

# Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo (\*)

di Marco Bombardelli

Sommario: 1. L'approccio tradizionale alla semplificazione. – 2. Gli elementi di complicazione del sistema delle fonti. – 2.1. Qualità. – 2.1.1. Limiti intrinseci al testo scritto. – 2.1.2. Carenze nella tecnica legislativa. – 2.1.3. Eccesso di dettaglio. – 2.1.4. Uso del linguaggio tecnico. – 2.2. Densità. – 2.2.1. Inflazione normativa. – 2.2.1.1. Numerosità degli ambiti della vita sociale regolati dal diritto. – 2.2.1.2. Pluralismo sociale. – 2.2.1.3. Ricorso eccessivo alle fonti di rango primario. – 2.2.1.4. Moltiplicazione dei “tipi” normativi. – 2.2.1.5. Ampio ricorso alla delega legislativa. – 2.2.2. Volatilità e instabilità. – 2.3. Frammentazione. – 2.3.1. Frammentazione di tipo “patologico”. – 2.3.2. Frammentazione di tipo “fisiologico”. – 2.4. Mancata attuazione degli atti normativi. – 2.5. Eccessivo tecnicismo. – 2.6. Policentrismo della produzione normativa. – 3. I principali interventi di semplificazione. – 3.1. Miglioramento della tecnica legislativa. – 3.2. Delegificazione. – 3.3. Riordino della normativa di settore. – 3.4. Automatismi “taglia leggi”. – 3.5. Strumenti per il ciclo della regolazione. – 3.6. Raccordo tra centri di produzione normativa. – 3.7. Consultazione dei destinatari e informazione sulla normativa. – 3.8 Un primo bilancio. – 4. Dalla complicazione alla complessità. – 4.1. Complessità dei centri di produzione normativa. – 4.2. Complessità degli interessi regolati. – 4.3. Complessità del sistema delle fonti. – 4.4. Le ripercussioni della complessità sulla semplificazione normativa. – 5. Le basi per la gestione della complessità delle fonti. – 5.1. Non linearità. – 5.1.1. L'impatto della non linearità sulla semplificazione normativa. I problemi. – 5.1.2. Le potenzialità. – 5.2. Non reversibilità. – 5.2.1. La sensibilità alle condizioni iniziali. – 5.2.2. La presenza di punti di biforcazione. – 5.2.3. La dipendenza dal contesto. – 5.3. Emersione di connessioni. – 5.3.1. La comparsa di trade-off. – 5.3.2. La produzione di feedback. – 5.3.3. L'auto-organizzazione. – 6. La semplificazione normativa come gestione della complessità.

*1. L'approccio tradizionale alla semplificazione.* – L'esigenza di semplificazione normativa è avvertita in modo diffuso e con particolare intensità, sia dai cittadini che da tutti gli operatori del diritto, di fronte alla sempre crescente difficoltà di individuare delle regole giuridiche chiare e sicure per orientare i propri comportamenti individuali e collettivi in un contesto sociale dai contorni incerti e in continua trasformazione.

Quest'esigenza assume particolare rilievo in riferimento alla pubblica amministrazione, dato che dalla legge e dalle altre fonti del diritto sono tradizionalmente fatte dipendere la predeterminazione delle attività che essa è chiamata a svolgere, l'attribuzione dei poteri e la distribuzione delle competenze tra i suoi apparati e la disciplina delle modalità di svolgimento della sua attività, per cui la suddetta difficoltà viene avvertita con forza e da diversi punti di vista.

In termini generali, assumendo la nozione comune di fonte del diritto come atto o fatto abilitato dall'ordinamento a produrre norme giuridiche, l'esigenza di semplificazione si coglie “a valle”, nel momento in cui si devono affrontare le molteplici vicende del reale, ma per essere soddisfatta richiede che la semplicità si realizzi “a monte”, in almeno due distinti momenti:

- 1) il riconoscimento (o la qualificazione) di un atto o di un fatto come fonte del diritto;
- 2) l'attingimento dalla fonte di una norma giuridica idonea a dettare la regola del caso, attraverso l'interpretazione delle disposizioni (nel caso delle fonti-atto) o l'attribuzione di un significato normativo alla ripetizione regolare di un comportamento (nel caso delle fonti-fatto).

Rispetto a questi due momenti, la semplicità si realizza quando, rispettivamente:

---

(\*) Il presente saggio riprende e sviluppa la relazione presentata al Convegno annuale AIPDA, “Le fonti nel diritto amministrativo”, Padova, 9-10 ottobre 2015, dal titolo *La semplificazione delle fonti e i suoi riflessi sul diritto amministrativo*. Ringrazio per i loro commenti al testo scritto della relazione il prof. Gregorio Arena, il prof. Paolo Carnevale, il prof. Sabino Cassese, il prof. Fulvio Cortese, il prof. Pierpaolo Forte, il prof. Fabrizio Fracchia, la prof.ssa Alessandra Pioggia, la prof.ssa Margherita Ramajoli, il prof. Giampaolo Rossi, il prof. Domenico Sorace. Resto, ovviamente, il solo responsabile per i contenuti dello scritto.

- a) l'atto o il fatto che costituisce la fonte è individuabile con facilità;
- b) dalla disposizione o dalla constatazione della regolarità del comportamento è ricavabile in modo chiaro e preciso qual è la norma giuridica da cui derivare la regola del caso.

Nella nostra tradizione giuridica si è operato presumendo che queste condizioni potessero essere soddisfatte grazie ad alcune assunzioni molto forti, che a lungo hanno fatto ritenere di poter trovare nel sistema delle fonti un riferimento semplice e sicuro. Si tratta, in particolare, dei seguenti “postulati”.

Riguardo al punto a):

- 1) La riduzione del diritto alla legge, con cui si è sfrondata il quadro molteplice dei possibili modi della produzione giuridica e lo si è ricondotto in modo univoco ed esaustivo al primato dei comandi del sovrano espressi appunto in forma legislativa<sup>1</sup>.
- 2) La individuazione della legge (e successivamente della Costituzione come legge fondamentale) come fonte sovraordinata a cui tutte le altre possono essere ricondotte e la costruzione di uno schema geometrico preciso e lineare, la piramide, che consente di dare alle stesse un ordine armonico.
- 3) L'adozione di un preciso sistema di riconoscimento delle fonti che consente di separare con precisione ciò che è diritto da ciò che non lo è (regole sulla produzione).
- 4) L'affermazione del primato delle fonti-atto, che ha consentito di isolare come momento cruciale nella pratica sociale del diritto quello della elaborazione e della interpretazione di un testo scritto, entrambe operabili in modo chiaro e preciso.

Riguardo al punto b):

- 1) La presenza di un legislatore dotato di razionalità “olimpica”, in grado di orientare i comportamenti dei consociati e di comporre i conflitti «con comandi generali e anticipati» e quindi capace di prevedere *ex ante* quale sarà l'andamento dei fatti futuri, in modo da predisporre in anticipo una disciplina coerente, chiara e precisa, applicabile alla realtà dei fatti secondo inferenze lineari e gerarchizzate<sup>2</sup>.
- 2) La possibilità di predisporre un numero ragionevolmente limitato e agevolmente gestibile di testi normativi chiari, concisi e precisi, configurabili come entità discrete riferite in modo specifico e tendenzialmente esaustivo ai diversi casi della vita e capaci di dare all'interprete e al destinatario informazioni esatte sulle regole da applicare per la disciplina giuridica di tali casi.
- 3) La possibilità di costruire l'ordinamento giuridico come la somma di singoli atti normativi, che possono essere “addizionati” fra di loro producendo i propri effetti senza dare luogo a interferenze significative.
- 4) La possibilità di individuare la norma concentrandosi in modo prevalente sui profili sintattici e semantici del linguaggio usato nella disposizione normativa e di ottenere quindi la semplificazione normativa attraverso la semplificazione del testo, anche senza dare particolare peso alla dimensione pragmatica dell'uso della norma<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul carattere “semplificante” di questa operazione di riduzione, si veda P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, pp. 55 ss. e 135 ss.

<sup>2</sup> L'espressione è di F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 426. Il postulato della razionalità olimpica del decisore emerge in modo molto nitido nelle parole pronunciate nel 1803 da Jean Etienne Portalis, uno degli artefici del Codice Civile francese, davanti al Parlamento: «Il potere legislativo è la onnipotenza umana. La legge stabilisce, muta, modifica, perfeziona; essa distrugge ciò che è, essa crea ciò che non è ancora. La testa di un grande legislatore è una specie d'Olimpo da cui partono quelle idee vaste, quelle concezioni fortunate che presiedono al benessere degli uomini e ai destini degli imperi», citato da M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, 1997, 43. La tendenza ad attribuire al legislatore le sembianze di un Giove assiso nell'Olimpo viene sottolineata in modo molto efficace in F. OST, *Jupiter, Hercule, Hermes: tres modelos de juez*, in *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, 2007, 101 ss. Al riguardo si veda anche P. GROSSI, *Mitologie giuridiche*, cit., p. 75.

<sup>3</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni di M. VOGLIOTTI, *Tra fatto e diritto. Oltre la modernità giuridica*, Torino, 2007, pp. 74 ss.

Questo schema viene collocato in una dimensione decontestualizzata della giuridicità, dove lo spazio e il tempo sono considerati in modo astratto e dove le dinamiche rilevanti sono riferite a soggetti a loro volta astratti e universali, che interagiscono secondo dinamiche reversibili e riproducibili ogni qualvolta si riproponga uno stesso quadro di partenza<sup>4</sup>. Il suo funzionamento viene poi assicurato dalla limitazione del suo utilizzo a una semplice dinamica “a due corpi”, in cui la le vicende di applicazione del diritto possono apparire lineari perché si collocano entro la relazione univoca e precisa tra il “corpo” che pone la legge intesa come volontà di comando e il “corpo” che è destinatario del comando, che dalle disposizioni chiare della legge può aspettarsi di conoscere puntualmente gli obblighi a cui è tenuto nel proprio comportamento<sup>5</sup>. La dinamica del diritto si svolge appunto in un «paesaggio semplificato» in cui rilevano di fatto solo la figura dello Stato che pone la legge e quella del destinatario del comando, individuabile a seconda dei casi direttamente nel soggetto privato o indirettamente in quella dell’amministrazione, identificata appunto nell’apparato che opera eseguendo la legge e che poi adotta i propri comandi puntuali nei confronti del privato<sup>6</sup>.

Sia l’articolazione interna delle fonti, e in particolare della legge, sia il loro quadro di insieme, vengono considerati come una struttura oggettiva composta di elementi razionali in sé, ordinati in un meccanismo preciso e in grado di imporsi ai consociati dall’alto, in modo eteronomo e secondo un percorso determinato e prevedibile. Il sistema delle fonti appare quindi come un meccanismo composto di parti discrete, semplici e tra loro omogenee, che coincide con la loro somma. Si ritiene di poter ricondurre le diverse parti ad uno stesso punto focale supremo, da cui sgorga tutto il diritto, e di poterle quindi accomunare tutte entro una stessa logica di derivazione da questo punto di origine, secondo un percorso unidirezionale e lineare, ricostruibile sempre, anche a ritroso, attraverso alcuni criteri di interpretazione e di risoluzione delle antinomie. L’individuazione delle norme giuridiche viene così considerata come un automatismo, che l’interprete deve solo attivare, limitandosi a intervenire con aggiustamenti di senso più o meno significativi in relazione alla precisione delle disposizioni applicate, volti a esplicitare l’ordine già insito nel meccanismo del diritto.

Le norme giuridiche appaiono a loro volta come una sorta di manuale di istruzioni per il funzionamento della società, concepita come un insieme di individui che si relazionano in modo meccanico secondo lo schema stabilito dal disegno dell’autorità sovrana posta «in alto e al centro»<sup>7</sup>. Questo vale sia per i consociati, che applicano le regole previste per i loro comportamenti, sia per le istituzioni che sotto l’impulso della politica governano e amministrano la società, le quali applicano le norme previste per l’esercizio legittimo dei loro poteri e quando a loro volta sono chiamate a produrre norme, lo fanno nel rispetto delle fonti di rango superiore che regolano la loro attività, in un sincronismo perfetto, appunto come ‘ingranaggi’ dell’ ‘orologio’ del diritto. Le regole di comportamento possono essere individuate con semplicità perché derivano in modo automatico come output finale di questo meccanismo: occorre solo

---

<sup>4</sup> Sulla decontestualizzazione del diritto che contraddistingue la tradizione giuridica della modernità si veda B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto nella transizione post-moderna. Per un nuovo senso comune giuridico*, in *Soc. dir.*, n. 3, 1990, pp. 28 ss.

<sup>5</sup> È riscontrabile cioè anche nella scienza giuridica l’impostazione tipica dell’approccio scientifico classico, di ispirazione newtoniana, di cui si veda la sintetica descrizione proposta ad esempio da I. PRIGOGINE, I. STENGERS, *La nuova alleanza. Metamorfosi della scienza*, 2<sup>a</sup> ed., 1992, 57 ss. Le analogie tra l’approccio newtoniano e importanti filoni della scienza giuridica moderna sono sottolineate anche da R. Bin, *Order and Disorder, Legal Adjudication and Quantum Epistemology, Straus Institute Working Paper*, n. 01/2012, pp. 9 ss.

<sup>6</sup> Sul carattere “semplificato” del paesaggio proposto dalla tradizione giuridica della modernità si veda P. GROSSI, *Mitologie giuridiche*, cit., 2007, pp. 43 ss. Sull’eccessiva semplificazione della costruzione del diritto attorno alla contrapposizione tra soggetto pubblico e soggetto privato si veda anche S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Bari, 1999, pp. 151 ss. Sull’insufficienza dell’impostazione che considera l’amministrazione come apparato esecutore della legge si veda S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, 2014, pp. 16 ss.

<sup>7</sup> La citazione è di P. COSTA, *In alto e al centro. Immagini dell’ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna*, in *Diritto pubblico*, 2004, pp. 815 ss.

preoccuparsi che i singoli ingranaggi che lo compongono siano ben fatti e funzionino bene, in modo da permettere il corretto funzionamento della ‘macchina giuridica’ nel suo insieme<sup>8</sup>.

Quest’ultima condizione, però, nella realtà dei fatti non sempre viene soddisfatta. Quando la struttura oggettiva del diritto viene estesa a coprire i diversi ambiti della società in modo sempre più pervasivo, essa tende a diventare eccessivamente estesa, imponente e ramificata. Diventa difficile muoversi all’interno di essa, a causa del sovraccarico degli elementi e della crescente imprecisione degli ingranaggi del meccanismo. Il numero delle fonti tende a crescere in modo incontrollato, mentre la struttura degli enunciati normativi che compongono ogni singola norma si rivela spesso fitta e quindi oscura. Le parti di cui si compone la struttura del diritto cominciano a piegarsi e ripiegarsi su se stesse all’interno del spazio, necessariamente limitato, del sistema delle fonti. Questo tende così a diventare complicato, ovvero ricco di molte pieghe, tra le quali è a volte difficile orientarsi e trovare la strada che porta all’individuazione della norma.

La presenza di una struttura oggettiva del diritto e il suo funzionamento meccanico non vengono messi in discussione: diventa però molto avvertita l’esigenza di ridurre questa sua crescente complicazione, attraverso interventi di chiarimento, riduzione e armonizzazione dei molteplici testi normativi. Viene così confutato – unico fra i postulati richiamati sopra, che per il resto vengono sempre mantenuti fermi – l’assunto di cui al precedente punto b2), relativo al numero ragionevole delle fonti e alla chiarezza e alla coerenza dei testi normativi. La mancata conferma di questo assunto appare come un elemento di grande problematicità e con frequenza, a seguito del suo riscontro, ci si lamenta della “crisi delle legge” e si auspicano interventi di semplificazione normativa<sup>9</sup>. Questa, dunque, viene evocata come strumento per fronteggiare la complicazione del sistema e viene intesa essenzialmente come riordino, riduzione e chiarificazione delle fonti e degli enunciati normativi che le compongono, intesi entrambi, nei due livelli in cui si collocano, come ingranaggi che se non correttamente costruiti e revisionati rendono impreciso e incerto il funzionamento della “macchina giuridica” a cui appartengono<sup>10</sup>.

Indubbiamente i problemi emergenti da questo punto di vista sono numerosi e significativi, così come molti sono anche i tentativi operati nel tempo per trovare ad essi una soluzione. Per riflettere sulla semplificazione normativa, è dunque opportuno soffermarsi in via preliminare sulla ricognizione di tali problemi e dei rimedi che in relazione ad essi sono stati approntati, per poi chiedersi se la prospettiva abitualmente adottata sia sufficiente per arrivare a una loro soluzione.

*2. Gli elementi di complicazione del sistema delle fonti.* – La complicazione normativa delle fonti è stata oggetto di ampie e approfondite riflessioni della dottrina, di rapporti e di indagini conoscitive degli organi istituzionali e oggi anche di numerosi interventi del diritto positivo volti all’introduzione di strumenti utili

---

<sup>8</sup> La metafora del diritto come “macchina giuridica” è utilizzata espressamente da F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., pp. 424 ss., che afferma l’esigenza di dedicare «infinita cura» nella produzione e nell’uso dei congegni che costituiscono questa macchina e con forza critica l’approssimazione con cui questi congegni sono invece predisposti nella realtà.

<sup>9</sup> Sulla cattiva fattura delle leggi, il loro numero eccessivo, la scarsa chiarezza delle loro disposizioni come indici di una vera e propria “crisi della legge” le critiche si sono levate nella dottrina italiana in modo costante, praticamente dall’inizio della storia del nostro Paese. Si vedano ad esempio, fra i primi, A. BRUNIALTI, *La legge nello stato moderno*, Torino, 1888; F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., pp. 424 ss.; R. LUCIFREDI, *Inflazione legislativa o caos nella legislazione*, in *Civitas*, 1951, pp. 15 ss.; AA.VV., *La crisi del diritto*, Padova, 1953; M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell’amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1954, pp. 286 ss. Sui fattori critici legati al processo legislativo si veda A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Studi in onore di C. Esposito*, Padova, 1970, V, pp. 2457 ss.

<sup>10</sup> Come osserva M. VOGLIOTTI, *Tra fatto e diritto*, cit., p. 76, lo stesso ruolo della scienza giuridica viene in definitiva concepito come orientato da un lato verso la descrizione e la sistematizzazione dei testi legislativi, per chiarirne il significato e individuarne le connessioni, e dall’altro verso l’individuazione delle «... imperfezioni lessicali degli enunciati normativi» e l’elaborazione di «... terapie linguistiche idonee a ridurre i margini di incertezza interpretativa».

alla sua soluzione<sup>11</sup>. Gli elementi che determinano tale complicazione sono stati ormai individuati con una certa precisione e i principali fra di essi possono essere riassunti come segue.

*2.1. Qualità.* – La complicazione delle fonti deriva prima di tutto dalla loro scarsa chiarezza, ovvero – data la netta prevalenza delle fonti scritte – dal modo in cui sono confezionati gli enunciati normativi che in esse si rinvencono. Sotto questo profilo, la complicazione può derivare da problemi di varia natura.

*2.1.1. Limiti intrinseci al testo scritto.* – In primo luogo gli atti normativi risentono inevitabilmente dell'imprecisione propria del linguaggio sul piano semantico e/o sintattico e questo rappresenta un primo ostacolo – ineliminabile anche se ovviamente riducibile – alla possibilità di individuare la norma in modo chiaro e certo. A questo però si aggiunge un problema ulteriore e molto più facilmente evitabile, quello cioè del cattivo uso del linguaggio, del ricorso da parte di chi adotta le norme di un modo di esprimersi spesso astruso e sciatto, involuto, da iniziati, volto a creare una barriera verso i consociati: l'esatto contrario di quel «linguaggio familiare a tutti» che secondo i teorici della codificazione avrebbe dovuto consentire a ognuno di consultare le fonti senza bisogno di intermediari<sup>12</sup>.

*2.1.2. Carenze nella tecnica legislativa.* – La qualità degli atti normativi dipende ovviamente dalla tecnica seguita per la loro redazione e in molti casi accade che questa sia scadente, del tutto improvvisata e guidata più da esigenze pratiche contingenti che non da un metodo razionale che abbia inizio con la corretta redazione dei testi e arrivi alla valutazione degli effetti delle norme prodotte. Il risultato è quello della redazione e dell'adozione di testi normativi tecnicamente carenti e inutilmente complicati. Il problema è ben noto e non mancano certo gli studi e le esperienze volti al miglioramento della tecnica legislativa: i metodi da utilizzare per scrivere bene un testo normativo sono stati elaborati e sono noti<sup>13</sup>. Purtroppo però vengono utilizzati poco: e il risultato si vede.

*2.1.3. Eccesso di dettaglio.* – L'aumento e la varietà dei casi della vita da regolare, la progressiva crescita del numero delle fonti che operano questa regolazione, la difficoltà di cogliere con chiarezza il significato delle disposizioni in esse contenute, l'esigenza di collegare fra loro i diversi testi normativi contribuiscono a rendere poco chiaro il quadro normativo e creare incertezza nell'interpretazione. Per superare questa incertezza il legislatore è spesso spinto ad adottare nuove disposizioni rivolte a disciplinare casi sempre più specifici o chiarire i dubbi applicativi relativi alle disposizioni già vigenti. Le nuove disposizioni finiscono però a loro volta per non essere chiare e innescano così la richiesta di nuovi enunciati normativi, sempre più minuziosi, che le chiariscano e così via, con un *feedback* positivo – ovvero un circolo vizioso – che porta al continuo aumento dei testi normativi e del grado di dettaglio delle loro disposizioni<sup>14</sup>. Si arriva rapidamente a una situazione di complicazione e di eccessiva minuziosità nella redazione delle norme, che

---

<sup>11</sup> Il problema della complicazione delle leggi viene evidenziato ed analizzato nelle sue diverse componenti, fra l'altro, dal *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 da M.S. Giannini in qualità di Ministro per la funzione pubblica, dal *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, elaborato nel 1993 dal Dipartimento della Funzione pubblica sotto la guida di S. Cassese, dalla Relazione finale della Commissione Parlamentare per la semplificazione normativa, presentata alle Camere il 31 marzo 2014. Fra gli studi più recenti in cui si è considerata la crisi del sistema delle fonti e si sono analizzati i diversi fattori di complicazione della normativa si possono ricordare M. AINIS, *La legge oscura*, cit., pp. 48 ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *La "crisi della legge"*, in N. GRECO, P. BIONDINI, *Diritto e pubblica amministrazione nell'età contemporanea*, Roma, 2001, pp. 1-22 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, pp. 3 ss.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. Giur., Annali*, II, 2, 2008, pp. 536 ss.; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.

