

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NELLA PROSPETTIVA DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

di *Giuseppe Verde*

SOMMARIO: 1. L'attenzione per le vicende che attengono alla produzione normativa: dalla corretta formulazione dell'atto normativo alle questioni che investono il sistema delle fonti. – 2. I criteri per la soluzione delle antinomie e la complessità del sistema normativo. – 3. L'attività interpretativa fra art. 12 delle preleggi e «circolo ermeneutico»: l'importanza di un diritto certo e chiaro come presupposto dell'attività interpretativa. – 4. Il cittadino di fronte alla confusione normativa. – 5. I tratti istituzionali della semplificazione normativa ed il rilievo assunto dalla politica di semplificazione. – 6. Le «ragioni» che sostengono la semplificazione normativa: i richiami governativi al diritto comunitario e allo sviluppo economico. – 7. La qualità redazionale della legislazione comunitaria ed il ravvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. – 8. La semplificazione normativa comunitaria in rapporto allo sviluppo del mercato. – 9. Altri aspetti della semplificazione normativa comunitaria. – 10. Il parallelismo fra il processo di semplificazione normativa avviato nel nostro paese e il processo di semplificazione normativa comunitario. – 11. Considerazioni in merito alla politica di semplificazione avviata nel corso della XIII Legislatura.

1. L'attenzione per le vicende che attengono alla produzione normativa: dalla corretta formulazione dell'atto normativo alle questioni che investono il sistema delle fonti

Nel corso della XIII Legislatura sono state avviate alcune riforme grazie alle quali si spera di risolvere almeno parte dei problemi connessi con le tormentate vicende normative.

Infatti, è sempre più diffuso il convincimento che lo svolgimento convulso dell'attività normativa necessiti di interventi capaci di razionalizzare, per prima cosa, il procedimento di formazione della legge. Non può che ricevere consensi, poi, l'idea secondo la quale è opportuno che si pervenga ad una diminuzione quantitativa delle disposizioni normative con cui i cittadini de-

vono fare i conti e che le stesse disposizioni riguardanti la medesima materia siano «sistematiche» in un unico testo normativo. Parimenti rilevante, è che la formulazione delle stesse disposizioni sia tale da consentire una immediata percezione delle finalità che l'atto normativo si prefigge di raggiungere e che Parlamento e Governo siano consapevoli (e responsabili) anche per le conseguenze che l'atto normativo produce sulla spesa pubblica.

Fra gli atti normativi nei quali si intravede una nuova sensibilità istituzionale per le vicende che attengono alla produzione normativa, si devono menzionare, da una parte, le modifiche al regolamento della Camera dei Deputati le quali innovano la disciplina del procedimento legislativo¹ ed affidano al «Comitato per la legislazione» il compito di promuovere un rilancio qualitativo della legislazione italiana (art. 16-*bis*; art. 96-*bis*, c. 1°; art. 96-*ter*, c. 3°, del regolamento della Camera dei deputati)²; dall'altra abbiamo le pre-

¹ In particolare si tenga conto del testo riformato dell'art. 79 (ma anche degli artt. 23, 24, 25, 25-*bis*, 40, 44, 69, 79, 81, 83, 85-*bis*, 86, 87, 94, 96-*bis* e 154) del regolamento della Camera dei Deputati a detta del quale la Commissione in sede referente deve organizzare i propri lavori secondo principi di economia procedurale; grande rilievo è poi attribuito all'istruttoria legislativa, rispetto alla quale l'art. 79 richiede lo svolgimento di diverse verifiche fra cui l'accertamento della necessità dell'intervento legislativo e la definizione degli obiettivi che esso si prefigge (a riguardo, cfr. R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, 207 ss.); in particolare l'art. 79 afferma che nel corso dell'esame in sede referente, la commissione «provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la *qualità e l'efficacia delle disposizioni* contenute nel testo»; si aggiunge ancora che l'attività istruttoria deve farsi carico di accertare «l'*inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni*, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi». Sempre in tema di istruttoria legislativa si rammenti la *Lettera circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni*, pubblicata anche in *Osservatorio sulle fonti* 1997, Giappichelli, Torino, 1998, 314 ss. e reperibile via internet tramite il sito della Camera dei Deputati (www.camera.it/deputati/funzionamento/circularipresidente_precamdep10.asp) ed ora la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 avente ad oggetto: «Analisi tecnico-normativa dell'impatto e della regolamentazione», in *Gazz. Uff.*, Serie generale n. 118 del 23 maggio 2000.

Sulle recenti modifiche ai regolamenti parlamentari v. S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1998, 157 ss.; S. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?*, *ivi*, 449 ss.; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 1999, 99 ss.; V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1998; L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 2000, 101 ss.

² Ai sensi dell'art. 16-*bis*, c. 4°, del regolamento della Camera dei deputati, al Comitato per la legislazione può essere richiesto di esprimere un parere circa la «*qualità dei testi*, con riguardo alla loro *omogeneità*, alla *semplicità*, *chiarezza*, e *proprietà della loro formulazione*, nonché all'*efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente*».

visioni contenute nell'art. 20, c. 1°, l. n. 59/1997³ a cui hanno fatto seguito la legge di semplificazione per il 1998 (la l. n. 50/1999)⁴ e la legge di semplificazione per il 1999 (la l. n. 340/2000). Proprio queste ultime disposizioni di legge hanno promosso un poderoso processo di semplificazione amministrativa facendo ricorso allo strumento della delegificazione e avviando la stesura di molti testi unici⁵.

Da un primo esame delle disposizioni appena richiamate emerge l'indicazione che la mai sopita aspirazione a che la regola giuridica sia compresa da coloro ai quali essa è rivolta, è solo una delle finalità della semplificazione normativa, visto che quest'ultima, così come si sta realizzando nel nostro ordinamento, si carica di pretese che non si esauriscono genericamente nel solo obiettivo della corretta formulazione o della migliore conoscenza del dato normativo⁶. Muovendo, proprio, da quest'ultima sottolineatura pare opportuno soffermarsi sulle ragioni che sostengono il processo di semplificazione.

2. I criteri per la soluzione delle antinomie e la complessità del sistema normativo

Come è noto la produzione normativa può provenire da organi diversi e può assumere forme diverse. Per quel che concerne l'efficacia degli atti nor-

³ Su cui si veda, G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in *Osservatorio sulle fonti* 1997, Giappichelli, Torino, 1998, 239 ss.

⁴ Cfr. F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 663 ss., e soprattutto, N. LUPO, *Il primo disegno di legge annuale di semplificazione alcune note introduttive*, in *Gazzetta giuridica*, 1998, n. 39, 2 ss. e ora si veda dello stesso Autore, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁵ Su cui si veda L. ELIA, *I testi unici «governativo-legislativi» e il paradosso dei principi e dei criteri direttivi ricavabili «per implicito»*, in *Giur. cost.*, 1998, 2563 ss., e soprattutto M. MALO, *Ulteriori note in tema di testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti* 1999, Giappichelli, Torino, 2000, 181 ss., *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

⁶ Rispetto ai temi cui si accenna nel testo si tenga conto, pure del Testo unificato delle proposte di legge (A.C. 1665, 4868, 5151, e 6019) risultante dagli emendamenti approvati nella seduta del 1° settembre 1999 in seno alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, riprodotto fra i documenti pubblicati in appendice al volume *Osservatorio sulle fonti* 1999, cit., 320 ss., su cui si vedano le osservazioni critiche svolte da A. RUGGERI, *Linee emergenti e prospettive di «razionalizzazione» in tema di norme sulla normazione (a proposito di un progetto di riordino «organico» del sistema delle fonti)*, in *Rass. parl.*, 2000, 379 ss.; ID., *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2000, 396 ss.

mativi si fa riferimento a quanto disposto dal nostro ordinamento costituzionale⁷. Il dato caratterizzante il sistema delle fonti italiano è dato dalle aperture dell'ordinamento verso il basso, a favore delle autonomie territoriali, e verso l'alto, a favore di istituzioni sovranazionali. A ciò si aggiunga che il sistema non è più incentrato sull'atto normativo legge e che altri atti normativi, al pari della legge, godono del regime giuridico tipico degli atti normativi primari. Questi ultimi sono espressamente individuati dal testo costituzionale ed il loro numero non può mutare, a meno che non muti la stessa Costituzione. Diversamente avviene per gli atti normativi secondari i quali vengono ricondotti alla disponibilità dell'atto normativo primario nel rispetto, in ogni caso, di quanto disposto dai principi costituzionali⁸. Questi aspetti del sistema delle fonti possono considerarsi il patrimonio comune che rappresenta il punto di partenza e di confronto di quasi tutte le riflessioni in tema di fonti del diritto⁹. In questa sede a tali aspetti si è fatto riferimento al solo fine di richiamare l'attenzione sulla originaria complessità del sistema normativo, nel quale si constata il moltiplicarsi dei centri decisionali preposti alla produzione normativa e, conseguentemente, l'incremento del numero di atti normativi. Al pluralismo delle fonti corrispondono diversi criteri di sistemazione delle fonti stesse e ed è grazie a tali criteri che si perviene all'individuazione del diritto applicabile ad una determinata fattispecie. Su questi presupposti si potrebbe avanzare la tesi che il fenomeno della complessità normativa non riguarda il sistema delle fonti, almeno nel senso che il sistema, proprio perché si presenta ontologicamente pluralista e quindi strutturalmente complesso, si basa sui rapporti fra fonti diverse. La complicazione normativa potrebbe essere imputabile al fenomeno interpretativo (genericamente inteso), il quale non sarebbe più in grado di «costruire» il sistema giuridico¹⁰. A riguardo, però, non si può fare a meno di evidenziare come la cat-

⁷ Sul punto v. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 925 ss.

⁸ Sul numero costituzionalmente definito degli atti normativi primari, e sulla legge come fonte abilitata a fondare la legittimità degli atti normativi secondari, v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, I, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Cedam, Padova, 1984, 122 ss.

⁹ Cfr. per esempio, F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 561 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, 409 ss. G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, 39 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 71 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Il Mulino, Bologna, 1997, 117 ss.

¹⁰ L'aspetto caratterizzante il «sistema giuridico» – nel senso precisato da N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Utet, Torino, 1970, 69 ss. – è dato dal superamento delle incompati-

tiva formulazione del testo normativo, l'ambiguità delle espressioni usate dal legislatore, rappresentino un fenomeno di forte inquinamento del dato normativo ed esse stesse sono fra le prime cause che alimentano l'incertezza.

Il sistema delle fonti, come si è già detto, stabilisce i criteri necessari per risolvere le antinomie¹¹; pur tuttavia la complessità del sistema normativo è tale che non si può fare a meno di immaginare interventi che possano governare la normazione fin dal suo nascere, cioè a monte, al fine di agevolare, a valle, la comprensione dell'atto normativo e consentirne l'applicazione. Tutto ciò dovrebbe concorrere a chiarificare, nella misura in cui ciò è possibile, le intenzioni del legislatore relative all'efficacia che si vuole attribuire alle disposizioni legislative: si pensi, per esempio, all'uso delle clausole di abrogazione espressa o, ancora, alla legge statale che reca norme di grande riforma economico – sociale, in riferimento alla potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia differenziata. Il che, come è ovvio, non esclude che la formulazione delle disposizioni debba essere chiara e di facile comprensione.

