

DELLA SEMPLIFICAZIONE

di Gianluigi Rota e Gabriele Carrà

Sommario

1. Di un programma sovversivo
2. Di un giardiniere sfortunato
3. Di un decreto-legge fuori luogo
4. Dei magistrati fuori ruolo
5. Del semplificare il numero dei facitori delle leggi
6. Del rispettare le competenze delle Regioni
7. Della sciatteria normativa
8. Della necessaria chiarezza dei testi normativi
9. Dell'indisporre perfino il Vaticano
10. Dei codici e dei testi unici
11. Della prevalenza del cretino
12. Dell'impossibilità di una proposta alternativa
13. Del cinema dell'orrore
14. Di una conclusione plausibile

1. Di un programma sovversivo

Quando Franco Bassanini, nel 1997 Ministro per la Funzione pubblica, mandò a Indro Montanelli il suo progetto di legge sulla semplificazione, ottenne questa risposta:

"Signor Ministro, noi di persona non ci conosciamo. Ma visto l'apprezzamento di cui ci siamo dati reciprocamente atto, mi permetta una domanda in tutta franchezza, anzi fuori dai denti: si rende conto di ciò che ha intenzione di fare: semplificare l'Italia?"

Se se ne rende conto e insiste ugualmente nella sua decisione, è un eroe. Se v'insiste non sapendo cosa fa, è un pazzo. Ma debbo subito aggiungere che la differenza fra l'uno e l'altro, in questo Paese, è impalpabile ... Semplificare l'Italia, signor Ministro, non è nemmeno un programma rivoluzionario. E' un programma sovversivo."

D'altra parte c'è una questione linguistica di fondo.

Scrive Ennio Flaiano che *"la lingua italiana non è adatta alla protesta alla rivolta, alla discussione dei valori e delle responsabilità, è una lingua buona per fare le domande in carta da bollo, ricordi d'infanzia, inchieste sul sesso degli angeli e buona, questo sì, per leccare. Lecca, lecca, buona lingua italiana infaticabile, fa' il tuo lavoro per il partito o per i buoni sentimenti"*.

Con degenerazioni crescenti.

Fruttero & Lucentini, ad esempio, scrivono che **concreto** *"sarà anche stato un aggettivo con i piedi per terra, serio, rispettabile. Ma è molto cambiato, negli ultimi anni. Il meno che si possa dire di lui è che si lascia usare con troppa facilità da gente equivoca, presta il*

proprio suono grigio e fidato a nomi di notoria labilità e frivolezza: concrete proposte, concrete aperture, concreti impegni, concreti sbocchi... La sua presenza accanto a qualsiasi sostantivo è ormai segnale infallibile di vacuità, dilazione, inconcludenza. E' garanzia di totale astrattezza".

La lingua borbonica della burocrazia ci mette del suo.

Italo Calvino nell'Antilingua si lanciò in questa esercitazione:

"Il brigadiere è davanti alla macchina da scrivere. L'interrogato, seduto davanti a lui, risponde alle domande un po' balbettando, ma attento a dire tutto quel che ha da dire nel modo più preciso e senza una parola di troppo: «Stamattina presto andavo in cantina ad accendere la stufa e ho trovato tutti quei fiaschi di vino dietro la cassa del carbone. Ne ho preso uno per bermelo a cena. Non ne sapevo niente che la bottigliera di sopra era stata scassinata». Impassibile, il brigadiere batte veloce sui tasti la sua fedele trascrizione: «Il sottoscritto, essendosi recato nelle prime ore antimeridiane nei locali dello scantinato per eseguire l'avviamento dell'impianto termico, dichiara di essere casualmente incorso nel rinvenimento di un quantitativo di prodotti vinicoli, situati in posizione retrostante al recipiente adibito al contenimento del combustibile, e di aver effettuato l'asportazione di uno di detti articoli nell'intento di consumarlo durante il pasto pomeridiano, non essendo a conoscenza dell'avvenuta effrazione dell'esercizio soprastante»".

Beppe Severgnini ha vissuto nel 1994 a Washington, come corrispondente della Voce di Indro Montanelli. Ha raccontato che quando ebbe a che fare con la burocrazia americana, abituato com'era a combattere contro quella italiana, si sentiva come un torero che deve affrontare una mucca.

Far rispettare la legge da noi è sempre stata dura.

Il podestà di Barberino del Mugello, correva l'Anno Domini 1622: *"Trovato che alcuni non havevano obidito, li ordinai che fra tre giorni havessero levato il letame che è in luoghi pubblici, altrimenti l'harebbe fatto levare a loro spese. Non ostante questo non hanno obidito, anzi, dissono che volevano vedere chi era quel becco fottuto che li faceva levare".*

L'idea però che in Paesi evoluti certe cose non succedono è ingenua.

Già nel Seicento un personaggio di Molière così commentava una sentenza a lui sfavorevole: *"La sentenza, dice, ce l'ho e me la tengo. Pur ingiusta che sia, mi guarderò bene dal farla cassare. Il buon diritto vi è talmente maltrattato, che voglio passi ai posterì come insigne monumento alla corruttela del tempi".*

The Economist del 15 giugno scorso arriva a proposito, deplorando che per quasi ogni problema i legislatori e i burocrati americani credono che regole più dettagliate siano la risposta.

Ma lì è la litigiosità esasperatissima a provocare l'infittirsi di procedure che possano prevenire risarcimenti abnormi per ogni sciocchezza: noi non ci siamo ancora, ci vuole un po' di pazienza.

L'articolo, intitolato *"Diritto contro buon senso"*, si chiede se Barack Obama proteggerà gli americani dai suoi colleghi avvocati, trascurando che ogni Paese ha l'avvocatura che si merita.

Il giornale riferisce che a New York City ci vogliono più di sessanta passaggi burocratici per sospendere uno studente per più di cinque giorni, perché gli insegnanti sono così terrorizzati dall'eventualità di violare i diritti dei ragazzi che non osano mantenere l'ordine, a causa del timore di essere citati dai genitori per chissà quali traumi subiti dall'ipervitaminico pupo.

La raccolta delle leggi federali sta superando le 70.000 pagine, ma per un motivo su cui insistiamo: l'effetto distorsivo delle cause per il risarcimento di danni anche cervellotici, che i legislatori e i funzionari cercano di prevenire intensificando la regolazione.

Un'insegnante che, accompagnando un bulletto chiassoso fuori della classe nella quale disturbava lo aveva sospinto, si è vista chiedere dalla famiglia un risarcimento di 20 milioni di dollari, concordati dalla scuola in 90.000.

Il primato di questo malcostume spetta a quella signora che ha citato in giudizio Mc Donald per averle servito un caffè troppo caldo, con il quale si era scottata.

Troppe regole ci tolgono la gioia di vivere, scrive l'Economist, e per quanto il sistema giudiziario sia neutrale, di fatto i processi favoriscono chi ha torto perché sono costosi e le giurie sono imprevedibili.

Venendo a noi, abolire quasi 30.000 leggi decrepite senza semplificare i processi è semplicistico, significa guardare al passato invece che al futuro: eliminare la legge 7 luglio 1868, n. 538 (tassa sul macinato), è come preoccuparsi del colore del vestito durante un bombardamento: sono le leggi che verranno a dover essere scritte bene, il che non vuol dire che saranno poche, perché la società contemporanea ha una complessità crescente.

Jean-Jacques Rousseau riteneva che *"qualunque Stato abbia più leggi di quante i cittadini ne possano ricordare, è uno Stato male ordinato; e ogni uomo che non conosca a memoria le leggi del suo paese, è un pessimo cittadino"*. Dovevano essere molti i pessimi.

L'avvento delle regioni e per conseguenza dei TAR è stato "problematico", al pari dell'ampissimo decentramento amministrativo.

Fino agli anni settanta l'officina delle leggi era solo il Parlamento nazionale e l'unico giudice del potere era il Consiglio di Stato, ma ora a fare leggi ci sono anche 21 Consigli regionali e provinciali e a giudicare sono oltre 20 TAR: siccome gli appelli al Consiglio di Stato sono pochi e quelli accolti pochissimi, vuol dire che la giurisprudenza amministrativa italiana è fatta dai Tribunali amministrativi regionali, ciascuno dei quali si attiene a propri criteri di giudizio.

