

Recensione de “La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria”, di Fabio Pacini (Editoriale Scientifica, 2017)*

Giovanni Piccirilli

1. Il volume di Fabio Pacini affronta le politiche di semplificazione e riordino normativo sviluppatasi nell’arco di almeno un decennio, avendo al centro il c.d. meccanismo “taglia-leggi” (avviato con la legge di semplificazione per il 2005) e accostando all’analisi di questo le sue premesse storiche e strumentali, nonché gli interventi ulteriori che sono stati posti in essere negli anni più recenti al fine di ridurre lo *stock* e la dispersione della normativa primaria. Si tratta di una analisi vasta e complessa, come del resto è vasta e complessa la problematica trattata (anzi, a più riprese definita dall’autore “indeterminata”, se non del tutto “indeterminabile”). Il giudizio di merito sull’approdo delle politiche di semplificazione normativa emerge sin dal titolo e anticipa una valutazione ampiamente insoddisfacente. Anzi, tale valutazione sembra “maturare” progressivamente nel testo, divenendo di “sapore non dolce” a metà della lettura¹ e assai più severa al termine del volume, accennando al “fallimento” degli strumenti richiamati², pur evidenziando la possibilità di trarre in ogni caso lezioni utili per i futuri tentativi di semplificazione.

Nella vastità e nella complessità citate si condensano gli indiscutibili

* Il contributo è stato inviato su richiesta della direzione e pertanto non è stato sottoposto a referaggio, in conformità con il regolamento della Rivista.

¹ F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Napoli 2017, 129.

² Ivi, 240 ss.

punti di forza del lavoro e, forse, qualche suo relativo limite, che in ogni caso non ne diminuisce l'utilità per il lettore.

2. Da un punto di vista preliminare, è anzitutto significativo che su un tema dibattutissimo come quello del taglia-leggi non fossero presenti studi propriamente monografici, permettendo di apprezzare ulteriormente il volume per il fatto che intervenga a colmare una così evidente lacuna in letteratura. Anche il volume di Bernardo Giorgio Mattarella³ dedicato alla “trappola delle leggi” affronta sì anche i taglia-leggi, ma nell'ambito di una panoramica più ampia di “diagnosi” dei problemi della legislazione e all'interno di un novero plurale e più generale delle possibili “terapie”, tra le quali gli strumenti previsti dalla legge di semplificazione per il 2005 costituiscono una delle possibili varianti.

Certo, esistono monografie e volumi collettanei su ambiti temporalmente precedenti, preliminari e condizionanti, come quella di Nicola Lupo⁴ sulla prima legge annuale sulla semplificazione, oppure dedicate al generale processo di codificazione (v. almeno, gli studi di Maurizio Malo⁵, Giovanni Savini⁶ e Riccardo Viriglio⁷, i volumi curati da Pasquale Costanzo⁸, Maria Alessandra Sandulli⁹) o alle dinamiche evolutive della delega legislativa anche a fini di semplificazione normativa (v. i volumi curati da Paolo Caretti e

³ B. G. Mattarella, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Bologna 2015.

⁴ N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione: commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano 2000.

⁵ M. Malo, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino 2004.

⁶ G. Savini, *Esperienze di nuova codificazione: i codici di semplificazione di settore*, Padova 2007

⁷ R. Viriglio, *La neocodificazione: riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli 2007.

⁸ P. Costanzo (cur.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli 1999.

⁹ M. A. Sandulli, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano 2005.

Antonio Ruggeri¹⁰, da Emanuele Rossi¹¹, nonché la monografia di Anna Alberti¹², o ancora il fondamentale studio sulla manutenzione del libro delle leggi di Alessandro Pizzorusso¹³. Altrettanto, e più specificamente, esistono ampi saggi o raccolte di scritti, esclusivamente dedicati all'approfondimento del fenomeno "taglia-leggi" (e che anzi hanno contribuito, nel suo dispiegarsi, a comprenderlo e – in qualche modo – a indirizzarne gli esiti). Ci si riferisce, in particolare, ai lavori di Paolo Carnevale¹⁴ e Marcello Cecchetti¹⁵, punti di riferimento ineludibili, come pure ai volumi collettanei curati da Mario Dogliani¹⁶, Roberto Zaccaria¹⁷ e Nicola Lupo¹⁸, nonché il rapporto Astrid¹⁹ sugli esiti delle politiche di semplificazione normativa, anch'essi preziosi per l'approfondimento di singoli stadi e l'individuazione delle finalità complessive del meccanismo.