Proprio il profilo dell'interpretazione e applicazione del diritto è quello nel quale si rende meglio percettibile il senso della crisi del sistema normativo. Nel momento pratico dell'applicazione della regola giuridica, di fronte alla difficoltà di appurare quale sia il diritto da applicare al caso concreto, di fronte alla insoddisfazione per come viene in generale amministrata la giustizia, dinanzi all'inefficienza dell'amministrazione pubblica, si ha la massima percezione dell'inefficacia delle disposizioni normative a comporre interessi e a regolare la vita dei consociati¹². Per questo motivo è facile additare l'atto normativo come la causa esclusiva del disagio che i cittadini giornalmente vivono. Al disagio contribuiscono anche la giurisdizione e l'amministrazione spesso chiamata a dare attuazione a disposizioni fortemente ambigue.

Non si può negare che un sistema normativo semplificato faciliti l'attività dell'interprete, mentre nell'epoca della confusione normativa l'interprete non sempre ha consapevolezza delle trasformazioni che hanno riguardato il si-

bilità tra le norme; v. V. FROSINI, *Ordinamento giuridico (filosofia del diritto)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 639 ss., 645-647; a riguardo, comunque, si tenga conto delle osservazioni svolte da R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni, I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998, 143 ss.

¹¹ Su cui v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, II ed., Giappichelli, Torino, 1999; F. MODUGNO, *Fonti del diritto*, cit., 561 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti*, cit., 409 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, cit., 39 ss.; L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 71 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti*, cit., 117 ss.

¹² Cfr. A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le «metamorfosi» dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1994, 20 ss.

stema delle fonti e non è più in grado di ricercare soluzioni interpretative proporzionate al grado di complessità raggiunto dalla normazione. È noto che *l'età della decodificazione* è quella nella quale si assiste all'irrompere della microlegislazione. In questa prospettiva si pensa che i problemi posti dal «poli-sistema» normativo possano essere risolti attraverso il ricorso alle regole care alla scuola dell'esegesi¹³. In questa sede non interessa approfondire la tesi da ultimo esposta per vagliarne l'attendibilità¹⁴; essa è stata richiamata al solo fine di far emergere come vi sia un nesso fra le dinamiche che riguardano la produzione del diritto e le funzioni preposte all'interpretazione e all'applicazione del diritto.

La sensazione che matura dalla lettura della giurisprudenza – nella quale si affrontano questioni attinenti allo svolgimento dell'*iter* logico che dovrebbe rinvenire nella disposizione («atto di potere») la norma («atto retorico»)¹⁵ – è che i criteri interpretativi utilizzati possono essere, come è noto, i più diversi, anche se, come si vedrà tra breve, quello della «interpretazione letterale» risulta essere il criterio maggiormente apprezzato, almeno, dalla giurisprudenza presa in considerazione in questo contributo¹⁶.

3. *L'attività interpretativa fra art. 12 delle preleggi e «circolo ermeneutico»: l'importanza di un diritto certo e chiaro come presupposto dell'attività interpretativa*

Come è risaputo, la disciplina posta dall'art. 12 delle disposizioni preliminari pretende di disciplinare l'attività interpretativa immaginando quale

¹³ N. IRTI, *L'età della decodificazione*, III ed., Giuffrè, Milano, 1989, *passim*.

¹⁴ La complessità delle problematiche connesse con il tema dell'interpretazione suggerisce di rinviare a quanto oggetto delle trattazioni di G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu e F. Messineo, I, t. 2, Giuffrè, Milano, 1980, e, da ultimo, di F. VIOLA-G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1999 (in particolare il secondo e il quarto capitolo).

¹⁵ Qui è d'obbligo il richiamo a V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 195 ss. dalla cui ricostruzione muove l'approfondimento teorico di R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 50-51 a cui si fa riferimento nel testo richiamando la distinzione fra «atto di potere» e «atto retorico».

¹⁶ Cfr. T.A.R.-Toscana, sent. 9 febbraio 1979, n. 84, in *Trib. amm. reg.*, 1979, 1242 ss.; Cons. Stato, IV, 29 febbraio 1996, n. 222, in *Foro amm.*, 1996, 488 ss.; Cons. Stato, II, 18 ottobre 1995, n. 2527/95, in *Cons. Stato*, 1997, 1629 (s.m.); Corte dei Conti, sez. contr., 13 novembre 1996, n. 145, in *Cons. Stato*, 1997, 276 (s.m.).

debba essere il percorso che l'interprete segue nella ricerca del diritto da applicare. Le dinamiche che si determinano fra l'interprete e il testo sono, comunque, determinate sempre dal caso concreto che attende una soluzione.

Quanto appena detto consente di rammentare che fra le molte ricostruzioni dottrinali, nelle quali si affronta lo studio dell'interpretazione giuridica, ha un particolare valore quella nella quale l'interprete, mosso dalle problematiche del caso da risolvere, si dirige al diritto per poi tornare al caso concreto per risolverlo. Si tratta di un vero e proprio «circolo ermeneutico» che nasce dal caso e che a questo ritorna. È per questa ragione che si dice che il caso concreto, come «accadimento problematico», può ricevere soluzioni diverse; esso, quindi, esercita una pressione sul diritto affinché il giudice pervenga – nel momento della soluzione della lite – alla decisione che contestualmente contempra le ragioni del diritto con le ragioni del caso concreto. Si determina, così, un dinamismo tra caso concreto e diritto nel quale l'interprete svolge un ruolo delicatissimo: egli è tenuto a rintracciare una decisione sostanzialmente giusta perché capace di farsi carico degli interessi concreti che attendono di essere ricomposti, secondo quanto disposto dal diritto positivo in sintonia con le esigenze poste dal caso. In molti casi è lo stesso legislatore che affida all'interprete quel compito che esso non è riuscito a svolgere. Si pensi a tutte le volte nelle quali si usano espressioni del tipo «buon costume», «buon padre di famiglia» o «buona fede», espressioni queste grazie alle quali si autorizzano i «casi e le loro esigenze a farsi largo per ottenere riconoscimento»¹⁷.

Questa prospettiva dimostra che l'attività interpretativa si svolge al di là di quanto disposto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile. Infatti, la soluzione giusta non deriva dall'interpretazione della disposizione normativa secondo quanto stabilito dalle preleggi; l'interprete condivide con i soggetti che sono in lite un patrimonio comune di significati e di valori ed è attraverso l'uso di «categorie di senso» e di «categorie di valore» che egli è in grado di valutare le dinamiche del caso concreto e rintracciare la decisione giusta. La scelta del criterio interpretativo segue, nei fatti, la decisione. Allora, il riferimento all'interpretazione letterale, all'intenzione del legislatore e via discorrendo, è funzionale al ragionamento in virtù del quale la decisione pretende di giustificarsi¹⁸.

¹⁷ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 186-187.

¹⁸ In merito alle tematiche riferite si reputa opportuno circoscrivere i richiami ad alcuni scritti di G. ZAGREBELSKY (*La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 39 ss., – *ivi*, ulteriori indicazioni bibliografiche –, *Diritto costituzionale*, cit., 68 ss., *Il diritto mite*, cit., 180 ss.), e recentemente, si v. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 1 ss.

La prospettiva appena delineata è in grado di spiegare come nella giurisprudenza spesso si preferisce risolvere la lite più che discutere del metodo interpretativo. Quanto poi alla giurisprudenza che più direttamente si preoccupa di definire i criteri ermeneutici applicati al fine della soluzione della controversia, essa si presenta estremamente frastagliata. Si potrebbe essere tentati di definire tale giurisprudenza come palesemente contraddittoria, pur tuttavia la definizione non è esatta perché i criteri interpretativi seguiti sono solo argomenti utilizzati per sostenere una decisione che sia capace di risolvere i nodi problematici posti dal caso concreto, secondo quelle che sono le esigenze poste dal diritto.

Fra gli aspetti più significativi di quest'ultima giurisprudenza, va segnalato il riferimento ai lavori preparatori rispetto ai quali si registrano due orientamenti opposti: alcune pronunzie negano che i lavori preparatori possano avere un qualche valore interpretativo¹⁹, altre, al contrario ritengono che i lavori preparatori rivestano un particolare significato al fine dell'interpretazione della disposizione²⁰.

Lo stesso ordine di considerazioni potrebbe essere rivolto anche all'interpretazione letterale. Pur tuttavia l'incidenza del criterio da ultimo menzionato è significativa del fatto che l'*iter* interpretativo si semplifica di molto tutte quelle volte nelle quali il dato formale è formulato in modo chiaro e preciso. Questo non significa che la disposizione chiara non necessiti di essere interpretata, ma che il «circolo ermeneutico» si realizza con più facilità che non quando il diritto da applicare risulta essere, per qualsiasi ragione, incerto²¹.

¹⁹ In linea generale l'indirizzo giurisprudenziale in questione muove dall'affermazione che «le norme vivono nell'ordinamento nel contenuto risultante dall'applicazione fattane dal giudice», infatti «... i lavori preparatori ... pur non essendo privi di rilievo, non rivestono tuttavia importanza decisiva ai fini della ricostruzione del significato da attribuire alle norme giuridiche, poiché queste, una volta emanate, assumono un valore autonomo e vanno quindi interpretate non già secondo le opinioni personali dei partecipanti alla loro elaborazione ma secondo il contenuto che risulta dalla loro formulazione e dal sistema nel quale sono inserite» (così, C. cost., sent. (4 gennaio) 18 gennaio 1977, n. 34, in *Giur. cost.*, 1977, 115 ss., anche se la stessa Corte costituzionale – sent. n. 138/1972 – ritiene che i lavori preparatori non siano privi di una qualche rilevanza) e nella giurisprudenza comune è confermato dalle seguenti decisioni: Cass. civ., sez. I, sent. 10 febbraio 1971, n. 339, in *Rass. avv. St.*, 1971, I, 607 ss. e in *Giur. it.*, 1971, I, 1163 ss.; sent. 27 maggio 1971, n. 1571, in *Foro it.*, 1972, I, 160 ss.; sez. un., sent. 21 maggio 1973, n. 1455, in *Foro it.*, 1973, I, 2443 ss. e in *Giust. civ.*, 1973, I, 1075 ss.

²⁰ Cfr. Cass., sez. un., sent. 1° marzo 1971, n. 507, in *Giust. civ.*, 1971, I, 669; Cons. Stato, IV, sent. 15 febbraio 1972, n. 101, in *Riv. leg. fisc.*, 1972, 1582 ss.; Cass. civ., sez. II, sent. 19 maggio 1975, n. 1955, in *Foro it.*, 1975, I, 2244 ss.; sez. lav., sent. 8 giugno 1979, n. 3276, in *Foro it.*, 1979, I, 1998 ss. e in *Giust. civ.*, 1979, I, 1616 ss.

²¹ Si consideri, per esempio, il richiamo che la giurisprudenza recente opera al bisogno che il diritto relativo ad un determinato settore dell'ordinamento sia contenuto in un unico testo nor-

Non si può, allora, ritenere estranea rispetto al processo di semplificazione normativa la considerazione che bisogna «evitare il ricorso a formule legislative descrittive di più fattispecie» mentre il richiamo puntuale di singole fattispecie rende «più agevole il lavoro dell'interprete e degli operatori giudiziari» e salvaguarda «il bene essenziale della chiarezza normativa»²². La giurisdizione e l'amministrazione sono in grado di gestire il dubbio interpretativo, ma dove la complessità raggiunge livelli esasperati non si può fare a meno di pensare che si determini un doppio ordine di conseguenze: il giudice, infatti, si ritrova «in una posizione di maggiore soggezione formale alle norme positive, ma, allo stesso tempo, di maggiore libertà sostanziale nell'atto del decidere»²³. È come se, in riferimento agli aspetti intrinseci della legislazione, l'ordinamento non fosse capace di riconoscere pienamente il valore della razionalità nella legislazione come una precondizione di esistenza dell'ordinamento stesso. Ripercorrendo per larghe linee la giurisprudenza costituzionale più recente è possibile cogliere più di un richiamo alla «certezza del diritto», pur tuttavia ciò non è sufficiente per potere affermare che la legislazione soggiace ad un obbligo costituzionale di coerenza e intrinseca razionalità. Per richiamare solo alcuni dei passaggi giurisprudenziali più significativi, si rammenta che nei rapporti fra diritto comunitario e legislazione regionale, la Corte costituzionale ritiene che il valore della certezza del diritto escluda la possibilità che la deliberazione legislativa regionale in contrasto con il diritto comunitario possa legittimamente divenire legge regionale²⁴. Nel conte-

mativo: Cons. Stato, III, 28 ottobre 1997, n. 1407/97, in *Cons. Stato*, 1997, 1474 ss.; Cons. St., sezione consultiva per gli atti normativi, 9 giugno 1997, n. 21/97, in *Cons. Stato*, 1997, 505 ss.

