

LA FABBRICA DELLE REGOLE

# Italia, il Paese delle leggi oscure

## Rispetto ad altri Stati Ue molti più articoli, spesso incomprensibili

di **Antonello Cherchi**

**S**ette contro 138: è il numero di parole che occorrono in Scozia e in Italia per formulare un quesito. Una decina di giorni fa gli scozzesi si sono recati alle urne per rispondere a una semplice domanda: «La Scozia dovrebbe essere una nazione indipendente?». Nel 2011 gli italiani sono stati chiamati a una consultazione che era già super per il numero di quesiti: quattro e su materie assai diverse tra loro. Per di più, le domande erano incomprensibili. Il quesito sulla gestione dei servizi pubblici era composto da 138 astruse parole.

L'impetuoso confronto fra la semplicità del referendum scozzese e la complessità nostrana ripropone il più generale problema della proliferazione legislativa. Siamo assillati da tantissime leggi, che si avvicinano in tempi rapidissimi anche per un uso smodato della decretazione d'urgenza e che sempre più spesso rimandano a decreti attuativi che, non di rado, finiscono per restare sulla carta.

Secondo una ricerca dell'ufficio per la legislazione straniera della Biblioteca della Camera, il recepimento di due direttive del 2004 in materia di appalti è stato risolto dal legislatore tedesco con 38 articoli, da quello britannico con 97, da quello francese con 295, da quello spagnolo con 441. Il legislatore italiano, invece, ha avuto bisogno di 616 disposizioni, 257 confluite nel codice degli appalti e 359 nel regolamento per i lavori pubblici. Un po' meglio è andata con la direttiva sul diritto d'autore, dove l'Italia non "conquista" il primo posto, ma dimostra di avere

comunque un legislatore prolifico (si veda la tabella a fianco).

Dietro i numeri c'è un modo di legiferare.

In Italia riusciamo nell'impresa di unire i due aspetti: scriviamo leggi sempre più lunghe - è diminuito il numero assoluto delle riforme, ma si è dilatata la loro consistenza - e il contenuto resta incomprensibile. «Basta confrontare il testo della Costituzione - commenta Bruno Tabacci, presidente della commissione bicamerale per la semplificazione - e la modifica introdotta con la revisione del Titolo V: si tratta di due mani molto diverse, che dimostrano il peggioramento del nostro legiferare, specchio di un Paese confuso e furbetto, che usa gli stragemmi per cercare di farla franca. Si prenda il caso dei concerti ministeriali, spessissimo necessari per approvare i decreti rare molto diverso. In Francia - come spiegano all'ufficio per la legislazione straniera della Camera - si fa un massiccio ricorso all'adozione di codici: la gran parte del corpus normativo è racchiuso in testi unici, suddivisi per materia. Una tradizione vecchia di secoli e che rimonta a Napoleone. Le riforme, dunque, vanno a modificare insiemi di disposizioni ben assestate. Nel Regno Unito le singole leggi sono criptiche, perché si procede con la tecnica del "rinvio", del tipo: "l'articolo tal dei tali è modificato come segue...". I britannici hanno, però, l'accortezza di far precedere ogni nuova norma da una nota esplicativa che ne esplicita e sintetizza il contenuto.

È una tecnica che negli ultimi anni ha preso piede in maniera abnorme ed è strumentale al Parlamento per far ar-

rivare comunque la norma al traguardo, mascherando il fatto che su di essa non c'era accordo. Così si prevede il via libera di più ministeri, sapendo bene che il tutto si risolverà in un nulla di fatto».

Lo stock normativo, intanto, continua a crescere. Con l'operazione taglia-leggi, orchestrata a partire dal 2006, si è fatta un po' di pulizia, ma senza risultati sostanziali: secondo stime della Corte dei conti, oggi per ogni norma cancellata, ce ne sono 1,2 pronte a prenderne il posto. Bisognerebbe ridar fiato a una seria politica di codificazione, sostiene Alessandro Pajno, presidente di sezione del Consiglio di Stato e artefice nel 2006, in qualità di sottosegretario all'Interno con delega alla riduzione del carico normativo, della prima attuazione del taglia-leggi. «Quell'operazione - spiega - era partita anche per fare in modo che le disposizioni "sopravvissute" venissero raccolte in codici di settore. Poi ha, però, assunto un valore soprattutto spettacolare (il riferimento è al falò delle leggi fatto da Calderoli, ndr). La codificazione dovrebbe, invece, diventare un atteggiamento costante ed essere affiancata da una continua opera di manutenzione. La semplificazione e la qualità della regolazione sono cruciali per il futuro. Non devono, però, essere interventi spot, ma inseriti in una strategia».

«Una scelta - aggiunge Tabacci - che influisce sulla competitività del Paese. La commissione per la semplificazione ha messo a punto un testo con una serie di indicazioni e lo ha inviato anche al Governo, ma per ora è stato disatteso».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## In pole position

Il numero di norme predisposte da cinque Paesi per recepire alcune direttive in materia di appalti pubblici, diritto d'autore, servizi nel mercato interno \*

	Numero articoli		
	Appalti	Diritto d'autore	Servizi mercato interno
Francia	295	51	345
Germania	38 articoli + 5 allegati	6+1 allegato**	5
Gran Bretagna	97 articoli + 11 allegati	40+3 allegati	49
<b>Italia</b>	<b>616 articoli</b>	<b>41</b>	<b>86</b>
Spagna	441 articoli + 74 disposizioni aggiuntive + 15 allegati	1+8 disposizioni***	80+33 disposizioni

Nota: \* Appalti: direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce; diritto d'autore: direttiva 2001/29/Ce; servizi nel mercato interno: direttiva 2006/123/Ce - \*\* L'articolo 1 della legge di recepimento contiene al proprio interno 53 sottoarticoli - \*\*\* All'interno dell'articolo sono presenti 31 commi di modifica di norme del testo unico sulle proprietà intellettuali

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Biblioteca, ufficio sulla legislazione straniera