<sup>12</sup> Si veda infatti quanto affermato da Jeremy Bentham, appunto uno dei maggiori sostenitori inglesi della codificazione, nel brano citato da M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 37.

<sup>13</sup> Sulla tecnica legislativa e sulla qualità della normazione si vedano per tutti G.U. RESCIGNO, *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Pol. Dir.*, 1987, pp. 349 ss.; S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1992, pp. 307 ss.; G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. Giur.*, XXX Roma, 1993, pp. 1 ss.; e più di recente E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2013.

<sup>14</sup> Parla di «circolo vizioso della normazione» B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., p. 28 s.

non solo è a sua volta foriera di difficoltà interpretative, ma retroagisce sull'ambito oggetto della regolazione attraverso una riduzione dell'efficienza e dell'efficacia dei comportamenti di chi è chiamato ad applicarle<sup>15</sup>.

2.1.4. *Uso del linguaggio tecnico.* – Il progressivo ampliamento della regolazione di settori tecnici ha fatto aumentare il numero degli enunciati normativi derivati o direttamente coincidenti, come nel caso di *standards* e *guidelines*, con enunciati propri di determinati settori tecnici. Questo aggiunge ai problemi sopra considerati anche quello della difficoltà di comprensione dei “micro linguaggi” propri di questi settori, spesso molto specialistici e dunque non sempre immediatamente comprensibili per coloro a cui si chiede di applicarli.

2.2. *Densità.* – La complicazione delle fonti è poi determinata in modo significativo dal loro numero molto alto, che rende difficile conoscerle e di conseguenza applicarle. Nonostante – secondo lo schema che si è proposto *supra*, nel primo paragrafo, al punto b2) – la possibilità di costruire un quadro delle fonti ragionevolmente limitato e agevolmente gestibile sia uno dei postulati posti alla base della nostra tradizione giuridica, la realtà dei fatti ci offre un quadro ben diverso, in cui il numero delle leggi e in generale degli atti normativi tende a crescere in modo continuo ed eccessivo. Non si tratta peraltro di una novità: il problema dell'inflazione normativa è sorto quasi in contemporanea con il diffondersi dell'uso della legge da parte degli Stati e anche nell'ordinamento italiano si è dimostrato da subito particolarmente evidente<sup>16</sup>. L'alta densità riscontrabile nell'ordito normativo deriva oggi da diversi fattori, fra cui in particolare si possono ricordare i seguenti.

2.2.1. *Inflazione normativa.* – Le cause di questo fenomeno sono molteplici: alcune di esse sono “fisiologiche” e non possono essere eliminate, perché corrispondono all'evoluzione degli ordinamenti giuridici in senso democratico e pluralista, altre invece sono “patologiche” su di esse è possibile intervenire con azioni di contrasto.

2.2.1.1. *Numerosità degli ambiti della vita sociale regolati dal diritto.* – Da tempo si è preso atto che la crescita delle dimensioni del sistema normativo è una «... conseguenza inevitabile della civiltà, perché da un lato, man mano che il mondo progredisce, diventano più numerosi i rapporti e pertanto i conflitti; dall'altro, quanto più si *complica* la vita, tanto più gli uomini hanno bisogno di sapersi regolare» prevedendo in anticipo un idoneo quadro di comandi generali<sup>17</sup>. Si tratta di un dato di cui non si può che prendere atto, che nel diritto amministrativo assume una evidenza particolare rendendo il suo ambito di analisi addirittura più ampio di quello coperto dall'attività della pubblica amministrazione<sup>18</sup>.

2.2.1.2. *Pluralismo sociale.* – La crescita del numero degli interessi che trovano riconoscimento nell'ordinamento giuridico è una conseguenza inevitabile – e di per sé positiva – dell'affermazione del principio democratico, che però accelera la dinamica individuata al punto precedente. Il contenuto delle fonti non è più composto in prevalenza dalla disciplina di azioni negative, ma comincia a riguardare sempre

---

<sup>15</sup> Si tratta di un fenomeno particolarmente rilevante nelle leggi sull'amministrazione, che da un lato denota la mancanza di fiducia tra chi adotta le disposizioni normative e chi è chiamato ad applicarle e dall'altro è indice della scarsa propensione del destinatario ad agire autonomamente e ad essere valutato per il risultati che ottiene più che per la conformità del suo comportamento a regole predeterminate. Sono significative, al riguardo, le parole pronunciate dal Presidente della Corte dei Conti, R. Squitieri, nella Audizione del 12 marzo 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per la semplificazione, secondo il quale l'eccessivo numero e l'eccesso di dettaglio delle norme concernenti l'azione amministrativa, collegati alla loro puntuale osservanza «... da parte dei funzionari pubblici, specialmente attenti a prevenire eventuali loro responsabilità, ha determinato un grave rallentamento dell'azione amministrativa e la tendenza dell'operatore pubblico a far prevalere la regolarità formale dell'atto sull'utilità, l'economicità, la tempestività e l'efficacia dello stesso».

<sup>16</sup> Già M. DE MOINTAIGNE, *Essais*, III, pp. 1580 ss. metteva in risalto l'eccessivo numero di leggi da cui era afflitta la Francia di allora. Per il costante rilievo dell'inflazione normativa che ha caratterizzato l'Italia dal momento dell'unificazione in poi si vedano gli A. citati *supra*, alla nt. 9.

<sup>17</sup> La citazione è di F. CARNELUTTI, *La crisi*, cit., pp. 425 s., corsivo aggiunto.

<sup>18</sup> Si veda al riguardo S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 37 ss.

più spesso azioni positive, inevitabilmente proiettate in una dimensione futura e in una prospettiva di risultato, rispetto alla quale è molto più difficile ipotizzare la possibilità di una previsione anticipata dei comandi con cui operare la regolazione eteronoma dei comportamenti degli attori sociali<sup>19</sup>.

Questa dinamica di per sé positiva fa crescere il numero e il grado di dettaglio delle leggi, con un processo che di per sé potrebbe essere gestito, ma che spesso diventa incontrollabile a causa di almeno tre suoi fenomeni degenerativi. Il primo è quello dello spostamento dell'attenzione del legislatore dai grandi temi di impegno politico e civile, rispetto ai quali la legge è in grado di dare una composizione, almeno parziale, degli interessi, ai fenomeni micro settoriali e di dettaglio, in cui singoli interessi vengono considerati in modo isolato, lasciando che gli eventuali conflitti con altri interessi rilevanti si presentino irrisolti davanti all'interprete. Il secondo è quello della degenerazione che talora si riscontra della dinamica pluralista, a seguito della quale l'espressione democratica di interessi plurali viene sostituita dalla pressione corporativa, che interviene sulla produzione delle fonti in modo imprevedibile e disordinato, aumentando di molto il loro livello di complicazione. Il terzo è quello della crisi delle istituzioni sociali e dei legami sociali spontanei - dalla famiglia, alla scuola, ai rapporti di vicinato - che hanno sempre maggiori difficoltà ad assorbire la richiesta di soddisfazione di bisogni sociali primari e scaricano quindi sulla legge e sul legislatore il compito di intervenire per la cura di questi bisogni, aumentando quindi di molto la frequenza di adozione degli atti normativi<sup>20</sup>.

*2.2.1.3. Ricorso eccessivo alle fonti di rango primario.* – Si sviluppa anche una tendenza a far coincidere il riconoscimento del valore giuridico di un interesse, di un obiettivo o di un'attività con la sua regolazione attraverso una fonte normativa primaria. Si ricorre alle fonti primarie per disciplinare anche gli aspetti più minuti dell'attività amministrativa. Lo stesso accade anche per dare maggiore stabilità al riconoscimento di obiettivi di integrazione, di promozione sociale e di redistribuzione, che potrebbero essere raggiunti con strumenti giuridici diversi, anche di natura consensuale, ma che si vuole rafforzare, anche da parte dei privati coinvolti, attraverso il ricorso alla legge. Ciò causa rilevanti problemi di sovraccarico e di complicazione del sistema normativo, con conseguenze che possono riflettersi in modo pesante anche sull'efficacia dell'attività di cura bisogni della collettività e sui costi che in relazione ad essa devono essere sostenuti<sup>21</sup>.

*2.2.1.4. Moltiplicazione dei "tipi" normativi.* – Si assiste allo sviluppo di una varietà di "tipi" di legge a alla corrispondente crescita esponenziale delle occasioni in cui la disciplina giuridica dei fatti da regolare si attua a livello normativo primario. Di ciò resta espressione più significativa l'accettazione del fenomeno della legge-provvedimento, che per la sua stessa natura è evidentemente in grado di far crescere l'inflazione normativa in modo rilevante, direttamente proporzionale alla dinamica dei casi della vita su cui questo tipo di leggi si trova a intervenire<sup>22</sup>.

*2.2.1.5. Ampio ricorso alla delega legislativa.* – Questo fenomeno è un indice, fra gli altri, dei tanti problemi che la tenuta costituzionale del nostro sistema parlamentare sta incontrando di fronte alla pressione del potere esecutivo. Si tratta di una prassi che, fra i vari effetti negativi, ha anche quello di alimentare in modo

---

<sup>19</sup> Sul valore che il pluralismo degli interessi ha assunto nel tempo nel nostro ordinamento, anche con riferimento ai riflessi che questo ha avuto sulla predeterminazione normativa dell'attività amministrativa, si veda per tutti U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, pp. 73 ss.

<sup>20</sup> Sui primi due fenomeni si veda ad esempio V. PIERGIGLI, *Le regole della produzione normativa*, Torino, 2012. Sul terzo si veda R.E. SCOTT, *Chaos Theory and the Justice Paradox*, in *Wm. & Mary L. Rev.*, vol. 35, 1993, p. 329.

<sup>21</sup> È da considerare anche a questo riguardo quanto affermato dal Presidente della Corte dei Conti, R. Squitieri, nella Audizione del 12 marzo 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per la semplificazione, che mette in risalto «... come l'eccesso di norme che regolano l'attività dell'amministrazione sia in prevalenza di fonte legislativa, statale o regionale, con quel che ne segue in termini di rigidità» e come da tale situazione derivi che «...ogni violazione pur di carattere meramente formale nel corso di un procedimento amministrativo può dar luogo ad invalidità che bloccano il procedimento con un dispendio di tempo e di risorse finanziarie».

<sup>22</sup> Sulla moltiplicazione incontrollata dei "tipi" di legge si veda per tutti F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *La "crisi" della legge*, cit., pp. 1-49 ss.

incontrollato l'inflazione normativa, associando ad ogni testo di legge un numero rilevante di decreti delegati ad esso conseguenti. Tale fenomeno è davvero considerevole e il suo impatto viene accresciuto dal fatto che sempre più spesso la delega non viene motivata tanto dall'esigenza di intervenire su settori specifici, per ragioni di natura essenzialmente tecnica, quanto piuttosto dalla volontà di attuare con rapidità e ampio risalto mediatico delle riforme strutturali, per ragioni di natura politica, facendo crescere spesso in modo esponenziale il numero delle fonti che disciplinano le diverse materie e aggiungendo così nuova complicazione ad un quadro già molto problematico<sup>23</sup>. In modo analogo opera poi più in generale quella che è stata definita «... la frequente rinuncia all'auto applicabilità normativa», che anche al di fuori di casi di conferimento di deleghe al Governo vede comunque il legislatore operare il rinvio ad altre fonti, con l'effetto di spostare «... su una pluralità di sedi e livelli istituzionali l'adozione dei necessari provvedimenti attuativi con una tempistica spesso oggetto di rinvii e proroghe anche a causa dell'insorgere di interessi contrapposti»<sup>24</sup>.

2.2.2. *Volatilità e instabilità.* – La densità del sistema delle fonti viene poi alimentata da un altro fenomeno, che opera da moltiplicatore anche su quelli che si sono considerati nei punti precedenti. Si tratta della tendenza del legislatore a intervenire di continuo, direttamente o con il conferimento di sempre nuove deleghe al Governo, per modificare il contenuto di testi normativi già vigenti, anche adottati di recente. Questo determina una significativa volatilità degli enunciati normativi e di conseguenza una grande instabilità delle norme che ne possono essere ricavate dall'interprete<sup>25</sup>. L'approccio alla legge sembra diventare quasi casistico, si disciplina una materia tenendo conto di problemi molto contingenti, non preoccupandosi di limitare gli effetti del comando legislativo alle sole questioni generali su cui più agevolmente si possono operare delle previsioni. Si interviene con “comandi anticipati” anche su questioni molto specifiche, sulle quali è molto più difficile fare previsioni sicure, e rispetto ad esse si introducono così delle rigidità non tollerabili, che devono poi essere rimosse con la continua messa a punto del testo normativo. Non si prende atto della difficoltà intrinseca nell'individuazione di questi “comandi anticipati”, non si considerano i limiti cognitivi e computazionali del legislatore, inevitabilmente connessi alla predeterminazione dei comportamenti futuri, e non si procede quindi con la dovuta cautela nell'emanare nuove disposizioni. Si continua a confidare nella presunta razionalità olimpica del legislatore – di cui si è detto *supra* nel primo paragrafo, al punto b1) – e se ci si accorge che questa non ha funzionato, si pensa di poter “resettare” tutto e ripartire, come se gli effetti prodotti nel frattempo non avessero nessuna conseguenza e non incidessero sulla possibilità di una disciplina futura. Questo però finisce per incidere fortemente sul valore dell'atto normativo e in particolare della legge, determinandone una sua continua “svalutazione”<sup>26</sup>.

2.3. *Frammentazione.* – La complicazione del sistema normativo deriva anche da un altro problema, che in parte è riconducibile a quelli già esaminati ai punti 2.1. e 2.2., ma per vari aspetti assume un carattere autonomo. Si tratta in particolare dell'alta frammentazione dei testi normativi, che in molti casi costringe l'interprete a una lunga ricerca, in tante sedi diverse, delle disposizioni che gli servono per individuare la

---

<sup>23</sup> Sui problemi causati dall'eccessivo ricorso alla delega legislativa si veda, fra i molti, V. PIERGIGLI, *Le regole*, cit., pp. 64 ss.

<sup>24</sup> In tal senso il Presidente della Corte dei Conti, R. Squitieri, nella Audizione del 12 marzo 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per la semplificazione.

<sup>25</sup> Si veda al riguardo quanto affermato anche nella Relazione finale della Commissione Parlamentare per la semplificazione, di data 31 marzo 2014.

<sup>26</sup> Si tratta di un problema evidenziato già da F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., p. 429, che osservava: «A furia di farne, il legislatore piglia confidenza con la legge e ne abusa. L'abuso consiste nel modificarle o nel sostituirle con soverchia facilità. Da questo aspetto la moltiplicazione delle leggi nello spazio determina la loro moltiplicazione nel tempo. Il numero delle leggi si accresce a dismisura non solo perché ne occorrono molte, ma perché durano poco. E così uno dei caratteri generali della legge è deformato e uno dei suoi elementari vantaggi è perduto». Sulla eccessiva frequenza della modifica dei testi normativi come uno degli indici di svalutazione del valore della legge si veda anche quanto affermato da L.L. FULLER, *The Morality of Law*, New Haven and London, 2<sup>a</sup> ed., 1969, pp. 79 ss.



norma giuridica e con essa la regola da adottare nel caso concreto. Questa frammentazione si presenta con due modalità.

*2.3.1. Frammentazione di tipo “patologico”.* – È un fenomeno che si determina a seguito della tendenza sviluppatasi negli ultimi anni a non concepire più la legge come un corpo di disposizioni omogenee, ma come il semplice contenitore formale di un insieme di previsioni eterogenee e poco collegate tra di loro, o addirittura non collegate affatto. Tale fenomeno è reso possibile dalle “astuzie” utilizzate per ridurre i tempi di approvazione delle leggi da parte delle Camere, ma è del tutto privo di ogni fondamento dal punto di vista della tecnica legislativa e del corretto confronto in sede parlamentare. Di esso si può solo auspicare la scomparsa, che però senza interventi mirati, anche da parte della Corte Costituzionale, sembra difficile da ottenere<sup>27</sup>.

*2.3.2. Frammentazione di tipo “fisiologico”.* – Si produce a seguito della tendenza ad adottare molte disposizioni di tipo settoriale nelle varie materie, anziché cercare di predisporre una disciplina ampia e coerente che riunisca e cerchi di coordinare tutti gli ambiti materiali di intervento coinvolti nell’attività di cura dei diversi bisogni della collettività. In parte questa frammentazione deriva dall’assenza di una decisione politica coerente capace di assumere scelte di lungo periodo<sup>28</sup>, in parte invece deriva da un fattore più “intrinseco” che riguarda in particolare il diritto amministrativo. È molto radicata, infatti, la tendenza a strutturare i testi normativi solo in base alle materie regolate e/o alle competenze delle amministrazioni, e non in base alla natura sostanziale dei bisogni che le amministrazioni devono soddisfare. Si corre così il rischio di adottare più discipline diverse per uno stesso oggetto e, quel che è peggio, si creano i presupposti per il sorgere di conflitti fra le competenze di chi è chiamato a intervenire, provocando quindi l’adozione di nuove regole che risolvano questi conflitti, in un circolo vizioso che continua a generare novità sul piano normativo.

*2.4. Mancata attuazione degli atti normativi.* – Questa può consistere sia nella mancata adozione di interventi attuativi o integrativi previsti dagli atti normativi, la cui assenza impedisce la loro corretta applicazione, sia più direttamente nella parziale o mancata attuazione delle loro stesse disposizioni<sup>29</sup>. Anche questi fenomeni incidono in senso negativo sulla complicazione delle fonti. Da un lato, infatti, si creano i presupposti per l’adozione di nuovi testi normativi, perché il legislatore è chiamato a intervenire per rendere effettiva con indicazioni più efficaci l’applicazione di disposizioni già in vigore. Dall’altro lato, invece, si introducono nell’ordinamento dei punti di instabilità potenzialmente molto critici, perché può accadere che una legge che rimane inapplicata per molto tempo conservi la sua energia allo stato latente, facendola “riemergere” all’improvviso non appena un evento particolare crea le condizioni per una sua attuazione, che però a quel punto avviene in un contesto molto diverso da quello per cui era stata adottata, con probabili punti di contrasto e di sovrapposizione con la normativa intercorsa nel frattempo<sup>30</sup>.

*2.5. Eccessivo tecnicismo.* – Si tratta di un fenomeno particolare, che oltre ai problemi di chiarezza delle disposizioni normative già considerati sopra al par. 2.1.4, genera problemi ulteriori. In particolare, la tendenza a collocare regole tecniche all’interno delle prescrizioni poste da regole giuridiche può complicare il quadro delle fonti sotto almeno tre profili. In primo luogo, rende difficile capire quale sia la regola di comportamento posta dalla norma, perché le disposizioni da cui questa deriva devono essere interpretate con la collaborazione di esperti nella tecnica in esse “importata”. Poi, introduce una forte rigidità

---

<sup>27</sup> Emblematico, come esempio negativo in questo senso, il caso della redazione delle leggi finanziarie e delle leggi di stabilità, su cui si vedano le considerazioni critiche di B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 73 ss.

<sup>28</sup> In tal senso V. PIERGIGLI, *Le regole*, cit., pp. 64 ss.

<sup>29</sup> Il fenomeno è segnalato anche dalla Relazione conclusiva della Commissione Parlamentare sulla semplificazione normativa, del 31 marzo 2014.

<sup>30</sup> La mancata attuazione delle norme si collega ad altri due degli indici che in L. L. FULLER, *The morality of law*, cit., pp. 70 ss. e pp. 81 ss. sono correlati al fallimento nella costruzione di un buon sistema giuridico: la presenza di leggi che chiedono l’impossibile e l’incongruenza tra la norma dichiarata e la pratica del diritto.

nell'applicazione della regola tecnica, che per sua natura dovrebbe viceversa rimanere elastica. Infine, può introdurre una regolazione inadeguata, perché il fenomeno che si vuole regolare può avere una configurazione molto incerta sul piano tecnico, come accade ad esempio per molte questioni ambientali, e non prestarsi dunque di per sé ad essere oggetto di proposizioni prescrittive<sup>31</sup>.

*2.6. Policentrismo della produzione normativa.* – Un ulteriore fenomeno da ricordare come particolarmente rilevante nell'aumento della complicazione del sistema normativo è dato dall'evoluzione in senso policentrico del sistema delle fonti, che ha perso il suo riferimento semplice e univoco nella figura dello Stato. Il quadro normativo si estende ora a comprendere numerose norme prodotte a livelli di governo diversi, fra cui in particolare quello regionale e, in ambito sovranazionale, quello europeo e quello globale, ma anche, sempre più spesso, norme prodotte da organismi tecnici, non facilmente inquadrabili nel tradizionale sistema delle fonti. Si tratta di un fenomeno che inevitabilmente fa aumentare il numero degli atti normativi rilevanti nel nostro ordinamento giuridico, creando per questa via una rilevante complicazione. Ma esso non esaurisce la sua importanza sotto il profilo quantitativo, assumendo un ulteriore rilievo sul piano qualitativo di cui si dirà *infra*, al par. 4.1.