Eppure, restava intatta la necessità di una riflessione più ponderata, con il respiro e l'organicità proprie della sede monografica, che fosse in grado di contestualizzare lo strumento, ricostruirne gli esiti auspicati e la pratica concreta, nonché offrirne un qualche bilancio,

¹⁰ P. Caretti, A. Ruggeri (cur.), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Milano 2003.

¹¹ E. Rossi (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova 2009.

¹² A. Alberti, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino 2015.

¹³ A. Pizzorusso, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino 1999.

¹⁴ P. Carnevale, *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia-leggi"*, Napoli 2011.

¹⁵ M. Cecchetti, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto. Vol. 1: Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano 2010, 95-249.

¹⁶ M. Dogliani (cur.), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino 2012.

¹⁷ N. Lupo, R. Zaccaria (cur.), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere: atti del seminario (Roma, Università LUISS Guido Carli, 1° aprile 2008)*, Roma 2008.

¹⁸ N. Lupo (cur.), *Taglialeggi e Normativa tra luci e ombre*, Padova 2011.

¹⁹ A. Natalini, G. Tiberi (cur.), *La tela di Penelope: primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna 2010.

ora che da esso è maturata una certa distanza temporale, nonché si è prodotta una evidente discontinuità nel contesto politico-istituzionale.

3. Nel perseguimento di questi obiettivi, il volume di Fabio Pacini costituisce una sfida per il lettore utile e interessante. Il principale pregio sembra potersi individuare nell’ampiezza dello spettro della ricostruzione offerta, che spazia appunto dai presupposti teorici dell’utilizzo della delega legislativa e della decretazione d’urgenza per finalità di semplificazione normativa²⁰, allo svolgimento del taglia-leggi e alle conseguenti ri-concettualizzazioni delle categorie fondamentali dello strumento della delega legislativa²¹, alla ricostruzione dei singoli casi problematici nati a partire dai limiti intrinseci del taglia-leggi stesso, nonché dalla frammentarietà e disorganicità degli strumenti che vi sono stati affiancati²². L’analisi è ulteriormente completata da una selezione di “questioni aperte e prospettive”²³ in grado di collegare alcuni strumenti propri della stagione del tentativo di semplificazione normativa alle linee direttrici della XVII legislatura e all’attuazione di ulteriori politiche di sistema che con esso si intrecciano.

Più nel dettaglio, sembrano essere almeno tre i punti critici sui quali la lettura del testo contribuisce a far luce. Anzitutto, vengono chiariti alcuni snodi di fondo eppure di non immediata evidenza, come il fatto che semplificazione e riordino costituissero nel progetto iniziale due fasi temporalmente e funzionalmente distinte, ovviamente in qualche modo connesse eppure non necessariamente consequenziali l’una all’altra. E infatti, se la riduzione dello *stock* normativo può comunque dirsi effettuata (ancorché con le incertezze e i cambi di direzione di cui si dà conto nel testo), il riordino è stato sicuramente assai parziale, limitato a pochi settori e – anche ove effettuato – con criticità tecniche non secondarie, parte delle quali potrebbero ancora rivelare i propri aspetti più controversi nella applicazione concreta. In secondo luogo, si offre una attenta disamina delle tensioni a cui è

²⁰ F. Pacini, *op. cit.*, spec. capp. I e II.

²¹ Ivi, capp. III e IV.

²² Ivi, spec. cap. V.

²³ Ivi, cap. VI.

stato sottoposto lo strumento della delega legislativa rispetto a quello che ne è stato, forse, l'utilizzo più estremo. Non solo rispetto agli elementi essenziali individuati nell'art. 76 Cost.; ma anche, più in generale, nel rapporto Governo-Parlamento all'interno della forma di governo, ampliando il confronto tra le varie operazioni abrogatrici e “salvatrici” al dialogo effettuato in sede di espressione dei pareri parlamentari sugli schemi di decreti delegati.