Questo vuol dire che se nelle materie regionali un diritto nazionale non esiste più, sostituito da un numero elevato di "dialetti giuridici", anche la certezza del diritto ne fa le spese, essendo in buona misura regionalizzata. *"Soffermati sull'arida sponda, / Vòlti i guardi al varcato Ticino"*, si scorge una terra ove vige un altro diritto.

Si sa che le leggi sono tutte uguali per la statistica, ma ben diverse come incidenza sull'ordinamento: una sola norma, l'art. 4 della legge 142, per esempio, dice soltanto che *"I comuni e le province adottano il proprio statuto"*, ma basta un comma come questo per generare oltre 8.000 statuti e un numero ancora più elevato di regolamenti per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e dettano norme per l'esercizio delle funzioni: non saranno leggi in senso formale, ma giuridiche lo sono eccome.

La legge oscura per formulazione e numerosità diventa per i giuristi come la materia oscura per gli astrofisici: non solo indecifrabile, ma anche conosciuta solo per le perturbazioni che provoca: si sa che esiste e che come massa è prevalente, ma è difficile andare oltre.

Una ricognizione scientifica seria non può limitarsi a contare le stelle morte, così come per ridurre gli abitanti di un Comune non basta cancellare dall'anagrafe i cittadini defunti.

La nostra impressione è che per avere un ordinamento più razionale si debba (anche ma non solo) ridurre il numero degli enti di normazione (semplificare i produttori) e che per rendere funzionali tali enti si debba ridurre il numero dei parlamentari e dei consiglieri (gli addetti alla produzione).

Con l'umiltà di attenersi nella formulazione delle nuove leggi alle conclusioni cui sono giunti gli studiosi della materia.

2. Di un giardiniere sfortunato

La legge n. 133 del 2008 (Manovra d'estate) contiene quattro articoli intitolati "Taglia-leggi" (art. 24), "Taglia-oneri amministrativi" (art. 25), "Taglia-enti" (art. 26) e "Taglia-carte" (art. 27).

E' tutto un tagliare, signora mia.

Noi non sappiamo se l'attuale Ministro con delega alla semplificazione sia un eroe o un pazzo: ci pare che abbia inteso il decreto taglia-leggi in coerenza con il rimedio che ebbe a proporre contro gli stupratori: *"Personalmente penso che la castrazione chirurgica sia più idonea anche da un punto di vista della prevenzione"*. *"Un a provocazione?"* chiede il giornalista che lo sta intervistando. *"Ci mancherebbe. Questa gente merita un bel colpo di forbici da giardiniere e, se fosse per me, nemmeno le sterilizzerei"*.

E in effetti con il decreto-legge taglia-leggi del 22 dicembre 2008 il Ministro ha dato una bella sforbiciata da giardiniere, tagliando 28.889 leggi promulgate tra il 1861 e il 1947 (quelle del Regno d'Italia).

Siamo persuasi che nei confronti degli stupratori della certezza del diritto una profilassi sia necessaria, ma avremmo preferito il cesello al forbicione.

I giornali, oltre agli specialisti, hanno avuto le convulsioni apprendendo del ripristino della pena di morte, tornata operativa avendo il decreto per una svista, soppressa anche la legge del 1944 che l'aveva abrogata.

In pratica non succederà niente perché vi si oppongono sia la Costituzione repubblicana che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma il pastrocchio rimane.

Approfondendo la conoscenza del decreto, gli esperti si sono avveduti che il floricultore aveva sforbiciato 239 leggi e 320 atti amministrativi di troppo, tra i quali, oltre a quella che aveva smontato i patiboli, le leggi sugli Albi professionali, l'Enciclopedia Treccani, l'Accademia Navale di Livorno, i Tribunali dei minori, il Casinò di Campione d'Italia e così via, senza dilungarci per non infierire.

Si è posto rimedio in sede di conversione del decreto-legge, ma certo che vien da dire *"ci risiamo"*.

Per la rottamazione delle leggi noi non crediamo che fosse necessaria l'istituzione di un apposito Ministero, ritenendo necessaria e sufficiente una commissione di persone competenti, lo si era già fatto in passato.

Hanno buttato via gli zoccoli del nonno e lo scolapasta della nonna, ma come abbiamo già detto il problema maggiore è la semplificazione delle leggi che verranno.

Ci avevano già provato in modo più intelligente nel metodo e più rispettoso della Costituzione, ad esempio con la legge delega del 28 novembre 2005, n. 246, con la quale il Governo fu delegato ad adottare decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

Venne istituita una commissione bicamerale ma non se ne fece nulla, e questo giustifica il nostro dissenso da Montanelli: semplificare l'Italia non è un programma sovversivo, è un programma demagogico.

3. Di un decreto-legge fuori luogo

L'articolo 77 della Costituzione è molto semplice:

"Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

*Quando, **in casi straordinari di necessità e d'urgenza**, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.*

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti."

Ci chiediamo quale fosse la incontenibile premura di abolire migliaia di povere leggi sconosciute avvalendosi della decretazione invece che di un normale disegno di legge di iniziativa del Governo.

Le giustificazioni addotte sono state ravvisate nella straordinaria necessità ed urgenza:

- a) di emanare disposizioni dirette a consentire il completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica, pubblica e gratuita della legislazione statale vigente, anche mediante un più efficace utilizzo delle risorse esistenti;
- b) di procedere all'abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale;
- c) di sottrarre all'effetto abrogativo previsto dall'art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 [un altro decreto-legge!], convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, alcune disposizioni di cui risulta indispensabile il mantenimento in vigore.

Si aggiunga che il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati aveva lamentato che il testo fosse sprovvisto sia della "Relazione sull'analisi tecnico-normativa" sia della "Relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione", in difformità dal decreto del

Presidente del Consiglio dell'11 settembre 2008, n. 170: ecco, semplificare l'ordinamento con un decreto-legge incostituzionale e indisciplinato non ci è sembrato un buon inizio.

La piaga dei decreti-legge del resto va peggiorando: come osserva attenta dottrina, se nella prima legislatura i decreti-legge furono 29, nella XI e XII si giunse alla media di un decreto-legge al giorno, con l'ulteriore malcostume di riproporre anche più volte i decreti-legge non approvati dalle Camere, con il picco, nella XII legislatura di 546 decreti-legge su 558 decaduti ma riproposti (97%), con il caso di un decreto-legge reiterato 29 volte, e cioè per quasi due anni, nell'indifferenza delle opposizioni parlamentari e della Corte costituzionale.

Eppure le giunte regionali e quelle degli enti locali non hanno questi poteri anticipatori di future leggi o deliberazioni, anzi: nemmeno tutti i governi europei ce l'hanno, perché non tutte le Costituzioni lo consentono. Emblematico il caso del Regno Unito: il *"Civil Contingencies Act del 2004, approvato in risposta agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, prevede che i singoli ministri possano emanare, in casi di particolare urgenza, atti aventi forza di legge qualora sia minacciata la sicurezza della collettività o dell'ambiente o in caso di guerra o attentati terroristici"*. Non per creare una banca dati normativa o abrogare gli editti di Edoardo II, che pure era un pazzo vizioso che finì assassinato in carcere.

Qual è il problema a governare a colpi di decretazione d'urgenza? E' presto detto. Al di là della trasformazione dei parlamentari in cani da slitta del governo, il problema è la certezza del diritto.

Se le norme di legge stanno in vigore a titolo precario per 60 giorni (o per 60 giorni alla volta), la mancanza di stabilità dell'ordinamento e l'incertezza stessa sull'esito della conversione in legge, che di solito avviene con modifiche, rende rischioso farvi affidamento, anche se le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Entro il 30 giugno, il Ministro dovrà trasmettere alle Camere una relazione sull'impatto delle abrogazioni. Per un emendamento del Governo, necessario per salvare leggi inopportunamente avviate alla discarica, la decadenza definitiva di tutte le norme abrogate scatterà il 16 dicembre 2009.

Il decreto-legge era stato deliberato il 22 dicembre 2008, un anno fa, per affrontare casi straordinari di necessità e d'urgenza. Si può andare avanti così? Sì, naturalmente.

4. Dei magistrati fuori ruolo e di ben altro

La Repubblica rende noto il 17 febbraio 2009:

"Quando il signor Antonio, pensionato reggino, ha sentito che il processo era stato aggiornato al gennaio del 2017, s'è girato verso l'avvocato e gli ha sussurrato: «Speriamo di esserci ancora». E' ormai diventata una prassi. Alla Prima Sezione civile della Corte d'Appello di Reggio Calabria, tra un'udienza e l'altra passano 8 anni, almeno. Nel calendario dei giudici non ci sono buchi fino a gennaio del 2017, e le agende dei legali diventano per necessità decennali. Così, per ottenere un risarcimento danni o per una causa di separazione, per incidenti stradali o semplicemente per dirimere i contenziosi patrimoniali i

tempi diventano biblici. Le pratiche prendono polvere negli archivi e la giustizia diventa una chimera."