²² Così, C. cost., sent. (17 ottobre) 30 ottobre 1996, n. 364, in *Giur. cost.*, 1996, 3181 ss., spec., 3186. Quanto riferito nel testo non deve ingenerare nel lettore la convinzione secondo la quale il processo di semplificazione possa far riemergere l'idea che l'attività interpretativa perda quel carattere creativo che la dottrina più recente le riconosce. L'avviata stesura di molti testi unici potrebbe essere, infatti, l'occasione per prospettare una nuova età della codificazione il cui tratto caratterizzante è dato poi dal forte vincolo che ne deriva per l'interprete a rispettare la volontà del legislatore. Pur tuttavia, il pluralismo sociale che si riflette nel pluralismo delle fonti del diritto non lascia spazi per immaginare un ritorno al passato nel quale l'ordinamento professa, fra gli altri, anche il «dogma della completezza» come diretta conseguenza della struttura codicistica (su cui v. N. BOBBIO, *Teoria*, cit., 125 ss.; ed anche G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria. Lezioni introduttive*, Giappichelli, Torino, II ed., 1988, 26 ss.). Si deve ritenere che l'attività interpretativa è destinata a strutturarsi in modo diverso rispetto alla visione illuministica del giudice «bocca della legge» ciò è conseguenza di molte ragioni che in questo contributo non possono essere valutate e, anche per questa ragione, si rinvia agli scritti già in precedenza richiamati di G. SILVESTRI, *Giustizia*, cit., 6 ss. e di F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto*, cit., 139-148 e 156-163.

²³ G. SILVESTRI, *Giustizia*, cit.

²⁴ Cfr. C. cost., sent. (7 novembre) 10 novembre, n. 384, in *Giur. cost.*, 1994, 3449 ss., con note di F. SORRENTINO-F. BIENINTESI-F. DONATI-E. GIANFRANCESCO-P. GIANGASPERO; C. cost., sent. (20 marzo) 31 marzo 1995, n. 94, in *Giur. cost.*, 1995, 788 ss.

sto del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo grande attenzione è attribuita alla formulazione del quesito sotto il profilo della inadeguatezza, dell'incongruenza, della omogeneità e della chiarezza²⁵; altro profilo è poi quello della certezza della normativa di risulta²⁶. Ancora la Corte ha affermato che «non si può intraprendere una iniziativa di decriminalizzazione – che presenta carattere omogeneo nelle previsioni, nel bene tutelato e nelle sanzioni irrogabili – senza completare in modo coerente le statuizioni, pena l'arbitrarietà di quelle non uniformi. La disposizione denunciata va quindi dichiarata illegittima per contrasto con i principi di ragionevolezza, e di razionalità della legislazione, desumibili dall'art. 3 Cost.»²⁷. L'esigenza di razionalità però non diviene un valore in sé, se non per il profilo della coerenza intrinseca dell'ordinamento, aspetto quest'ultimo riconducibile ad uno dei risvolti del giudizio di ragionevolezza della legge²⁸. È evidente che il valore della razionalità dovrebbe presiedere alla produzione normativa sostenendo così l'attività interpretativa chiamata al momento dell'applicazione del diritto alla costruzione del sistema normativo. Dinanzi a questo limite l'ordinamento vive il dubbio interpretativo generato dalla complessità normativa come un aspetto fisiologico del sistema normativo, destinato ad essere risolto dal giudice²⁹.

4. Il cittadino di fronte alla confusione normativa

Si è fatto cenno alla struttura ontologicamente pluralista del sistema delle fonti e nel paragrafo precedente si è evidenziato come l'attività interpre-

²⁵ V. C. cost., sentt. (3 febbraio) 7 febbraio 2000, nn. 35, 36, 38, 40, in *Giur. cost.*, 2000, 272 ss., 281 ss., 306 ss., 319 ss.; cfr. A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Giappichelli, Torino, 1999, 453 ss., spec., 486 ss.

²⁶ C. cost., sent. (3 febbraio) 7 febbraio 2000, n. 31, in *Giur. cost.*, 2000, 215 ss., *ivi* i commenti di R. BIN-CEROSE-G. BASCHERINI.

²⁷ C. cost., sent. (21 febbraio) 27 febbraio 1996, n. 52, in *Giur. cost.*, 1996, 366 ss., spec., 369, con nota di M. LUCIANI, *Una legislazione penale più coerente*, 370; v. C. cost., sent. (17 gennaio) 27 gennaio 2000, n. 20, in *Giur. cost.*, 2000, 145 ss.

²⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 148-151; G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 128 ss., spec., 143.

²⁹ V. C. cost., sent. (17 ottobre) 30 ottobre 1996, n. 364, cit., 3186; C. cost., ord. (23 maggio) 12 giugno 1991, n. 274, in *Giur. cost.*, 1991, 2176 ss., spec., 2178; C. cost., ord. (11 luglio) 23 luglio 1991, n. 372, *ivi*, 2936 ss.; C. cost., sent. (28 gennaio) 10 febbraio 1993, n. 39, in *Giur. cost.*, 1993, 280 ss., spec., 289.

tativa entri in relazione con i testi normativi che potenzialmente pretendono tutti di disciplinare un qualche aspetto richiamato nella fattispecie. La semplificazione normativa è destinata a fornire all'interprete una struttura normativa di riferimento che dovrebbe contribuire a sostenere l'attività interpretativa nella soluzione del caso concreto³⁰. Il processo interpretativo si avvale dei criteri preposti nel nostro ordinamento alla risoluzione delle antinomie fra le fonti normative. In questa prospettiva, la semplificazione può contribuire all'obiettivo della certezza del diritto ove solo si pensi al ricorso – cui si è già fatto un cenno – alle clausole di abrogazione esplicita.

L'importanza di tutto ciò è avvalorata dalla considerazione realistica dei problemi che ogni giorno i cittadini comuni affrontano nel momento nel quale devono confrontarsi (per interpretare e applicare) con un qualsiasi atto normativo. La stratificazione di atti normativi succedutisi nel tempo, richiamati, sostituiti, modificati, autenticamente interpretati, un linguaggio spesso incomprensibile, rappresentano un muro fra cittadini e istituzioni ed, in quanto tali, ingenerano un rifiuto spontaneo per tutto ciò che proviene dai pubblici poteri. È come se le istituzioni dessero per scontato che l'atto normativo non si dirige più ai cittadini ma a corporazioni, organismi di varia natura, gruppi organizzati esponenziali di interessi, i quali provvedono poi a «filtrare» l'atto per coloro che dovrebbero essere i loro naturali destinatari. A ciò si aggiunga che tali atti normativi producono i loro effetti tipici indipendentemente dai dubbi di legittimità connessi con il mancato rispetto dei principi che fondano la teoria delle fonti del diritto, e ciò avviene almeno fino al momento in cui non ci sarà l'intervento giurisdizionale finalizzato alla ricomposizione del sistema e alla salvaguardia dell'ordinamento.

In riferimento alle questioni che sono state fin qui tratteggiate, si nota come esse siano state affrontate nell'ampio dibattito sulle tecniche preposte al miglioramento della qualità dei testi normativi³¹, anche se le soluzioni che ma-

³⁰ Si tenga conto, per esempio, delle regole e delle raccomandazioni per la redazione dei testi normativi, le quali attengono sia alla struttura dall'atto normativo, che al suo linguaggio ed anche alle relazioni che si determinano fra norme, su questi aspetti, v. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, 89 ss.

³¹ L'interesse che suscita il tema del *drafting* è comprovato dal rilevante numero di contributi che a tale tema si riferiscono; circoscrivendo i richiami bibliografici a soli alcuni degli scritti apparsi fra il 1990 e il momento in cui si scrive, si v. S. BARTOLE, *Lezioni di tecnica legislativa*, (II ed.), Cedam, Padova, 1990; S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 307 ss.; G.U. RESCIGNO, *Tecniche legislative*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993; ID., *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione dei testi normativi, adottata dalla conferenza dei presidenti dei consigli regionali*, in *Foro it.*, 1993, V, 34 ss.; ID., *Tipi di atto normativo secondo criteri utili all'applicazione delle tecniche legislative*, in *Rass. parl.*, 1997, 195 ss.; C. D'ORTA-V. DI PORTO, *L'attività di drafting legislativo: strutture, regole, strumenti*, in

turano nel contesto di queste ultime riflessioni spesso non sono idonee a risolvere in modo definitivo i problemi strutturali del nostro sistema normativo.

Su un altro versante si colloca la tesi secondo cui senza una razionalizzazione dei percorsi della normazione, non si può superare quella immagine dello Stato visto come «una creatura ambigua, irragionevole, lontana» e ciò perché molte delle sue leggi, per la loro stessa struttura, sono effettivamente leggi «oscuire»³². La caratteristica principale di tali leggi è proprio quella di non essere «rispettose della garanzia di libertà dei cittadini, tra cui, prima, la libertà di essere informati circa i fatti dei poteri pubblici»³³; in questo senso si può pure ammettere la «incostituzionalità delle leggi incomprensibili» in ragione della pretesa dei cittadini a conoscere il diritto assumendo quest'ultimo dato come aspetto irrinunciabile per l'esistenza dello stesso ordinamento³⁴, si può ancora aggiungere che il legislatore soggiace all'applicazione delle «regole della comunicazione linguistica» e che attraverso esse si esprime un «prerequisito della produzione giuridica» essenziale per la costruzione dell'ordinamento giuridico³⁵.

Rass. parl., 1995, 79 ss.; M. AINIS-R. PAGANO, *Guida bibliografica al drafting*, in *Rass. parl.*, 1995, 15 ss.; M. AINIS, *Una finestra sulla qualità delle leggi*, in *Rass. parl.*, 1996, 189 ss.; H. SCHÄFFER, *Per una legislazione vicina al cittadino. Le vie per una legge migliore*, in *Nomos*, 1996, 17 ss.; G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1034 ss.; A. FERRI, *Il miglioramento della produzione della legge nell'ambito dell'attività di coordinamento legislativo*, Giappichelli, Torino, 1997; R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, 148 ss.; ID., *Il drafting come metodo della normazione*, in A. TRAVERSA-A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Quaderni della Rassegna parlamentare, Giuffrè, Milano, 1998, 281 ss.; L. PEGORARO-A. RINELLA, *Legislazione e procedimento formativo della legge nella prospettiva di revisione costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1998, 17 ss.; M. GOLA, *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in *L'effettività tra sistema della fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Quaderni dell'Effettività, ricerche dirette da A. Bardusco e F. Pizzetti, Giuffrè, Milano, 1998, 1 ss.; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit. (con un'ampia e articolata guida bibliografica articolata per voci, *ivi*, 311 ss.); si v. i contributi raccolti nel volume P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1999 e di quelli apparsi nel numero monografico (*Il drafting sostanziale e la copertura amministrativa delle leggi*) della *Riv. trim. sc. amm.*, 1/1999; A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Utet, Torino, 1999 (in particolare i primi due capitoli); P. BILANCIA, *Il linguaggio normativo. Tecniche di redazione dei testi*, in V. ITALIA (a cura di), *Tecniche di redazione degli atti normativi ed amministrativi comunali e provinciali*, Giuffrè, Milano, 2000, 83 ss.