*3. I principali interventi di semplificazione.* – Come si diceva, i problemi sopra evidenziati sono ben noti e in relazione a essi si è cercato di intervenire con vari tentativi di semplificazione, orientati essenzialmente al chiarimento degli aspetti oscuri e poco chiari del sistema normativo, all'eliminazione degli atti normativi in eccesso e al riordino di quelli ritenuti comunque utili e necessari<sup>32</sup>. La semplificazione normativa viene attuata cercando di combinare questi tre tipi di intervento, attraverso alcuni strumenti specifici.

*3.1. Miglioramento della tecnica legislativa.* – Si è detto che il problema della cattiva redazione e della conseguente oscurità dei testi normativi è da sempre stato individuato come uno dei principali motivi di complicazione delle fonti<sup>33</sup>. Questa consapevolezza, però, non è tradotta in un significativo miglioramento della qualità dei testi normativi. Alla tecnica legislativa si è continuato a riservare un ruolo marginale e sul piano pratico l'esigenza di chiarezza degli enunciati normativi ha continuato ad essere collegata più che altro alla determinazione del contenuto precettivo della norma e quindi a una migliore comprensione del 'comando del sovrano'<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Sui problemi legati al tecnicismo della produzione normativa si vedano N. GRECO, P. BIONDINI, *La normazione tecnica nella democrazia degli interessi: esemplarità del settore ambientale*, in N. GRECO, P. BIONDINI, *Diritto*, cit., pp. I-89 ss.

<sup>32</sup> Per un'analisi dei diversi strumenti di semplificazione e del loro impatto sulla normazione si vedano M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, pp. 95 ss.; M. DI BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 87 ss.; V. PIERGIGLI, *Le regole*, cit., pp. 59 ss.; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudice*, Napoli, 2013, pp. 3 ss., che evidenzia fra l'altro lo snodo teorico relativo alla capacità condizionante delle norme sulla normazione e lo ricollega anche al buon esito degli interventi di semplificazione e riqualificazione normativa.

<sup>33</sup> Su questo problema pone l'accento il c.d. "Rapporto Giannini", a cui fanno seguito i lavori della "Commissione Barettoni Arleri", sui cui lavori si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, 1994, pp. 74 s. A questo stimolo corrisponde una forte crescita degli studi sulle "tecniche legislative" e sulla qualità della normazione, dove accanto alla tecnica redazionale finalizzata alla buona redazione del testo (c.d. "legistica"), si comincia a evidenziare l'importanza di attivare un processo completo che oltre alla redazione del testo consideri l'analisi anticipata degli effetti e la valutazione ex post del "rendimento" degli atti normativi. Sulla tecnica legislativa e sulla qualità della normazione si vedano per tutti G.U. RESCIGNO, *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Pol. Dir.*, 1987, pp. 349 ss.; S. CASSESE, *Introduzione*, cit., pp. 307 ss.; G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1993, pp. 1 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica*, cit., pp. 131 ss.; F. FRACCHIA, *Legistica, AIR e VIR: tecnica legislativa, effetti invalidanti e diritti dei cittadini*, in corso di pubblicazione in *Dir. econ.*, 2016.

<sup>34</sup> Si veda in tal senso S. CASSESE, *Introduzione*, cit., p. 310.

Qualcosa comincia a cambiare sul piano normativo con l'art. 23 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio un Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo<sup>35</sup>. Bisogna però aspettare la legge 29 giugno 2003, n. 229, per vedere introdotto, all'art. 2, il principio della «... garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo». Poi, la legge 18 giugno 2009, n. 69 afferma espressamente il principio della chiarezza normativa nel nostro ordinamento e introduce l'art. 13-*bis* della legge n. 400/88, ad esso intitolato. La portata di tale principio non è però intesa in senso molto ampio e la si riferisce essenzialmente all'esigenza di esplicitare le norme da sostituire o abrogare e a quella di indicare in modo chiaro i rinvii ad altre norme. La pressione per una migliore tecnica legislativa si fa comunque sentire e ci sono casi in cui la Corte costituzionale ha accolto il ricorso dello Stato contro leggi delle Regioni ritenute fortemente carenti sul piano della tecnica legislativa, sia pure richiamando la stessa non come parametro autonomo della decisione, ma in quanto determinante per l'attuazione di principi costituzionali<sup>36</sup>.

3.2. *Delegificazione*. – Si è detto in precedenza che uno dei maggiori problemi di complicazione del sistema delle fonti è dato dalla loro eccessiva quantità. Per risolvere questo problema è stato introdotto lo strumento della delegificazione. Questa consiste nel trasferimento, attraverso l'adozione di appositi regolamenti, della funzione normativa dalla sede legislativa a quella regolamentare, con l'obiettivo di decongestionare il quadro della normativa primaria e di rendere meno rigida la disciplina di quelle materie che per loro natura sono sottoposte a cambiamenti frequenti e richiedono un più costante intervento di revisione e aggiornamento delle norme che le riguardano<sup>37</sup>. La delegificazione riceve una prima disciplina normativa con l'art. 17 della legge n. 400/1988, che fissa dei requisiti piuttosto rigorosi per poter procedere ad essa senza incidere sull'equilibrio dei rapporti fra legislativo ed esecutivo. Ad essa fa seguito la legge 9 marzo 1989, n. 86 – oggi sostituita dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 – che ha previsto l'utilizzo dei regolamenti di delegificazione per il recepimento della normativa comunitaria. Negli anni successivi il ricorso a questa tecnica diventa più estensivo e viene associato anche a interventi di semplificazione dei procedimenti amministrativi<sup>38</sup>. Anche se ha prodotto risultati significativi in quest'ultima direzione, lo strumento della delegificazione è stato oggetto di critiche relative al progressivo abbandono dei criteri rigorosi fissati dalla legge n. 400/1988 da parte della normativa successiva e al conseguente forte impatto che la delegificazione ha finito per avere sul sistema delle fonti, alterando di fatto in alcuni ambiti il principio della sovraordinazione della legge sul regolamento<sup>39</sup>. Ma sotto il profilo della semplificazione normativa il

---

<sup>35</sup> Oltre che a livello nazionale l'esigenza di acquisire una buona tecnica legislativa viene colta sia a livello europeo, per il quale si vedano gli A. citati *infra*, alla nt. 50, sia a livello regionale, dove sono state adottate numerose leggi volte a incrementare la qualità della normazione, per un elenco delle quali si veda [www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it).

<sup>36</sup> Si veda ad esempio C. Cost., 8 aprile 2013, n. 70. In generale, sul contributo offerto nei decenni dalla Corte Costituzionale alla valorizzazione delle tecniche legislative si veda E. LONGO, *Il contributo della Corte Costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulla qualità delle fonti*, Torino, 2007, pp. 62 ss. Si vedano inoltre i contributi di F. DAL CANTO, L. DI MAJO, M. PICCHI, D. PARIS, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa*, cit., pp. 85 ss., pp. 251 ss., pp. 297 ss. e pp. 313 ss.

<sup>37</sup> Anche di delegificazione ci si comincia a occupare in modo specifico dopo la presentazione del "rapporto Giannini" e a seguito dei lavori di una specifica Commissione, guidata da S. Cassese, sui cui lavori si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, 1994, pp. 90 ss.

<sup>38</sup> In particolare, viene previsto che la delegificazione proceda in modo contestuale alla razionalizzazione della disciplina procedimentale e all'abrogazione delle leggi che ne ostacolano la realizzazione. Sono particolarmente importanti, al riguardo, l'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e l'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che verrà poi integralmente sostituito dalla legge n. 229/2003. Quest'ultimo articolo, in particolare, prevede la stabilizzazione del meccanismo di delegificazione/semplificazione, disponendo l'adozione annuale di una legge di semplificazione che individui i procedimenti da semplificare e da disciplinare in forma regolamentare a seguito di delegificazione. Le leggi di semplificazione adottate sono state la legge 8 marzo 1999, n. 50; la legge 24 novembre 2000, n. 340; la legge 29 giugno 2003, n. 229; legge 28 novembre 2005, n. 246.

<sup>39</sup> Si veda V. PIERGIGLI, *Le regole*, cit., pp. 70 ss. e pp. 91 ss.

problema legato alla delegificazione è un altro, perché, considerato dal punto di vista del sistema delle fonti nel suo complesso, il passaggio dalla legge al regolamento non è di per sé decisivo nella riduzione dell'inflazione normativa. Se non viene accompagnato da interventi adeguati di "re-ingegnerizzazione" della normativa delegificata, infatti, esso si limita a trasporre sul piano regolamentare la previgente disciplina legislativa, senza particolari vantaggi per gli interpreti e per i consociati e soprattutto senza rinunciare all'ipotesi di razionalità "olimpica" di cui si è detto *supra*, § 1, al punto b1), che viene semplicemente trasferita dal legislatore all'esecutivo<sup>40</sup>.

*3.3. Riordino della normativa di settore.* – Si è visto che tra i problemi di complicazione del sistema delle fonti, sia sotto il profilo della densità che sotto quello della frammentarietà, ha un ruolo molto significativo la dispersione delle disposizioni normative relative a una certa materia in una pluralità disordinata di fonti diverse. Per ovviare a questo problema negli ultimi quindici anni si è fatto ricorso a strumenti di riordino della normativa di settore, accomunati dalla finalità di raccogliere, coordinare e semplificare il quadro di quest'ultima.

Il primo di questi strumenti è stato il Testo unico introdotto dall'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, configurato in funzione della raccolta e del riordino delle norme legislative e regolamentari che disciplinano materie e settori omogenei<sup>41</sup>. Esso ha operato solo per poco tempo, perché già con l'art. 23 della legge n. 229/2003 sono state previste la sua soppressione e la sua sostituzione con lo strumento del Codice, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 59/1997, come sostituito dall'art. 1 della stessa legge n. 229/2003. Il Codice è un decreto legislativo dedicato al riassetto normativo – quindi non più solo alla raccolta e al riordino – e alla codificazione della normativa primaria regolante una certa materia<sup>42</sup>.

Accanto allo strumento del Codice ha quindi fatto nuovamente la sua comparsa quello del Testo unico, anche se parzialmente diverso dalla sua versione originaria. In particolare, l'art. 5 della legge n. 69/2009 ha previsto la introduzione di un art. 17-*bis* della legge n. 400/88, che anche in assenza di una esplicita delega legislativa *ad hoc* consente al Governo di adottare Testi unici compilativi ovvero strumenti rivolti a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei<sup>43</sup>.

Gli strumenti di riordino della normativa di settore hanno contribuito e possono ulteriormente contribuire a ridurre la complicazione del sistema delle fonti, ma presentano dei limiti che vanno tenuti presenti. Il primo

---

<sup>40</sup> È da ricordare ancora una volta quanto affermato dal Presidente della Corte dei Conti, R. Squitieri, nella Audizione del 12 marzo 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per la semplificazione, secondo il quale «... la politica di delegificazione sia sul versante dell'azione amministrativa, come pure su quello dell'organizzazione, ha meramente trasposto in fonte regolamentare buona parte della disciplina di fonte legislativa. Peraltro, la stessa disciplina regolamentare, in quanto in egual modo cogente per l'amministrazione, non ha consentito di offrire margini adeguati di flessibilità entro i quali declinare le scelte più opportune ed efficaci per la realizzazione di obiettivi e strategie di azione».

<sup>41</sup> Anche se sono sorti vari dubbi sulla sua effettiva natura giuridica, a causa della compresenza di disposizioni di rango diverso, questo strumento è stato inizialmente utilizzato con successo per riordinare la normativa in ambiti quali la documentazione amministrativa, l'edilizia, l'espropriazione, la circolazione e il soggiorno dei cittadini europei, il casellario giudiziale, le spese di giustizia, il debito pubblico.

<sup>42</sup> Anche tale strumento è stato utilizzato in modo significativo, in materie come le comunicazioni elettroniche, la privacy, i beni culturali e il paesaggio, l'amministrazione digitale, il consumo, i contratti pubblici, il turismo e altre. Il suo utilizzo è inoltre previsto per ulteriori interventi di semplificazione normativa, come quelli introdotti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di lavoro alle dipendenze della p.a., di società partecipate e di servizi pubblici locali. La legge 28 novembre 2005, n. 246 ha poi rafforzato la portata di questo strumento prevedendo l'inserimento di un comma 3 *bis* dell'art. 20 della legge n. 59/1997, in base al quale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, il Governo può completare la codificazione di ciascuna materia emanando una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, anche adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

<sup>43</sup> Questa nuova versione del Testo unico ha fra l'altro l'obiettivo del «... coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa», che lo rende quindi idoneo, oltre che al riordino, anche al miglioramento della tecnica legislativa. Infine, il legislatore ha richiamato il ricorso al decreto legislativo anche per il recepimento di atti europei, ai sensi dell'art. 30 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

è legato all'estrema instabilità delle disposizioni da essi introdotte, che nei pochi anni della loro vigenza sono state oggetto di numerose modifiche, non solo correttive della disciplina introdotta, ma in molti casi anche ampliative. Queste hanno creato incertezza negli interpreti e nei destinatari e in molti casi hanno anche finito per ritardare la loro applicazione, in attesa che il testo normativo si "stabilizzi"<sup>44</sup>. L'altro problema è più generale, e riguarda l'oggettiva difficoltà di determinare il quadro completo delle norme di una certa materia, sia perché in molti punti questa si sovrappone con altre e tende quindi a sfuggire a catalogazioni univoche e rigorose, sia perché comunque la molteplicità e la varietà dei casi della vita richiedono sempre nuovi interventi del legislatore, con un ritmo spesso superiore a quello della capacità di riordino degli stessi in un unico testo normativo.

*3.4. Automatismi "taglia leggi".* – Per ridurre la complicazione derivante dall'ipertrofia del quadro delle fonti normative il legislatore italiano ha previsto anche uno strumento più drastico di quelli considerati finora, che non prevede interventi di sistemazione e riordino, bensì piuttosto di radicale eliminazione della normativa in vigore, in base al solo criterio dell'"anzianità" del testo normativo. In particolare, l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 ha previsto l'adozione di decreti legislativi volti a individuare le disposizioni legislative statali di data anteriore al primo gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, prevedendo che per tutte le altre, decorso un certo periodo, scattasse in automatico l'abrogazione (cd. "effetto ghigliottina").

Si tratta di un meccanismo molto grossolano, che ha avuto degli effetti di semplificazione evidenti sul piano quantitativo, conducendo all'abrogazione di circa 30.000 atti legislativi, ma al costo di una grande confusione, che ha finito per generare complicazione sul piano dell'incertezza normativa<sup>45</sup>. A conferma del fatto che le soluzioni semplici non sono sempre le più adatte per problemi molto complicati, ne è derivata una situazione critica, al punto da far affermare che ad oggi «... appare evidente come sia stata resa ardua l'opera dell'interprete per sapere se una determinata legge sia in vigore»<sup>46</sup>.

*3.5. Strumenti per il ciclo della regolazione.* – Al quadro degli interventi finora delineato si aggiungono anche altri tre strumenti fra loro collegati all'interno di un ciclo che combina l'analisi *ex ante* e la valutazione *ex post* al fine di valutare gli effetti della produzione di nuove norme, anticipando fra l'altro anche il sorgere di nuove complicazioni. Si tratta in particolare dell'analisi tecnica della normativa (ATN),

---

<sup>44</sup> Ora si sta cercando di ridurre questo fenomeno, anche con la disciplina esplicita delle modalità e dei tempi con cui possono essere adottati dei decreti correttivi, come ad esempio nel caso dell'art. 16, co. 7 della legge n. 124/2015.

<sup>45</sup> I problemi maggiori sono derivati dal fatto che non si è atteso l'esercizio della prevista delega "salva-leggi", così da far scattare l'abrogazione automatica per quelle escluse, ma sono stati adottati due decreti legge (n. 112/2008 e n. 200/2008) che hanno disposto autonomamente l'abrogazione di leggi in parte comprese nel periodo ante 1970 e altre successive. Poi la delega è stata esercitata con il d.lgs. n. 179/2009, la cui disciplina si è sovrapposta a quella dei due precedenti decreti legge, con varie contraddizioni. Il quadro è quindi stato completato con la previsione da parte della legge n. 69/2009 di altri due decreti legislativi, uno salva-leggi (n. 213/2010) e l'altro taglia-leggi (n. 212/2010), la cui disciplina ha intercettato in modo non del tutto armonico il quadro fino a quel momento delineato.

Per un'analisi dettagliata delle vicende relative all'attuazione dell'art. 14 della legge n. 246/2005 si vedano M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. PAINO, G. VERDE, *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, I, pp. 95 ss.; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo*, cit., pp. 17 ss. e pp. 40 ss. Sugli effetti controproducenti di questo e altri strumenti di semplificazione si vedano V. PIERGIGLI, *Le regole*, cit., pp. 112 s.; M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *federalismi.it*, 2014, p. 5.

<sup>46</sup> Sono le parole del Presidente del Consiglio di Stato, G. Giovannini, nella Audizione del 5 marzo 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per la semplificazione. Si deve forse a questo esito il fatto che un automatismo di questo tipo non sia stato riproposto dall'art. 21, co. 1 della legge n. 142/2015, in base al quale «... l'abrogazione o la modifica di disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione» consegue solo all'adozione di decreti taglia-leggi, non ad automatismi legati all'esclusione della disposizione legislativa da decreti "salva-leggi".

dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR), attualmente disciplinati dall'art. 14 legge n. 246/2005 e da alcune direttive e regolamenti specifici<sup>47</sup>. L'ATN ha lo scopo di valutare l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, con riferimento alle fonti di livello nazionale e regionale, europeo e internazionale, ai progetti di modifica della materia già in corso di esame, nonché alla giurisprudenza nazionale e comunitaria. L'AIR consiste nella valutazione preventiva degli effetti della proposta normativa sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR consiste infine nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi su tali attività<sup>48</sup>.

Il pregio di questo insieme di strumenti è quello di affrontare i problemi di complicazione del sistema delle fonti cercando di superare la dimensione singolare e discreta del testo normativo e di considerare lo stesso in una dimensione estesa in senso "spaziale", con riferimento alle connessioni fra le diverse fonti, e in senso "temporale", con riferimento agli effetti delle nuove disposizioni normative nel tempo. Inoltre, essa consente di considerare la complicazione delle fonti non solo in una prospettiva interna all'ordinamento giuridico, ma anche per le ricadute che viene ad avere sulla società e in particolare sull'economia.

In tale prospettiva, questo insieme di strumenti si inserisce nel quadro dei correttivi indicati dall'Ocse nel suo rapporto del 2012 sulla "Better Regulation" nei Paesi europei, che con specifico riferimento all'Italia osserva come sia necessario disporre di strumenti idonei a contrastare il continuo aumento dello stock normativo<sup>49</sup>. Inoltre, esso si collega agli interventi operati dalla Commissione in riferimento al diritto europeo, che da qualche anno è interessato da interventi prima di "Better Regulation", intesi a migliorare la qualità delle norme che vengono prodotte, e poi di "Smart Regulation" e di "Regulation Fitness", intesi a valutare in modo più approfondito la ricaduta della produzione normativa sul contesto economico e sociale<sup>50</sup>.

Si tratta quindi sicuramente di uno strumentario utile, che però presenta anch'esso dei problemi rilevanti nella sua attuazione. In primo luogo, gli strumenti per il ciclo della regolazione sono utilizzati in modo ancora limitato e parziale, tanto che le numerose regole per essi previste risultano ancora sicuramente prevalenti rispetto alle analisi fatte. Queste vengono spesso trascurate, riguardano procedure di minore rilievo e finiscono talora per essere gestite dai soggetti interessati come un mero «compitino» da svolgere perché dovuto, rischiando così in definitiva di aggiungere un elemento di complicazione al

---

<sup>47</sup> Si tratta in particolare rispettivamente, della Dir.P.C.M. 10 settembre 2008, del D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170 e del D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212 Per l'analisi di impatto presso le Autorità indipendenti trovano applicazione l'art. 12, legge n. 229/2003, n. 229, e l'art. 23, legge 28 dicembre 2005, n. 262.

<sup>48</sup> Sul funzionamento di questi strumenti si vedano M. DI BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., cap. 2.1.; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 111 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa*, cit., pp. 75 ss.; L. DI DONATO, *La perdurante fase sperimentale dell'AIR: i rilievi del comitato per la legislazione*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa*, cit., pp. 75 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica*, cit., pp. 169 ss.; F. FRACCHIA, *Legistica*, cit.

<sup>49</sup> Il Rapporto OCSE 2012 sulla "Better regulation" afferma infatti riguardo al caso specifico dell'Italia che «Not unlike other EU countries, the Italian legal system is very complex, drawing from a rather legalistic decision-making tradition. The pathway for drafting regulation is more immediately evident to civil servants than options for developing alternative instruments. In recent years, there has also been a tendency to advance the government's programmes by issuing legislative decrees and decree-laws. As a result, Italy's legal system is an example of continuous accumulation of regulatory stock which needs regular cleaning out». Sul quadro complessivo degli interventi dell'OCSE in materia si veda F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., pp. 65 ss.

<sup>50</sup> Si vedano al riguardo, di recente, la Comunicazione della Commissione Europea COM(2015) 215 del 19 maggio 2015 e le Better Regulation Guidelines SWD (2015) 111 del 19 maggio 2015. Sui precedenti sviluppi del diritto europeo su questo punto si vedano V. L. CARBONE, G. TIBERI, *La "better regulation" in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 699 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., pp. 65 ss.; T. GALLAS, *Il riordino della legislazione, rapporto sul diritto europeo*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa*, cit., pp. 113 ss.; F. FRACCHIA, *Legistica*, cit.

procedimento di formazione delle norme e di ottenere quindi un effetto opposto a quello desiderato<sup>51</sup>. In secondo luogo, gli strumenti in questione, e soprattutto l’AIR, tendono a concentrarsi su di una analisi costi-benefici di tipo economico e a considerare in particolare i costi prodotti dalla normativa proposta sull’attività delle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione, sottovalutando invece l’impatto sociale o ambientale e i costi “di legittimazione”, derivanti dalla disaffezione che un sistema normativo complicato genera da parte dei cittadini nei confronti della politica<sup>52</sup>. Infine, essa non tiene nel dovuto conto la posizione di coloro che dalla complicazione finiscono per trarre vantaggio in termini immediati, come ad esempio i professionisti che a vario titolo fanno da intermediari fra i cittadini e il sistema delle fonti, ma soprattutto i politici, che spesso per garantirsi il consenso sono interessati a sostenere le nuove proposte normative anche quando l’AIR dà esito negativo o viceversa ad opporsi all’abrogazione di una norma che invece la VIR consiglia di eliminare<sup>53</sup>.