Sappiamo che in un Tribunale del Sud, i fascicoli sono accatastati oltre l'inverosimile, fin sopra gli armadi, in misura tale che un ameno addetto ai lavori ci ha messo un cartello: *"Attenzione, caduta fascicoli"*. In un Tribunale del Nord invece i fascicoli sono proprio caduti, occludendo l'unica porta di accesso alla stanza ove essi riposavano in pace. Sono dovuti intervenire i pompieri per liberare l'impiegata che vi era rimasta chiusa dentro.

La Stampa di Torino del 5 gennaio 2009: una signora di Macerata, ultracentenaria, è in causa coi parenti per la divisione dei beni. Ma l'udienza è slittata fino al 2010. *"Arriverò fino alla fine del processo"* ha dichiarato la signora. *"Amalia Cuccioletti – scrive il giornale - spegne domani 102 candeline, con un desiderio: ottenere finalmente l'eredità del bisnonno, morto due secoli fa, che i tempi della giustizia italiana le negano ancora"*.

Anche semplificare i processi è inutile, se poi centinaia di magistrati si occupano di tutt'altro: docenze, presidenze, gettonanze, arbitrati.

Ma perché negli uffici legislativi dei ministeri ci sono dei magistrati a scriverne le leggi? Lo fanno male, ma date le condizioni agoniche della giurisdizione, non sarebbe il caso che rientrino in magistratura, lasciando che del *drafting* (la redazione delle norme), si occupino i funzionari e i professori di legistica (specialisti delle tecniche di normazione)?

Perché con milioni di cause arretrate, i magistrati addetti alla Corte costituzionale, al Consiglio Superiore della Magistratura, alle federazioni sportive, ecc. non rientrano in massa e con le mani in alto negli uffici giudiziari di appartenenza?

I magistrati hanno senza dubbio il diritto di entrare in politica e anche di governare (l'attuale Ministro degli Esteri ad esempio è un Consigliere di Stato, come in passato un giudice del TAR di Milano fu Ministro della Funzione pubblica), ma si decidano a fare politica lasciando libero il posto a chi produrrà sentenze.

Delle quali abbiamo bisogno come il pane, lo sanno tutti, investitori stranieri in fuga compresi. C'è poi da stupirsi se gli investitori stranieri preferiscono stare alla larga? Secondo quanto riferiscono Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo, *"La risposta è in una tabella del World Economic Forum presentata da Confindustria nel febbraio 2008: a scoraggiare gli investimenti nel Bel Paese sono, in ordine crescente, la criminalità, la poca formazione della forza lavoro, la corruzione, l'instabilità politica, e il fisco ma, soprattutto (tre volte più insopportabile perfino della criminalità!), la burocrazia"* (sarà anche perché il pizzo, parola di cliente, può essere considerata una "security tax" che funziona?)

Secondo l'ISTAT *"La difficoltà giudicata più rilevante dagli imprenditori costituita dall'affrontare i diversi e complicati aspetti amministrativi"*.

Per sapere quanto ci costa il dissesto della giustizia in termini finanziari, basta fare i conti con le condanne inflitte ogni anno dalla Corte di Strasburgo per la irragionevole durata dei processi: Il Sole 24 Ore ha segnalato il 30 luglio 2008 un triste primato: in soli due giorni, tra il 28 e il 29 luglio, sono arrivate da Strasburgo 24 condanne, che a noi contribuenti sono costate oltre 300.000 euro. Nell'insieme, disse un Ministro, per risarcire tutti i danni liquidati ad oggi dalla Corte dei diritti per l'irragionevole durata dei nostri processi, ci vorrebbero tre finanziarie. Come dire che lo Stato non pagherà mai.

Gian Antonio Stella sul Corriere della Sera del 1° aprile 1999 (ma non era un pesce d'aprile), ha pubblicato questo articolo:

*"Protetto da Papa Zosimo, santo patrono della sua giornata d'oro, il consigliere di Stato ***, l'altra mattina, è stato benedetto per un'ora e mezzo da una fortuna sfacciata. Alle undici ha avuto l'incarico per un arbitrato di qualche miliardo e alle dodici e trenta ha ottenuto il permesso di fare il capo di gabinetto profumatamente pagato al Ministro delle Poste, Salvatore "Totò" Cardinale.*

La botta di "buena suerte" del braccio destro giuridico di Clemente Mastella, d'altra parte, non è che un piccolo dettaglio di quanto è accaduto martedì nel palazzo patrizio che ospita a Roma il Consiglio di presidenza della Giustizia Amministrativa. Il quale, dopo anni di tentativi falliti, è riuscito appunto a ripristinare ciò che da anni tutti i governi da Carlo Azeglio Ciampi in qua (salvo quello di Silvio Berlusconi) credevano di avere ormai abolito: gli arbitrati miliardari. Ne hanno distribuiti 88 per un totale di 575 miliardi, da rivalutare fino a salire a circa 900.

Il che vuol dire, dato che mediamente queste "corti parallele" decidono di trattenersi dal 4 all'11 per cento di parcella con una media intorno al 6%, che i 62 magistrati baciati dalla fortuna si divideranno la loro quota di una cinquantina di miliardi. Uscendo finalmente dalle penose ristrettezze cui erano costretti da uno stipendio che per un consigliere di Stato è mediamente intorno ai 10 milioni. Netti.

Obiezione scontata: abbiamo solo applicato la legge in attesa del regolamento di attuazione... Non è così.

*Un passo indietro, fino al 31 agosto 1996, quando, appena eletto alla guida del Consiglio di presidenza della Giustizia Amministrativa, ***, che pure aveva arrotondato lo stipendio nel triennio 1989/91 con 870 milioni di arbitrati, confida al Sole 24 ore che la pacchia delle "corti parallele" che risolvevano a pagamento certe cause contro enti pubblici che altrimenti sarebbero durate anni, è davvero finita: «Ci siamo resi conto che l'istituto degli arbitrati era ormai sotto accusa da parte dell'opinione pubblica la quale critica non tanto la partecipazione dei magistrati ai collegi quanto l'arbitrato in sé, definito uno dei sistemi per dare l'assalto alla diligenza dello Stato. Ci siamo detti: se le cose stanno in questi termini, è necessario togliere gli incarichi extra».*

*Chiaro, no? "Assalto alla diligenza". Ma erano tre anni fa, al ministero dei Lavori pubblici c'era un Tonino Di Pietro che minacciava sfracelli contro questa scorciatoia che arricchiva alcune decine di giudici senza intaccare la catastrofe dei tribunali civili, l'opinione pubblica sperava ancora che Mani Pulite avesse segnato una svolta, il "Mondo" pubblicava inchieste che cavavano la pelle a giudici come *** che da segretario generale delle Finanze si era "dimenticato" di denunciare 40 milioni extra o ***, che definiva 848 milioni presi con gli arbitrati «il guadagno legittimo di qualche soldo».*

*Tre anni ed è cambiata l'aria. Così, nonostante l'abolizione degli arbitrati decisa nel '93 da Francesco Merloni, confermata dalla bozza Boato caduta con la Bicamerale e riconfermata dal disegno di legge passato al Senato il 17 luglio con l'esplicito divieto ai magistrati di partecipare ancora alle "corti parallele", ecco che a metà marzo **** fissa come ordine del giorno della prima riunione utile del Csma, il 25 marzo, l'agognata distribuzione degli arbitrati.*

*Il giorno fatidico, però, la protesta di ***, uno dei membri della minoranza contraria agli arbitrati, fa saltare tutto: non è stata convocata in tempo. Seduta stante, per la prima volta nella storia, la riunione viene riconvocata al più presto possibile: cinque giorni dopo. E per aggirare altri sgambetti della contestatrice (che è incinta e si dà malata...) viene cooptato in tutta fretta un suo supplente, ***, che non era neppure il primo dei supplenti.*

Riunione durissima. Tre magistrati dei TAR contrari agli arbitrati sbattono la porta e se ne vanno come fecero in massa i loro predecessori un paio di anni fa, due restano per votare contro lanciando ai colleghi favorevoli alla spartizione dei miliardi accuse pesantissime: «Lasciatemi esprimere tutto il senso di frustrazione, di scoramento, di impotenza, di umiliazione», si sfoga Mario Arosio. Ma non c'è niente da fare. Mentre la Nato bombarda e Primakov vede saltare la sua mediazione e migliaia di profughi premono alle frontiere, il Consiglio di presidenza riesce finalmente a recuperare quel vecchio modo di "fare qualche soldo". Chissà che almeno, stavolta, li denunciino al fisco...".