³² Al lettore non sarà sfuggito il voluto richiamo al noto saggio monografico di M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

³³ Queste parole sono tratte dal Rapporto Giannini sullo stato della pubblica amministrazione del 1979 pubblicato anche in *Foro amm.*, 1979, 2667 ss. e in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 722 ss.

³⁴ In questi termini v. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 123 ss.

³⁵ M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, I, Cedam, Padova, 1995, 1 ss., spec. 43-46.

Pur tuttavia i percorsi istituzionali della semplificazione normativa presentano una fisionomia precisa grazie alla quale si può dire che la semplificazione normativa va ben al di là dell'ambito di ciò che sinteticamente si esprime con il termine *drafting*, e che essa si muove su un piano diverso da quello nel quale si concretizza e si afferma il diritto del cittadino a conoscere e sapere ciò che prescrivono gli atti normativi³⁶.

5. I tratti istituzionali della semplificazione normativa ed il rilievo assunto dalla politica di semplificazione

Rispetto agli interventi tecnici azionabili al fine di migliorare i testi normativi, il processo di semplificazione normativa, avviato con la l. n. 59/1997 e proseguito nelle ll. nn. 50/1999 e 340/2000, assume caratteristiche che sono indipendenti dal rispetto delle norme di redazione tecnica dei testi normativi. Infatti, la politica di semplificazione, nel momento stesso in cui prescinde dalle finalità che si vogliono perseguire con singoli interventi di semplificazione, si trasforma in una *policy*³⁷.

Il rilievo «istituzionale» della politica di semplificazione si lega proprio al percorso disegnato dall'art. 20, c. 1°, l. n. 59/1997, articolo il quale immagina una legge annuale di semplificazione riproponendo, così, anche per la semplificazione la ritualità che caratterizza la «manovra di bilancio» o la «legge comunitaria»; si tenga conto, poi, che, al programma di riordino delle norme legislative e regolamentari provvede il Governo sulla base degli «indirizzi previamente definiti entro il 30 giugno 1999 dalle Camere sulla base di una relazione presentata dal Governo» così come stabilito dall'art. 7, c. 1°, della legge di semplificazione per il 1998 (l. n. 50/1999).

È significativo che ciascuna Camera abbia sottolineato nella Relazione al-

³⁶ Sul punto si tenga conto del significativo richiamo contenuto nel documento *Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione* elaborato dalla CONFERENZA DEI PRESIDENTI DEI PARLAMENTI APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA, Lisbona, maggio 1999, 4 (ora anche in *Osservatorio sulle fonti* 1999, cit., 302 ss.) al rapporto fra complessità normativa e democrazia; si afferma infatti che «gli effetti della complessità intaccano il funzionamento della democrazia agli occhi dei cittadini. Dal punto di vista dei cittadini sono infatti seriamente minacciate quelle condizioni di conoscibilità, trasparenza e responsabilità che sostituiscono la sostanza della democrazia nell'esercizio concreto del potere».

³⁷ Su questo aspetto si rinvia alle stimolanti considerazioni di G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, cit., 193; cfr. G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, 773 ss.

l'assemblea, in sede di esame della *Relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, il significato istituzionale dell'attività di semplificazione³⁸. In particolare, la Commissione speciale istituita presso la Camera dei Deputati muove dal «grande rilievo istituzionale che sta progressivamente assumendo – non solo in Italia – il problema della semplificazione normativa e del coordinamento tra le fonti e i centri di produzione normativa», ed afferma che «la politica di riordino e di semplificazione investe tutti i settori dell'ordinamento e ha le caratteristiche di una *politica generale unificata da finalità di carattere permanente*», dal momento che «il risanamento della legislazione sta diventando un interesse condiviso dalla comunità nazionale, che chiama all'impegno allo stesso tempo la maggioranza e le opposizioni»³⁹. La Commissione affari costituzionali del Senato richiama, nel contesto del medesimo percorso parlamentare, l'attenzione sulla necessità che vi sia un «equilibrio di ruoli fra Parlamento e Governo» lungo lo svolgimento dell'attività di riordino normativo, ritenuto ciò necessario presupposto per «assicurare ai cittadini un diritto che abbia i caratteri necessari della modernità giuridica: un diritto necessario, certo, proporzionato e commisurato al principio di sussidiarietà»⁴⁰.

Come si vede, superamento – ma non abbandono – degli aspetti tecnici

³⁸ Per quanto attiene all'esame parlamentare della relazione governativa per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari (art. 7, c. 1°, l. n. 50/1999) si tenga conto che al Senato la relazione è stata assegnata alla Commissione affari costituzionali ed è accompagnata dai pareri delle altre commissioni permanenti e della giunta per gli affari delle Comunità europee; per quanto riguarda la Camera dei Deputati, dopo una riunione congiunta, ai sensi dell'art. 16-bis, c. 7°, del regolamento, del Comitato della legislazione e della Giunta per il regolamento, si è deciso di istituire una commissione speciale composta da 33 deputati alla quale è stato affidato il compito di esaminare la relazione governativa, dopo aver acquisito il parere espresso dalle commissioni permanenti (su tutti questi aspetti si rinvia alla attenta ricostruzione di N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., 48-49). L'esame parlamentare si è concluso con l'approvazione di due risoluzioni (Atti parlamentari - Camera dei Deputati, XIII LEGISLATURA - Allegato A ai resoconti parlamentari - seduta del 19 ottobre 1999, n. 606; Senato della Repubblica - XIII LEGISLATURA - 717 Seduta - Assemblea - Allegato A - 24 novembre 1999) su cui v. L. GIANNITI, *Le risoluzioni parlamentari sul programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, in *Quad. cost.*, 2000, 517 ss.

³⁹ ATTI PARLAMENTARI - XIII LEGISLATURA, Camera dei Deputati, doc. XXVII n. 5-A; Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, Relazione all'Assemblea, presentata alla Presidenza il 13 ottobre 1999 ai sensi dell'art. 143, c. 1°, del regolamento, relatore Cerulli Irelli, 7.

⁴⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA - XIII LEGISLATURA, doc. XXVII, n. 5-A, Relazione della Prima commissione permanente, relatore Manzella, Comunicata alla Presidenza il 12 ottobre 1999, concernente la Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, 6.

applicati alla normazione⁴¹, attenzione all'equilibrio istituzionale tra Parlamento e Governo nella consapevolezza che la produzione normativa finisce con gravitare sempre più nell'orbita dell'esecutivo, rilievo politico-generale della semplificazione che dovrebbe mettere a riparo le riforme avviate dagli aspri contrasti fra maggioranza e opposizione, nessun cenno diretto ai destinatari degli atti normativi, a meno che non si tratti di imprese o soggetti economici.

6. Le «ragioni» che sostengono la semplificazione normativa: i richiami governativi al diritto comunitario e allo sviluppo economico

Gli atti parlamentari richiamati nel precedente paragrafo lasciano intravedere le ragioni che sostengono il processo di semplificazione avviato nel nostro paese. Diversi richiami vengono effettuati alla legislazione di altri paesi industrializzati e al diritto comunitario. In particolare, nella *Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* il primo passaggio è volto a sottolineare, con una particolare enfasi, che «l'iniziativa del Governo in materia di redazione di testi unici, semplificazione e delegificazione è strettamente connessa ai processi che Unione Europea, Ocse, Fmi, Wto e molti altri Paesi economicamente più sviluppati hanno di recente intrapreso in materia di riforma della regolazione» e si ha modo di precisare, in riferimento all'esperienza statunitense, che «gli effetti delle politiche di *Regulatory reform* sono evidenti in termini economici ... la riforma Clinton – Gore ha già prodotto risparmi per i cittadini e le imprese tra i 42 e i 54 miliardi» di dollari. Per l'Europa la complicazione normativa assorbirebbe una ricchezza pari a 540 miliardi di Ecu, mentre lo sviluppo delle politiche di concorrenza ha determinato un incremento del PIL, fra il 1987 e il 1993, dell'1,5%⁴².

⁴¹ In riferimento al problema della «complessità della legislazione» e alle soluzioni individuabili nel contesto degli interventi tecnici, si tenga conto che nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, Parte I: dati e tendenze, II/1999, 30 giugno 1999, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione - Camera dei Deputati - Servizio studi, si nota che «viene così superata una precedente impostazione che ha concepito il problema – della complessità della legislazione – in termini di tecnica della legislazione (redazione, cognizione, semplificazione delle norme o “drafting”) e di strumentazione accessoria al processo decisionale. Conseguentemente il problema di rendere funzionanti e sostenibili per i cittadini sistemi normativi già molto estesi e in continua crescita è ormai una finalità politica e non più prevalentemente tecnica».

⁴² *Relazione del governo al parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* (articolo 7, c. 1°, l. 8 marzo 1999, n. 50), presentata dal Sottosegre-

Le ragioni della semplificazione appaiono ancora più chiare leggendo alcuni passi del Patto sociale per lo sviluppo e il lavoro, il quale è stato sottoscritto dal Governo e dalle Parti sociali il 22 dicembre 1998, inviato ai presidenti dei due rami del Parlamento il 23 dicembre, approvato dal Senato e dalla Camera dei Deputati con due risoluzioni di maggioranza rispettivamente del 13 gennaio e 14 gennaio 1999⁴³. Il Patto ha rappresentato il «cuore» della politica economica dei governi D'Alema e Amato, e in esso è dato cogliere un forte legame tra gli obiettivi principali stabiliti e gli strumenti idonei a perseguirli. Fra questi ultimi un certo rilievo occupa il tema della semplificazione normativa. Infatti, si richiamano le «leggi Bassanini» come leggi che hanno promosso un poderoso processo di ammodernamento della pubblica amministrazione e, su questi presupposti, il Governo si impegna nel «proseguimento dell'azione di delegificazione, semplificazione e razionalizzazione normativa». Tale impegno governativo è, poi, sottoposto ad una verifica volta ad accertare quale sia lo stato di attuazione del Patto, grazie all'attivazione di un *Osservatorio sulle semplificazioni*, costituito con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 1999⁴⁴.

Prende, così, sempre più consistenza l'idea che la semplificazione normativa sia un passaggio obbligato che il paese deve effettuare nello sforzo di ammodernamento del sistema istituzionale alle ragioni del mercato. È su questa via che si intrecciano i percorsi della semplificazione normativa e della riforma amministrativa. È, infatti, necessario che parimenti si proceda ad una

tario di Stato alla Presidenza del consiglio dei ministri il 6 luglio 1999, Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE - DOCUMENTI, doc. XXVII, n. 5; la suddetta Relazione è stata ripubblicata in appendice al commento di N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., 267 ss.

⁴³ Il testo integrale del Patto sociale per lo sviluppo e il lavoro si trova a: www.palazzochigi.it/patto-sociale/documento/testo-completo.html.

Per quanto attiene all'iter parlamentare del Patto si rinvia alle sempre attente considerazioni di N. LUPO, *Il «patto sociale» in Parlamento*, in *Rass. parl.*, 1999, 665 ss.; in generale, sull'importanza della negoziazione v. F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, I, *Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 94 ss.; da ultimo le considerazioni di, R. BING. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 72 e di F. CARINCI, *Storia e cronaca di un convivenza: Parlamento e concertazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 35 ss.; sul fatto che nello specifico il patto esprime una convergenza sulle regole da applicare ma non impegna le parti ad avere medesime convinzioni circa il tipo di sviluppo economico e sulle priorità v. M. REGINI, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 149 ss.