*3.6. Raccordo tra centri di produzione normativa.* – Un ulteriore strumento di semplificazione delle fonti è rappresentato dal raccordo fra i diversi centri di produzione normativa. Sono da ricordare, in tale ambito, innanzitutto le previsioni dell’art. 5 della legge n. 50/1999, relative al raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa tra Governo e Parlamento. Questo si realizza con la trasmissione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri ai competenti organi delle Camere, su richiesta dei rispettivi Presidenti, di «... studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli strumenti di cognizione e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull’eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale», con l’obiettivo di migliorare i metodi di formazione, di attuazione e di conoscenza delle leggi. In secondo luogo, è da ricordare il raccordo previsto dall’art. 20-ter della legge n. 59/1997, introdotto dalla legge n. 246/2005, consistente nella conclusione, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, di accordi fra Stato e Regioni per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa. Infine, va menzionato anche il Comitato tecnico di valutazione istituito dall’art. 19 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, allo scopo di migliorare il coordinamento tra i ministeri, ed eventualmente tra questi e le regioni, nella partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa dell’Unione europea.

Si tratta di organismi potenzialmente molto utili, che possono contribuire alla semplificazione normativa in una prospettiva più ampia di quella usualmente seguita, perché non incidono solo sulla singola fonte che si sta formando, ma considerano una pluralità di atti normativi nella loro interdipendenza reciproca e consentono di porre attenzione al coordinamento tra i vari centri di produzione normativa come elemento fondamentale per prevenire la complicazione. Ancora una volta, però, il problema principale resta quello della frequenza limitata del loro utilizzo.

*3.7. Consultazione dei destinatari e informazione sulla normativa.* – Fra gli strumenti di semplificazione del sistema delle fonti vanno infine ricordati quelli rivolti a coinvolgere maggiormente i destinatari delle norme che vengono prodotte sia nella fase della loro formazione che in quella della loro applicazione.

In questo senso sono rilevanti le disposizioni dell’art. 1, co. 10 della legge n. 229/2003, in base al quale nei processi di regolazione e di semplificazione devono essere individuate, da parte degli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva, «... forme stabili di consultazione e di partecipazione

---

<sup>51</sup> L’espressione citata è di M. AINIS, *La semplificazione*, cit., p. 5. Sul ridotto utilizzo dell’AIR si veda L. DI DONATO, *La perdurante fase sperimentale dell’AIR*, cit., pp. 75 ss.

<sup>52</sup> Il ruolo dell’analisi costi benefici nella semplificazione normativa viene enfatizzato ad esempio, con riferimento all’ordinamento nordamericano, da C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L’arte del governo nel terzo millennio*, Milano, 2014, pp. 195 ss. In senso critico invece, con argomenti condivisibili a favore del principio di precauzione, D.A. KYSAR, *Regulating from Nowhere. Environmental Law and the Search of Objectivity*, New Haven and London, 2010, pp. 99 ss.

<sup>53</sup> In generale, sui problemi che si possono incontrare nel dare seguito agli esiti di AIR e VIR si veda B. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 111 ss.

delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale». Si tratta di un momento di interazione molto importante, che può servire a migliorare la qualità e la comprensibilità delle disposizioni adottate, ad assicurare una maggiore rispondenza delle norme che ne derivano alle esigenze e ai bisogni di chi opera nei settori regolati e in definitiva ad attribuire alle stesse probabilità di effettiva attuazione molto maggiori<sup>54</sup>. L'importante è che questo strumento sia utilizzato correttamente, in modo dinamico e flessibile, e non diventi occasione per alimentare spinte corporative e ingessare così le dinamiche della consultazione.

Del pari, sono rilevanti anche gli strumenti previsti per favorire una migliore conoscenza delle disposizioni normative da parte di coloro che devono applicarle, sia come operatori professionali che come cittadini, e per garantire quindi una loro più ampia e corretta applicazione. In tal senso, va ricordata innanzitutto la creazione di una banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente, denominata "Normattiva", finalizzata a facilitare la ricerca delle norme e la loro consultazione gratuita da parte dei cittadini<sup>55</sup>. Ad essa si aggiungono le strutture previste per la comunicazione pubblica ai sensi degli artt. 5 e 8 della legge 7 giugno 2000, n. 150, e fra di esse in particolare gli Uffici per le relazioni con il pubblico, ai quali spetta sia il compito generale di «... illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative» sia quello più specifico di «... agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative». A tali strumenti si aggiungono infine i siti internet delle pubbliche amministrazioni, che ai sensi dell'art. 35, co. 1, lett. a) del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, devono contenere in una sezione apposita i riferimenti normativi utili riguardanti i propri procedimenti amministrativi. Questo tipo di strumenti è in grado di completare e potenziare sul piano pratico gli effetti positivi raggiungibili con il miglioramento della tecnica legislativa e se, a differenza di quanto è stato fatto finora, venisse adeguatamente valorizzato, potrebbe contribuire notevolmente alla semplificazione normativa.

*3.8 Un primo bilancio.* – Gli strumenti considerati in questo paragrafo sono sicuramente idonei a ridurre il livello di complicazione da cui è afflitto il sistema delle fonti del diritto. La loro efficacia, però, risulta fortemente ridotta dalla difficoltà di pervenire al loro pieno utilizzo. Innanzitutto, sia il miglioramento della tecnica legislativa che la deflazione del quadro normativo incontrano delle resistenze dovute all'opposta esigenza, spesso manifestata dagli organi di indirizzo politico, di arrivare rapidamente all'adozione di sempre nuovi testi normativi, attraverso i quali dare almeno l'impressione di fornire risposte immediate alle istanze del proprio elettorato. Poi, dato che le fonti normative sono numerose anche in conseguenza della pluralità dei loro centri di produzione e degli interessi che sono chiamate a regolare, la deflazione normativa non può essere attuata oltre un certo limite. In ogni caso, può risultare problematico selezionare correttamente quali sono gli ambiti di interesse che eventualmente si possono sottrarre alla regolazione e le norme la cui eliminazione può dare i risultati maggiori in termini di semplificazione. Inoltre i tagli della normativa vigente, se non operati in modo ponderato, possono avere effetti non previsti e provocare problemi analoghi o ancora più rilevanti di quelli che riescono a risolvere. Ancora, gli interventi di semplificazione operati attraverso strumenti di delegificazione e di riordino di interi settori normativi possono aver una grande utilità, ma se non adeguatamente inseriti all'interno di un ciclo di programmazione e di verifica della produzione normativa rischiano di veder svanire rapidamente i propri effetti di semplificazione, a seguito dell'introduzione di nuove fonti, non coordinate con essi, nei settori delegificati o riordinati. Poi, gli strumenti di delegificazione possono semplicemente trasferire il carico normativo da un livello all'altro della gerarchia delle fonti. Infine, ma si potrebbe continuare, la semplificazione normativa può essere corredata da previsioni di carattere operativo e organizzativo che con l'introduzione

---

<sup>54</sup> L'importanza di queste forme di consultazione è sottolineata anche nella Relazione conclusiva della Commissione Parlamentare sulla semplificazione normativa, del 31 marzo 2014.

<sup>55</sup> Originariamente introdotta con il decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200 e ora richiamata dall'art. 1, comma 310 della legge 27 dicembre 2013, n. 147



di nuove procedure o la creazione di organismi di semplificazione possono incidere negativamente sul carico di oneri complessivo del sistema.

4. *Dalla complicazione alla complessità.* – L'efficacia degli interventi di semplificazione considerati nel precedente paragrafo non viene limitata solo da problemi legati alle modalità del loro utilizzo, ma risente anche di un problema più profondo, che riguarda l'obiettivo abitualmente assegnato all'attività di semplificazione normativa. Si deve considerare, infatti, che i diversi strumenti di semplificazione, almeno in prevalenza, intendono le fonti come singole entità discrete e fra loro distinte. Di conseguenza, cercano di affrontare i problemi della loro complicazione, in via preventiva o successiva, agendo o al livello della singola fonte, ad esempio con il miglioramento della tecnica legislativa o con l'eliminazione delle leggi inutili, oppure al livello di gruppi omogenei di fonti, come ad esempio con la delegificazione, con i Testi unici o con i Codici. Si tratta di interventi che mirano a ridurre da un lato gli oneri di informazione relativi alla ricerca, alla conoscenza e alla comprensione delle diverse disposizioni normative, dall'altro gli oneri connessi all'applicazione di tali disposizioni, attraverso la riduzione del loro numero e degli adempimenti che esse pongono a carico dei consociati.

Il quadro delle fonti da semplificare viene considerato come integrato in un "meccanismo giuridico" caratterizzato da pochi stati possibili, da connessioni stabili e poco numerose tra le sue componenti e da una ragionevole certezza e prevedibilità dei suoi movimenti, il cui funzionamento viene però alterato dalla cattiva fattura, dal sovraccarico o dall'usura dei suoi ingranaggi. Si ritiene cioè che il meccanismo basato sull'individuazione delle fonti e sulla derivazione da queste della norma giuridica da applicare ai casi concreti possa di per sé essere predisposto per funzionare bene, ma non arrivi a farlo perché non si dispone di un "input" normativo sufficientemente preciso per fornire tutte le informazioni iniziali necessarie al suo corretto funzionamento. Gli interventi di semplificazione vengono dunque diretti alla produzione di un "materiale normativo" più raffinato, che consenta al meccanismo di funzionare meglio.

Non sempre si riesce a raggiungere questo obiettivo, ma talora questo accade, come in parte è avvenuto ad esempio con la delegificazione dei procedimenti amministrativi, l'adozione dei Testi unici o dei Codici, la diminuzione del numero delle fonti con gli automatismi taglia-leggi. In genere però, anche quando l'intervento di semplificazione ha successo in relazione ai singoli atti normativi che ne sono oggetto, il sistema delle fonti non appare nel suo insieme più semplice ed anzi in molti casi l'intervento operato sembra essere poco efficace o addirittura controproducente, creando il paradosso di quella che è stata definita come la «semplificazione complicante»<sup>56</sup>.

Il problema deriva dal fatto che non viene individuato con precisione l'obiettivo della semplificazione, cercata intervenendo sulla *complicazione* del sistema delle fonti, senza invece porre la dovuta attenzione al fenomeno ben distinto della sua *complessità*<sup>57</sup>. Non basta infatti aggredire la complicazione del sistema delle fonti, cioè l'eccessivo numero di "pieghe" di un fenomeno che è *cum-plicatum* e può essere semplificato attraverso interventi di "spiegazione" e di riduzione degli elementi discreti che lo compongono. Occorre, invece, porre la dovuta attenzione alla complessità del sistema normativo, cioè al fatto che si tratta di un fenomeno *cum-plexus*, ovvero ricco di intrecci che riuniscono le sue componenti in una trama dove le singole fonti perdono di rilievo nel loro carattere singolare e discreto e lo acquistano invece al livello del tessuto che vanno a comporre, nel quale però la loro individualità specifica si fa più

<sup>56</sup> In tal senso M. AINIS, *La semplificazione*, cit., pp. 1 ss.

<sup>57</sup> La distinzione tra complicazione e complessità sta alla base delle ricerche interdisciplinari dedicate alla elaborazione della teoria della complessità, su cui si veda la sintesi proposta in M. MITCHELL, *Complexity. A guided tour*, Oxford, 2009. Su tale distinzione si vedano A.F. DE TONI, L. COMELLO, *Prede o ragni. Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Torino, 2009, 13 ss. Per il rilievo che la suddetta distinzione assume anche per il diritto si vedano ad esempio F. OST, M. VAN DE KERKOVE, *Pensare la complessità del diritto: per una teoria dialettica*, in *Soc. dir.*, 1997, pp. 5 ss.

sfumata e spesso difficile da percepire. Se si adotta questa prospettiva<sup>58</sup>, ci si può rendere conto che la complessità contribuisce a determinare diversi dei problemi che si sono considerati al secondo paragrafo, perché ad esempio, se si considerano i diversi fattori di impatto sull'inflazione normativa, quello dovuto al pluralismo degli interessi è amplificato dall'intreccio che si determina nel bilanciamento degli stessi; quello dovuto all'aumento delle materie regolate è accresciuto dalla formazione di aree di sovrapposizione tra le stesse, che richiedono nuovi interventi di regolazione; quello derivante dallo sviluppo del policentrismo normativo è reso più sensibile dalle interazioni tra i diversi centri normativi; e così via.

Tre, in particolare, sembrano i profili rispetto ai quali la complessità è in grado di influenzare in maniera rilevante il sistema delle fonti.

*4.1. Complessità dei centri di produzione normativa.* – Il primo fattore di aumento della complessità riguarda l'evoluzione dell'assetto dei centri della loro produzione, che assume rilievo ben oltre i termini di cui si è detto *supra*, al par. 2.6. La centralità un tempo propria dello Stato, che ha consentito di porre la legge da esso prodotta al vertice del sistema delle fonti, è ormai da diverso tempo stata superata. A ciò hanno contribuito da un lato il processo di integrazione europea e l'impulso dei più ampi fenomeni della globalizzazione, dall'altro la progressiva valorizzazione del principio di autonomia, che nell'ordinamento interno viene esteso in termini sempre più ampi non solo agli enti territoriali, ma anche agli enti esponenziali di comunità e ad altri enti titolari di autonomie funzionali. Non si tratta solo di una questione di tipo quantitativo, rilevante perché allo Stato si affiancano altri enti ad esso omogenei, o perché lo Stato deve affidare quote significative della propria sovranità, o almeno del proprio potere normativo, a enti di dimensioni maggiori o minori, che comunque non possono assumere, nemmeno su un'altra scala, il ruolo un tempo proprio dello Stato. Si tratta anche di una questione di tipo qualitativo, rilevante nel senso che molti fenomeni diversi stanno emergendo in un processo dinamico e adattivo che individua e connette i centri del potere pubblico, e fra di essi quelli di produzione normativa, secondo geometrie variabili e instabili, in cui non è più possibile ritrovare un punto «in alto e al centro» da cui far promanare in via esclusiva l'ordine giuridico<sup>59</sup>. La perdita del monopolio della produzione giuridica costringe lo Stato a tener conto anche dei diritti prodotti in altri contesti e lo conduce a esercitare il suo ruolo, che pure rimane importante, non più nell'esclusività della sua produzione normativa, ma nella necessità dell'interferenza del diritto statale con i diritti prodotti altrove e quindi con la sua presenza stabile entro reti di legalità distinte, che si combinano variamente, appunto in modo complesso<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> In generale, per alcune proposte di applicazione al diritto della teoria della complessità si vedano, fra gli altri, J.B. RUHL, *Complexity Theory as a Paradigm for the Dynamical Law-and-Society System: A Wake-Up Call for Legal Reductionism and the Modern Administrative State*, in *Duke Law Journal*, Vol. 45, 1996, pp. 849 ss.; J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen: The Problem of The Regulatory Accretion in The Administrative State*, in *Georgetown Law Journal*, vol. 91, 2003, pp. 758 ss.; M. DOAT, J. LE GOFF, P. PÉDROT (cur.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Rennes, 2007; D.T. HORNSTEIN, *Complexity Theory, Adaptation, and Administrative Law*, in *Duke Law Journal*, vol. 54, 2005, pp. 913 ss.; J.B. RUHL, *Law's Complexity: A Primer*, in *Georgia State University Law Review*, vol. 24, 2008, pp. 885 ss. Fra gli A. italiani si vedano, con prospettive e impostazioni diverse, D. D'ORSOGNA, *Conferenza dei servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2003; U. PAGALLO, *Teoria giuridica della complessità*, Torino, 2006; A. Falzea, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir., Annali*, I. 2007, pp. 201 ss.; G. MARTINICO, *Complexity and Cultural Sources of Law in the EU Context: From the Multilevel Constitutionalism to the Constitutional Synallagma*, in *German Law Journal*, vol. 8, 2007, 205 ss.; E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, Pisa, 2010, pp. 56 ss.; F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lgs. n. 159/2009 riflettendo su Luhmann*, Napoli, 2012, pp. 71 ss.

<sup>59</sup> Fra i molti Autori che hanno evidenziato il superamento della centralità della figura dello Stato nel quadro dei poteri pubblici si veda S. CASSESE, *New paths for administrative law: A manifesto*, in *Int. J. Constitutional Law*, 2012, p. 605, il quale osserva che nella organizzazione dei poteri pubblici «Many complex phenomena are currently unfolding» e procede a una loro puntuale descrizione, a cui si rinvia. Alla presenza dei tratti caratteristici della complessità nelle relazioni tra Stati che hanno caratterizzato il processo di integrazione europea fa riferimento, fin dal titolo, A. PREDIERI, *Trattato di Amsterdam e frattali*, in *Dir. Unione Europea*, 1998, pp. 263 ss.

<sup>60</sup> Si vedano al riguardo B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto*, cit., pp. 22 ss.; F. VIOLA, *Il Rule of Law e il pluralismo giuridico contemporaneo*, in F. VIOLA, *Rule of Law. Il governo della legge ieri e oggi*, Torino, 2011, pp. 136 ss.

In questo quadro non solo non è più possibile ordinare con sicurezza le fonti secondo il principio di gerarchia, che diventa meno nitido nel momento in cui non è più supportato da un riferimento preciso sul piano soggettivo, ma risulta problematico anche ricercare un ordine del sistema attraverso la separazione e il coordinamento degli spazi in cui i diversi centri di produzione normativa possono operare<sup>61</sup>. Questo vale all'interno dello stesso ordine giuridico nazionale, dove risulta problematico rifarsi al criterio di competenza per distinguere previamente, in modo formale, gli ambiti di intervento dei diversi centri di produzione normativa. Nella realtà, infatti, la molteplicità dei casi della vita su cui si deve intervenire rifugge da una predeterminazione anticipata per materie e per essere gestita richiede continue intersezioni fra le diverse competenze, sia sul piano funzionale che su quello territoriale, in una logica di cooperazione e sussidiarietà<sup>62</sup>. Ma vale a maggior ragione su scala sovranazionale quando i centri di produzione normativa operano nel quadro di ordini normativi diversi e devono agire riconoscendo dal proprio interno come legittima anche la pretesa di giuridicità di altri ordini<sup>63</sup>. Al pluralismo di fonti tra loro distinte si affiancano dunque da un lato il fenomeno dell'integrazione e del "mescolamento" delle fonti all'interno di uno stesso ordine giuridico, dall'altro quello della simultanea compresenza di fonti riconducibili a ordini giuridici diversi, in un quadro complesso che per essere compreso richiede di guardare alle fonti non solo e non tanto nelle loro caratteristiche discrete, ma in relazione alle loro interdipendenze reciproche, alle interazioni fra i loro centri di produzione e agli effetti di sistema che da esse derivano<sup>64</sup>.

4.2. *Complessità degli interessi regolati.* – Un secondo importante fattore di aumento della complessità si collega ai mutamenti nella configurazione degli interessi regolati, che non sono più realisticamente riducibili alle sole figure contrapposte dell'interesse pubblico, incardinato nello Stato-sovrano, e dell'interesse del privato, a cui è diretto il comando del sovrano. Da un lato si assiste infatti alla moltiplicazione degli interessi pubblici e all'emersione di una dinamica complessa e talora conflittuale tra essi<sup>65</sup>. Dall'altro, invece, ci si trova di fronte a una sorta di "esplosione" della figura del privato un tempo cristallizzata nella sola dimensione del titolare di un interesse contrapposto a quello dello Stato, che viene affiancata da molteplici figure tra loro profondamente diverse e non necessariamente contrapposte verso l'interesse pubblico, poste in relazione univoca non univoca con i centri di produzione e di applicazione

<sup>61</sup> Come rilevato ad esempio da U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità contemporanea tra disordine delle fonti e ritorno al diritto*, in *Pol. dir.*, 2006, p. 374 «... l'analisi realistica del diritto contemporaneo impone di confrontarsi con una varietà di piani che almeno in parte sono irriducibili ai consueti criteri ordinanti del tutto lineari, che rispondono alle figure della gerarchia e della competenza» (corsivo aggiunto).

<sup>62</sup> Sui limiti non solo del principio di gerarchia, ma anche di quello di competenza come criteri capaci di dare ordine al sistema delle fonti si veda G. MARTINICO, *Le stagioni della competenza. La crisi del sistema delle fonti e il ruolo dei criteri "flessibili" per la risoluzione delle antinomie*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 15 ss.

<sup>63</sup> Conseguenza inevitabile, secondo F. VIOLA, *Il Rule of Law*, cit., pp. 136 ss., del pluralismo giuridico. Riguardo a quanto si è detto nel testo è da ricordare l'affermazione di N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa*, cit., p. 248, secondo cui «...l'attività legislativa è divenuta incredibilmente più complessa rispetto a un passato anche recente», anche perché il legislatore deve «...mettere in conto che contemporaneamente a lui, e spesso in risposta alle medesime esigenze sociali e a garanzia dei diritti dei medesimi soggetti, si stanno muovendo anche altri e molteplici legislatori».