In un editoriale del 9 febbraio 1997, Eugenio Scalfari sostenne che la principale soluzione per migliorare il sistema amministrativo italiano sarebbe stata l'abolizione del Consiglio di Stato. All'articolo replicò l'Associazione Nazionale Magistrati dei TAR con una lettera nella quale il presidente e il segretario generale scrivevano quanto segue:

"Gentile Direttore,

desideriamo riferirci all'articolo "Consiglio di Stato da buttare", per esprimere il nostro apprezzamento sull'analisi di fondo in esso contenuta.

Potrà sembrare paradossale che l'Associazione nazionale dei Magistrati Amministrativi plauda ad un'analisi che comporterebbe la soppressione dei Tribunali Amministrativi Regionali, cioè praticamente di sé stessa; pure la circostanza che per la prima volta, e da una firma tanto autorevole, arrivi un'analisi su una parte della Costituzione spesso lasciata in ombra non può che farci piacere convinti come siamo che per una reale trasformazione del nostro Paese occorra superare modelli ormai segnati dal tempo e da un'esperienza sotto gli occhi di chi desidera vedere.

Non vogliamo chiuderci in nessuna difesa corporativa né esaltare la nostra funzione, convinti come siamo che in questo momento nessuno possa dimenticare di essere un cittadino prima ancora che un ruolo all'interno della Società; desideriamo però rivendicare non solo l'avvicinamento della giustizia al cittadino operato dai nostri Tribunali, impensabile appena venti anni fa, ma la stessa esistenza di una possibilità di giustizia nel rapporto con la pubblica amministrazione.

Non siamo un doppione della magistratura ordinaria, in quanto soltanto al giudice dell'amministrazione è consentita quell'operazione di difficile equilibrio tra il momento dell'autorità (dell'amministrazione) e quello della libertà (di ciascuno di noi).

E' certamente possibile che il nostro ruolo abbia subito dei logoramenti. Non difendiamo posizioni precostituite, desideriamo però sottolineare il pericolo che dietro pur sacrosante esigenze di celerità e di certezza si possa celare una sostanziale intangibilità dell'azione della pubblica amministrazione, tanto più grave in quanto il nostro sistema ha progressivamente eliminato i controlli amministrativi.

Ciò porterebbe ad una, non auspicabile, esaltazione del solo momento dell'Autorità con un sacrificio di spazi ormai conquistati alla democrazia."

Ma cosa diceva Scalfari in quell'articolo?

"Alcune magistrature speciali andrebbero profondamente riformate e altre abolite senza rimpianti. Nella prima categoria rientra la Corte dei conti. I suoi componenti sono attualmente disseminati nei consigli di amministrazione di tutti gli enti e le società nei quali lo Stato sia tuttora presente in posizione di controllo. Questa capillare presenza - che frutta ai consiglieri della Corte centinaia di milioni a titolo di gettoni di presenza - avrebbe dovuto esperire ed esaurire la fase di controllo sull'operato delle amministrazioni pubbliche ma non è stato così. La Corte si è riservata un controllo ulteriore dall'esterno, che nove volte su dieci ha lasciato passare ogni illegalità (non si conosce infatti un solo caso importante di malgoverno scoperto dalla Corte dei conti, la quale è sempre arrivata a rimorchio della magistratura ordinaria). La Corte dei conti, per dirla in breve, controlla poco, tardi e male ed è un elemento di drammatico ritardo nei processi decisionali del governo, della pubblica amministrazione e del Parlamento. Adeguarla a compiti di effettivo controllo è un altro pezzo importante della riforma, senza il quale sembra difficile sperare in una modernizzazione dello Stato. Quanto ai Tribunali regionali amministrativi (TAR) e al Consiglio di Stato che ne è il coronamento, secondo il mio modesto parere essi vanno interamente aboliti. Quanto al Consiglio di Stato vero e proprio nel suo ruolo di "consigliere del principe", esso è da moltissimo tempo ormai (ma forse lo è sempre stato fin dal suo sorgere) un fallimento di proporzioni totali. Qualcuno non si è mai accorto non dirò dell'efficacia ma semplicemente della presenza di questa eminente istituzione nei processi decisionali del governo? Anch'essa si è fatta però sentire - oh questo sì - nel rallentare l'esecutività delle deliberazioni del governo, spesso contrattando i propri pareri con il mantenimento dei privilegi di casta e di istituto che ricordano più i parlamenti francesi dell'epoca di Luigi XV che una moderna democrazia. Ecco un terzo pezzo di riforma - abolire il Consiglio di Stato."

Torniamo all'Associazione Magistrati dei TAR:

"150 anni di esistenza del giudice dell'amministrazione hanno in realtà prodotto l'amministrazione più inefficiente del mondo occidentale: che cosa abbiamo da perdere se tentiamo un rinnovamento?"

Se 60 fra i 100 componenti del Consiglio di Stato hanno incarichi governativi, è difficile sostenere che ciò non abbia riverberi sulla sostanza dei fatti;

in un sistema come il nostro, nel quale il Consiglio di Stato ha dato pareri su tutto, registriamo ugualmente centomila ricorsi l'anno;

il controllo di legalità non può essere abbandonato alle procure della Repubblica;

tre quarti dei magistrati amministrativi lavorano presso i TAR;

l'86 per cento delle sentenze sono definitive, cioè la giustizia amministrativa in Italia oggi è esercitata all'86 per cento dai TAR;

i 15 mila ricorsi previsti nel 1974, come numero annuo sul quale sono stati parametrati il numero dei magistrati e le strutture, sono divenuti 100 mila;

vi sono aspetti assolutamente inaccettabili della situazione attuale, nella quale un pubblico funzionario o un amministratore può essere perseguito ed inquisito sotto vari aspetti. In seguito ad una stessa decisione da lui assunta - e quindi per uno stesso principio di diritto amministrativo - egli può essere chiamato in giudizio innanzi al giudice amministrativo per

sentir dire se un ricorso avanzato da un privato nel suo interesse sia o meno fondato; può essere inquisito dalla procura cui lo stesso cittadino si sia rivolto con un esposto; può, dopo alcuni anni, essere chiamato a rispondere del danno erariale sulla pretesa illegittimità dello stesso atto. Nessuno dei tre giudici ha oneri di coerenza con quanto hanno stabilito gli altri due: è questo un sistema giurisdizionale?

Assistiamo a giudizi sugli appalti che passano indenni nelle aule dei tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato, mentre qualche mese dopo emergono fatti incredibili e gravi al di fuori degli stessi giudizi.

Come può l'ordinamento allo stesso tempo istituire un giudice che ha lo scopo specifico di stabilire quale sia il diritto amministrativo e poi, nel momento in cui è più importante decidere quale sia la regola - quando, cioè, bisogna mettere o meno in galera la gente - far decidere in modo del tutto dissociato un altro giudice?

Su certe materie - per esempio quella elettorale o degli appalti - un pubblico ministero amministrativo con il potere di impugnare gli atti, e quindi con la certezza che il giudice amministrativo non si pronuncerà solo su un motivo dedotto da un privato nel suo interesse, ma sulla legalità complessiva del comportamento dell'amministrazione in quella fase, potrebbe essere utile.

Altre esigenze possono essere fronteggiate con la previsione della partecipazione dei magistrati amministrativi agli organismi giurisdizionali che si occupano di questioni nelle quali rientrano reati contro la pubblica amministrazione."

Ed in effetti l'eventuale azione di contrasto della giustizia amministrativa e di quella contabile alla corruzione degli anni ottanta, poi sfociata in "Mani pulite" è uno dei segreti meglio custoditi della Nazione.

Qualcuno nei palazzi romani si dev'essere chiesto: come possiamo scrollarci di dosso le critiche dei giornali e le pressioni dei Governi per il solo fatto che i cittadini aspettano anche più di dieci anni per avere le nostre sentenze, quali che siano? Non ci pensano che alla metà di loro daremo torto?