⁴⁴ Il decreto in questione non è stato mai pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana è comunque rintracciabile su internet al sito: www.palazzochigi.it/governo/faq/patto.html.

semplificazione normativa ed uno snellimento tanto dell'organizzazione quanto dell'azione amministrativa⁴⁵.

Il nesso fra semplificazione normativa e diritti del cittadino a conoscere e comprendere gli atti dei pubblici poteri si attenua, e il ritorno sociale della semplificazione è indiretto e passa attraverso il rilancio sia dell'economia nazionale che dell'Unione europea.

Il quadro entro cui il processo di semplificazione normativa matura registra alcuni orientamenti nei quali si colgono le implicazioni di tipo economico-sociale che fino a questo momento sono state descritte richiamando alcuni passaggi caratterizzanti la XIII Legislatura.

Nel contesto, infatti, di una ricerca promossa dalla Confindustria dal significativo titolo *L'Italia da semplificare* è stato osservato che la mancata semplificazione produce «costi» che gli operatori economici non vogliono più sostenere, per questa via è possibile quantificare le conseguenze economiche della mancata semplificazione normativa e immaginare i vantaggi della semplificazione realizzata⁴⁶. In particolare si nota che, muovendo dal nesso che vi è fra regolamentazione e sviluppo economico, la regolamentazione è «fonte di eccessiva complicazione», infatti quest'ultima «comporta perdita di tempo e denaro per le imprese ... agisce come barriera all'entrata e distorce la concorrenza ... genera distorsioni vastissime e largamente causali delle convenienze microeconomiche rispetto alle condizioni di mercato ... può dar luogo a situazioni di commistione fra politica, amministrazione e imprese in cui la qualità delle istituzioni degenera e l'allocatione delle risorse viene influenzata dalle preferenze di soggetti (politici e funzionari) i cui obiettivi divergono da quelli del mercato»⁴⁷.

Certamente, la complicazione normativa nuoce a chiunque e quindi anche alle iniziative imprenditoriali che aspirano a realizzarsi nel minor tempo possibile e senza sopportare costi burocratici aggiuntivi.

⁴⁵ Il Rapporto sulla Pubblica Amministrazione del 1999 (a vent'anni dal rapporto Giannini) ribadisce che il «processo» di semplificazione costituisce un importante strumento di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche (IL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini. Rapporto introduttivo*, Roma 16 novembre 1999, 9).

⁴⁶ A riguardo si tenga conto della ricerca biennale promossa dal Centro Studi Confindustria i cui esiti sono contenuti in tre volumi (*L'Italia da semplificare*: 1. *Le istituzioni*, a cura di S. CASSESE e G. GALLI, 2. *Le regole e le procedure*, a cura di G. DE CAPRARIIS-G. VESPERINI, 3. *Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, a cura di M. ARSÌ-M.G. CORONAS-P. DE LUCA, Il Mulino, Bologna, 1998) (pp. 15 e 16 del I volume cit., e si tenga conto pure del contributo di S. CASSESE-B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, 29 ss.).

⁴⁷ Le parti citate nel testo sono tratte dalla *Introduzione*, di S. CASSESE e G. GALLI al I volume, *Le istituzioni*, cit., 15-16.

Pur tuttavia, le iniziative economiche di cui si parla sono iniziative la cui realizzazione raramente avviene nel contesto di un solo paese. Ecco, allora, che la semplificazione normativa può essere occasione per ingenerare una concorrenza fra ordinamenti e non può tollerare significative differenziazioni tra ordinamenti di paesi diversi.

Come è noto, proprio gli operatori economici sono stati chiamati nel corso di questo secolo a confrontarsi con mercati le cui dimensioni trascendono quelle dei singoli stati, fino al punto che oggi si parla di mercati planetari e di economia globale⁴⁸. Tutto ciò ha prodotto degli effetti diretti sulle vicende politiche dei singoli Stati e non è un caso che la dottrina costituzionalistica si interroghi sul significato che assumono espressioni come «forze politiche ed indirizzo politico ... a fronte del potere che si condensa nel F.M.I., nel W.T.O, nei G7, o in organismi privati come Moody's o in uomini come Soros, e che si configurano come soggetti di un ordinamento, quello creato dal mercato internazionale dei capitali»⁴⁹.

Con riferimento, poi, al processo di unificazione europea, fortemente sostenuto anche dal nostro paese, si è resa indispensabile una verifica dei principi costituzionali in tema di libertà di iniziativa economica rispetto ai «capitali» dell'ordinamento comunitario quali il mercato unico, la libera circola-

⁴⁸ Cfr. F. ATTINÀ, *Il sistema politico globale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 143 ss., il quale pone l'accento sulle implicazioni delle relazioni internazionali rispetto al fenomeno della globalizzazione e si veda, oltre agli autori citati nella prossima nota, anche, A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna, 2000; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1999; C. GEERTZ, *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁴⁹ G. FERRARA, *Indirizzo politico e forze politiche nel «Contributo» di Martines*, in M. AINIS-A. RUGGERI-G. SILVESTRI-L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998, 39 ss., spec. 64; sul punto si vedano la stimolanti riflessioni di G. GUARINO, *Verso l'Europa. Ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997, *passim*. In generale il rilievo che il tema della globalizzazione ha assunto rispetto allo studio del diritto costituzionale si rende percettibile nei contributi di M.R. FERRARESE, *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione»*, M. ESPOSITO, *Le regole «discrete» della sovranità economica*, in *Pol. dir.*, 1998, rispettivamente, 407 ss., 441 ss., 467 ss.; C. PINELLI, *Mercati globali e politiche nazionali*, e, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali. Dilemmi e proposte per un impianto costituzionale* (entrambi insieme ad altri scritti) in *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999, 211 ss. e 251 ss.; da ultimo v. R. BING. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 23; sul processo di definizione di un «*business community law*», v. F. COCOZZA, *Profili*, cit., 57 ss.; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia*, cit.; J. HABERMAS, *La costellazione postanazionale*, cit., Feltrinelli, Milano, 1999; C. GEERTZ, *Mondo globale*, cit.

zione di beni e persone, la tutela della concorrenza⁵⁰. Sotto questo profilo, si deve rammentare come la dottrina perviene ad una lettura delle disposizioni della *Costituzione economica* (artt. 41-43 Cost.) compatibile con le esigenze comunitarie di un mercato unico in libera concorrenza, sostenuto da una politica economica che si prefigge la stabilità dei prezzi grazie anche alla creazione di una moneta unica e alla stabilità del sistema dei cambi valutari⁵¹.

Le esigenze del mercato si ripercuotono sul sistema normativo per due diverse ragioni. Per prima cosa è condivisibile la ricostruzione secondo la quale il «mercato è la legge, che lo governa e costituisce; e prende forma dalla decisione politica e dalle scelte normative. Cadono così i caratteri di *naturalità* ed *a-politicità*, che si sogliono invocare a protezione di un dato mercato o in conflitto e rifiuto di un altro tipo di mercato»⁵². In aggiunta a ciò, tra le implicazioni connesse con lo sviluppo dei mercati globali ve ne è una che attiene alla capacità di influenza reciproca esercitata dagli ordinamenti giuridici dei singoli paesi. Tutte le volte nelle quali il problema giuridico che il diritto vuole affrontare presenta caratteristiche ultranazionali, la regolamentazione normativa ritenuta più appropriata è quella che può e deve avere un'applicazione pratica direttamente proporzionata all'estensione territoriale del problema. Si determina così una forte capacità di condizionamento reciproco fra ordinamenti e ciò perché una certa disciplina normativa tende di fatto ad imporsi come unica regolamentazione possibile di una certa attività: la globalizzazione dell'economia sostiene fortemente la necessità del ravvicinamento delle legislazioni dei singoli paesi, perché solo così il mercato sarà effettivamente globale.

⁵⁰ Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2000, *passim*, in partic. 29 ss.

⁵¹ Cfr. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, e, ora, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 98 ss.; in merito alla nozione stessa di costituzione economica, v. F. COCOZZA, *Profili*, cit., 143 ss. In riferimento al processo di integrazione comunitaria è stato efficacemente sottolineato come la «Comunità è nata come fattore di integrazione in ambito economico» anche se ben presto «ha iniziato a dispiegare le potenzialità insite nei suoi fini programmatici», l'incidenza sull'ordinamento costituzionale italiano si rende particolarmente percettibile per i principi costituzionali in tema di rapporti economici (M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, 15-19).

⁵² Così, N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, 12; a riguardo si tenga conto della suggestiva ricostruzione di A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, il quale, discutendo de «gli stati osmotici europei nell'era della globalizzazione» ritiene che nel nostro ordinamento «la decisione di scelta (*politeia*) è data dall'art. 3, c. 2° Cost. (p. 15) così «la *politeia* deve valutare il mercato secondo i propri valori fondamentali e le norme canonizzate dalla Costituzione. Cosicché, se gli effetti dell'azione del mercato portano distorsioni, la *politeia* deve intervenire in forza del valore di solidarietà ...» (pp. 47-48).

In considerazione di quanto è stato detto, si comprende come nell'Unione europea lo sviluppo del mercato sia connesso con una politica che si prefigge la semplificazione normativa in riferimento alla disciplina di ogni singolo settore, e contestualmente, si parli anche della necessità di perseguire un ravvicinamento delle legislazioni fra gli stati membri, ravvicinamento che assume un particolare significato perché connesso con il tema della concorrenza⁵³. Sullo sfondo di queste due grandi questioni si pone, altresì, il problema della corretta formulazione degli atti normativi comunitari e della semplificazione normativa comunitaria.

Tanto la semplificazione quanto il ravvicinamento delle legislazioni, su cui si avrà modo di ritornare nel prossimo paragrafo, rappresentano due obiettivi che l'ordinamento comunitario e i singoli paesi devono perseguire con intensità; solo così facendo si potrà assicurare uno sviluppo uniforme del mercato, senza che si determini una concorrenza anche tra sistemi legislativi, che potrebbero essere valutati come alternativi per l'operatore economico in ragione del grado di semplificazione che l'ordinamento stesso presenta. Infatti, bisogna considerare che vi possono essere iniziative che aspirano a realizzarsi in quel contesto istituzionale che, in ragione della disciplina normativa in esso vigente, meglio di altri è capace di assicurarne la piena realizzazione. Quanto appena detto fa riferimento a rapporti fra ordinamenti visti nella logica del continuo processo di integrazione. Se si assume come punto di riflessione il processo di integrazione visto in una fase più evoluta, si può ritenere che lì dove esiste già un ordinamento comunitario con una sua definita politica di sviluppo sociale ed economico, i singoli Stati hanno il compito di porre in essere quelle decisioni capaci di concorrere alla realizzazione degli obiettivi definiti in sede di politica comunitaria. Questo spiega perché nelle prossime pagine il profilo qui solo accennato verrà ripreso per verificare quale nesso vi è tra la politica comunitaria di semplificazione nor-

⁵³ Cfr. H. TIETMEYER, *L'economia europea tra mercati globali e le sfide interne*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 1 ss.; S. GOZI, *Il parlamento europeo e l'armonizzazione internazionale: le implicazioni istituzionali del fenomeno della globalizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 879 ss.; e i richiami al tema presenti in diversi scritti fra cui v. S. SACCHETTO, *Federalismo fiscale tra modelli esteri e vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 645 ss.; A. VEDASCHI, *L'incertezza delle regole del mercato: il caso dell'olio d'oliva italiano*, in *Dir. pubbl. comp. e eur.*, 1999, 741 ss.; F. AMBROSIANI, *Norme bancarie uniformi e diritto della concorrenza* (nota a C. giust. CE, sez. VI, sent. 21 gennaio 1999, cause riunite nn. C- 215/96 e C-216/96; Bagnasco c. Banca popolare di Novara e Cassa di Risparmio di Genova e Imperia), e M. GOBBO, *In vino veritas, sed ... cavet emptor! Appunti sulla denominazione degli spumanti tra disciplina europea e normative nazionali* (nota a C. giust. CE, sez. V, sent. 28 gennaio 1999, causa n. C-303/97 Verbraucherschutzverein e V c. Sektkellerei G.C. Kessler GmbH und Co.), in *Dir. pubbl. comp. e eur.*, 1999, rispettivamente, 750 ss. e 782 ss.

mativa e la semplificazione normativa così come si delinea nel nostro ordinamento, il che significa definire quali siano gli aspetti salienti della politica comunitaria di semplificazione e considerare gli effetti giuridici che tale politica produce in riferimento all'ordinamento interno.

