

Più che decreti semplificazioni servirebbe cancellare le norme in eccesso

Carlo Deodato

Con il suggestivo titolo «Le mille e una norma» l'Ance ha recentemente presentato una pubblicazione che raccoglie i titoli degli atti normativi che si sono succeduti dal 1994 ad oggi in materia di lavori pubblici.

La semplice lettura dei 500 provvedimenti trasmette visivamente l'impressione di un groviglio ingestibile di regole. Ovviamente il problema dell'ipertrofia normativa non riguarda solo quel settore, ma tutto l'ordinamento.

Prima di chiedersi come arginare questo diluvio legislativo, conviene, tuttavia, identificarne le cause. Senza trascurare le esigenze normative implicate dalla crescente complessità delle attività economiche, un fattore decisivo dell'overload regolativo appare quella sindrome che può essere definita ideologia della normazione totale.

Si tratta di un approccio alla regolazione che, quasi istintivamente, reputa necessario estendere la legislazione, in largo e in profondità, verso ogni aspetto della materia da normare.

E non è un'attitudine solo nazionale. Anche le Istituzioni europee ne sono condizionate. Secondo il Trattato Ue, nelle materie a competenza condivisa, il Parlamento e il Consiglio possono legiferare nel rispetto dei valori della sussidiarietà e della proporzionalità; dovrebbero, cioè, adottare solo gli atti che gli Stati membri non siano in grado, da soli, di assumere in maniera altrettanto efficace e nella sola misura in cui risultino effettivamente funzionali al raggiungimento degli obiettivi consacrati nel Trattato.

Ora, è sufficiente leggere i titoli delle direttive e dei regolamenti approvati ogni anno, e i loro contenuti, per convincersi che quei parametri sono stati spesso disattesi o,

quantomeno, applicati sulla base di una loro esegesi estensiva.

Come se non bastasse la latitudine eccessiva della regolazione europea, il legislatore nazionale non si accontenta di tradurre la normativa dell'Unione nell'ordinamento domestico, ma aggiunge ulteriori regole, cedendo, quasi naturalmente, alla tentazione del goldplating.

Occorre, allora, ripensare i criteri che devono presidiare il concepimento dell'intervento normativo. Andrebbe, innanzitutto, ricordato che, nella regolazione sull'analisi di impatto della regolamentazione, è contemplata anche la cosiddetta "opzione zero", che, tuttavia, rimane quella mano scelta.

Sempre più spesso, peraltro, si decide di intervenire ogni volta che emerge una questione non prevista o regolata in maniera chiara dalla normativa esistente, cosicché qualsiasi problema viene "risolto" con una nuova norma, che, ad esempio, legifica

una soluzione giurisprudenziale a un dubbio interpretativo o introduce ulteriori precisazioni o eccezioni all'ambito di applicazione della fattispecie già normata.

Senonché, così procedendo si produce un effetto perverso: più si interviene, più si accrescono le incertezze, si complica l'assetto della regolazione e si aggrava l'impatto sul mercato, con conseguenti, nuove istanze di normazione. Non solo, ma, anche quando si intende semplificare, lo si fa aggiungendo nuove norme, che sostituiscono o modificano quelle esistenti, e mai che le abrogano e basta.

È accaduto anche con il decreto legge "semplificazioni", che, obbedendo alla logica emergenziale, ha introdotto regimi di eccezione, temporalmente limitati, che si aggiungono alla disciplina generale dei contratti pubblici.

Così facendo, tuttavia, lo stock normativo resta invariato, se non peggiorato. Ogni nuova norma,

implica, infatti, costi di studio, compliance e, spesso, dubbi esegetici e, quindi, conseguenze contenziose.

Si configura una situazione simile negli effetti (ma contraria nella dinamica) a quella della tela di Penelope, con il tessuto normativo che pare venga disfatto, ma che, in realtà, si arricchisce sempre di nuovi filamenti.

Occorre, allora, avere il coraggio di legiferare meno e di abrogare di più. Si deve accettare il rischio che alcuni aspetti della materia restino non regolati e affidarli al (più sicuro) governo dei principi generali.

Michelangelo intendeva scultura «quella che si fa per forza di levare». Forse è arrivato il momento di cominciare a levare pezzi di normazione, senza aggiungerne altri (o aggiungendone meno). La scultura del corpo normativo ne risulterà migliore.

Carlo Deodato è Presidente di sezione del Consiglio di Stato

© RIPRODUZIONE RISERVATA