Come si potrebbe semplificare il processo per produrre più sentenze a parità di zelo? Potevano i Governi restare indifferenti a un tale rovello? No che non potevamo, ed ecco la soluzione: il Parlamento approva una norma per effetto della quale se i giudici amministrativi non hanno ancora deciso un processo dopo dieci anni, il cittadino deve rivolgersi loro per iscritto, con un'apposita istanza, dichiarando che ci tiene proprio ad ottenere una decisione. Se non lo fa, magari perché non è più in vita o perché il suo avvocato se non è deceduto a sua volta non è tuttavia riuscito a rintracciarlo dopo anni, il processo viene archiviato. Se invece il buon cittadino presenta l'istanza, il processo continua, e cioè l'attesa ricomincia, senza che il credulone, in nome del quale la giustizia è amministrata, possa farsi un'idea su quando verrà emessa la sentenza.

Siccome questo sistema non era sufficiente "all'uopo" (come si legge ancor oggi nelle sentenze), il Parlamento ha approvato una modifica, riducendo a cinque anni il termine per archiviare un processo, sempreché l'interessato non vi si opponga.

E' chiaro che con queste trovate l'arretrato è destinato a scomparire, trasmettendo ai cittadini una non meritata immagine di efficienza della giustizia e di chi ci governa: tagliate 30.000 leggi e archiviati 900.000 processi, cosa volete di più?

5. Del semplificare il numero dei fattori delle norme

Il Corriere del Mezzogiorno ha segnalato il 14 gennaio scorso che sul fiume Sele (65 km) operano un'Autorità di bacino destra, un'Autorità di bacino sinistra e un'Autorità di bacino interregionale per un fiume già protetto dalla Riserva naturale Foce Sele-Tanagro.

Tutti i fiumi hanno due sponde, ma solo in Campania può accadere che un fiume abbia un ente di gestione per ognuna, come avere un oculista per l'occhio destro e uno per l'occhio sinistro. Naturalmente ogni ente assume personale, commissiona consulenze, bandisce gare d'appalto, approva linee guida e così via.

Questo è un esempio paradossale, ma noi stessi quando come avvocati o come tecnici riceviamo un incarico sul lago di Garda dobbiamo controllare nei casi dubbi se applicheremo le leggi della Regione Lombardia, della Regione Veneto o della Provincia autonoma di Trento.

Crediamo pertanto che uno dei modi più efficaci di semplificare l'ordinamento sia quello di ridurre il numero dei fattori delle norme, perché se a scriverle sono in quasi 2.000 solo in Lombardia non c'è salvezza. Ve l'immaginate la Grande Londra o l'Ile de France pianificata da oltre 1.500 piani per il governo del territorio, 12 piani provinciali, più quelli tematici (cave, parchi, rifiuti, ecc.), più un numero imprecisabile di leggi e atti amministrativi di varia fonte e di diverso rango?

L'odierna Toscana corrisponde all'antico Granducato, l'Umbria non è altro che il Ducato di Spoleto, ecc. Secondo uno studio macroeconomico della Fondazione Agnelli, le Regioni italiane che hanno senso non sono più di 10-12.

Un programma realistico? No, naturalmente.

6. Del rispettare le competenze delle Regioni

Secondo il prof. Miglio, teorico in certi momenti perfino della secessione e quindi non sospetto di bonapartismo, *"Il Titolo quinto della Costituzione è diventato non la parte autonomista dell'ordinamento ma il settore di quest'ultimo specializzato nella produzione di rendite politiche ... le Regioni sono ormai la parte più conservatrice del vecchio e corrotto Stato unitario. Ed incontrano nell'opinione pubblica o l'indifferenza o il giudizio francamente spregiativo"*.

La Commissione Affari Costituzionali del Senato ha approvato il 26 giugno 2002 un'indagine conoscitiva sugli effetti della revisione costituzionale dell'anno prima: *"Forse è la prima volta che in Parlamento si effettua un'indagine ed un approfondimento preventivi alla concreta applicazione di una legge ... [ma] si è avvertito il rischio – scrive la Commissione - che la modifica costituzionale abbia ... posto molti problemi la risoluzione di alcuni dei quali viene evidenziata come una vera e propria urgenza"*.

Per mettere ordine nella sconosciuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, una legge (la n. 131 in vigore dall'11 giugno 2003) ha delegato il Governo (art. 1.4) di effettuare entro un anno una ricognizione *"dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione,*

attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità”.

Attendiamo fidenti.

La sconosciuta riforma del 2001, approvata dalla sola maggioranza, ha confermato la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ed ha intestato altre materie all'esclusiva competenza dell'uno o delle altre.

I problemi sorgono in quelle discipline, come la protezione civile; il governo del territorio; i porti e gli aeroporti civili; le grandi reti di trasporto e di navigazione; la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia (dagli idrocarburi al nucleare!); a disciplinare le quali concorrono lo Stato con i principi fondamentali (leggi cornice) e le Regioni con le norme di dettaglio (leggi quadro) (“cadre” è la cornice, quadro si dice “tableau”, pertanto le “lois-cadres” francesi sono leggi cornice.

Senonché il Parlamento non rispetta i limiti costituzionali ed è restio a emettere leggi di principio, invade le competenze regionali con norme di dettaglio, da qui una confusione indicibile e una slavina di ricorsi alla Corte costituzionale.

Con pessima tecnica legislativa, le materie che non sono intestate alla competenza esclusiva dello Stato o a quella concorrente Stato - Regioni, si intendono riservate in via residuale alla competenza esclusiva delle Regioni.

Sorvoliamo su quanto accadde gli anni scorsi per capire a chi spettassero le materie innominate, che non sono poca cosa: dall'urbanistica, alle espropriazioni, ai lavori pubblici, dall'agricoltura al turismo e così via. Uno di noi nel 2001 fu invitato a Roma dalla Conferenza permanente dei presidenti delle Regioni per chiarire a chi spettassero le espropriazioni, non essendo nominate nella riforma, un problema posto con allarme dai dirigenti della SNAM.

Sofferamoci invece sulla semplificazione che non si volle trarre dalla riforma. Dovete sapere che nelle materie intestate all'esclusiva competenza regionale, non è ammessa alcuna ingerenza del Parlamento nazionale, cui è precluso perfino di dettare i principi fondamentali: le Regioni incontrano i soli limiti della Costituzione repubblicana, dell'adesione dell'Italia all'Unione Europea e dei trattati internazionali ratificati dal nostro Paese.

Il rapporto con l'Unione Europea è pertanto diretto in queste materie, non passa più da Roma, diciamo che gli assi dell'interlocuzione istituzionale sono Milano - Bruxelles, Palermo - Bruxelles, Campobasso – Bruxelles e così via.

Ma quel che preme sottolineare è che nelle materie di esclusiva competenza regionale il Parlamento avrebbe dovuto tagliare i corrispondenti ministeri, riducendo le spese e recuperando personale e risorse.

Altro che tagliare ministeri! Quando ci hanno pensato i cittadini con un referendum del 1993, il disciolto Ministero dell'Agricoltura è risorto prima come Ministero per il Coordinamento delle Politiche Agricole, poi come Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Se c'è un settore produttivo che richiede una regia nazionale, questo è il Turismo, che però è materia esclusivamente regionale: da qui la concorrenza sui mercati internazionali tra Costa Amalfitana e Costa Smeralda, tra Courmayeur e Dolomiti. Invece di “vendere il

prodotto Italia", magari in occasione di Olimpiadi, Expo, ecc., le Regioni sono entrate in concorrenza tra loro, quasi tutte istituendo uffici di promozione permanente all'estero.

E così qualcuno ha pensato a un bel portale tricolore a Costituzione invariata! Come ha scritto Repubblica il 17 febbraio 2009, *"doveva essere la vetrina del Belpaese nel mondo, una porta d'accesso web immediata e ricca, una carta da visita d'eccezione per promuovere il patrimonio turistico e «riportare l'Italia al posto che le spetta». Ma www.italia.it ha chiuso i battenti dopo numerose polemiche ed una vita breve e travagliata. Per il portale - presentato dal Ministro per i Beni Culturali Francesco Rutelli alla BIT 2007 - la fine più volte annunciata è arrivata, come conferma il capo dipartimento per l'Innovazione Tecnologica. Termina così, dopo innumerevoli peripezie, critiche a 360 gradi e accuse di sprechi contro il "mostro" per cui sono stati stanziati 45 milioni di euro, un'avventura che fin dall'inizio ha diviso più che unire. Da oggi cliccando www.italia.it, l'indirizzo più logico e immediato che chiunque, in qualsiasi parte del mondo, possa digitare intuitivamente per cercare informazioni sul nostro Paese, si riceve un messaggio di errore. Il dominio nazionale per eccellenza non è più operativo: gira a vuoto e lascia un vuoto imbarazzante."*

7. Della sciatteria normativa

In questa specialità si è distinta tra le altre la Regione Lombardia.