7. *La qualità redazionale della legislazione comunitaria ed il ravvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri*

Non è casuale che nell'ordinamento comunitario il tema della semplificazione assume connotazioni diverse. Alcuni aspetti, più direttamente connessi con i temi del *drafting*, sono oggetto della importante dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del trattato sull'unione europea e allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria⁵⁴. Su un altro piano sono destinate ad interagire altre disposizioni dell'ordinamento comunitario fra cui quelle in tema di ravvicinamento o di armonizzazione delle legislazioni degli stati membri (art. 3, lett. *b*) e artt. 94-97 Trattato CE)⁵⁵, o quelle relative ai principi di proporzionalità e sussidiarietà (art. 5 Trattato CE)⁵⁶. Proprio le

⁵⁴ Dichiarazione nella quale la Conferenza: «osserva che la qualità redazionale della legislazione comunitaria è di fondamentale importanza perché essa possa essere correttamente applicata dalla competenti autorità nazionali e meglio compresa dal pubblico e dagli ambienti professionali ...», «ritiene che le tre istituzioni coinvolte nella procedura di adozione della legislazione comunitaria, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, dovrebbero definire orientamenti per la qualità redazionale di detta legislazione ...», «dichiara che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero stabilire di comune accordo orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria ... fare il massimo sforzo per accelerare la codificazione dei testi legislativi»; a riguardo si v. A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, Padova, 1998, 47.

⁵⁵ Su cui v. B. BEUTLER-R. BIEBER-S. PIPKORN-STREIL-J.H.H. WEILER, *L'unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna, 1998, 489 ss.; M. SAULLE, *Ravvicinamento delle legislazioni (diritto comunitario)*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Giuffrè, Milano, 1998, 899 ss.; F. POCAR, *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, VI ed., Giuffrè, Milano, 2000, 287-295.

⁵⁶ Si tenga conto, altresì, del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato, e della *Dichiarazione relativa al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegata al Trattato di Amsterdam; a riguardo v. C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, estratto dalla Rivista *Il diritto dell'Unione Europea* 2-3/1998, Giuffrè, Milano 1999, 107 ss.; per una analisi delle implicazioni del principio di sussidiarietà rispetto alla distribuzione dei poteri nell'Unione europea, v. CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *La distribuzione dei poteri nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1995.

disposizioni da ultimo richiamate rendono percettibile quale sia il compito affidato alla politica di semplificazione normativa come politica di sostegno e di sviluppo per le iniziative economiche comunitarie.

Diversi documenti comunitari hanno ad oggetto il tema della semplificazione; da questi, come fra breve si vedrà, risulta come a livello comunitario l'attenzione rivolta al tema della semplificazione sia in continua ascesa e che il processo di semplificazione rinviene il suo fondamento proprio nei principi di proporzionalità e sussidiarietà. La prospettiva nella quale verranno richiamati alcuni atti comunitari⁵⁷ in tema di semplificazione, si prefigge di evidenziare il nesso tra il processo di semplificazione normativa comunitaria ed il processo di semplificazione normativa interno; in ragione di tale nesso si riterrà che i meccanismi attivati con le ll. nn. 59/1997, 50/1999 e 340/2000 siano destinati a mantenersi nel nostro ordinamento, il che, come è ovvio, non offre alcuna garanzia in riferimento all'effettiva realizzazione della tanto proclamata semplificazione.

Come è immaginabile, nel diritto comunitario il tema della semplificazione normativa è strettamente connesso con lo sviluppo del mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» (art. 3, lett. c) Trattato CE). Quindi, la semplificazione normativa è vista nella prospettiva del mercato e nei documenti che ad essa fanno riferimento si affrontano aspetti connessi direttamente sia con il diritto comunitario che con il diritto interno dei singoli Stati.

La prospettiva appena delineata emerge, per prima cosa, dal progetto pilota SLIM (Semplificare la legislazione per il mercato interno)⁵⁸. Il progetto SLIM prende avvio nel maggio del 1996 e si prefigge come obiettivo specifico quello di approdare entro la fine dell'anno a proposte concrete di semplificazione relativamente a quattro specifici settori: *Intrastat* (sistema di raccolta di statistiche sugli scambi intracomunitari), le normative tecniche sui *prodotti della costruzione*, la legislazione relativa al *riconoscimento reciproco*

⁵⁷ Un primo elenco di atti comunitari (in tutto cinque e compresi in un arco temporale che va dal 1985 al 1995) nei quali è richiamato il tema della semplificazione, lo si trova in una delle appendici del volume di R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 308-309; con riferimento alla codificazione nel diritto comunitario v. S. DRAGONE, *La «codificazione» nel diritto comunitario*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, cit., 121 ss.

⁵⁸ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO, *Semplificare la legislazione per il mercato interno (SLIM)*, Bruxelles, 8 maggio 1996, COM (96) 204 def. Si tenga conto che la base giuridica del progetto è individuata nelle seguenti disposizioni del Trattato: artt. 3, lett. c), 7A, 48-66, 100A. Sempre sul Progetto SLIM, si tenga conto della *Risoluzione del Consiglio dell'8 luglio 1996 sulla semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del mercato interno* (96/C 224/03), in GUCE, 1° agosto 1996, n. C 224.

dei diplomi, la legislazione relativa alle *piante ornamentali*. Un aspetto che caratterizza il progetto attiene proprio al suo obiettivo principale che è quello di ricomprendere non solo la «normativa comunitaria in quanto tale», ma anche le «eventuali norme nazionali non armonizzate». I beneficiari sono le imprese ed i professionisti i quali potranno esercitare i propri diritti nel mercato unico senza andare incontro a «restrizioni non necessarie o spese eccessive», ciò nella convinzione che «i costi connessi alle formalità amministrative pesano in particolare sulle piccole e medie imprese». Ancora un cenno merita la metodologia applicata al progetto SLIM; infatti, il lavoro è affidato a quattro piccole *équipes*, una per ogni settore di intervento; alle riunioni di dette *équipes* parteciperanno anche gli «utenti della legislazione, come il mondo imprenditoriale (produttori e commercianti, comprese le piccole e medie imprese) e se del caso i consumatori».

In sede di prima verifica dei risultati prodotti dal progetto SLIM (siamo nel novembre del 1996), la Commissione valuta positivamente l'iniziativa e ritiene che essa debba avere un seguito coinvolgendo altri settori del mercato oltre i quattro originari⁵⁹. Pur tuttavia emerge che il vero problema non è dato dalla semplificazione e dalla codificazione del diritto comunitario, ma dalle semplificazioni da avviare e realizzare negli ordinamenti degli Stati membri. È significativo che la Commissione sottolinei come «i rappresentanti dell'industria comunitaria hanno espresso il parere che il peso degli adempimenti amministrativi e fiscali viene avvertito molto di più a livello nazionale che a livello comunitario». Si vede come il vero problema sia rappresentato sempre dalle normative degli Stati membri e rispetto alle possibili soluzioni comunitarie si nota come l'azione comunitaria, caratterizzata dai principi di sussidiarietà e proporzionalità, predilige il ricorso alla direttiva *generale*⁶⁰ come strumento attraverso cui si perviene al ravvicinamento delle legislazioni⁶¹.

⁵⁹ V. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO, *L'iniziativa SLIM*, e RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SUL, *Progetto pilota SLIM (semplificazione legislativa per il mercato interno)*, Bruxelles, 6 novembre 1996, COM (96) 559 def.

⁶⁰ Sulle ragioni del ricorso allo strumento della direttiva cfr. M. SAULLE, *Ravvicinamento*, cit., 906; G. STROZZI, *Diritto istituzionale dell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 1998, 165 ss.

⁶¹ Va precisato che, in tema di ravvicinamento delle legislazioni, l'art. 94 Trattato CE stabilisce che il Consiglio, delibera ad unanimità su proposta della Commissione previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, l'adozione di «direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri». Il successivo art. 95 Trattato CE, in deroga a quanto disposto dall'art. 94, può adottare «le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno»; come si vede quest'ultimo articolo impiega l'espressione generica di «misure» la-

8. *La semplificazione normativa comunitaria in rapporto allo sviluppo del mercato*

Nell'ordinamento comunitario, come si è visto, il tema della semplificazione normativa viene affrontato in riferimento alle ripercussioni che la politica di semplificazione produce sullo sviluppo del mercato unico. Si tratta di un dato fortemente caratterizzante gli interventi comunitari e che è parimenti presente nella filosofia di fondo che ispira il processo di semplificazione normativa avviato nel nostro paese. Si è già detto, poi, della necessità che vi sia un raccordo continuo tra iniziative comunitarie di semplificazione normativa e attività di semplificazione delle normative degli Stati membri. Dal punto di vista comunitario il richiamo alla legislazione degli Stati membri assume un significato particolare. Infatti, nella prospettiva effettiva di ravvicinamento delle legislazioni, l'ordinamento comunitario dovrebbe risultare dal concorso di atti normativi comunitari e atti normativi interni. Nella prospettiva comunitaria, tutta incentrata sul mercato e sulla tutela della concorrenza, la normativa di uno Stato membro, dalla quale è dato dedurre un ostacolo allo sviluppo del mercato o del regime di libera concorrenza, non è più un problema di un solo Stato ma è un problema di diritto comunitario.

È forse anche per questa ragione che nel dibattito comunitario relativo alla corretta formulazione degli atti normativi comunitari, si ritrovano le questioni di cui già si è detto in tema di mercato, costi per le imprese e normativa di settore.

Si crede opportuno soffermarsi sui tratti salienti del confronto che a livello comunitario investe la semplificazione normativa. Nel far ciò, si studieranno con maggiore attenzione quegli aspetti che più direttamente coinvolgono i rapporti istituzionali tra gli organi del «triangolo legislativo comunitario», visti attraverso le Relazioni della Commissione al Consiglio europeo «*Legiferare meglio*» degli ultimi tre anni ⁶².

sciando immaginare la possibilità che vengano adottati anche regolamenti. Pur tuttavia, una dichiarazione annessa all'atto unico europeo prevede che in riferimento a quest'ultimo aspetto la «Commissione privilegerà nelle sue proposte ... il ricorso allo strumento della direttiva se l'armonizzazione comporta in uno o più Stati membri una modifica di disposizioni legislative». L'adozione di direttive generali impone agli Stati membri di porre in essere tutte le misure idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che scaturiscono dall'atto in questione (artt. 10 e 249 Trattato CE).