<sup>64</sup> È da ricordare al riguardo quanto affermato da U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità*, cit., p. 380, secondo il quale nella prospettiva della complessità i criteri di composizione dei conflitti emergenti nelle interazioni tra i centri di produzione delle fonti a livello europeo «...che includono diversi livelli, fattuali e legali, di competenza e di gerarchia delle norme (...) restano affidati non tanto a un principio supremo o una metanorma di segno procedurale quanto al riconoscimento da parte dell'interprete nazionale della coesistenza necessaria con un giudice sovranazionale il cui precedente ha di fatto forza vincolante e comporta gravi problemi di conflitto con la legislazione nazionale fino a indurre a trovare un criterio di composizione che non è tuttavia codificato in maniera certa e che include gerarchie non formali e circolarità non codificate».

<sup>65</sup> Il passaggio dalla nozione unitaria di interesse pubblico alla pluralità degli interessi pubblici è un dato ormai acquisito da tempo: si veda per tutti M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1979, pp. 389 ss.

delle norme<sup>66</sup>. Il quadro degli interessi e i rapporti fra questi diventano quindi complessi: il soggetto pubblico non può più essere considerato come colui che interviene unilateralmente e in modo lineare per la cura dell'interesse pubblico, il soggetto privato non è più soltanto colui al quale il legislatore rivolge i suoi comandi, predisponendo a suo favore le garanzie dello Stato di diritto e indirizzando verso di esso gli interventi dello Stato sociale. Alla presenza di un soggetto pubblico che ha il compito di definire da solo la dinamica degli interessi coinvolti dalle decisioni pubbliche si sostituisce sempre più spesso l'intervento di una organizzazione composita e complessa in cui i diversi interessi rilevanti, pubblici e privati, trovano anche modalità autonome di rappresentazione e di affermazione<sup>67</sup>. Si attenua la netta dicotomia tra Stato e società e si originano processi di interpenetrazione sempre più profonda e complessa fra i due termini, con il primo che apre la propria organizzazione verso la partecipazione e verso reti sociali informali e la seconda che non è più solo il luogo degli interessi privati e particolaristici, ma assume compiti di regolazione sociale prima riservati allo Stato e arriva anche a interferire in modo significativo con i processi di produzione normativa<sup>68</sup>.

Le fonti del diritto si trovano così a produrre i propri effetti verso destinatari situati in un contesto variegato e mutevole. Rimangono, certo, i soggetti titolari di interessi pubblici, ma il loro carattere diventa frammentato e plurale. Rimane, certo, il privato destinatario del comando, la cui unica aspirazione può essere quella di conoscere anticipatamente, in modo preciso e con certezza, il contenuto di questo comando, ma accanto a lui si affacciano con evidenza tante figure di privato, anche molto diverse fra loro. Fra queste ad esempio quella del privato che opera come cittadino attivo nel perseguimento dell'interesse generale, in una logica di sussidiarietà, che chiede al legislatore la definizione strumenti per poter operare in tal senso, e, per converso, quella del "grande privato", capace di condizionare a suo vantaggio con azioni di *lobbying* gli interventi normativi dei pubblici poteri. Compare, in particolare, il privato che si propone come centro di produzione normativa non previsto ed estraneo all'ordinamento nazionale, che attraverso la proposizione di schemi contrattuali e di modelli di decisione dei grandi arbitrati internazionali ha la forza di creare diritto privatamente e senza alcun radicamento territoriale, ma con la capacità di imporre le proprie regole anche in contrasto con quelle poste dagli Stati<sup>69</sup>. Anche agli interessi regolati attraverso le norme diventa dunque difficile fare riferimento in termini assoluti e univoci: per capire la loro collocazione rispetto ai centri di produzione normativa occorre guardare alle combinazioni variabili che si stabiliscono tra una molteplicità di interessi pubblici e di interessi privati diversi, in cui oltre alle singole situazioni soggettive assumono rilievo la trama dei rapporti in cui queste si intrecciano di volta in volta e la mutevole relazione di questa trama rispetto all'interesse generale.

<sup>66</sup> Sulle prospettive aperte da questa trasformazione si veda U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione*, cit., pp. 119 ss.

<sup>67</sup> Si tratta di un fenomeno particolarmente evidente, ad esempio, nel diritto europeo, dove trova frequente applicazione l'*interest representation model*, su cui si veda S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2003, pp. 39 ss. Sulle trasformazioni della figura del decisore amministrativo conseguenti agli sviluppi della dinamica degli interessi rappresentati nel procedimento amministrativo sia consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, pp. 175 ss.

<sup>68</sup> Per il superamento della dicotomia fra Stato e società si veda B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto*, cit., pp. 22 ss.; restano in oltre sempre attuali le considerazioni di M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 225 ss. L'interferenza della società con i processi di produzione normativa può manifestarsi in molteplici modi: si vedano ad esempio, con riferimento alla produzione di norme tecniche A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello stato pluralista e prefederativo*, in *Dir. econ.*, 2, 1996, pp. 267 ss.; con riferimento alla produzione di norme di livello regolamentare G. BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in *Riv. dir. priv.*, n. 3, 2003, pp. 474 ss.

<sup>69</sup> Sulle dinamiche della produzione del diritto a livello globale e sul ruolo che nel loro ambito viene assunto anche da particolari categorie di soggetti privati si vedano S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, p. 3 ss.; R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino 2009, pp. 31 ss. Sul significato che la *soft law* assume nella complessità dell'odierno panorama giuridico si veda B. PASTORE, *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Padova, 2014, pp. 103 ss.

4.3. *Complessità del sistema delle fonti.* – Un terzo fattore di aumento della complessità è rintracciabile direttamente nell’evoluzione del sistema delle fonti, che appunto oggi viene spesso considerato in crisi, cioè sempre più lontano dal quadro armonico un tempo assicurato dal suo assetto piramidale e verticale<sup>70</sup>. Non si ritrova più la costruzione geometrica e ordinata della gerarchia, dove era possibile individuare punti di riferimento sicuri e criteri precisi per orientarsi all’interno della pluralità degli atti normativi, secondo uno schema sequenziale fatto di linee semplici e regolari. Non si tratta solo dell’aumento del numero degli atti normativi o della moltiplicazione dei centri di produzione normativa: la crisi deriva dal fatto che è diventato estremamente difficile individuare fra le diverse fonti un punto focale a cui ricondurre per derivazione tutte le altre. L’insieme delle fonti si presenta oggi di per sé come un «sistema giuridico complesso», che emerge come risultato di interrelazioni fra molti tipi di fonti e molti tipi di autorità, situati in diversi luoghi e a diversi livelli, fuori e dentro lo Stato, caratterizzato da fluidità, variabilità, instabilità e capace di arrivare a equilibri soltanto provvisori<sup>71</sup>. Anche da questo punto di vista, quindi, viene meno la stessa possibilità di costruire il sistema a partire dalla presenza di un’autorità posta «in alto e a al centro» in cui individuare il principio fondante della giuridicità e da cui far discendere il quadro delle fonti secondo un fluire normativo uniforme, di cui si possa auspicare la chiarezza, la completezza, la coerenza, la non ridondanza, la trattabilità: in una parola, la semplicità<sup>72</sup>.

Il superamento della centralità dello Stato ha effetti innanzitutto sulla Costituzione, che viene chiamata a confrontarsi con altre fonti di livello costituzionale e per continuare a porsi come fondamento dell’ordine giuridico non può più semplicemente essere considerata come il vertice della piramide da cui tutto deriva per irradiazione, grazie appunto al sostegno offerto dalla sovranità dello Stato<sup>73</sup>. Piuttosto, essa viene chiamata a svolgere il suo ruolo come “bacino attrattore” delle dinamiche giuridiche, come schema di riferimento verso cui tutti i fenomeni rilevanti dell’ordinamento giuridico devono tendere per trovare ordine e stabilità in uno dei molteplici equilibri in cui la Costituzione si può rendere effettiva. Essa non traccia il disegno predeterminato di un progetto di vita comune a cui tutto l’intero sistema normativo deve uniformarsi secondo un modello univoco e lineare, ma definisce piuttosto le condizioni di possibilità di una vita comune. Per fare questo essa fissa in modo inderogabile il principio della garanzia del pluralismo dei principi e dei valori, lasciando però che questi ultimi convivano in modo non preordinato, e quindi anche potenzialmente incoerente, e trovino poi la propria armonizzazione nella dinamica dell’ordinamento, nel quadro complesso di una visione «... inclusiva dell’integrazione attraverso l’intreccio di valori e procedure comunicative»<sup>74</sup>.

Ma i cambiamenti in atto si ripercuotono anche sui “gradini inferiori” di quella che viene tradizionalmente rappresentata come piramide delle fonti, perché rendono meno agevole ritrovare nei rapporti sostanziali tra i singoli atti normativi la riproduzione fedele del loro ordine formale. In particolare, il pluralismo sociale ed economico spinge nel senso di una diffusione della normatività sul piano sostanziale, che sbocca entro forme non necessariamente corrispondenti al rilievo dei contenuti della disciplina, come accade talora nell’ordinamento interno quando i regolamenti «...si contrappongono alle leggi più che venirne dominati o condizionati»<sup>75</sup>. Può inoltre diventare problematica la stessa identificazione delle fonti, perché il criterio formale della conformità alle norme sulla produzione giuridica diventa una guida sempre meno sicura

<sup>70</sup> Sulla generale percezione della crisi del sistema delle fonti si veda, fra gli altri, F. SORRENTINO, *Le fonti*, cit., pp. 3 ss. Sulle ripercussioni che tale crisi determina sull’armonia del quadro tradizionale delle fonti, anche a causa dalle dinamiche innescate dalla complessità si veda U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità*, cit., pp. 364 ss.

<sup>71</sup> Si veda in tal senso B. PASTORE, *Interpreti e fonti*, cit., pp. 25 ss.

<sup>72</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni di F. OST, *Jupiter*, cit., pp. 105 ss. e pp. 116 ss.

<sup>73</sup> L’importanza di ravvisare un livello normativo di rango «costituzionale» «... non già sulla base di un ordine interno secondo il consueto assetto piramidale, ma dall’esterno («eterarchia») e in maniera conforme al confronto fra plurimi ordinamenti che competono entro contesti sovrastatali e sovranazionali» viene evidenziata ad esempio da U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità*, cit., pp. 364 ss.

<sup>74</sup> In tal senso G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 9, a cui si è fatto riferimento anche nelle precedenti considerazioni sul ruolo della Costituzione.

<sup>75</sup> In tal senso G. BERTI, *Diffusione della normatività*, cit., p. 476.

nell'individuare gli atti e i fatti a cui nella realtà gli operatori giuridici fanno riferimento per reperire ciò che intendono e usano come diritto<sup>76</sup>. La compresenza di molteplici ordini normativi e la forza che alcuni di essi mostrano sul piano della effettività, come accade in particolare nel quadro della globalizzazione, costringono il diritto ufficiale a confrontarsi con altri contesti di produzione normativa e non consentono più di distinguere in modo agevole ciò che è diritto da ciò che non lo è<sup>77</sup>.

Tutto questo concorre a far sì che il sistema normativo non appaia più come una struttura che si impone dall'esterno ai consociati, come un «universo statico di regole pronte per l'uso», come un dato oggettivo a cui l'interprete può attingere per dedurre da esso la regola del caso, bensì piuttosto come un «complesso di materiali, tratti da fonti diverse, che interagiscono tra loro combinandosi in modo mai definitivo». Il sistema delle fonti si rivela quindi attraversato da un flusso dinamico su cui l'interprete deve intervenire in modo adattivo per «isolare» il quadro degli enunciati normativi rilevanti a partire dai quali individuare la norma giuridica<sup>78</sup>. Peraltro, data la complessità del quadro delle fonti, senza che l'interprete possa in nessun caso colmare da solo i limiti del legislatore e che con la sua «sapienza» possa assumere il carattere mitologico non più riconoscibile a quest'ultimo e a alla sua «razionalità»<sup>79</sup>.

A differenza di quanto accadeva nel modello tradizionale, non è dunque più una cosa semplice nemmeno individuare quale atto possa – o non possa – essere considerato come fonte e quale soggetto possa individuarlo in modo certo ed univoco, così che l'esigenza di semplificazione sorge adesso ancora prima di incontrare i problemi di qualità, densità e frammentarietà delle fonti che si sono descritti in precedenza. Anche sotto questo profilo, dunque, per capire le reali dinamiche attraverso cui l'ordinamento abilita degli atti o dei fatti a produrre norme giuridiche diventa spesso necessario mettersi a guardare le fonti dal punto di vista della loro trama complessiva, dei loro intrecci reciproci, non bastando più l'analisi puntuale e discreta di ognuna di esse a chiarire le dinamiche della produzione delle norme giuridiche.

*4.4. Le ripercussioni della complessità sulla semplificazione normativa.* – Quanto si è detto finora mette in luce come l'esigenza di semplificazione normativa si ponga in modo ben diverso rispetto a quanto avviene nell'approccio tradizionale. Ritornando allo schema proposto nel primo paragrafo, non si tratta più soltanto di risolvere il problema della mancata realizzazione dei presupposti di cui al punto b2), causata dalla cattiva redazione degli enunciati normativi, dal numero eccessivo delle fonti, dalla loro volatilità o

---

<sup>76</sup> Come sottolineato da B. PASTORE, *Interpreti e fonti*, cit., p. 32, nella individuazione delle fonti comincia ad avere un significativo rilievo il principio di effettività. Questo può comportare però dei problemi rilevanti per quanto riguarda il rispetto dei principi di garanzia e di democraticità, tradizionalmente assicurati attraverso il principio di legalità le regole sulla produzione delle fonti. Su questi problemi si vedano, con accenti diversi, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003, pp. 14 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, Torino, 2006, pp. 110 ss.; R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. I, Padova, 2009, p. 55. Il superamento di questi problemi nella prospettiva della complessità deve probabilmente partire dal rilievo che, secondo quanto osservato da B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto*, cit., p. 27, l'ordine giuridico monopolizzato dallo Stato e dalla sua legge è l'unico tra i diversi ordini giuridici ad aver incorporato le rivendicazioni garantistiche e democratiche e ha convertito la propria (relativa) democratizzazione in democratizzazione universale, così che il superamento di tale monopolio fa temere per il superamento delle caratteristiche positive che solo esso, fra i tanti ordini giuridici, ha introiettato in modo istituzionale. Si tratta, allora, non tanto di preservare il monopolio, ma di favorire la penetrazione di tali principi anche negli altri ordini giuridici, quale condizione per preservarne il ruolo nell'ambito dell'«interlegalità».

<sup>77</sup> Sul pluralismo degli ordini normativi si vedano ad esempio, B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto*, cit., pp. 22 ss.; F. VIOLA, *Il Rule of Law*, cit., pp. 136 ss. Il valore di questi ordini normativi si manifesta al di là del loro riconoscimento formale come fonti del diritto, perché anche se questo non avviene essi hanno comunque un ruolo nell'influenzare il processo di interpretazione-applicazione del diritto, come ricordato da R. BIN, *Ordine delle norme*, cit., p. 54 s.

<sup>78</sup> In tal senso ancora B. PASTORE, *Interpreti e fonti*, cit., p. 35, a cui si devono le affermazioni citate nel testo.

<sup>79</sup> Sulla sapienza dell'interprete pone la sua enfasi P. Grossi, *Mitologie giuridiche*, cit., p. 23 s. Anche l'interprete, però, non può essere inteso come una figura mitologica, come quella del giudice Ercole proposta da R. Dworkin, su cui si vedano le convincenti considerazioni critiche avanzate ad esempio, pur con prospettive diverse, in F. OST, *Jupiter*, cit., pp. 109 ss. e in R. BIN, *Order and Disorder*, cit., pp. 10 ss.

dalla loro frammentarietà. Risultano infatti smentite anche le assunzioni di cui ai punti a1) e b1), contraddette sia dall'evidente difficoltà del legislatore di assicurare certezza e prevedibilità ai suoi comandi, sia dalla frammentazione della sua figura in una pluralità di centri di produzione normativa. Sono confutate pure quelle di cui ai punti a2) e a3), messe in discussione dalla crisi della legge e dalle profonde trasformazioni del sistema delle fonti. Vengono superate anche quelle di cui ai punti a4), b3) e b4), sconfessate dalla crescente interferenza tra le diverse fonti e dalla sempre più diffusa derivazione delle norme giuridiche da disposizioni normative diverse e correlate fra loro in base alle vicende concrete a cui l'applicazione del diritto deve fare fronte. Per la realizzazione di una maggiore semplicità del sistema, quindi, i profili da considerare diventano molteplici, gli strumenti abitualmente utilizzati non sono più sufficienti e occorre ora fare riferimento non solo alla riduzione della complicazione, ma anche e soprattutto alla comprensione e alla corretta gestione della complessità.

In questo senso la semplificazione deve partire dalla presa d'atto della numerosità delle fonti e della loro varietà. A ciò si deve aggiungere il riscontro di come le stesse si configurino come elementi di un sistema in cui non esistono come entità discrete e isolate dal contesto, ma sono fortemente connesse fra di loro e poi ulteriormente influenzate dalle interconnessioni tra i loro centri di produzione e i loro destinatari. Queste connessioni sono rilevanti, perché da esse viene condizionata la dinamica dell'ordinamento giuridico, e richiedono di essere considerate, assieme agli elementi che mettono in relazione, nel tessuto che concorrono a formare, aggiungendo delle caratteristiche che rendono l'ordinamento qualcosa di più della semplice somma delle sue parti<sup>80</sup>. Per questo però non basta più limitarsi ad un approccio analitico e cercare di affrontare i problemi evidenziati al secondo paragrafo con riferimento alle singole fonti, alle loro disposizioni e alla collocazione che esse assumono entro un quadro di riferimento dato. Occorre invece adottare un approccio sistemico e cercare di capire come opera l'intreccio delle fonti nel suo insieme, come esso si adatta alle situazioni reali e come agisce per assicurare la stabilità di un ordine sociale pluralistico e la sua sostenibilità nel tempo. Per il diritto amministrativo, questo significa tener conto che la semplificazione normativa non può riferirsi solo alle disposizioni puntuali che l'amministrazione è chiamata ad applicare, migliorando la definizione delle sequenze normative che l'amministrazione deve eseguire, come se queste fossero il manuale di istruzioni per la sua attività. Occorre infatti tenere conto che l'amministrazione non è un semplice apparato esecutivo della legge, ma un'organizzazione complessa che opera per la cura nel concreto dei bisogni della collettività e che nei suoi confronti la semplificazione normativa deve operare in una prospettiva di sistema, agendo prima di tutto sui presupposti organizzativi e operativi che innescano le interazioni interne ed esterne attraverso cui concretamente essa realizza i suoi interventi.

Anche se tutte le fonti si presentassero con i caratteri della semplicità, della chiarezza, della totale prevedibilità – e dunque anche se non ci fosse complicazione – il loro numero, l'interferenza fra di esse e le inevitabili interazioni da esse attivate fra i soggetti chiamati ad applicarle determinerebbero comunque il

---

<sup>80</sup> Riecheggiano ed appaiono particolarmente attuali in questo senso – anche se ovviamente da riferire a un “tutto” molto diverso da quello attuale, più statico e contraddistinto da una connotazione ancora lineare delle relazioni tra le sue parti – le parole con cui quasi un secolo fa Santi Romano si esprimeva nella sua opera fondamentale dedicata all'ordinamento giuridico: «... se si vuol definire un intero ordinamento giuridico, non si può aver riguardo soltanto alle singole sue parti o a quelle che si credono tali, cioè le norme che vi si ricomprendono, per dire poi che esso è l'insieme di queste parti, ma bisogna per l'appunto colpire la nota caratteristica, la natura di questo insieme o di questo tutto. Ciò potrebbe non essere necessario solo se si ammettesse che un ordinamento giuridico altro non sia che una somma aritmetica di varie norme, nello stesso modo che una legge, un regolamento, un codice (...) non sono che un seguito di determinati articoli, che possono aggiungersi fra loro. Se invece, si ammette, come non è dubbio, che un ordinamento giuridico nel senso suddetto non è una somma di varie parti, siano o non siano queste delle semplici norme, ma un'unità a se (...) si deve altresì riconoscere che esso è qualcosa di diverso dai singoli materiali che lo compongono». S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946 [1917], pp. 11 s. Colpisce l'assonanza di queste affermazioni con quelle che molti decenni dopo e in un ambito disciplinare totalmente diverso – in un lavoro importante per lo sviluppo della teoria della complessità – sono fatte da P.W. ANDERSON, *More is different*, in *Science*, vol. n. 177, 1972, p. 393.

sorgere della complessità, che appunto è indotta dall'interazione delle componenti del sistema oltre che dai loro caratteri specifici. È dunque la complessità del sistema – il suo essere più della somma delle parti che lo compongono, la sua impossibilità ad essere ridotto all'insieme delle singole componenti – che diventa l'elemento da considerare in via prioritaria quando si devono progettare interventi di semplificazione. Questi non vanno concepiti secondo un «pensiero semplificante» per il quale la complessità è un problema da risolvere, ma partendo invece dalla consapevolezza che essa è un aspetto caratteristico e ineliminabile del sistema, di cui prendere atto<sup>81</sup>. Si deve tener conto, cioè, che, a differenza della complicazione, la complessità è «... qualcosa di cui la nostra società non può fare a meno», perché esprime da un lato la pluralità e l'intreccio degli interessi presenti nella società e dei rapporti che tra essi si pongono, dall'altro la molteplicità e la grande differenziazione delle istituzioni che la organizzano<sup>82</sup>.