Nella circolare dell'assessore all'urbanistica del 6 dicembre 1999, n. 60, ad esempio, leggiamo che il recupero abitativo dei sottotetti è consentito purché sia assicurata per ogni singola unità immobiliare *"l'altezza media ponderale [invece di "ponderale"] di m. 2,40"*.

C'è anche di meglio, sempre dalle nostre parti.

Tutti abbiamo avuto a che fare con la legge regionale 5 dicembre 1977, n. 60, che attuava in Lombardia la legge nazionale n. 10 dello stesso anno, nota come "Bucalossi", dal nome del Ministro, un oncologo di fama internazionale che fu anche l'ultimo sindaco prestigioso di Milano.

Ebbene, il Consiglio regionale dovette approvare lo stesso giorno la legge n. 61, per rimediare agli errori della legge n. 60, votata poche ore prima, tra i quali:

art. 9, comma 3: *"Il rilascio delle concessioni ... è subordinato, ove occorra, alla sottoscrizione da parte dei proprietari di un atto da ~~sottoscrivere~~ [invece che da "trascrivere"] a cure e spese degli interessati..."*;

art. 11: *"... i contributi dovuti ai sensi della legge 28 gennaio 1977 n. 10 sono determinati dal consiglio comunale in sede di adozione dei piani stessi [si trattava dei PIP] e ~~possono essere successivamente aggiornati anche indipendentemente dall'applicazione delle tabelle di cui al precedente art. 1...~~ " ;*

art. 15, comma 9: *"Devono comunque dotarsi di programma pluriennale di attuazione anche i comuni inclusi nell'elenco ~~di cui al settimo comma del precedente~~ [invece che del "precedente comma 7"], qualora intendano autorizzare insediamenti relativi ad aree esterne al perimetro del centro edificato ... superiori a ventimila metri ~~eubi~~ [erano metri "quadrati"] o interessati, anche parzialmente, zone di espansione aventi una superficie [inserito: "territoriale"] superiore a quarantamila metri quadrati"*.

Si dirà che sono passati trent'anni, che anche le scemenze cadono in prescrizione, e che comunque quelle due leggi sono state abrogate dall'art. 104 della legge n. 12 del 2005 sul governo del territorio.

Il fatto è che proprio questa legge, seguendo la tradizione della *maison*, in soli tre anni è stata cambiata quattro volte (leggi n. 20 del 2005, n. 12 del 2006, n. 25 del 2007 e n. 4 del 2008), mentre sta per essere approvata dal Consiglio regionale la quinta modifica; aggiunto che alcune disposizioni di codesto capolavoro sono state incenerite da due sentenze della Corte costituzionale (la n. 129 del 2006 e la n. 350 del 2008).

Ma quello che impressiona di più è l'Allegato A di codesta legge, quello con l'elenco dei fiumi, dei laghi e dei canali, anche se questa volta il legislatore regionale ha fatto meglio di quello che approvò la precedente legge urbanistica regionale.

Infatti, nel compilare l'elenco dei fiumi lombardi, come facevamo noi alle scuole elementari, gli autori della legge n. 51 del 1975 si dimenticarono del Ticino, ma quelli venuti dopo fecero di meglio, perché dovettero provvedere con la legge n. 4 del 2008 a inserire tra i canali i Navigli di Bereguardo e di Paderno e tra i laghi quelli di Piano, di Ghirla, di Ganna, di Olginate, di Gaiano e di Moro, la cui esistenza era sfuggita loro ...

Non si dica che sono questioni risibili, perché le leggi non si scrivono in questo modo, per i motivi che spiega proprio la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale lombardo del 22 aprile 2008, atto n. 96, che ha approvato un manuale su *"Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"*.

Vi si legge che *"il legislatore ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelligibilità dei termini impiegati, a garanzia della stessa persona e della sua libertà. Il soggetto infatti deve poter trovare nell'ordinamento, in ogni momento, cosa gli è consentito e cosa gli è vietato: a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti direttive riconoscibili di comportamento"*.

Siamo d'accordo, ma siamo anche seri: dove trova il "soggetto" le norme che regolano cosa gli è consentito e cosa gli è vietato? Non certo sulla Gazzetta Ufficiale né sul Bollettino Regionale, tra un'occhiata e l'altra all'albo pretorio del suo Comune.

Si rivolge al suo tecnico, a un avvocato o a un commercialista, essendo escluso che in una società complessa tanto il cittadino quanto l'impresa, e talvolta persino le stesse istituzioni pubbliche, siano in grado di conoscere l'insieme degli atti normativi che potrebbero interessarlo.

E cosa fa il professionista? Si rivolge al suo computer, che per il momento ha l'intelligenza di una lavatrice. Dov'è il problema? Che se nella legge non c'è la parola precisa il software non la trova. Volete provarci? Cercate nelle tre leggi sul condono edilizio la parola "condono", non la trovate: si parla sempre di sanatoria, che è diversa dal condono, come l'accertamento di conformità è diverso dalla sanatoria.

Uno di noi è stato consulente per un progetto di intelligenza artificiale del Dipartimento di Scienze dell'Informazione della Statale di Milano: scoprii in quell'occasione che il software non conosceva la parola "divorzio" perché la legge istitutiva usa una perifrasi: *"scioglimento del matrimonio per accertata impossibilità di mantenere o ricostituire la comunione spirituale e materiale tra i coniugi"*; lo stesso per la parola "aborto", la cui legge si intitola *"Tutela sociale della maternità"*, sostituita da *"interruzione volontaria della gravidanza"*.

Perfino i contraccettivi, che preservano da concepimenti inattesi, nella legge n. 194 diventano *“mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile”*.

Dovessero fare una legge sulla concussione la intitolerebbero *“Tutela selettiva della prosperità”*, mentre le dazioni dei cittadini concussi diventerebbero *“mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte dagli elettori in ordine alla sottomissione responsabile”*.

Insomma, in tempi di informatica diffusa bisogna che il legislatore usi parole precise e ne mantenga costante il significato, non dimenticando mai che il “soggetto” a volte cerca qualcosa di cui conosce l’esistenza, ma il più delle volte cerca qualcosa che non sa se esista in qualche legge (ad es. “valletto idraulico”).

L’imprecisione linguistica può anche giocare brutti scherzi, come nel ricorso proposto da cinque regioni alla Corte costituzionale contro la legge finanziaria per il 2006. La Corte infatti ha tratto precise conclusioni dalla formulazione sintattica di una delle norme statali contestate: *“il precetto contenuto nel comma 214 è formulato all’indicativo presente, cioè nel modo e nel tempo verbale idonei ad esprimere il comando secondo il consueto uso linguistico del legislatore. Il presente indicativo (“adottano”) è, dunque, sicuro indice della prescrizione di un obbligo (“devono adottare”), piuttosto che dell’attribuzione di una facoltà (“possono adottare”)”* (nella sentenza n. 95 del 2007).

Non c’è studioso di legistica o giornalista in vena di pezzi di colore che non abbia massacrato la stupidità di chi ha scritto, nell’attuale Codice della strada, norme queste:

“Art. 51 (Slitte)

1. La circolazione delle slitte e di tutti i veicoli muniti di pattini, a trazione animale, è ammessa soltanto quando le strade sono ricoperte di ghiaccio o neve di spessore sufficiente ad evitare il danneggiamento del manto stradale.”

“Art. 66 (Cerchioni delle ruote)

3. La superficie di rotolamento della ruota deve essere cilindrica senza spigoli, sporgenze o discontinuità.”

“Art. 68 (Caratteristiche costruttive e funzionali e dispositivi di equipaggiamento dei velocipedi)

6. Chiunque circola con un velocipede senza pneumatici ...” ecc. (per una svista il legislatore ha dimenticato il celerifero, che storicamente precedette il velocipede).