Infine, l'aver radunato in un'unica sede l'analisi dei vari strumenti (spesso analizzati singolarmente) sulla base di un criterio teleologico, ossia improntato sul fine semplificatorio e di riassetto, indipendentemente dall'utilizzo della delega legislativa (pur posta al centro del volume), della decretazione d'urgenza, o di singoli e episodici interventi ulteriori.

4. Volendo individuare i punti meno convincenti, tuttavia da inquadrarsi nella richiamata complessità e vastità dell'oggetto di studio, il testo costituisce una lettura assai impegnativa. Già per la comprensione del titolo (che immediatamente appare in qualche modo evocativo, ma che non ha l'immediatezza dei più riusciti) bisogna giungere alla fine dell'introduzione, al fine di scorgere la ispirazione addirittura nella critica allo strutturalismo di Umberto Eco: la “*Struttura assente*”, da cui si trae spunto per sottolineare l'assenza non solo di una soddisfacente struttura nelle fonti primarie, ma anche per sottolineare analoga insoddisfazione per l'opera di riassetto posta al centro dell'analisi. Per altro, è forse discutibile l'operazione stessa di aver trasposto, in un lavoro che comunque si inserisce in una prospettiva strutturalista, l'etichetta fatta propria in una sede finalizzata a contestare la valenza esplicativa di quello stesso approccio. Inoltre, alla sistematica del volume (composto da ben 6 capitoli, oltre *Introduzione* e *Conclusioni*) avrebbe forse giovato di una divisione in parti, così anche da sfumare maggiormente una qualche ricorsività nella individuazione dei percorsi contenuti nei singoli capitoli, che a volte ripartono da punti trattati in precedenza al fine di sviluppare l'analisi in una diversa direzione. Infine, l'importante opera di pulizia lessicale e concettuale che l'oggetto del volume ha richiesto (e che l'autore ha saputo offrire in più punti) rimane forse nelle pieghe dello svolgimento, mentre la

Giovanni Piccirilli

*Recensione de “La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria”, di
Fabio Pacini (Editoriale Scientifica, 2017)*

sintesi utilizzata nelle scelte di intitolazione di paragrafi e capitoli (spesso, ancora, evocativi e tesi all'utilizzo di rimandi indiretti a convenzioni lessicali o concettuali, evidenziati dalle tantissime espressioni riportate tra virgolette presenti) finiscono forse per disperdere alcune delle operazioni di “pulizia” che nel testo si riesce a raggiungere.

Ne risulta un testo che richiede al lettore un livello di pre-conoscenza del tema da “iniziato” al fine di cogliere al meglio la parte più innovativa e utile del lavoro. È evidente, però, come questo costituisca un limite assai relativo del lavoro, potendo addirittura essere inteso come un pregio: una ricercata limitazione della parte più compilativa (confinata, in fondo, al solo cap. I), al fine di procedere all'approfondimento di un tema che – per la sua specifica natura – richiede una profonda interconnessione tra testo e contesto, nonché una immersione completa nei suoi meccanismi per poterne cogliere le funzionalità, i difetti di progettazione e, dunque, le occasioni perse dalla stagione di semplificazione che sembra ormai essere stata definitivamente accantonata in questa fase del ciclo politico.

Giovanni Piccirilli - Ricercatore di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss “Guido Carli” (gpiccirilli@luiss.it)

REGOLAMENTO SULL'INVIO E LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA DEI CONTRIBUTI DESTINATI ALLA “RIVISTA DI DIRITTI COMPARATI”