Questo cambio di prospettiva richiede di modificare o almeno di integrare gli usuali interventi di semplificazione normativa, perché la complessità non si manifesta nel sovraccarico di parti omogenee, riconducibili a una medesima logica di funzionamento, che si relazionano in modo lineare, sulle quali si può intervenire con la riduzione, il riordino o l'eliminazione. Essa infatti emerge quando un fenomeno è osservabile da più punti di vista e secondo una pluralità di logiche diverse e va dunque considerato in base a una molteplicità di “codici” in relazione fra loro, tenendo conto di causalità multiple e circolari e di sequenze non solo lineari ma anche ricorsive<sup>83</sup>. Gli sforzi di semplificazione devono quindi essere orientati prima di tutto alla individuazione di strategie e metodi per affrontare questa varietà senza farsi sopraffare da essa, ma al tempo stesso senza annullarla, basati prima di tutto sull'acquisizione di conoscenze, sulla comunicazione e sul potenziamento delle capacità di comprensione. Semplificare ciò che è complesso non vuole dire renderlo “semplice” nel senso di ridurlo agli elementi che lo compongono, perché questa riduzione ci farebbe perdere una sua caratteristica fondamentale, che è quella dell'intreccio, della trama del tessuto. Per semplificare occorre muoversi al livello dell'interazione e della trama e capire come vanno gestite le interazioni fra gli elementi, oltre che le loro caratteristiche individuali.

Per comprendere la complessità delle fonti del diritto e per introdurre in essa degli elementi di semplificazione diventa quindi importante partire non dalle stesse fonti, intese come entità discrete o come sommatoria di tali entità, bensì dalle interazioni che si stabiliscono fra un insieme di “agenti giuridici” numerosi ed eterogenei che operano nell'impresa comune di sottoporre a norme giuridiche delle azioni sociali e delle condotte umane<sup>84</sup>. In particolare, queste interazioni vanno considerate in quanto gli agenti si influenzano a vicenda con una molteplicità di connessioni, generando una dinamica di sistema per adattamento reciproco e utilizzando la propria capacità di elaborare informazioni e costruire modelli per evolvere e adattarsi al proprio ambiente. Si potrebbe provare, quindi, a impostare il discorso sulla

<sup>81</sup> Si veda in tal senso F. OST, *Jupiter*, cit., p. 114. Sui limiti del pensiero semplificante «... sottomesso all'egemonia della disgiunzione, della riduzione e del calcolo, che non concepisce che oggetti semplici che obbediscono a leggi generali», che «... considera il cosmo, la vita, l'essere umano, la società come delle macchine deterministiche, triviali, di cui si potrebbe prevedere ogni *output* se si conoscessero gli *input*» e che «... seleziona come sempre vera la soluzione più semplice, in virtù non più del rasoio d'Occam, ma di una tronchese che elimina per principio il complesso», si veda E. MORIN, *La sfida della complessità*, in A. ANSELMO, G. GEMBILO (a cura di), *La sfida della complessità. La défi de la complexité*, Firenze, 2011, p. 37.

<sup>82</sup> Si veda in tal senso G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza e alcune riflessioni*, in *Regioni*, 1999, pp. 849 ss., e p. 873; in senso analogo anche E. FERRARI, *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione*, cit., p.143. Considerato quanto si esprime nella complessità, la sua eliminazione si potrebbe ottenere solo attraverso quell'accezione negativa della semplificazione che – secondo quanto di recente ricordato da M. AINIS, *La semplificazione*, cit., p. 4 – Montesquieu descrive nella sua opera sullo spirito delle leggi, quando osserva che «... il tiranno pensa innanzitutto a semplificare le leggi».

<sup>83</sup> Si vedano in tal senso F. OST, M. VAN DE KERKOVE, *Pensare la complessità del diritto*, cit., p. 5 s.

<sup>84</sup> La configurazione del diritto come impresa comune di sottoporre la condotta umana al governo di norme viene proposta in L.L. FULLER, *The Morality of Law*, cit., pp. 124 ss. e pp. 145 ss. Per una configurazione del diritto non come “cosa” o “fatto” del legislatore o del giudice, ma come una pratica «... ossia qualcosa che si fa nella *rete* delle relazioni intersoggettive all'interno di una data comunità e che viene osservata perché in esse la società rinviene un *valore*» si veda M. VOGLIOTTI, *Tra fatto e diritto*, cit., 208 (corsivi nel testo).



semplificazione normativa riferendosi al diritto come sistema che si distingue dal proprio ambiente in quanto insieme di agenti che interagiscono attraverso operazioni specifiche, finalizzate a garantire la possibilità e la riuscita di una vita comune nella società, attraverso la specificazione e la protezione delle aspettative normative dei consociati<sup>85</sup>. Più specificamente, si potrebbe fare riferimento al diritto come a un sistema complesso adattivo, cioè come un sistema di agenti eterogenei e autonomi che, senza il controllo di una autorità centrale, interagiscono orientati da norme giuridiche e si adattano reciprocamente e rispetto al proprio ambiente, in modo da assicurare la possibilità di un ordine sociale pluralistico e la sua sostenibilità nel tempo<sup>86</sup>.

5. *Le basi per la gestione della complessità delle fonti.* – Per capire come possono essere impostati gli interventi di semplificazione a livello sistematico, occorre partire dalla considerazione che la complessità di un sistema adattivo dipende sia dal numero degli agenti che dal numero delle loro interazioni. Dato che nel sistema del diritto queste ultime sono orientate da norme giuridiche, la produzione delle fonti da cui queste norme derivano e i fenomeni di moltiplicazione e di interferenza tra le stesse sono molto rilevanti nella determinazione del funzionamento del sistema. La semplificazione normativa deve dunque mirare prima di tutto a tenere sotto controllo l’afflusso di questi fenomeni, per evitare la complessità delle fonti si proietti in modo negativo su quella del sistema. Non si tratta tanto di tagliare o di ridurre, ma di trovare un ritmo di introduzione e di gestione degli atti e dei fatti normativi che consenta al sistema giuridico di evolvere in modo equilibrato rispetto alle esigenze di mantenimento della propria complessità interna e di riduzione di quella del proprio ambiente, che non deve sovrapporsi alla sua<sup>87</sup>.

Per andare alla ricerca di questo giusto ritmo occorre tener conto di tre caratteristiche basilari dei sistemi adattivi complessi, vale a dire la presenza di elementi di non linearità, l’andamento non reversibile di molti processi evolutivi e l’emersione di connessioni, anche non previste<sup>88</sup>.

5.1. *Non linearità.* – La prima caratteristica di cui tener conto è data dal fatto che le interazioni tra gli agenti operanti nel sistema giuridico e le correlazioni tra le norme che le guidano possono avere un andamento non lineare. Pur sussistendo infatti in genere nelle disposizioni normative introdotte dalle diverse fonti una correlazione deterministica tra cause ed effetti, accade di frequente che l’applicazione di quelle disposizioni non segua un percorso lineare, rispettando una proporzione data tra causa ed effetto, e non possa quindi

---

<sup>85</sup> L’interazione tra gli agenti del sistema può essere considerata come idonea ad originarsi per adattamento reciproco e quindi anche senza il controllo di una autorità posta «in alto e al centro», per cui le espressioni di autorità a cui può essere necessario ricorrere per assicurare la protezione delle aspettative normative non sono da considerare come fondative del sistema, ma come particolari tipi di operazione contemplati dalle sue modalità di funzionamento.

<sup>86</sup> La più nota prospettiva del diritto come sistema è quella elaborata da N. Luhmann, da ultimo in N. LUHMANN, *Law as a social system*, New York, 2004, pp. 76 ss. Tale concezione si basa su una costruzione autopoietica del diritto, caratterizzata da apertura strutturale ma da una forte chiusura operativa dello stesso rispetto al proprio ambiente, o detto in altri termini – secondo quanto osservato da U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità*, cit., p. 374 – da apertura cognitiva, ma da chiusura normativa, anche rispetto alla possibilità di diversi livelli di giuridicità concorrenti. La teoria di Luhmann ha molte implicazioni di carattere generale, che saranno quindi tenute in considerazione, ma sotto questo secondo profilo può non arrivare a cogliere alcune dinamiche rilevanti del diritto di oggi. Nel testo si farà riferimento più specificamente al diritto come sistema complesso adattivo, nella concezione proposta ad esempio – con un’esplicita distinzione da quella autopoietica – da J.B. RUHL, *Complexity Theory as a Paradigm*, cit., pp. 858 ss. e pp. 901 ss. e J.B. RUHL, *Law’s Complexity*, cit., pp. 889 ss. Sui sistemi complessi adattivi nelle organizzazioni e nei sistemi sociali, con numerosi risvolti utili anche per l’analisi giuridica, si vedano in generale R. AXELROD, M.D. COHEN, *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*, New York, 1999, pp. 15 ss.; S.H. MILLER, S.E. PAGE, *Complex Adaptive Systems. An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton and Oxford, 2007.

<sup>87</sup> Si fa riferimento alla riduzione di complessità nella prospettiva indicata da N. LUHMANN, *Law as a Social System*, cit., p. 94, senza però basarsi sulla stessa ipotesi di chiusura normativa del sistema, ma considerando un suo ambito operativo più ampio e idoneo ad accogliere anche la compresenza di ordini normativi plurali.

<sup>88</sup> Per l’individuazione di questi caratteri si fa riferimento, in particolare, al quadro teorico prospettato in J.B. RUHL, *Complexity Theory*, cit., pp. 849 ss.; J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 800 ss.; D.T. HORNSTEIN, *Complexity Theory*, cit., pp. 914 ss.; J.B. RUHL, *Law’s Complexity*, cit., pp. 885 ss.

essere concepita come una traiettoria sequenziale, eventualmente integrabile con altre attraverso una semplice sommatoria. Al contrario, a causa dell'interferenza non prevista di altre fonti o di altre variabili di sistema, può accadere che l'applicazione delle disposizioni normative assuma un andamento non lineare, in cui si verifica una relazione non proporzionale tra lo stimolo introdotto con un certo enunciato normativo e la regola di comportamento che alla fine del processo viene applicata nel caso corrispondente. Questo deriva dal fatto che le norme che orientano le interazioni tra gli agenti non possono sempre essere ricavate da un unico testo normativo e richiedono al contrario spesso di fare riferimento a più testi per essere precisate. Ciò può dipendere dalla imprecisione degli enunciati normativi, ma anche se questi sono formulati correttamente la linearità della loro applicazione può essere interrotta dalla complessità dei fatti a cui il diritto si applica, che non si sempre si lasciano ricondurre agevolmente a fattispecie predeterminate e spesso richiedono di combinare più disposizioni normative per definire la norma da applicare al caso che li concerne<sup>89</sup>. In alcuni casi, addirittura, i fatti regolati sono a loro volta elementi di sistemi complessi adattivi e la loro disciplina normativa è di per sé destinata ad essere incompleta, perché nel momento stesso in cui produce degli effetti determina nel sistema regolato degli adattamenti di ampiezza non prevedibile, che possono rapidamente portarlo in una condizione anche molto diversa da quella rispetto a cui la disciplina normativa è stata introdotta<sup>90</sup>.

Tutto questo ha delle conseguenze importanti, non solo perché può essere difficile e non immediato individuare una norma a partire da un testo, ma anche perché ogni enunciato normativo può avere ripercussioni su più norme diverse, con implicazioni difficili da individuare in modo completo al momento della sua adozione e con riferimento unicamente al significato che il legislatore intende dargli. Non si possono quindi confinare gli effetti dei singoli atti normativi nell'ambito specifico su cui essi spiegano formalmente i propri effetti e occorre tener conto che quanto disposto da un certo atto normativo può correlarsi nella sua applicazione con altre previsioni normative, dando luogo a una molteplicità di nessi causali che possono incrociarsi, sovrapporsi, rafforzarsi, contrastarsi o perfino annullarsi. Questo può creare situazioni di non equilibrio e rendere instabile, almeno a tratti, il funzionamento complessivo dell'ordinamento giuridico.

*5.1.1. L'impatto della non linearità sulla semplificazione normativa. I problemi.* Può quindi accadere che anche in presenza fonti contenenti disposizioni univoche, chiare e precise, idonee a definire esattamente qual è l'input dato al sistema, dalla loro applicazione non derivi l'effetto atteso al momento della loro produzione, a causa delle molteplici interferenze che alterano il corso della loro "traiettoria" applicativa, della difficoltà di prevedere in quale punto della stessa avverrà l'interferenza e dei limiti che ne derivano rispetto alla possibilità di integrare traiettorie diverse. Può anche diventare difficile capire quale sia, singolarmente presa, la specifica disposizione normativa dalla quale effettivamente deriva la regolazione di un certo assetto di interessi. Tutte queste difficoltà possono derivare unicamente dal numero delle fonti e dalla frequenza delle interazioni fra gli elementi del sistema, al di là della qualità tecnica degli atti normativi e della volontà dei consociati di dare applicazione alle regole che ne derivano<sup>91</sup>. Esse possono quindi permanere anche dopo che uno dei tradizionali interventi di semplificazione amministrativa è stato operato con successo e limitare dunque gli effetti di quest'ultimo sul piano pratico.

Non si tratta più solo di considerare la chiarezza dei testi normativi, il loro numero e la posizione occupata dagli atti che li contengono nel sistema delle fonti, ci sono molti altri fattori che possono influire sulla

---

<sup>89</sup> Su questo punto si veda R. BIN, *Order and disorder*, cit., pp. 15 ss.

<sup>90</sup> È ad esempio il caso della disciplina dell'ambiente, che è di per sé configurabile come sistema complesso adattivo. Si vedano al riguardo M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, pp. 205 ss.; D.A. KYSAR, *Regulating from Nowhere*, cit., pp. 71 ss.

<sup>91</sup> Sul punto v. in particolare J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 800 ss. Sul fatto che l'alto numero dei fenomeni considerati possa determinare instabilità anche quando questi fenomeni sono regolati da regole chiare, nessi causali precisi e leggi rigidamente deterministiche si veda I. PRIGOGINE, *La fine delle certezze*, cit., pp. 36 ss.

mancanza di semplicità del sistema e di cui si deve tener conto. Il primo è la variabilità e la casualità con cui le singole fonti vengono introdotte nel sistema: le leggi non sono adottate secondo uno schema regolare e armonico, la loro approvazione dipende spesso da spinte e pressioni che rendono squilibrato e talora incoerente il quadro complessivo. Il secondo è il ritardo che il sistema normativo può avere nella reazione allo stimolo prodotto da una nuova disposizione normativa, che fa sì che questo possa rimanere latente e poi manifestarsi all'improvviso, magari aggiungendo i suoi effetti a quelli di altre norme adottate nel frattempo, con conseguenze magari molto diverse da quelle che ci si attendeva in origine. Il terzo è la contestualità con cui in genere ogni soggetto si trova ad agire quando è chiamato ad applicare una norma, riferita sia all'applicazione da parte sua di norme diverse, sia all'intervento di altri soggetti nell'applicazione della stessa norma, i quali a loro volta applicano contestualmente norme ulteriori, il che pone i presupposti perché anche tra fonti in origine non collegate si formino intrecci anche molto stretti. Il quarto, è l'interferenza che nell'applicazione di una norma può derivare anche da ordini normativi non ufficiali<sup>92</sup>, ma che sono comunque in grado di incidere e retroagire in modo significativo su di essa, quale è ad esempio quello rappresentato dalla prassi amministrativa degli uffici<sup>93</sup>.

Pur partendo dal riferimento a una specifica disposizione normativa, dunque, il comportamento dei diversi soggetti dell'ordinamento è inevitabilmente condizionato dalla correlazione di quella disposizione normativa con altre, a cui si sommano anche l'interferenza di altri ordini normativi e gli effetti dell'interazione di ognuno con gli altri soggetti che applicano la norma<sup>94</sup>. Solo se l'interferenza fra le diverse norme giuridiche e fra i diversi contesti in cui operano i soggetti che le applicano è molto ridotta o inesistente, l'applicazione delle norme giuridiche può apparire semplice e lineare, a condizione che le stesse siano chiare e precise: se però, come avviene nella maggior parte dei casi, questa interferenza è presente, allora il sistema assume un andamento non lineare e rende difficile fare previsioni sicure<sup>95</sup>. Tutto ciò impedisce di pensare al diritto come a un meccanismo capace di funzionare con la precisione di un orologio, di cui diventa importante solo assicurare la buona fattura e il corretto funzionamento degli ingranaggi per poterne ricavare indicazioni certe e prevedibili<sup>96</sup>. Si deve invece essere consapevoli che nel funzionamento del sistema possono crearsi in modo "fisiologico" situazioni di incertezza e di imprevedibilità, che però non dipendono dalle singole fonti, ma dalle interazioni connesse alla loro applicazione e per essere affrontate in modo soddisfacente richiedono la considerazione di tutti gli elementi in grado di influire sullo sviluppo del sistema, appunto con un approccio sistemico e non riduzionistico.

5.1.2. *Le potenzialità.* – I problemi ora evidenziati contribuiscono a incrementare la dimensione di alcuni dei fenomeni evidenziati al secondo paragrafo, quali in particolare l'inflazione normativa, nonché la frammentarietà e la volatilità delle norme. Per affrontarli, quindi, si dovrebbe tener conto anche della

<sup>92</sup> In generale, sull'impatto che anche ordini normativi non ufficiali possono avere sulla pratica del diritto si vedano, con prospettive diverse, L.L. FULLER, *The Morality of Law*, cit., pp. 122 ss.; E. DI ROBILANT, *Il diritto nella società industriale*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1973, pp. 230 ss.; B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto*, cit., pp. 22 ss.

<sup>93</sup> Sull'importanza che il considerare «... le circolari, le prassi, le interpretazioni amministrative, l'uso dei tempi fatto dall'amministrazione» deve avere per il diritto amministrativo si vedano S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 17.

<sup>94</sup> Sull'impatto che deve essere riconosciuto da un lato alla correlazione tra norme e dall'altro all'interazione umana nell'applicazione del diritto si vedano ad esempio le considerazioni di L.L. FULLER, *The Morality of Law*, cit., pp. 65 ss. e pp. 194 ss.

<sup>95</sup> Questo fenomeno è evidenziato in modo molto chiaro da J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 800 ss.

<sup>96</sup> Per la metafora della legge come ingranaggio di un meccanismo giuridico si rinvia al già citato studio di F. CARNELUTTI, *La crisi*, cit., 425 ss. La concezione meccanicistica del sistema delle fonti è peraltro ancora molto radicata e l'immagine dell'orologio giuridico viene ripresa di recente ad esempio in M. BERTOLISSI, V. ITALIA, *La semplificazione delle leggi e dei procedimenti amministrativi*, Napoli, 2015, p. 28. All'idea di poter semplificare il diritto riducendo il quadro normativo ad un numero limitato di regole semplici si affida anche R.A. EPSTEIN, *Regole semplici per un mondo complesso*, Macerata, 2012 [1995], pp. 47 ss., su cui si vedano le condivisibili osservazioni critiche, rivolte al testo originale, di J.B. RUHL, *Complexity Theory*, cit., pp. 860 ss.

derivazione di tali fenomeni dalla non linearità del sistema e porre in essere dei rimedi compatibili con questa caratteristica, tenendo conto della stessa anche come elemento su cui puntare per impostare le strategie di semplificazione.

Per esempio, in coerenza con la non linearità del sistema normativo si dovrebbero considerare non solo le singole disposizioni come eventi individuali, ma anche, nel tempo, il comportamento statistico delle loro correlazioni e quindi la tipologia e la stabilità delle connessioni che tra esse si vengono a stabilire<sup>97</sup>. A tale riguardo diventa importante considerare che le diverse fonti non sono introdotte e applicate nell'ordinamento secondo l'andamento "a campana" tipico una distribuzione statistica "normale", con una sostanziale equivalenza dei fenomeni e una loro concentrazione attorno a valori medi. Esse seguono piuttosto l'andamento descritto statisticamente dalle "leggi di potenza", secondo il quale c'è un'alta presenza di fenomeni poco rilevanti, controbilanciata da una presenza meno frequente di fenomeni di rilevanza molto significativa, che diventano punti di attrazione del sistema. Questo fa sì che anziché pensare al sistema delle fonti come a un insieme di elementi raggruppabili per categorie omogenee e ordinabili per "schiere" in modo lineare, sui diversi livelli di una scala gerarchica, si possa piuttosto fare riferimento ad esso come a un sistema reticolare in cui esistono tanti nodi piccoli e alcuni *hub* più grandi e dotati di molte connessioni in entrata, che li rendono centrali per il sistema anche al di là della loro qualificazione formale<sup>98</sup>. L'ordine delle fonti potrebbe essere cercato a partire da questa constatazione, cercando di individuare le diverse fonti secondo la *distribuzione reticolare* da ultimo richiamata. L'adozione di testi unici e di codici, o anche più semplicemente la pubblicazione sui siti delle amministrazioni interessate della normativa da esse applicata, potrebbe essere considerato come un passo che va in questa direzione. Si tratta però solo di un primo passo, perché ad esso occorre far seguire una modalità di riordino ulteriore che consenta di gestire la complessità delle diverse fonti e quindi di semplificarne l'utilizzo richiamando le proprietà generali dei *network*<sup>99</sup>.

O ancora, si potrebbe tener conto che la non linearità del sistema può attivare un modello di "crescita logistica" delle fonti, contraddistinto da fenomeni di iterazione ricorsiva nel loro ritmo di introduzione nell'ordinamento<sup>100</sup>. Si è visto infatti che in molti casi l'inflazione normativa è determinata da un vero proprio «circolo vizioso della normazione»<sup>101</sup>, dal fatto che occorrono sempre nuove leggi per coordinare altre leggi precedenti, troppo numerose e fra loro incoerenti; per chiarire altre leggi, troppo oscure, troppo vaghe o troppo dettagliate; per dare attuazione a leggi rimaste prive di effetti sul piano pratico; per derogare a leggi non più attuali ma ancora vigenti che impediscono di amministrare in modo efficace; per bilanciare gli effetti redistributivi di leggi precedenti che hanno favorito alcune tipologie di interessi e stimolato quindi la reazione di altri interessi e la loro spinta per un riequilibrio. Se si diventa consapevoli della non linearità del sistema il fenomeno della continua crescita del numero delle fonti può essere affrontato tenendo conto della presenza di un modello di "crescita logistica", che consentirebbe di trattarlo non cercando di interrompere l'iterazione, cosa molto difficile da realizzare e per vari aspetti anche controproducente, ma

<sup>97</sup> Sull'utilità che l'approccio statistico può avere in contesti caratterizzati da non linearità si veda F. CAPRA, *La rete della vita*, Milano, 1997, pp. 141 ss.