Tornando seri, il Testo unico dell’edilizia venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 ottobre 2001, con entrata in vigore programmata per il 1° gennaio 2002, senonché la Gazzetta pubblicava il 9 gennaio 2002 una legge che ne spostava l’entrata in vigore al 30 giugno 2002. Il Testo unico pertanto è stato in vigore dall’1 all’8 gennaio e poi dal 30 giugno, con qualche problema per chi lo ha applicato negli otto giorni retroattivamente cancellati.

Tutti ricordiamo che in tema di barriere architettoniche entrarono in vigore a distanza di pochi giorni due leggi: una nazionale del 9 gennaio 1989 (n. 13) e una lombarda del 20 febbraio successivo (n. 6); una pubblicata il 26 gennaio e l’altra il 22 febbraio: in quel frangente nessuno sapeva quale applicare.

Il 14 giugno il Ministero pubblicò il regolamento di esecuzione della legge nazionale, mentre la Lombardia si astenne dal pubblicare il proprio.

Si sarebbe detto che avremmo applicato la legge regionale con il regolamento ministeriale, che peraltro non combaciavano, e invece no. La sapienza lombarda, ben sapendo che il Ministero stava lavorando al decreto n. 236 che avrebbe completato la legge n. 13, aveva già approvato il proprio regolamento tecnico inserendolo in calce alla legge n. 6, in modo tale che, per il principio di gerarchia delle fonti, il regolamento regionale (in quanto approvato con legge) sarebbe prevalso su quello ministeriale (essendo il decreto, in quanto atto amministrativo, sottordinato alla legge anche se ad essa posteriore)!

La nostra opinione fu che non si sarebbe dovuta approvare nessuna legge regionale, salva la dimostrazione che i disabili lombardi presentassero misure antropometriche diverse da quelle dei disabili di altre regioni, essendoci parso che un paraplegico di Santa Maria Hoè (Lecco) non fosse così diverso da uno di San Pio delle Camere (L'Aquila).

E che dire dell'epopea delle leggi lombarde sui sottotetti, quando uno svarione del Consiglio regionale, o meglio: un'imboscata di franchi tiratori, fece cadere una norma decisiva contenuta in una legge precedente: ne uscì come sottoprodotto un memorabile scontro tra il TAR di Milano e quello di Brescia, su posizioni interpretative opposte, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale, legge di interpretazione autentica e nuova legge che pose fine alla gazzarra.

A proposito di leggi di interpretazione autentica: il Prof. Aini di Roma Tre, cui sono riconoscente per il bel libro "La legge oscura", segnala che furono 6 nei primi 40 anni del Regno d'Italia e 150 nei primi 40 anni della Repubblica. Al netto di quelle regionali. Siccome poi gli Errata corrige sono almeno 20 all'anno, il vero testo – commenta lo studioso – non è quasi mai quello emanato, bensì quello rettificato o interpretato.

Nel campo delle interpretazioni autentiche, *the winner is* la legge del 21 marzo 1958, n. 235 (Interpretazione autentica dell'art. 367, lett. b) del Testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265). Qual'era il problema così grave da imporre l'interpretazione autentica? Il riconoscimento delle autorizzazioni all'esercizio della professione di odontoiatra rilasciate dall'Impero Austro-Ungarico, dissolto nel 1918.

Ad ogni modo, siccome il buon Dio ha distribuito la cretineria senza badare a spese e lo ha fatto senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, consoliamoci pensando che a Danville (Pennsylvania) il municipio ha prescritto che gli idranti siano controllati un'ora prima di ogni incendio.

8. Della necessaria chiarezza dei testi normativi

Sapete come si chiama la legge federale americana sull'inquinamento atmosferico? "*Clean air act*": legge sull'aria pulita.

Anche noi abbiamo qualche titolo del genere: "*Legge 13 luglio 1966, n. 615 – Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico*", ma non è la stessa cosa e comunque non è la regola.

La Lombardia ad esempio abbiamo la "*Delibera della Giunta regionale del 3 dicembre 2008 - n. VIII / 8524* «Variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008 e pluriennale 2008-2010 relative alle DD.CC.: Organizzazione, Personale, Patrimonio e

Sistema Informativo; Programmazione Integrata e alle DD.GG.: Sanità; Industria PMI e Cooperazione; Giovani, Sport, Turismo e Sicurezza; Reti Servizi di Pubblica Utilità e Sviluppo Sostenibile; Territorio e Urbanistica; Casa e Opere Pubbliche; Protezione Civile, Prevenzione e Polizia Locale; Infrastrutture e Mobilità; Istruzione Formazione e Lavoro, Famiglia e Solidarietà Sociale; Artigianato e Servizi (l.r. 34/78, art. 49, c. 2, 3, 5, 7, l.r. 35/97, art. 27, c. 12) - 14° provvedimento - 210 Bilancio e contabilità»”

Dal Parlamento:

“Le rettifiche sulla base di presunzioni semplici di cui all'art. 39, primo comma, lettera d), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e all'art. 54, secondo comma, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, non possono essere effettuate nei confronti dei contribuenti che dichiarino, anche per effetto dell'adeguamento, ricavi o compensi pari o superiori al livello della congruità, ai fini dell'applicazione degli studi di settore di cui all'art. 62-bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, tenuto altresì conto dei valori di coerenza risultanti dagli specifici indicatori, di cui all'art. 10-bis, comma 2, della presente legge, qualora l'ammontare delle attività non dichiarate, con un massimo di 50.000 euro, sia pari o inferiore al 40 per cento dei ricavi o compensi dichiarati. Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, per attività, ricavi o compensi si intendono quelli indicati al comma 4, lettera a). In caso di rettifica, nella motivazione dell'atto devono essere evidenziate le ragioni che inducono l'ufficio a disattendere le risultanze degli studi di settore in quanto inadeguate a stimare correttamente il volume di ricavi o compensi potenzialmente ascrivibili al contribuente. La presente disposizione si applica a condizione che non siano irrogabili le sanzioni di cui ai commi 2-bis e 4-bis rispettivamente degli articoli 1 e 5 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, nonché al comma 2-bis dell'art. 32 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”.

Poi succede che le Corti assolvono perché non si capisce niente.

La Corte di Strasburgo conferma quanto osservato dalla Cassazione quando assolse i costruttori di Punta Perotti *“per aver commesso un errore inevitabile e scusabile nell'interpretare le disposizioni di legge regionali, essendo queste oscure e mal formulate”.* Nella sentenza dei giudici europei si legge che al tempo in cui si svolsero i fatti *“le leggi in materia di confisca in Italia non erano chiare e quindi non permettevano di prevedere l'eventuale sanzione”.*

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 5 del codice penale nella parte in cui non considera a favore dell'imputato l'ignoranza inevitabile della legge penale (sentenza 24 marzo 1988, n. 364).

“L'inevitabilità dell'errore su cui si fonda il rilievo dell'ignoranza scusabile della legge penale – spiega la Cassazione - è configurabile in due ipotesi: 1) quando sia rilevabile un'oggettiva e insuperabile oscurità della norma o del complesso di norme da cui deriva il precetto penalmente sanzionato; 2) quando da un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complesso pacifico orientamento giurisprudenziale, l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza dell'interpretazione normativa e, conseguentemente, della liceità del comportamento da lui tenuto” (Sezione III , sentenza 20 novembre 2002).

9. Dell'indisporre perfino il Vaticano

Il bordello è tale che l'Osservatore Romano, presentando la nuova legge della Santa Sede sulle fonti del diritto, in vigore dal primo gennaio 2009, ha fatto sapere che il Vaticano non recepirà più automaticamente, come fonti del proprio diritto, le leggi italiane; innanzitutto per il loro numero esorbitante e in secondo luogo per la loro instabilità.

Abbiamo letto da qualche parte questo commento: *«Più di un motivo sembra giustificare quest'ulteriore cautela nella recezione della legislazione italiana, rispettata nella sua propria sovranità, ma chiamata nello stesso tempo a rispettare e a confrontarsi con quella vaticana»*, spiega il prof. Josè Maria Serrano Ruiz, presidente della Commissione per la Revisione della Legge sulle fonti del Diritto vaticano. *«Ne indichiamo - scrive - solo tre: in primo luogo il numero davvero esorbitante di norme nell'Ordinamento italiano, non tutte certamente da applicare in ambito vaticano; anche l'instabilità della legislazione civile per lo più molto mutevole e come tale poco compatibile con l'auspicabile ideale tomista di una lex rationis ordinatio, che, come tutte le operazioni dell'intelletto, cerca di per sé l'immutabilità dei concetti e dei valori»*; e *«Non ci sono dubbi sul fatto che le leggi siano troppe. Mi limito ad annotare che il governo grazie all'ottimo lavoro coordinato dal Ministro Calderoli ne ha già cancellate più di 36mila»*.

