



B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 217

“U na singola legge può essere buona o cattiva. Il complesso delle leggi che ci governano può essere un ambiente confortevole e rassicurante o una gabbia stretta e scomoda. (...) Mentre una cattiva legge si può abrogare o emendare, un groviglio di leggi è difficile da migliorare, perché prima di tutto occorre districarvisi”. Il libro di Bernardo Mattarella inizia così, descrivendo alla

perfezione la sensazione che ogni cittadino italiano ha provato la prima volta che si è trovato a contatto, per i più diversi motivi, con la legislazione italiana: la sensazione di sentirsi in una trappola, in un labirinto. In questo labirinto l'autore si avventura cercando di spiegarne cause, effetti e rimedi.

Per quanto riguarda le cause dell'inflazione normativa (nonostante la difficoltà di distinguere, in questo ambito, cause ed effetti), è incontestabile che le leggi in Italia siano molte, oscure e complicate. Sulla loro qualità incide anche l'abuso da parte del Governo del suo potere legislativo, che determina leggi sempre più lunghe ed eterogenee, dettate spesso da microinteressi. Al contrario, questioni di grande rilievo per i cittadini e per le loro libertà sono spesso ignorate dal legislatore, il quale demanda così la relativa disciplina al giudice (basti pensare al fine-vita). L'autore parla di “legislatore anoressico” quanto ai rapporti sociali, cui si contrappone un “legislatore bulimico” quanto ai rapporti amministrativi. Il legislatore è “schizofrenico” quando emana norme confliggenti a breve distanza l'una dall'altra - con conseguente incertezza sulla disciplina applicabile-, e “ipocrita” quando ritiene che i problemi si risolvano solo con un tratto di penna (tipico esempio è quello dell'immigrazione). Emblema della somma di questi vizi sono le leggi finanziarie, veri e propri mostri legislativi.

Venendo agli effetti dell'inflazione normativa, essi si traducono principalmente in costi: per le amministrazioni che devono applicare le norme, per i cittadini e le imprese che devono rispettarle, e per il sistema economico e istituzionale nel suo complesso. Altri gravi effetti dell'inflazione normativa sono la diffusa ignoranza della legge da parte dei cittadini (con conseguente disobbedienza) e l'arbitrarietà del diritto causata dalla difficile individuazione della norma applicabile da parte delle amministrazioni. Due capitoli del libro sono dedicati proprio a questi temi: la necessità di semplificazione delle attività economiche e la conoscibilità del diritto, anche grazie al web (da questo punto di vista il sito [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), pur con i suoi limiti, ha costituito un grande passo avanti). Discorso diverso dall'inflazione normativa ma ad esso strettamente connesso è quello della bassa qualità delle leggi e della mancata osservanza delle regole di tecnica legislativa (leggi poco chiare generano infatti nuove norme volte a chiarirne il senso e così via). Questo sia a causa della mancanza di una vera e propria scienza

della legislazione, sia per la sua soccombenza rispetto alla politica e alle contingenze (la tendenza a concepire la legge come la soluzione ad ogni problema è propria di molti politici ma anche dei media e di molti cittadini).

Nella seconda parte del libro l'autore analizza quelli che vengono comunemente individuati come possibili rimedi. Il primo è la semplificazione normativa; tuttavia, come spiega ampiamente l'autore, il problema non è tanto la presenza di tante leggi dimenticate, quando quello delle norme ancora vigenti ma sparse in tanti contenitori. In quest'ottica viene valutato il "taglialeggi", principale strumento adottato dal Governo Berlusconi a partire dal 2005.

Se si vuole ridurre il numero di norme, le strade più immediate ed efficaci sono quelle della deregolamentazione e della delegificazione; se si guarda al futuro, infatti, non basta incidere sullo stock ma bisogna intervenire sul flusso di nuove norme, riducendolo. Sempre guardando al futuro, uno strumento fondamentale è l'analisi di impatto della regolazione (Air): tuttavia, l'autore spiega come in Italia siano state prodotte soprattutto norme per fare l'Air piuttosto che Air effettive.

In ogni caso, a giudizio dell'autore il rimedio principale all'inflazione normativa è la codificazione del diritto. Vengono analizzati l'esempio francese (codificazione a diritto costante) e quello statunitense (che pur essendo un paese di *common law* viene definito "la nuova terra dei codici"). Vengono poi analizzate le poche (ma buone) esperienze di codificazione italiane e fornite alcune "istruzioni per l'uso" per una efficace codificazione del diritto, come mezzo non per cristallizzarlo ma per governare la sua trasformazione.

Il libro di Mattarella è un libro che si legge con piacere e che fa un quadro sintetico ma esaustivo sul tema della qualità della legislazione nei suoi diversi aspetti. Dalla sua lettura, il policy maker comprende la necessità che la politica di riordino normativo sia caratterizzata dalla continuità e dalla pazienza, evitando che ad ogni cambio di Governo si ricominci da capo, con nuove norme e nuove strutture (generando il paradosso per cui le stesse norme sulla semplificazione sono troppo numerose e complesse), e senza illudersi di poter risolvere il problema dell'inflazione normativa con la bacchetta magica.

Dal punto di vista del cittadino, invece, la lettura fa emergere la consapevolezza del nesso tra qualità della legislazione e stato di diritto; il rischio di abuso di potere da parte delle amministrazioni nei confronti dei cittadini è infatti inversamente proporzionale al grado di ordine e chiarezza delle leggi. Non bisogna poi dimenticare che la compresenza di svariate discipline parallele che regolano la stessa materia in modo diverso per diverse categorie di soggetti è fonte di potenziale violazione di uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione: quello di uguaglianza.

Valentina Tonti