre lo schema già visto in relazione alle fonti statali.

Per garantire il raggiungimento della finalità essenziale di tutto il lavoro, cioè l'agevole reperibilità, da parte anche di non addetti ai lavori, di tutte le norme che regolano una determinata materia, è necessario uno stretto coordinamento tra le compilazioni statali e quelle regionali (nonché delle province autonome), obiettivo raggiungibile mediante un rigoroso apparato di rinvii in nota, che va immaginato anche a senso inverso, cioè a corredo delle compilazioni regionali con i riferimenti alle compilazioni statali.

Privilegiando la collocazione e la consultazione delle compilazioni via web, di fatto le note non sarebbero altro che link ipertestuali tramite i quali ogni utente potrebbe navigare agevolmente tra le compilazioni richiamate.

### **7. CONCLUSIONI. SEMPLIFICAZIONE E QUALITÀ DELLE FONTI DEL DIRITTO: LA VERA EMERGENZA NAZIONALE**

Il progetto di riassetto dello stock del diritto e della produzione normativa è certamente ambizioso, ma non è un'utopia: si tratta di una riforma perfettamente completabile, a giudizio dei ricercatori dell'IBL, in circa tre anni.

Tante le possibili obiezioni, ma tutte superabili.

Il dato oggettivo e inequivocabile che emerge dall'analisi sviluppata nei punti precedenti porta a concludere che l'impianto normativo del nostro paese è indubabilmente complicato, se non incomprensibile, tale da generare scelte arbitrarie del legislatore e incertezza nei soggetti destinatari di quelle scelte.

Dal punto di vista del legislatore si tratta di un arbitrio inconsapevole e, nella migliore delle ipotesi, la sostanziale inconoscibilità delle norme, testimoniata dalla



numerosità dei conflitti - l'Italia è uno dei paesi a più alto indice di litigiosità<sup>13</sup> - e delle correzioni *ex post*, via regolamenti e/o circolari interpretative, implica che lo stesso legislatore raramente ha contezza della portata effettiva delle modificazioni che introduce con il nuovo diritto.

A ciò, corrisponde l'estenuante processo di riorientamento degli operatori e dei soggetti incisi dal diritto rispetto alle nuove regole, un processo che non è esente da costi.

Ecco perché riteniamo che la semplificazione normativa costituisca la questione fondamentale e propedeutica rispetto a tutte le altre riforme.

Senza una precisa volontà politica questa riforma è impossibile e, in un sistema democratico, la volontà politica c'è - e permane - solo se la problematica del degrado delle fonti del diritto viene percepita come fondamentale da parte degli elettori. In realtà questa è la prima delle emergenze nazionali, è l'ostacolo che impedisce sul nascere ogni riforma: una qualche proposta per la sua soluzione dovrebbe campeggiare in tutti i programmi elettorali, senza distinzione di partito.

Rassegnarsi a che il diritto resti nella situazione attuale significa rassegnarsi al lento ed inesorabile declino italiano.

Significa non capire il senso profondo di una riforma della burocrazia (a parole auspicata da tutti) e quindi, in sostanza, non volerla. Infatti, com'è stato autorevolmente sottolineato, "Esiste un rapporto di condizionalità tra semplificazione legislativa e semplificazione amministrativa. Se il diritto è talmente confuso da essere inconoscibile, nessuna riforma renderà l'amministrazione efficiente"<sup>14</sup>.

Lamentarsi della burocrazia e dei burocrati in fondo è esercizio sterile e ormai noioso. Bisogna cambiare il modo di fare le leggi e rendere più semplice il rapporto tra cittadini e sistema delle norme giuridiche.

L'Istituto Bruno Leoni ha tracciato una strada realistica e coerente per farlo. Auspichiamo che questa proposta possa avere un seguito operativo per rendere più comprensibile, e quindi vivibile, l'Italia, tanto per le famiglie quanto per le nostre imprese.

---

<sup>13</sup> Nella definizione statistica dell'Istat, è il numero di cause civili e commerciali di primo grado sopravvenute per 1.000 abitanti. Secondo l'ultimo Report CEPEJ (The European Commission for the Efficiency of Justice), che riporta dati riferiti al 2010, l'indice di litigiosità più alto in assoluto è quello della Russia, pari al 95,5‰, con l'Italia al 40,5‰, assai vicino al 41,7‰ della Spagna, ma nettamente superiore al 19,3‰ e al 28,6‰ rispettivamente di Germania e Francia. Se a questo si aggiunge il dato del Report Doing Business sulla durata media di una controversia commerciale, citato nella Tab. 3, di 1.185 giorni contro i 395 di francesi e tedeschi, si ha una conferma della farraginosità e della eccessiva complicazione dell'apparato normativo italiano.

<sup>14</sup> Giovanni Pitruzzella, Sbloccare la macchina burocratica, Il Sole 24 ore, 5 marzo 2014.