Oh sancta simplicitas!

Eppure questo richiamo non nuovo: *“Il rapporto dell'uomo verso l'uomo, dell'individuo verso la società, verso l'autorità, verso i doveri civili, il rapporto della società e dell'autorità verso i singoli debbono essere posti sopra un chiaro fondamento giuridico e tutelati, al bisogno, dall'autorità giudiziaria. Ciò suppone: a) un tribunale e un giudice, che prendano le direttive da un diritto chiaramente formulato e circoscritto; b) chiare norme giuridiche, che non possano essere stravolte con abusivi richiami ad un supposto sentimento popolare e con mere ragioni di utilità”* (Pio XII, Radiomessaggio di Natale del 1942).

10. Dei codici e dei testi “unici”

Il diritto inglese non conosce la codificazione, ma i testi unici sì, e li chiama con espressione efficace *consolidation acts*, perché di questo in effetti si tratta: atti di consolidamento del diritto in un determinato settore dell'ordinamento.

I testi unici però devono essere come i figli unici, mentre da noi vivono con attorno un grande numero di fratelli e di sorelle, tutti figli dello stesso padre (il Senato) e della stessa madre (la Camera).

Il d.P.R. 6 giugno 2001. n. 380 elenca all'art. 136 le norme abrogate e all'art. 137 quelle rimaste in vigore. Come rimaste in vigore? Ma non è il *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”*?

Bisogna rassegnarsi, il catalogo è questo. Invece non è nemmeno un catalogo perché le leggi abrogate non lo sono per intero: la legge 28 gennaio 1977, n. 10, lo è limitatamente agli articoli 1; 4, commi 3, 4 e 5; 9, lettera c), che quindi restano in vigore perché sottratte all'abrogazione; della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sono abrogati oltre all'art. 15, *“l'art. 25, comma 4, come modificato dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, comma 7, lett. g), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, nel testo*

sostituito dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662"; la stessa legge è abrogata più avanti "limitatamente agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, comma 4, 26, 27, 45, 46, 47, 48, 52, comma 1". Come mai? Perché la prima abrogazione è disposta ai sensi dell'art. 20 comma 4 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), mentre la seconda è disposta ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998).

Potremmo continuare, ma non è il caso, aggiungiamo solo che l'art. 137, nell'individuare le norme che rimangono in vigore, usa lo stesso modo di lavorare e di far lavorare: è evidente infatti che la ricostruzione di cosa si è salvato e cosa no diventa un'operazione di enigmistica a rischio di errori e di responsabilità personali.

Lo stesso vale per il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), per il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) che, ad es., abroga la legge 15 maggio 1997, n. 127, "limitatamente all'art. 12, comma 5, nel testo modificato dall'art. 19, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; e comma 6, primo periodo" e chissà quanti altri che non conosciamo.

Allo stesso modo lavora la legge lombarda n. 12 del 2005, che si atteggia a testo unico regionale, che all'art. 104 abroga "la legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 (Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del decreto legislativo. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"), limitatamente agli articoli 2, comma 61-bis e 3, commi da 2 a 40, salvo quanto previsto dagli articoli 25, comma 1, e 92, comma 7, della presente legge"; e che ci obbliga a capire da noi cosa residua dall'abrogazione dell'art. 4, comma 3, lettera c), della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano regionale delle aree regionali protette) e cosa implica la salvezza di "quanto previsto dagli articoli 2, comma 4 e 6, comma 2, della l.r. 12 aprile 1999, n. 10 (Piano territoriale d'area Malpensa).

Cosa ce ne facciamo di una "roba" simile?

In pratica i legislatori hanno fatto una raccolta differenziata: c'era in giro dell'immondizia normativa, l'hanno infilata dentro dei cassonetti e ci hanno scritto sopra "Testo unico dell'edilizia", "Testo unico degli espropri", "Codice dei beni culturali e ambientali" e così via

Ma il Ministro è raggianti: quando il 18 gennaio la Camera ha convertito in legge il decreto, che abroga le leggi dei Savoia, ha commentato: "Paghi uno, prendi 29.000".

Non si poteva essere più cauti? Che fretta c'era, maledetta primavera!

11. Della prevalenza del cretino

Come scrivono Fruttero & Lucentini nello spassoso-amarognolo "La prevalenza del cretino", "I nostri legislatori, governanti, politici, amministratori non si possono lavare come l'insalata dopo Chernobyl, decontaminare come il latte e i carciofi, isolare, mettere in

quarantena, depositare in bidoni stagni sul fondo dell'oceano; né si può sperare che i venti li disperdano, li portino lontano da noi, verso terre remote. La nube resterà qui, spostandosi densa e solidale da un decreto all'altro, da una riforma all'altra, da un iniquo pasticcio all'altro. E noi, di sotto, a chiederci che cosa si aspetti a creare il club dei sette Paesi peggio amministrati del mondo".

12. Della impossibilità di un'ipotesi alternativa

La semplificazione delle leggi che verranno ha senso se rende più efficienti i servizi alla persona, più salubre l'ambiente, più competitivo il sistema economico.

Compito immane.

Per quanto concerne la riduzione delle "grida" di casa nostra, proponiamo un criterio selettivo di merito: ritirare i prodotti invenduti, non quelli vecchi.

La Bayer non ha ritirato dal commercio l'Aspirina perché risale al 1899, né ad altri è venuto in mente di chiudere il Monte dei Paschi di Siena perché fondato nel 1472.

Il criterio cronologico è buono per fare statistica, è pura demagogia: consiste in una decimazione che ignora le qualità prestazionali di ciascuna legge, il suo rendimento in rapporto agli scopi perseguiti e ai soldi spesi.

Certo, una legge sull'illuminazione con lampade ad olio ha perso d'interesse, ma tagliarla non cambia niente perché ormai è "invenduta" (nessuno se ne serve più).

Sono quasi 20 anni che una legge ha istituito le città metropolitane, inserite addirittura nella Costituzione nel 2001, ma non se ne è ancora fatto nulla. Quante saranno le leggi inapplicate?

Al contrario il regio decreto del 17 agosto 1907, n. 642, disciplina tuttora molto bene la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, il cui Testo unico risale al 1924.

Da noi l'usanza è che quando una legge non funziona se ne fa un'altra o si proroga la precedente, senza ragionarci. Eppure l'analisi di impatto della regolazione è prevista da leggi e regolamenti, i saperi, la dottrina, le *best practice* e le esperienze di confronto internazionale, non mancano: in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione c'è addirittura un accordo stipulato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007 (<http://regolazione.formez.it>).

Una costante attività di benchmarking ci pare preferibile al forbicione da giardiniere. Wiki la definisce come "un'efficace metodologia per misurare e incrementare le performance di un'impresa. L'utilizzo sistematico di metodologie e di strumenti di Benchmarking stimola ed integra i processi di apprendimento e cambiamento e, allo stesso tempo, stimola l'efficacia e l'efficienza dei processi aziendali e il rinnovamento della cultura aziendale, assicurando un miglioramento continuo grazie al costante confronto con l'esterno."

Non lo fa nessuno, ma in fondo perché la politica siamo noi.

13. Del cinema dell'orrore

"Quando gli insulti sono esauriti e la rabbia è sbollita, ciò che subentra nelle vene del cittadino è un senso impotente di gelo. Come il pubblico dei film dell'orrore, egli vede, ode, sa: le travi scricchiolano, le porte cigolano, le maniglie si abbassano da sole, il cane abbaia in giardino ... ombre grigiastre premono alle finestre... Minacciosi tonfi vengono su dalla cantina, nella vasca da bagno si formano mucillagini schifose. Possibile che nessuno se ne accorga, dia l'allarme, si muova? ... E gli italiani li guardano con la pelle d'oca, aspettando lo schianto, il crollo, l'urlo finale. Solo che non siamo seduti in sala, siamo dentro il film anche noi" (Fruttero & Lucentini, "La manutenzione del sorriso").

14. Di una conclusione plausibile

Ennio Flaiano diceva che *"fare l'italiano è un mestiere"*, sofisticato e pericoloso.

Sarà pur vero, ma non è che sotto l'elmo di Scipio ci sia una testa di c***o?