<sup>98</sup> Sull'importanza che la *Network Analysis* assume per la teoria della complessità si veda M. MITCHELL, *Complexity*, cit., cap. 15.

<sup>99</sup> Fra queste, in particolare, quella dei "mondi piccoli" e quella dell'"invarianza di scala", richiamate da M. MITCHELL, *Complexity*, cit., cap. 15, par. 1, 5 e 6, e sviluppate più ampiamente da A.L. BARABÁSI, *Link. La scienza delle reti*, Torino, [2004], pp. 45 ss., pp. 61 ss., pp. 73 ss. Per una specifica applicazione della proprietà dei mondi piccoli a un testo normativo si vedano R. BOULET P. MAZZEGA, D. BOURCIER, *Network Analysis of the French Environmental Code*, in P. CASANOVAS et al. (Eds.), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, AICOL Workshops 2009, Heidelberg, pp. 39 ss.

<sup>100</sup> Anche per la presenza di modelli di crescita logistica nei sistemi complessi adattivi si veda M. MITCHELL, *Complexity*, cit., cap. 2.

<sup>101</sup> Secondo la già richiamata definizione di B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., p. 28.

sforzandosi di capire come essa possa essere gestita in modo da far evolvere l'aumento delle fonti verso punti di equilibrio stabile e non verso una dimensione caotica<sup>102</sup>.

5.2. *Non reversibilità*. – La seconda caratteristica da considerare in un sistema adattivo complesso è la presenza al suo interno di dinamiche non reversibili, ovvero di traiettorie che non possono essere ripercorse a ritroso, perché la non linearità della loro evoluzione e gli intrecci fra i vari elementi che si stabiliscono durante la stessa non consentono di ritornare alla posizione iniziale e di recuperare la condizione originaria<sup>103</sup>. Accanto alle traiettorie reversibili disegnate dagli abituali percorsi di derivazione di una norma da un testo – spesso peraltro presenti solo come astrazioni concepite in linea teorica per poter descrivere i fenomeni in maniera lineare – occorre quindi considerare percorsi di individuazione delle norme che non consentono di tornare a ritroso verso l'individuazione di un'unica fonte, perché contraddistinti da uno svolgimento che risulta tanto meno reversibile quanto maggiore è il numero degli ordini normativi considerati, delle fonti utilizzate, delle interazioni avvenute fra i diversi agenti del sistema e dunque quanto maggiore è l'entropia che in esso si è generata<sup>104</sup>.

Non è quindi possibile considerare l'individuazione e l'applicazione delle norme semplicemente come l'esplicazione di sequenze date che a partire da una specifica fonte si possono riprodurre in modo immutabile uguali a se stesse, secondo uno schema di simmetria temporale, in cui il percorso può essere operato anche a ritroso per correggerne le eventuali deviazioni. Lo spazio e il tempo dell'applicazione del diritto non possono più essere considerati in modo astratto, ma si trasformano in una pluralità di spazialità e temporalità concrete, nelle quali ad esempio l'amministrazione, i cittadini e i giudici coinvolti nelle interazioni rilevanti del sistema del diritto amministrativo si trovano coinvolti simultaneamente nell'applicazione di una pluralità di fonti e, come accade in modo evidente almeno con il diritto europeo e con il diritto globale, in una rete di legalità diverse, ora parallele ora sovrapposte, ora complementari, ora antagoniste<sup>105</sup>. L'individuazione delle norme a partire dal quadro complesso delle fonti richiede di attivare dei processi continui di oscillazione tra gli stati di equilibrio in cui è più agevole individuare la regola a partire dal quadro formale degli enunciati normativi e stati di non equilibrio in cui la regola va cercata in una nuova combinazione delle disposizioni normative esistenti, sulla base delle esigenze pratiche corrispondenti ai casi che la norma deve regolare.

Spesso si cerca di ricreare le condizioni di equilibrio attraverso nuovi testi normativi più estesi ed approfonditi, adottati al fine di disciplinare i casi che l'assetto normativo precedente non aveva consentito di risolvere in modo semplice. Questo però tende a generare dei *feedback* positivi, cioè ad alimentare il circolo vizioso della normazione e far crescere ulteriormente il disordine del sistema. Per evitare ciò occorrerebbe invece considerare che gli stati lontani dall'equilibrio di un sistema complesso possono essere controllati in via preventiva e centralizzata solo parzialmente, perché le variabili rilevanti tendono a sfuggire

---

<sup>102</sup> Per questo è importante tener conto della presenza di un modello di crescita logistica, che si basa su un'equazione iterativa in cui l'andamento della crescita di una certa "popolazione" (nel nostro caso rappresentata dalle fonti del diritto) si dirige verso valori diversi, più o meno vicini all'equilibrio, in base al valore di una costante (il tasso di crescita) che nel caso delle fonti del diritto può essere rappresentato dalla differenza fra il numero delle fonti di uno stesso tipo approvate e quelle abrogate nel periodo di riferimento. Anziché riferirsi in modo generico e impreciso al "taglio" delle leggi, quindi, si potrebbero impostare strumenti di correlazione tra le norme approvate e quelle da abrogare idonei a definire dei valori del suddetto tasso di crescita che siano compatibili con il mantenimento dell'equilibrio del sistema.

<sup>103</sup> Nei sistemi complessi le dinamiche tendono ad essere dissipative, perché sono dirette in una direzione temporale, verso il futuro, e non nell'altra, nel senso che se la dinamica viene invertita il sistema non ritrova i suoi passi e comunque non torna nella posizione iniziale. Per una descrizione dell'effetto che questo fenomeno viene ad avere per il sistema giuridico si vedano J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 817 ss

<sup>104</sup> Per la presenza di entropia nel processo di individuazione e di interpretazione delle norme giuridiche, si veda in particolare R. BIN, *Order and Disorder*, cit., pp. 41 ss.

<sup>105</sup> Sulla presenza di più reti di legalità e sul fenomeno dell'interlegalità si veda B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto*, cit., pp. 22 ss.

al controllo e ad evolvere spontaneamente verso un nuovo stato di equilibrio<sup>106</sup>. Nell'impostare gli interventi di semplificazione normativa si dovrebbe quindi tener presente che nel sistema possono essere presenti delle condizioni di non reversibilità, che impediscono di considerare la semplificazione normativa semplicemente come l'individuazione di sequenze di disposizioni normative chiare, semplici e precise, concepite come se – una volta predisposte avvalendosi di una buona tecnica legislativa – la loro applicazione si potesse ripetere indefinitamente nel tempo, secondo il funzionamento tipico dei meccanismi di un orologio.

La non reversibilità, in particolare, si manifesta attraverso, tre importanti proprietà dei sistemi adattivi complessi, vale a dire la sensibilità alle condizioni iniziali, la presenza di punti di biforcazione e la dipendenza dal contesto.

*5.2.1. La sensibilità alle condizioni iniziali* – Essa è una delle ragioni per cui il sistema delle fonti può risultare imprevedibile e incerto, poiché fa sì che l'applicazione di nuove disposizioni normative possa evolvere verso esiti non previsti a causa dell'interferenza di fenomeni non considerati al momento della loro formulazione, i quali però si inseriscono nella loro applicazione e sono in grado di condurre verso esiti interpretativi e operativi imprevisi, magari anche molto lontani da quelli che in origine il legislatore voleva realizzare. Tale proprietà può sfuggire se si guarda al singolo atto normativo, ma diventa visibile se si guarda al sistema nel suo complesso, in una visione d'insieme.

L'impatto che la sensibilità alle condizioni iniziali può determinare sull'evoluzione del sistema dipende da almeno tre fattori. In primo luogo è rilevante il grado di sensibilità, che a sua volta dipende dalla configurazione iniziale del sistema in cui la nuova disposizione viene introdotta, definita ad esempio dal complesso delle disposizioni normative vigenti in materia, dalla posizione giurisprudenziale prevalente, dalle prassi applicative delle amministrazioni, dalle opinioni più accreditate nella dottrina. Poi, sono significativi la precisione con cui si considera lo stato del sistema al momento di adozione della disposizione normativa e il grado di dettaglio con cui si vogliono disciplinare i fatti oggetto dell'intervento normativo. Se la prima è scarsa e il secondo elevato, anche piccole variazioni nella posizione iniziale di uno degli elementi del sistema possono essere amplificate dalle connessioni esistenti in quel momento all'interno del sistema e condurre verso esiti non previsti o addirittura caotici. Infine, assumono rilievo le scelte interpretative che vengono fatte nella prima fase dell'applicazione della norma, che sono in grado di influenzare nel senso della convergenza o della divergenza della nuova normativa verso gli obiettivi per cui essa è stata introdotta, con variazioni che pur essendo all'inizio anche molto piccole possono poi avere esiti di grande entità<sup>107</sup>.

Per cercare di controllare gli imprevisti derivanti dall'adozione di un nuovo atto normativo e per orientare in modo corretto gli interventi di semplificazione successivi bisogna quindi essere consapevoli che questa sensibilità alle condizioni iniziali esiste e muoversi di conseguenza. Innanzitutto, è importante cercare di fare una misurazione accurata del sistema nel momento in cui si introduce una nuova disposizione normativa o si adotta un intervento di semplificazione del sistema, per evitare che elementi non considerati in modo adeguato possano, anche con piccoli impulsi, orientare l'attuazione della norma in direzioni non volute e aumentare per questa via le dimensioni complessive e il disordine del sistema. Poi, si deve tener conto degli schemi di comportamento organizzativo che accompagnano e danno continuità all'applicazione

---

<sup>106</sup> Si veda in tal senso I. PRIGOGINE, *La fine delle certezze. Il tempo, il caos e le leggi della natura*, Torino, 1997, pp. 60 ss., che fa riferimento in particolare alle grandezze della fisica, ma con argomenti che – secondo quanto indicato dallo stesso A., in I. PRIGOGINE, I. STENGERS, *La nuova alleanza*, cit., pp. 185 ss. – sono riferibili anche ai sistemi sociali e quindi, secondo l'opinione di chi scrive, anche a quello giuridico. In particolare se si considerano le interazioni tra gli agenti di quest'ultimo configurabili nella loro essenza come scambi di informazione giuridica, diventa possibile utilizzare anche per il discorso giuridico le connessioni tra "energia" e "informazione" che hanno consentito di applicare la nozione termodinamica di entropia alla teoria dell'informazione, come indicato da M. MITCHELL, *Complexity*, cit., cap. 3.

<sup>107</sup> Sugli effetti derivanti dalla dipendenza dalle condizioni iniziali si vedano R.E. SCOTT, *Chaos Theory*, cit., pp. 329 ss.; J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 800 ss.; D.T. HORNSTEIN, *Complexity Theory*, cit., pp. 924 ss.

della norma: nel diritto amministrativo, ad esempio, occorre guardare al complesso delle pratiche istituzionali dell'amministrazione, perché queste condizionano in modo profondo il modo in cui le nuove disposizioni potranno esprimere la loro normatività<sup>108</sup>. Infine, occorre fare in modo che l'intervento di riforma o di semplificazione normativa non si consideri esaurito con l'approvazione dell'atto normativo che lo prevede, ma che venga invece predisposto un adeguato apparato di supporto alla sua applicazione, in grado di agire sui diversi elementi del sistema giuridico per fare sì che i loro comportamenti iniziali nell'adozione della nuova norma o dell'intervento di semplificazione siano tali da orientarne l'evoluzione verso uno stato di equilibrio e non verso un andamento caotico<sup>109</sup>.

5.2.2. *La presenza di punti di biforcazione.* – Se il sistema è stabile, i casi da disciplinare sono definiti in modo preciso, le eventuali interdipendenze che si possono attivare tra norme diverse sono transitorie e le perturbazioni che ne derivano vengono in genere assorbite e consentono di tornare a schemi di applicazione della normativa più semplici, anche di tipo lineare. Se però le interdipendenze tra le diverse fonti diventano persistenti, ognuna delle fonti coinvolte, per quanto definita in termini precisi, finisce per trovarsi in una condizione di instabilità dinamica che può interferire sulla sua applicazione e sull'impatto che questa ha sul sistema. La semplice presenza di interdipendenze persistenti basta quindi per fare sì che le traiettorie applicative delle diverse fonti non siano integrabili e non possano essere sommate, ma vadano invece correlate e interferiscano le une con le altre, con la possibilità di originare comportamenti anomali anche a partire da testi normativi redatti in modo preciso.

Le interdipendenze persistenti con altre fonti creano una discontinuità nel percorso di applicazione di una disposizione normativa e provocano un punto di biforcazione della sua traiettoria, che la allontana dalla situazione di equilibrio e non consente, a partire dallo schema normativo originale, di prevedere verso dove la stessa evolverà dopo la biforcazione, perché questo dipende dall'influenza delle altre norme correlate. Si determina così una forte instabilità, si rompe la simmetria temporale delle traiettorie, il percorso diventa non reversibile e ci si allontana dall'equilibrio<sup>110</sup>. In condizioni lontane dall'equilibrio, l'andamento del sistema assume un carattere altamente specifico e le regole di comportamento delle sue componenti non possono essere dedotte agevolmente da norme generali, ma possono essere invece ridefinite attraverso strutture di auto-organizzazione<sup>111</sup>, in grado di creare schemi di ordine e di equilibrio anche nelle situazioni di forte instabilità create dalla "dispersione" delle diverse disposizioni normative al di fuori dell'ordine proprio della specifica fonte da cui sono state introdotte. Perché queste strutture si possano creare occorre però che il sistema sappia contemplare al proprio interno delle condizioni di non equilibrio e che quindi ci sia la possibilità di definire le modalità di realizzazione dell'interesse generale attraverso assetti di interessi non già prestabiliti dalla legge, ma determinabili in forme diverse e adatte alla varietà dei diversi casi, sia pure sotto l'influenza del "bacino attrattore" rappresentato dai principi del sistema giuridico<sup>112</sup>.

Per gestire correttamente questi stati del sistema occorre quindi ancora una volta prendere atto delle sue caratteristiche e operare con attenzione nella produzione normativa, tenendo conto in particolare di due esigenze. Da un lato, occorre considerare che mentre tra un punto di biforcazione e l'altro è possibile operare mediante le sequenze deterministiche tipicamente disegnate dalla legge, in corrispondenza dei punti di biforcazione ci si allontana dall'equilibrio e non si può operare con una gestione centralizzata, ma con

<sup>108</sup> Sull'importanza che nello studio del diritto amministrativo può avere la comprensione di quelli che richiamando la terminologia usata nel teso possono essere definiti come "schemi di comportamento" che si attivano in base alle pratiche istituzionali dell'amministrazione, anche quando queste non sono guidate da leggi o da decisioni giurisprudenziali, si veda S. CASSESE, *New path*, cit., p. 610.

<sup>109</sup> Sull'importanza di seguire la prima fase dell'applicazione di una nuova normativa a causa della sensibilità alle condizioni iniziali si vedano J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 800 ss.; D.T. HORNSTEIN, *Complexity Theory*, cit., pp. 924 ss.

<sup>110</sup> Sul fenomeno della produzione dei punti di biforcazione nei sistemi complessi si veda in generale, tenendo conto di quanto precisato *supra*, alla nt. 106, I. PRIGOGINE, *La fine delle certezze*, cit., pp. 63 ss.,

<sup>111</sup> In tal senso I. PRIGOGINE, I. STENGERS, *La nuova alleanza*, cit., p. 150.

<sup>112</sup> Sulla determinazione degli assetti di interessi all'interno del procedimento amministrativo sia consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *Decisioni*, cit., pp. 175 ss.

strutture di auto-organizzazione, e quindi con strumenti flessibili e consensuali di regolazione degli interessi più che con l'intervento eteronomo del legislatore. In queste situazioni le fonti del diritto non devono essere introdotte tanto per disciplinare puntualmente i fenomeni e per anticipare la formazione dei punti di biforcazione, quanto piuttosto per prevedere le modalità con cui intervenire quando questi, in modo quasi sempre imprevedibile, si producono. Dall'altro lato, con riferimento alle diverse fonti coinvolte nella interazione che porta all'allontanamento dall'equilibrio, occorre tener presente che questo può essere ripristinato non tanto intervenendo sulla dinamica delle traiettorie applicative delle singole disposizioni, ma a livello sistemico, considerando con un approccio statistico la dinamica delle correlazioni tra le diverse fonti e cercando di individuare all'interno della stessa delle regolarità che consentano di definire la probabilità della loro combinazione nei casi futuri <sup>113</sup>.

5.2.3. *La dipendenza dal contesto.* – Il succedersi dei punti di biforcazione è importante non solo in senso prospettico, per capire come evolverà in sistema, ma anche in senso retrospettivo, per capire quale è lo stato attuale del sistema e come questo condiziona le sue possibilità di evoluzione futura. Diventa quindi rilevante il modo in cui le biforcazioni si sono prodotte fino al momento dell'introduzione di un nuovo atto normativo, che genera il contesto da cui dipende la sua attuazione. Questo fenomeno è noto come dipendenza dal contesto e influenza la dinamica del sistema perché quando una nuova fonte del diritto viene introdotta nell'ordinamento, essa si inserisce in un quadro che è già fortemente strutturato per la presenza di altre fonti e di tradizioni consolidate relative alla loro applicazione e alla combinazione fra di esse, nonché per l'esistenza di un insieme di istituzioni e di soggetti che hanno contribuito all'applicazione del quadro normativo preesistente e sono in grado di influenzare anche quella delle nuove norme <sup>114</sup>. Ogni nuovo intervento normativo, quindi, si cala in un territorio già configurato e deve adattarsi ad esso per diventare effettivamente operativo. In alcuni casi la configurazione assunta dal contesto corrisponde alla soluzione di problemi ancora attuali, in altri casi invece le ragioni che hanno condotto il sistema ad evolvere in un certo modo sono venute meno, ma le variazioni da esse introdotte non sono più reversibili e rimangono stabili e idonee a influenzare gli sviluppi futuri del sistema. Anche se con l'intervento del centro di produzione della nuova fonte si può cercare di modificare questo quadro di partenza, non è possibile tornare alla situazione iniziale in cui quel quadro ancora non si era prodotto, perché comunque le trasformazioni intervenute nella sua configurazione sono difficilmente – o per niente – reversibili e continuano a condizionare le probabilità concrete di attuazione dei diversi atti normativi.

Negli interventi che vengono operati per la semplificazione delle fonti si deve quindi tener conto il più possibile dell'ambito in cui gli stessi avvengono, in modo da consentire che gli obiettivi che attraverso di essi vengono perseguiti siano coerenti con il contesto in cui le fonti da semplificare sono collocate e non vengano resi inattuabili o addirittura controproducenti a causa dell'incongruenza con i vincoli del sistema. Se invece sono proprio questi vincoli a causare la complicazione da rimuovere, allora occorre averne piena consapevolezza e configurare l'intervento di semplificazione in termini abbastanza ampi da riuscire ad agire su di essi.

La stessa attenzione dovrebbe peraltro essere adottata quando si introducono nuove fonti nel sistema, sia per evitare che l'effetto su di esse del contesto esistente non diventi un fattore di complicazione nella loro

---

<sup>113</sup> Come già in relazione alla non linearità, anche in relazione alla non reversibilità è dunque opportuna l'adozione di un approccio statistico, come espressamente indicato da I. PRIGOGINE, *La fine delle certezze*, cit., pp. 76 ss. Per l'utilizzo dell'approccio probabilistico in ambito giuridico si vedano le indicazioni di R. BIN, *Order and Disorder*, cit., p. 21.

<sup>114</sup> Sul fenomeno della "path dependence" nel diritto si veda, con riferimento particolare agli ordinamenti di *common law*, ma con considerazioni iniziali valide in generale, O.A HATHAWAY, *Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System*, in *John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Papers. Paper 270*, [http://digitalcommons.law.yale.edu/lepp\\_papers/270](http://digitalcommons.law.yale.edu/lepp_papers/270). Nella dottrina italiana è da ricordare quanto affermato da S. CASSESE, *Introduzione*, cit., p. 310, che osserva come «... le nuove leggi vengono interpretate con i criteri delle vecchie e secondo gli indirizzi stabiliti dalla precedente dottrina, in quanto le nuove leggi si inseriscono nei quadri concettuali già esistenti». Il fenomeno della dipendenza del contesto viene richiamato anche da G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, pp. 59 ss.



attuazione, sia anche per evitare che siano esse stesse a diventare un elemento di complicazione per la dinamica futura del sistema. Nella produzione normativa, infatti, si dovrebbe sempre tener presente che ogni nuova disposizione normativa è sempre in grado di influire sull'equilibrio del contesto in cui viene inserita e sulla dipendenza dal contesto delle scelte normative future. Rispetto ad essa si dovrebbe quindi agire con prudenza, nella consapevolezza che le sue disposizioni possono diventare dei punti di blocco per la dinamica del sistema, possono generare dei *feedback* positivi con l'applicazione di altre norme e provocare un incremento dell'inflazione normativa, possono favorire dei fenomeni di auto-rafforzamento che inducono altre istituzioni a introdurre nuove norme coerenti con esse, condizionando in modo irreversibile l'evoluzione futura dell'ordinamento<sup>115</sup>.

5.3. *Emergenza di connessioni*. – Una terza importante caratteristica di un sistema complesso adattivo è quella dell'emersione di connessioni tra i suoi elementi, anche spontanee e non previste a livello normativo, che influiscono sulla capacità del sistema di adattarsi al suo ambiente in funzione del raggiungimento dei suoi obiettivi. Queste connessioni possono essere colte, a partire da un certo livello di complessità, se ci si colloca al livello del sistema e si considera l'interazione tra più agenti e l'interdipendenza fra più fonti, anche in riferimento a più ordini normativi diversi.