⁶² *Legiferare meglio* 1997, Rapporto della Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 26 novembre 1997, COM (97) 626 def.; *Legiferare meglio* 1998: *una responsabilità comune*, Relazione della Commissione al Consiglio europeo, pubblicata in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 363 ss., *ivi*, un commento della D. BONI, «*Legiferare meglio* 1998»: *una recente comunicazione in ma-*

Le Relazioni in questione presentano una struttura comune; esse, quindi, sono in una certa misura sovrapponibili. Gli elementi costanti sono dati dal rilievo che l'impegno a legiferare meglio deve essere condiviso dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo; l'azione della Commissione avviene nell'osservanza dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; qualsiasi sforzo comunitario è vano se la politica di semplificazione non è condivisa dagli Stati membri; si mantiene l'impegno a migliorare la qualità della legislazione comunitaria favorendone la semplificazione e la codificazione e immaginando forme facilitate di accesso agli atti normativi comunitari grazie all'impiego di internet.

Per quel che attiene al «triangolo legislativo comunitario» la Commissione ritiene di aver contribuito al ridimensionamento delle proposte di nuovi atti normativi. I dati statistici allegati alla Relazione del 1997 confermano la tendenza decrescente delle iniziative della Commissione e l'impegno di quest'ultima a favore di interventi mirati di semplificazione⁶³. L'idea di fondo è che «più Europa» non significa necessariamente «più leggi». Nel contesto delle iniziative assunte dalla Commissione si ha cura di evidenziare come molte di esse siano iniziative che la Commissione è obbligata ad assumere in quanto connesse con impegni internazionali già presi, con atti comunitari adottati in epoche precedenti o perché legittimamente sostenute da qualcuno degli Stati membri. Proprio in riferimento al profilo di cui si sta trattando, è significativo che la Commissione (sia nel 1998 che nel 1999) lamenti una «pressione legislativa» eccessiva esercitata da altre istituzioni comunitarie⁶⁴. Si tratta, infatti, di «domande» di legislazione che non sembrano rispettose dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

teria di semplificazione e codificazione del diritto comunitario, 374 ss.; *Legiferare meglio 1999*, Relazione dalla Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 3 novembre 1999, COM (99) 562 definitivo. A riguardo si tenga conto che la prima Relazione dal titolo *Legiferare meglio* è apparsa nel 1995 (CSE (95) 580), a questa ha, poi, fatto seguito *Legiferare meglio 1996* (CSE (96) 7). Sempre la Commissione ha presentato una Relazione al Consiglio europeo di Cardiff nel 1998 dal titolo *Legiferare meno per agire meglio: i fatti* (COM (98) 345). In questo contributo non si è potuto fare riferimento a *Legiferare meglio 2000*, Relazione della Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 30 novembre 2000, COM (2000) 772 definitivo. Per ulteriori considerazioni anche su quest'ultimo documento sia consentito rinviare a G. VERDE, *La semplificazione normativa*, Giappichelli, Torino, 2001 (in corso di stampa).

⁶³ Così, il Progetto pilota SLIM, di cui si è parlato in precedenza, è alla quarta fase di realizzazione che poi interesserà undici settori specifici connessi sempre con il tema del mercato unico. Allo stesso tempo la Commissione ha istituito la *Business Environment Simplification Task-force* (BEST) (SEC (97) 1697) con il compito di identificare i vincoli legislativi e amministrativi che gravano sulle piccole e medie imprese.

⁶⁴ Sulla crescita della «regolazione comunitaria», A. LA SPINA-G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, 227 ss.

Questi ultimi principi rappresentano, a detta della Commissione, il punto di riferimento delle politiche preposte al miglioramento complessivo della legislazione comunitaria. Si tratta, come si è già ricordato, di principi enunciati nel Trattato e oggetto di un apposito protocollo. La Commissione ritiene che ormai l'azione comunitaria non possa fare a meno di applicare detti principi. La sussidiarietà comporta che vi sia un dinamismo comunitario che superi il rigido contrapporsi di blocchi di competenza; seguendo le indicazioni che provengono dal Trattato di Amsterdam, la sussidiarietà attiva legittima un intervento comunitario solo nei casi nei quali ciò risulti necessario (criterio della necessità) e a condizione che detto intervento risulti essere quello più opportuno (criterio della efficacia) e sempre nel rispetto degli obiettivi menzionati nel trattato. Per questa ragione la sussidiarietà impone di assumere decisioni che maturano nel confronto diretto con il tema di cui la Comunità si potrà interessare: si tratta, quindi, di una valutazione che va fatta caso per caso, nel convincimento che l'azione comunitaria deve cessare tutte le volte nelle quali non sia più necessaria. La proporzionalità attiene, invece, alla scelta dello strumento di cui l'azione comunitaria si serve per raggiungere l'obiettivo prefissato. Operativamente la proporzionalità si traduce nella adozione di direttive generali o di «misure minime comuni», strumenti, questi, che consentono agli Stati membri di dosare l'attuazione interna del diritto comunitario.

Quest'ultimo aspetto chiama in causa il ruolo degli Stati membri rispetto alla politica di semplificazione per i quali le Relazioni auspicano una funzione più incisiva rispetto ai temi affrontati per *legiferare meglio*. La Commissione (nel 1998) afferma, come esigenza prioritaria, quella che la legislazione comunitaria venga recepita in modo corretto negli ordinamenti nazionali, e rammenta che ogni due mesi si «verifica il recepimento delle direttive comunitarie e inizia procedimenti di infrazione qualora gli Stati membri non le abbiano comunicato i provvedimenti nazionali di adozione».

Le considerazioni più recenti che la Commissione dedica al tema della qualità redazionale degli atti comunitari ribadiscono l'impegno affinché i testi normativi siano chiari e facilmente comprensibili, così da assicurare un'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli ordinamenti nazionali. Sul versante della riduzione quantitativa di atti normativi comunitari, si registrano diverse iniziative. Alcune di queste hanno comportato l'abrogazione di 13 regolamenti in materia agricola, alcuni progressi si vedono anche nel campo della normativa in materia di ricerca, prosegue il progetto SLIM, nel cui contesto maturano ben undici proposte di semplificazione. La Commissione, infine, ha adottato 8 proposte di codificazione il cui effetto principale sarà l'abrogazione di 130 regolamenti.

9. Altri aspetti della semplificazione normativa comunitaria

Le indicazioni che provengono dalle Relazioni della Commissione *Legiferare meglio* hanno promosso un confronto fra le istituzioni comunitarie. In particolare, dallo studio della *Risoluzione del Parlamento europeo sul rapporto della Commissione al Consiglio europeo «Legiferare meglio 1997»*⁶⁵, del *Parere del Comitato delle regioni del 15 settembre 1999 in merito alla Relazione della Commissione al Consiglio europeo «Legiferare meglio 1998. Una responsabilità comune»*⁶⁶ e dell'*Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria*⁶⁷ emergono interpretazioni dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che si discostano dalle posizioni della Commissione, ed aspetti della semplificazione normativa comunitaria non contemplati nelle Relazioni «Legiferare meglio».

Tanto il Parlamento europeo che il Comitato delle regioni offrono una lettura dei principi di sussidiarietà e proporzionalità differente rispetto a quella data dalla Commissione; proprio quest'ultimo aspetto è ciò che le accomuna.

Per il Parlamento europeo i due principi «rappresentano norme giuridiche vincolanti di tipo costituzionale, che vincolano le istituzioni e gli Stati membri». Si aggiunge che il principio di sussidiarietà non circoscrive l'azione comunitaria ai soli ambiti di competenza esclusiva della Comunità. Si ritiene, infatti, che il dinamismo insito nella sussidiarietà dovrebbe sostenere anche l'azione comunitaria volta a perseguire «la solidarietà tra le regioni, conformemente all'obiettivo della coesione economica e sociale». Mentre per la Commissione la sussidiarietà caratterizza l'azione comunitaria sempre e soltanto in riferimento agli obiettivi del Trattato, il Parlamento ritiene che la sussidiarietà debba essere la regola generale dell'agire comunitario, grazie alla quale è possibile estendere l'intervento comunitario⁶⁸.

Il Comitato delle Regioni, invece, formalmente celebra la sussidiarietà ma alla fine si pone alla ricerca di competenze da assicurare a regioni ed enti locali. Da ciò indirettamente emerge che il principio in questione opera come strumento di ottimizzazione della decisione, il che non equivale alla mate-

⁶⁵ In *GUCE*, 9 aprile 1999, n. C 098.

⁶⁶ Reperibile al sito: www.cor.eu.int/Instaffair/italien/50-1999.htm

⁶⁷ In *GUCE*, 17 marzo 1999, n. C 073.

⁶⁸ Cfr. R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000, 21-24.

matica garanzia che la migliore decisione sia necessariamente quella assunta dall'ente più vicino agli interessi da tutelare. Al contrario, il riferimento ad un ambito statico di competenze riservate agli enti assicurerebbe a questi ultimi una gestione locale della decisione comunitaria.

Andando al di là della valenza da attribuire alla sussidiarietà e alla proporzionalità, meritano un cenno altre questioni che vengono richiamate nel contesto del confronto comunitario sulla politica di semplificazione. In primo luogo, il Parlamento lamenta il ricorso a direttive quadro con le quali si consente il proliferare di «*Soft Law*», cioè di un diritto incerto incapace di promuovere un'effettiva armonizzazione della legislazione degli Stati membri. Ancora si avverte il rischio che dietro la parola semplificazione si possa celare un affievolimento nella tutela dell'ambiente, della qualità dei prodotti, della salute e della sicurezza dei lavoratori. Infine, nell'Accordo interistituzionale del dicembre del 1998, Parlamento, Consiglio e Commissione ribadiscono il loro impegno comune a favore di una legislazione chiara semplice e precisa e richiamano la giurisprudenza della Corte di giustizia grazie alla quale il principio della certezza del diritto forma parte integrante dell'ordinamento comunitario⁶⁹. È significativo che l'accordo interistituzionale del dicembre del 1998 escluda in modo categorico che gli Stati membri siano abilitati ad accompagnare gli atti normativi comunitari con dichiarazioni interpretative; tale attività interpretativa non è prevista dai Trattati e può nei fatti incidere sulla natura dell'atto normativo comunitario.

10. *Il parallelismo fra il processo di semplificazione normativa avviato nel nostro paese e il processo di semplificazione normativa comunitario*

Nel diritto comunitario emerge che la politica di semplificazione abbraccia due grandi settori: in uno si affrontano le questioni di tecnica redazionale degli atti comunitari e della loro comprensione, conoscenza e diffusione; nell'altro entrano in gioco interventi diretti sulla legislazione finalizzati alla

⁶⁹ Cfr. E. CASTORINA, «Certezza del diritto» e ordinamento europeo: riflessioni intorno ad un principio «comune», in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 1177 ss.; P. MENGOZZI, *Il diritto comunitario e dell'unione europea*, in *Trattato di Diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, XV, Cedam, Padova, 1997, 104 ss.; L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998, 101 ss.; in merito all'applicazione dell'art. 234 Trattato CE v. M. BONINI (a cura di), *Applicazione del diritto comunitario da parte delle autorità giudiziarie nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 215 ss.

costruzione di un sistema nel quale non vi siano ostacoli legislativi al libero mercato e alla libera concorrenza.