1. La *Rivista di diritti comparati* pubblica, con cadenza quadrimestrale, articoli sottoposti a procedura di valutazione scientifica (*peer review*), al fine di verificarne la compatibilità con i requisiti di scientificità e di trasparenza, nel rispetto del pluralismo metodologico.
2. Gli articoli devono pervenire in formato word all'indirizzo e-mail di uno dei direttori della Rivista e devono essere redatti secondo quanto prescritto dalle “Norme editoriali”.
3. Gli articoli devono essere inediti e non destinati ad altra sede di pubblicazione. Non costituisce ostacolo all'accettazione la precedente pubblicazione del contributo in *Diritti comparati – Working Papers*.
4. I direttori della Rivista redigono e curano l'aggiornamento di un elenco di revisori, selezionati tra professori e ricercatori italiani e stranieri del settore delle scienze giuridiche. I contributi in lingua diversa dall'italiano vengono assegnati in valutazione a revisori con specifiche conoscenze linguistiche.
5. Ogni articolo viene valutato preliminarmente dai direttori, al fine di verificarne la compatibilità e l'interesse con gli ambiti scientifici di interesse della Rivista, come descritti in sede di presentazione.
6. All'esito positivo del vaglio preliminare, gli articoli sono inviati a due revisori selezionati dall'elenco di cui al punto 4. I contributi vengono valutati nel rispetto del meccanismo *double blind*. I revisori redigono una scheda di commento dell'articolo, evidenziandone pregi e difetti riferiti unicamente alla qualità scientifica e formulando proposte di revisione o consigliando di non pubblicare l'articolo. In caso di radicale difformità di giudizio dei due valutatori la Direzione procede ad una valutazione comparativa e assume le opportune determinazioni.
7. Non sono sottoposti a referaggio i contributi richiesti dalla direzione, quelli provenienti dai membri del comitato scientifico della Rivista o per le ragioni di cui si dà espressa indicazione all'inizio dei singoli contributi. I contributi destinati alla sezione Recensioni sono sottoposti a un singolo referaggio cieco.
8. L'autore riceve la scheda redatta dal revisore al fine di adeguarsi alle proposte formulate o di motivare circa il mancato adeguamento. L'articolo viene pubblicato se i direttori ritengono soddisfatte le richieste di revisione formulate dai revisori.
9. La documentazione relativa al referaggio è conservata dalla redazione per tre anni. L'elenco dei revisori effettivamente coinvolti nell'attività di valutazione scientifica viene reso noto in un'apposita sezione della *Rivista* ogni due anni.

LINEE GUIDA ETICHE

La **Rivista di diritti comparati** intende garantire la qualità dei contributi scientifici ivi pubblicati. A questo scopo, la direzione, i valutatori e gli autori devono agire nel rispetto degli standard internazionali editoriali di carattere etico.

Autori: in sede di invio di un contributo, gli autori sono tenuti a fornire ogni informazione richiesta in base alla policy relativa alle submissions. Fornire informazioni fraudolente o dolosamente false o inesatte costituisce un comportamento contrario a etica. Gli autori garantiscono che i contributi costituiscono interamente opere originali, dando adeguatamente conto dei casi in cui il lavoro o i lavori di terzi sia/siano stati utilizzati. Qualsiasi forma di plagio deve ritenersi inaccettabile. Costituisce parimenti una condotta contraria a etica, oltre che una violazione della policy relativa alle submissions, l'invio concomitante dello stesso manoscritto ad altre riviste. Eventuali co-autori devono essere al corrente della submission e approvare la versione finale del contributo prima della sua pubblicazione. Le rassegne di dottrina e giurisprudenza devono dare esaurientemente e accuratamente conto dello stato dell'arte.

Direzione: la direzione si impegna a effettuare la selezione dei contributi esclusivamente in base al relativo valore scientifico. I membri della direzione non potranno fare uso di alcuna delle informazioni acquisite per effetto del loro ruolo in assenza di un'esplicita autorizzazione da parte dell'autore o degli autori. La direzione è tenuta ad attivarsi prontamente nel caso qualsiasi questione etica sia portata alla sua attenzione o emerga in relazione a un contributo inviato per la valutazione ovvero pubblicato.

Valutatori: i contributi sottoposti a valutazione costituiscono documentazione a carattere confidenziale per l'intera durata del processo. Le informazioni o idee acquisite confidenzialmente dai valutatori per effetto del processo di revisione non possono pertanto essere utilizzate per conseguire un vantaggio personale. Le valutazioni devono essere effettuate con profondità di analisi, fornendo commenti e suggerimenti che consentano agli autori di migliorare la qualità delle loro ricerche e dei rispettivi contributi. I revisori dovranno astenersi dal prendere in carico la valutazione di contributi relativi ad argomenti o questioni con i quali sono privi di familiarità e dovranno rispettare la tempistica del processo di valutazione. I revisori dovranno informare la direzione ed evitare di procedere alla valutazione nel caso di conflitto di interessi, derivante per esempio dall'esistenza di perduranti rapporti professionali con l'autore o la relativa istituzione accademica di affiliazione.