Nel confronto istituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento si sono evidenziate alcune divergenze, ma vi è accordo nell'ancorare il processo di semplificazione a molte disposizioni del Trattato CE ed in particolare all'art. 5 (principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

Si è pure visto come la politica di semplificazione comunitaria riconosca un ruolo importante agli Stati membri i quali sono chiamati a rimuovere quelle normative che ostacolano lo sviluppo del mercato e della concorrenza. Si rammenta come nei paragrafi precedenti si è cercato di tratteggiare il rilievo istituzionale del processo di semplificazione normativa avviato nel nostro paese; nel fare ciò, si è avuto modo di constatare il rilievo che mercato ed economia globale hanno avuto nelle scelte di politica legislativa della XIII Legislatura.

Esiste un parallelismo tra processo di semplificazione normativa comunitario e processo di semplificazione normativa interno. Ma, a ben vedere, vi è una connessione tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, nella quale il tema della semplificazione si alimenta grazie al contributo sia della Comunità che del nostro ordinamento.

È evidente che gli ordinamenti nazionali sono tenuti a rispettare quanto disposto a livello comunitario nelle direttive generali finalizzate al ravvicinamento delle legislazioni⁷⁰, ed in generale gli Stati devono facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e devono astenersi «da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi» del Trattato (art. 10 Trattato CE)⁷¹. Prescindendo da quest'ultimo aspetto, il ravvicinamento delle legislazioni secondo la logica del processo di semplificazione normativa finisce per instaurare una dialettica di reciproco condizionamento fra ordinamento comunitario e ordinamento interno. Infatti, l'ordinamento comunitario è sensibile nei confronti delle scelte di semplificazione maturate nei singoli Stati⁷²; da un'altra parte i singoli Stati producono

⁷⁰ Un quadro generale delle problematiche relative ad alcuni degli Stati membri è desumibile dai contributi dedicati all'argomento apparsi nel IV fascicolo del 1999 della Rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Per quel che concerne l'attuazione del diritto comunitario nel nostro ordinamento si rinvia a M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, apparso come contributo originale all'edizione italiana curata da Biagiotti e Weiler del volume, *L'unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, cit., 111 ss.; GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 117 ss.

⁷¹ V. C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, 381 ss.

⁷² Nella RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE del 22 aprile 1997 *Sul miglioramento e la*

una politica di semplificazione le cui ragioni di fondo sono le stesse di quelle che si sono incontrate nello studio di alcuni documenti comunitari e, quindi, mercato, concorrenza, costi burocratici che affliggono la piccola e media impresa.

Le ragioni della semplificazione normativa connesse con le trasformazioni dell'economia su scala planetaria vengono assunte a livello comunitario a sostegno dell'impegno a *legiferare meglio* e la Comunità diviene il collettore istituzionale che impone agli Stati membri il confronto con nuove regole per un nuovo e più libero mercato.

11. *Considerazioni in merito alla politica di semplificazione avviata nel corso della XIII Legislatura*

Per l'Italia il confronto con la politica di semplificazione normativa prende consistenza nel corso della XIII Legislatura. Così il processo di semplificazione normativa italiano è destinato a svolgersi nel contesto di una forma di governo che stenta a definire i rispettivi ruoli del Parlamento e del Governo. Prescindendo per il momento da questo ultimo aspetto, si cercherà di svolgere alcune considerazioni di sintesi rispetto ai temi che sono stati trattati nel corso di questo contributo.

La prima considerazione attiene alla previsione di una legge annuale di semplificazione (secondo quanto stabilito dalla l. n. 59/1997). Attraverso la previsione di una legge annuale di semplificazione l'ordinamento attribuisce al processo di semplificazione quella ritualità che è tipica delle leggi connesse con la manovra di bilancio o con l'attuazione del diritto comunitario.

L'art. 20, c. 1°, l. n. 59/1997, nel prevedere che il «Governo entro il 31 gennaio presenta la Parlamento un disegno di legge per la delegificazione ...», promuove il carattere stabile della semplificazione affidando ad una legge a cadenza annuale il compito di perseguire l'obiettivo di una razionalizzazione di almeno alcuni aspetti della nostra legislazione. Su questi presupposti sono

semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la crescita di nuove imprese (97/344/CE), in GUCE, 5 giugno 1997, n. L 145/29, la Commissione oltre a ribadire il valore della semplificazione normativa al fine di favorire l'attività d'impresa, studia ed esamina le iniziative assunte da singoli Stati (Francia, Portogallo, Regno Unito) o da enti locali (come il Comune di Korsør in Danimarca) o di enti governativi (come l'istituto fiammingo per imprenditori indipendenti in Belgio). Con riferimento all'esperienza italiana l'attenzione comunitaria si posa sulle ll. nn. 241/1990 e 537/1993 e sull'istituto del «silenzio-assenso»; in questo modo si traggono spunti e indicazioni su scelte di semplificazioni che possono essere condivise dalla Comunità e poi esportate in altri ordinamenti.

stati immaginati vari strumenti di intervento e apparati di sostegno all'azione di riordino.

In questo paragrafo interessa soffermarsi solo sul significato e sulle implicazioni della previsione di una legge annuale di semplificazione.

Il riferimento ad una legge annuale di semplificazione ha sollecitato la dottrina a prendere in considerazione le caratteristiche tipiche delle leggi a cadenza annuale. Come è noto, lo schema che la l. n. 59/1997 utilizza è quello già sperimentato dalla legislazione connessa con la manovra di bilancio (di recente modificata dalla l. n. 208/1999) o dalla legge comunitaria chiamata a dare adempimento agli obblighi comunitari (secondo quanto disposto dalla legge «La Pergola» la n. 86/1989). Su questi presupposti si è discusso degli aspetti tipici di tali leggi evidenziandone le particolarità rispetto all'approvazione di altre leggi prive della cadenza temporale dell'anno⁷³. Poi, osservando l'applicazione pratica che il Parlamento ha fatto delle leggi a cadenza annuale, si è sostenuto che non vi è alcuna certezza di stabilità per tali leggi, le quali una volta raggiunti alcuni obiettivi non hanno più alcuna ragione di sopravvivenza; si dibatte, inoltre, sulla opportunità o meno che le sorti della semplificazione normativa siano affidate ad una legge a cadenza annuale⁷⁴.

In questa sede interessa evidenziare che dietro le leggi annuali si possono scorgere scelte di politica economica che maturano in ambito comunitario e che attendono di essere attuate dagli stati membri. È sufficiente ricordare che l'opera di risanamento della finanza pubblica è scaturita dal processo di integrazione comunitaria il quale a sua volta ha dovuto obbligare gli stati membri al rispetto di alcuni precisi parametri. Ne è conseguito che le decisioni politiche assunte dagli stati membri sono state in larga misura condizionate dalle scelte di politica economica comunitaria. Poi per quel che concerne, il risanamento della finanza pubblica, è stato così «affidato» alle competenze normative dell'esecutivo attivate attraverso l'ampio ricorso a deleghe legislative contenute nelle leggi collegate alla manovra finanziaria⁷⁵. In que-

⁷³ Nel già citato *Rapporto sullo stato della legislazione*, parte I, II/1999, si rinviene il carattere comune alle leggi a cadenza annuale nel fatto che si tratta di esempi di «legislazione complessa» o di «grandi leggi intersettoriali»; dal concorso fra l. n. 59/1997 e l. n. 50/1999 si determina «una nuova forma di legislazione complessa di carattere permanente destinata a sostenere periodicamente una vasta catena di atti normativi in diversi settori unificata dalla finalità del riordino e del consolidamento della legislazione» (pp. 4 e 17).

⁷⁴ La sintesi delle vari posizioni dottrinali sollecitate dalla previsione di una legge annuale di semplificazione è curata da N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., 15 ss.

⁷⁵ V. N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 63 ss.

sto contesto matura una decisione che alla fine finisce con influire sul funzionamento della forma di governo, perché grazie proprio a tale decisione alcuni settori finiscono per essere attratti alle competenze normative dell'esecutivo andando al di là di quanto espressamente previsto dal testo costituzionale.

In riferimento poi al fatto che le leggi annuali possono essere viste come provvedimenti utili per risolvere qualche problema ma destinate ad essere abbandonate nel momento in cui il problema è stato risolto, è da dire che le ragioni che sostengono la politica di semplificazione normativa sono ragioni destinate a mantenersi stabili. Infatti, la relazione mercato-semplificazione comporta una continua attenzione a tutte quelle situazioni nelle quali si porrà la necessità di nuovi interventi di semplificazione in ragione delle sempre nuove esigenze che lo sviluppo del mercato richiede⁷⁶. Il processo di semplificazione così come è stato «inventato» e applicato nel nostro paese risponde alle attese del mondo imprenditoriale e sposa la logica che il benessere passa attraverso il mercato e la concorrenza.

Pur tuttavia, la semplificazione normativa presenta diversi nodi problematici.

Come primo aspetto da tenere in considerazione vi è che, al di là del generico richiamo all'eccessivo numero di leggi, alla confusione normativa, sempre meno rilievo ha il diritto del cittadino ad avere conoscenza degli atti dei pubblici poteri. Anzi, si può dire che la dimensione da ultima richiamata è estranea al percorso istituzionale della semplificazione normativa comunitaria e italiana⁷⁷. In considerazione di tutto ciò va detto che la semplificazione normativa si fa per il mercato e che i destinatari privilegiati degli interventi di semplificazione sono solo i cittadini imprenditori. Tutto ciò può anche andare bene, è solo inammissibile che non lo si dica apertamente. I benefici per i cittadini comuni saranno conseguenza della diffusione del mercato. Nel futuro, quindi, bisognerà vigilare che la politica di semplificazione, almeno, non attenui il livello di guardia, per esempio, rispetto alla tute-

⁷⁶ Cfr. M. CARTABIA, *La delegificazione come strumento della semplificazione*, Giuffrè, Milano, 2000, 10-11.

⁷⁷ A riguardo la dottrina ha precisato che «nel contesto comunitario i diritti fondamentali, oltre a rimanere in qualche modo subordinati ai diritti e agli obiettivi economici iscritti nei trattati, hanno trovato riconoscimento solo in qualità di *limiti* all'azione delle istituzioni comunitarie» (M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., 54). Altro aspetto che qui non può trovare la considerazione che merita attiene alla garanzia dei diritti sociali, tema quest'ultimo recentemente oggetto dall'interessante lavoro monografico della C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000.

la ambientale, alla tutela dei consumatori e che, alla fine, non ci costringa a fare i conti con una gran quantità di disposizioni regolamentari.

Gli attori principali del processo di semplificazione sono il Governo e il Parlamento. È quindi inevitabile che tale processo debba fare i conti con il funzionamento della forma di governo e con i principi che regolano il sistema delle fonti normative. Invero, le incertezze che attengono ai rapporti istituzionali si riflettono inevitabilmente sulle fonti le quali sempre più appaiono caratterizzate da una perdurante irrazionalità; su questi ultimi presupposti sarà necessario appurare la reale consistenza degli interventi di semplificazione.

Infatti, negli anni a venire si parlerà sempre di più dei mali della legislazione, della necessità di ridurre il numero di leggi, di migliorare la struttura degli atti normativi, ma lo si farà nel contesto di una società che, sollecitata dallo sviluppo tecnologico, avrà un continuo bisogno di norme. Malgrado ciò, come si diceva, la semplificazione è un tema che è entrato a far parte dell'«agenda politica»⁷⁸. Parlare della semplificazione fa certamente presa su coloro che giornalmente vivono sotto il peso della complicazione e che di tanto in tanto votano, allora bisogna esercitare la massima attenzione affinché alle parole seguano i fatti.

(ottobre 2000)

⁷⁸ Nel senso suggerito da Y. MENY-J.C. THOENIG, *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1991, 135 e ripreso da R. BETTINI, *Presunta inflazione legislativa, drafting sostanziale e nuovi approcci allo studio dell'efficienza degli apparati*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, 19 ss., spec. 27.