Quando si considerano i problemi di complicazione da cui è afflitto il sistema delle fonti, quindi, non basta considerare le stesse una per una, per isolare quella a cui tali problemi possono essere imputati. Occorre estendere lo sguardo anche verso quegli "schemi di osservanza" delle norme, non osservabili al momento in cui la disposizione normativa viene elaborata, che non dipendono dalla chiarezza e dalla prevedibilità di quest'ultima, né dall'intenzione del suo destinatario di osservarla, ma dal modo in cui essa si combina con altre fonti nel guidare l'interazione tra gli agenti del sistema. Ciò aggiunge evidentemente una difficoltà in più nell'operare delle previsioni di comportamenti futuri attraverso regole giuridiche e pone significativi e ulteriori problemi da considerare nella semplificazione normativa, ma dà anche indicazioni utili per una sua più efficace realizzazione.

5.3.1. *La comparsa di trade-off*. – Il fenomeno dell'emersione di connessioni si manifesta prevalentemente in tre modi. Il primo è quello della comparsa di *trade-off* tra le discipline poste da fonti diverse, che può associarsi anche alla emersione di *vincoli contrastanti* nel comportamento dei singoli individui o delle organizzazioni in cui questi sono inseriti<sup>116</sup>. Può cioè accadere che disposizioni normative differenti, introdotte in tempi diversi per raggiungere obiettivi di varia natura, si trovino ad essere collegate negli adempimenti richiesti da almeno una di esse. In alcuni casi gli "schemi di osservanza" tra le diverse discipline sono suscettibili di un compromesso, possono essere resi compatibili e vanno solo adeguatamente coordinati. In altri casi invece possono essere tra loro del tutto contrastanti ed apparire quindi coerenti e praticabili in riferimento alla singola fonte, ma risultare invece incoerenti o addirittura impraticabili se considera l'applicazione di una fonte in modo congiunto con quella delle altre, nella dinamica complessiva del sistema.

Per risolvere il contrasto il legislatore interviene talora con nuove norme più dettagliate, volte a precisare meglio la relazione tra le diverse discipline normative, ma in genere questi interventi non hanno successo o risolvono solo parzialmente i problemi, finendo perlopiù per alimentare ulteriormente l'inflazione normativa. Per superare questo problema e semplificare la complessità che ne deriva, occorrerebbe invece agire in modo sistemico e approntare degli strumenti di coordinamento adeguati, ad esempio anticipando la comparsa dei *trade-off* già in sede di analisi tecnica della normativa, oppure rafforzando la capacità delle

---

<sup>115</sup> Sull'impatto che le nuove norme possono avere come vincoli di contesto per la dinamica futura dell'ordinamento si vedano in particolare J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 818 ss.

<sup>116</sup> Si vedano J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 806 ss.

amministrazioni di affrontarli attraverso l'applicazione dei principi organizzativi di funzionalità, flessibilità e collegamento orizzontale tra gli uffici all'interno e all'esterno della singola amministrazione<sup>117</sup>.

5.3.2. *La produzione di feedback.* – La seconda modalità con cui si manifesta l'emersione di connessioni è quella relativa ai *feedback* (con i destinatari) e ai *feedforward* (con gli altri soggetti interessati) che si possono determinare nelle connessioni tra chi adotta la disposizione normativa e coloro che si trovano nella condizione di subirne gli effetti<sup>118</sup>. Mentre nel modello tradizionale si dà per scontato che la previsione normativa condizioni in modo lineare e univoco il comportamento del suo destinatario e di tutti coloro che sono coinvolti nella sua applicazione, se si considera il diritto come un sistema complesso adattivo diventa possibile attribuire il giusto rilievo al fenomeno per cui nella realtà spesso il destinatario è in grado di interferire sia con la produzione della disposizione normativa che con la definizione della norma giuridica a partire da essa, con un *feedback* che se correttamente gestito può diventare utile per l'equilibrio del sistema.

Si tratta di eventualità piuttosto frequenti ad esempio in riferimento alle fonti che disciplinano l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione, riguardo alle quali i corpi burocratici che secondo il modello tradizionale ne dovrebbero essere semplici destinatari in realtà contribuiscono a selezionare la normativa da applicare e, ancora prima, contribuiscono alla sua formazione<sup>119</sup>. Ma evenienze analoghe si registrano anche in altri ambiti, come ad esempio quello della formazione del diritto dell'Unione europea, quando le amministrazioni nazionali si trovano ad influenzare in fase ascendente la formulazione di disposizioni che in fase discendente sono chiamate ad applicare<sup>120</sup>. Oppure nell'ambito della produzione di *soft-law* a livello globale, dove spesso le norme prodotte dai regolatori sono condizionate significativamente dalle regole proprie dei mercati alla cui regolazione le prime sono dirette, in una relazione che efficacemente è stata definita di tipo "osmotico"<sup>121</sup>. O in generale nell'ambito della produzione di norme tecniche, dove l'intervento dei soggetti regolati, anche a livello europeo e a livello nazionale, è spesso decisivo per definire i contenuti della regolazione<sup>122</sup>.

Queste forme di retroazione sono rilevanti per spiegare la complessità del sistema e contribuiscono alla creazione di molti dei fenomeni di cui si è detto al secondo paragrafo, verso cui vanno rivolti gli interventi di semplificazione. Rispetto ai *feedback*, però, questi interventi non vanno rivolti tanto nel senso della loro riduzione o della loro eliminazione, bensì piuttosto verso la loro comprensione e verso il loro corretto orientamento in senso omeostatico, quali elementi di equilibrio in grado di mantenere il sistema al riparo da fluttuazioni eccessive. Perché gli interventi di semplificazione possano avere successo è chiaro però che l'emersione di queste connessioni non può rimanere nascosta dietro le regole formali sulla produzione delle fonti e deve invece essere considerata come un fatto sistemico significativo a cui porre attenzione per imparare a gestire la complessità del sistema giuridico, fra l'altro cercando di capire come anche in relazione ad essa possano essere realizzate le esigenze di garanzia e di democraticità tradizionalmente salvaguardate dalle regole sulla produzione delle fonti.

---

<sup>117</sup> Previsti da tempo all'art. 2 del d.lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165, ma finora sempre trascurati a vantaggio della indiscussa prevalenza delle competenze formali e dei collegamenti organizzativi parcellizzati e verticali che le contraddistinguono.

<sup>118</sup> Anche su questo punto si vedano J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., pp. 806 ss.

<sup>119</sup> Sul ruolo dei corpi burocratici nella formazione delle norme che li riguardano rimangono attuali le indicazioni contenute in A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo*, cit., pp. 15 ss.; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, pp. 23 ss.; G. D'AURIA, *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, pp. 697 ss. Si veda anche, più di recente, S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 15 ss.

<sup>120</sup> Si consideri ad esempio il funzionamento dei comitati della comitologia, su cui si veda M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea*, Milano, 2005, pp. 103 ss. e, per gli aggiornamenti successivi, M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, pp. 53 ss.

<sup>121</sup> R. BIN, *Soft law*, cit., pp. 31 ss.

<sup>122</sup> Sui *feedback* dei soggetti privati interessati dall'applicazione di norme tecniche nell'ambito dei procedimenti formali o informali relativi alla loro applicazione si veda ad esempio A. PREDIERI, *Le norme tecniche*, cit., pp. 267 ss.

5.3.3. *L'auto-organizzazione.* – La terza modalità di emersione di connessioni che caratterizza il funzionamento dell'ordinamento giuridico come sistema complesso è infine quella che determina al suo interno fenomeni di *auto-organizzazione*. Questi si manifestano quando le sue componenti agiscono attraverso interazioni locali, relative ad aspetti limitati della disciplina normativa da applicare e quindi tendenzialmente più semplici, definendo degli schemi di comportamento adattivo che consentono al sistema di evolvere in modo ordinato ma flessibile verso il perseguimento dei suoi obiettivi.

Si tratta di una caratteristica di importanza fondamentale soprattutto per affrontare i problemi di complicazione derivanti dall'eccesso di dettaglio delle disposizioni normative, che si è visto essere uno dei principali fattori dell'attuale crisi del sistema delle fonti. L'alto grado di definizione degli enunciati normativi, infatti, deriva dal tentativo – o meglio, dall'iterazione continua di tentativi – di dare ai consociati la possibilità di regolare i propri rapporti entro fenomeni sociali sempre più complessi attraverso la previsione di «comandi generali e anticipati» che consentano di trovare *ex ante* risposte precise a questioni sempre più specifiche e minute. Naturalmente la varietà debordante dei casi della vita sfugge sempre ai tentativi di inquadrarla in modo preventivo entro schemi normativi fissi e questo genera una continua rincorsa delle norme verso gradi di dettaglio maggiori, nel vano tentativo di costringere questa varietà in una disciplina legislativa sempre più minuta.

L'auto-organizzazione consente di evitare questa rincorsa perché permette di disciplinare giuridicamente i fenomeni sociali più specifici senza aumentare il grado di dettaglio delle norme, ma affidando invece ai soggetti coinvolti nella loro applicazione la possibilità di trovare da sé – attraverso interazioni locali orientate da norme, a seconda dei casi nel senso della cooperazione o in quello della competizione – degli schemi di comportamento e degli assetti non fissi ma sufficientemente stabili attraverso cui regolare i loro rapporti. Questi schemi possono consentire di regolare in modo semplice ed efficace i comportamenti degli agenti del sistema e se la loro utilità viene confermata essi possono consolidarsi, combinarsi in modo stabile e definire così nuovi schemi di comportamento efficaci a un livello di interazione più elevato, in un processo che muove dal basso verso l'alto assicurando contemporaneamente stabilità e dinamismo al funzionamento del sistema<sup>123</sup>.

Si tratta di una prospettiva molto importante per deflazionare il carico normativo, che fra l'altro consente di rinunciare al postulato sulla razionalità perfetta del decisore di cui si è detto al punto b1) dello schema proposto nel primo paragrafo. All'ordine determinato dalla razionalità costruttivista del legislatore, infatti, diventa possibile affiancare l'ordine auto-regolativo e spontaneo prodotto dalla razionalità «ecologica» delle interazioni umane, che può «... considerare una maggiore complessità, perché non è limitato da quanto la mente umana è in grado di padroneggiare»<sup>124</sup>. Al legislatore, così, può non essere chiesto di percorrere per intero spazi futuri di azione, allo scopo di prevederne l'evoluzione e di prescriberne l'andamento, ma più semplicemente di seguire il sorgere di regole di interazione locale, eventualmente di orientarle tramite «spinte gentili»<sup>125</sup>, di individuarne le modalità di combinazione in schemi di comportamento via via più strutturati e di guidare l'evoluzione di questi ultimi dal basso, verso il bacino attrattore costituito dai principi generali dell'ordinamento.

---

<sup>123</sup> Sulla possibilità di emersione di schemi di comportamento via via più complessi, partendo da interazioni semplici di livello locale, si veda J.H. HOLLAND, *Emergence. From Chaos to Order*, Oxford, 1998, pp. 6 ss. e pp. 125 ss., con un approccio che richiama espressamente la teoria organizzativa sviluppata in H. SIMON, *The Architecture of Complexity*, in *Proceedings Am. Phil. Soc.*, Vol. 106, 1962, pp. 467 ss. e H. SIMON, *The Sciences of the Artificial*, Cambridge Mass., 3<sup>a</sup> ed., 1996, pp. 183 ss. Sul tema si veda anche S. JOHNSON, *Emergence*, London, 2001, pp. 101 ss..

<sup>124</sup> La citazione è di U. PAGALLO, *Teoria giuridica*, cit., p. 104. Per la distinzione tra razionalità costruttivista e razionalità ecologica delle regole si veda V.L. SMITH, *La razionalità nell'economia. Fra teoria e analisi sperimentale*, Torino, 2008, pp. 37 ss.

<sup>125</sup> L'espressione è coniata da C. R. SUNSTEIN, *Semplice*, cit., p. 21 e p. 260, che la riferisce in particolare alla costruzione dell'architettura delle scelte autonome dei consociati. Questo A. sottolinea fra l'altro l'importanza di far operare le norme di origine legislativa «... di concerto con le norme sociali» così da raggiungere meglio i propri scopi e da facilitare l'osservanza delle leggi (p. 275).

6. *La semplificazione normativa come gestione della complessità.* – Dalle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti appare chiaro che la semplificazione normativa non può essere impostata solo su interventi volti a contrastare la complicazione delle singole fonti intese nel loro carattere puntuale e discreto, ma va invece cercata attraverso strumenti idonei ad affrontare in termini generali la complessità del sistema giuridico. Non basta dunque ridurre il numero delle fonti, ordinarle in modo più razionale, o arrivare finalmente ad un miglioramento della tecnica usata nella loro redazione. Certo, data l'ampiezza dei problemi che si sono indicati al secondo paragrafo questi obiettivi restano molto importanti, ma occorre essere consapevoli che anche il loro raggiungimento, peraltro sempre difficoltoso, non consentirebbe di risolvere del tutto la crisi in cui versa il sistema delle fonti.

Anche se si ammettesse di riuscire a risolvere tutti i problemi di complicazione di cui si è detto, la semplificazione delle fonti non sarebbe interamente realizzata perché dovrebbe comunque fare i conti con le dinamiche di sistema provocate dalla complessità. Quest'ultima infatti, anche ipotizzando la presenza di un quadro di enunciati normativi di per sé chiari e precisi, è in grado di incidere comunque sull'ordine e sulla semplicità del quadro normativo, perché a seguito del solo aumento del numero delle fonti amplifica gli effetti della non linearità; rende più frequenti le turbolenze create dalla sensibilità del sistema alle condizioni iniziali dell'introduzione di nuove norme; accresce la dipendenza dal contesto; favorisce l'insorgenza di *trade-off* e di vincoli contrastanti fra le diverse normative; attiva fenomeni di retroazione; fa emergere connessioni inaspettate.

Gli interventi volti a contrastare la complicazione del quadro normativo, dunque, devono necessariamente essere affiancati da ulteriori interventi volti a migliorare la capacità del sistema giuridico di affrontare e gestire la complessità delle fonti, adattandosi all'aumento del loro numero, al pluralismo degli interessi che esse sono chiamate a considerare, alla proliferazione dei centri abilitati alla loro produzione, alla crescente complessità dei fatti da regolare. Questi interventi vanno individuati attraverso un approccio sistemico, che cerchi di considerare gli effetti di tali vicende sull'insieme delle interazioni che le norme attivano tra i soggetti che le producono e che le applicano. La semplificazione, quindi, va operata tenendo conto che essa non può rivolgersi solo al singolo atto normativo o al singolo gruppo di atti normativi, ma va riferita all'uso che si fa della fonte nella dinamica relazionale del diritto. Ciò che si deve semplificare non sono solo gli enunciati da cui si ricava la norma o l'architettura delle disposizioni che li contengono, ma nel loro complesso le modalità della pratica di utilizzo delle norme all'interno del sistema. Gli interventi concretamente attuabili sono in gran parte ancora da progettare, ma rispetto ad essi si possono però individuare alcune possibili linee di sviluppo.

È importante, in primo luogo, che le analisi tecniche e le analisi di impatto della normativa non si esauriscano, rispettivamente, in un controllo formale e in un confronto fra costi e benefici della regolazione, ma vengano invece colte entrambe come occasioni per procedere ad un'analisi del contesto in cui si inserisce e da cui dipende la nuova normativa. Ciò richiede di non limitarsi all'analisi delle norme vigenti e alle previsioni di impatto di quelle nuove sui destinatari, ma di cercare di misurare lo stato delle variabili del sistema su cui la normativa va ad incidere, ivi compresa, ad esempio, la dimensione organizzativa dell'amministrazione che deve applicarla o l'insieme dei *trade-off* che possono essere creati dalla sua adozione.

In questo contesto, occorre passare dalla produzione degli atti normativi concepiti come entità discrete e distinte, alla progettazione dello sviluppo della normativa come un sistema interconnesso e integrato, in cui ogni singolo intervento è in grado di avere ripercussioni sugli altri e deve quindi essere sempre considerato in connessione con essi. Occorre riuscire cioè a sviluppare e radicare la consapevolezza che quando si introduce, si modifica o si elimina dall'ordinamento una nuova fonte non ci si limita ad aggiungere o a sottrarre un ingranaggio in un meccanismo, ma si modificano le condizioni e le prospettive di evoluzione di un sistema. Sembrano utili a tal fine strumenti come quello del "Fitness Check" che è stato proposto

dalla Commissione europea al fine di migliorare la regolazione a livello europeo, ma che può trovare proficua applicazione anche a livello nazionale<sup>126</sup>.

Si deve quindi finalmente abbandonare il tradizionale postulato di razionalità “olimpica” del legislatore e superare l’idea che l’ordinamento giuridico possa funzionare come un meccanismo coerente e stabile di atti normativi chiari e prevedibili, attraverso cui risolvere con comandi generali e anticipati i problemi della società e i conflitti che ne sorgono. In alcuni ambiti e per alcune materie si può e si deve cercare di avvicinare questo obiettivo, soprattutto quando si tratta di disciplinare attraverso la legge interventi in grado di comprimere la sfera giuridica dei consociati e rispetto ai quali occorre dunque assicurare le necessarie garanzie. In molti altri casi però questa possibilità non c’è e allora occorre pensare agli atti normativi come strumenti rivolti non tanto ad anticipare in modo preciso e puntuale quale dovrà essere la dinamica dei casi della vita, al fine di predeterminarne la regolazione, quanto a creare le condizioni perché le istituzioni siano in grado di operare in modo responsabile ed efficace, con procedure aperte alla partecipazione dei consociati, per la soluzione dei problemi e la soddisfazione dei bisogni della società. Si deve, in particolare, pensare alla legge anche come strumento per incentivare la formazione e l’utilizzo di strumenti flessibili a disposizione degli agenti del sistema per regolare in modo semplice le interazioni locali, in modo da favorire l’originarsi di quegli schemi di comportamento e di quei fenomeni di auto-organizzazione che si sono visti essere fondamentali per tenere sotto controllo la complessità del sistema e per consentirne l’evoluzione e l’adattamento al proprio ambiente. In questo senso occorre quindi cominciare considerare l’atto normativo come uno strumento di regia attraverso cui operare degli stimoli idonei a orientare nel senso voluto le molteplici modalità di produzione delle norme di comportamento, tenendo conto della dimensione evolutiva di queste ultime<sup>127</sup>.

Nella stessa prospettiva, è opportuno modificare l’approccio alla produzione normativa tenendo presente che la regolazione attraverso la legge ha l’effetto di rendere il sistema più stabile, ma anche più rigido e meno capace di adattarsi alla complessità del reale. La produzione normativa è infatti una delle operazioni fondamentali del sistema, che contribuisce da un lato a renderne possibile il funzionamento e dall’altro a mantenere la sua distinzione dall’ambiente nel quale opera e si evolve, riducendo la complessità di quest’ultimo rispetto alla molteplice varietà degli accadimenti ambientali. La pretesa di intervenire su un numero sempre più ampio di tali accadimenti con disposizioni legislative di dettaglio da un lato sovraccarica il sistema e gli impedisce di svolgere correttamente le funzioni di guida dei comportamenti e di tutela delle aspettative dei consociati che gli sono proprie, mentre dall’altro lo espone a un eccessivo grado di turbolenza ambientale, creando un numero troppo alto di connessioni fra l’interno e l’esterno del sistema e finendo per fargli introiettare in modo eccessivo la complessità dell’ambiente. Per questo diventa importante che nell’affrontare i problemi della società la legge venga presa in considerazione non come la prima opzione, ma come uno strumento a cui ricorrere quando la scala dei fenomeni da regolare lo richiede e quando altri metodi, più flessibili, per orientare il comportamento dei consociati non si rivelino idonei, ad esempio secondo i criteri di “Smart Regulation” e “Regulation Fitness” proposti dalla Commissione europea<sup>128</sup>. Si deve quindi utilizzare la legge solo quando serve e cioè soprattutto quando si deve assicurare stabilità da un lato ai principi e alle procedure di funzionamento del sistema e dall’altro alle esigenze di

---

<sup>126</sup> Si vedano al riguardo le “Better Regulation Guidelines” adottate dalla Commissione in data 19.05.2015. Il “Fitness Check” viene definito come «... a comprehensive evaluation of a policy area that usually addresses *how several related legislative acts* have contributed (or otherwise) to the attainment of policy objectives. Fitness Checks are particularly well-suited to identify overlaps, inconsistencies synergies and the *cumulative impacts of regulation*». (corsivi aggiunti).

<sup>127</sup> Sulla dimensione evolutiva delle norme di comportamento, nella quale si inserisce fra altri stadi anche il ricorso all’adozione delle leggi si veda R. AXELROD, *An Evolutionary Approach to Norms*, in *American Political Science Review*, Vol. 80, 1986, 1095 ss. Rientra nella prospettiva indicata nel testo, ad esempio, l’adozione di leggi che individuano strumenti per il coinvolgimento attivo dei cittadini nella formazione di regole di interazione locale volte a favorire interventi di democrazia partecipativa per la cura dell’interesse generale, sui quali si veda per tutti U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione*, cit., pp. 281 ss.

<sup>128</sup> Si veda al riguardo la Comunicazione della Commissione europea COM (2015) 215, di data 19.05.2015,

garanzia e di tutela dei consociati. E anche in questo caso, occorre selezionare le misure normative cercando di rispettare sia la proporzione fra la misura introdotta e l'entità del fenomeno regolato, sia la corrispondenza tra il livello a cui opera il regolatore e quello in cui si manifesta l'esigenza di regolazione<sup>129</sup>. Per impostare correttamente un percorso di semplificazione normativa, quindi, si dovrebbe arrivare a un modello di regolazione in cui le fonti di livello più elevato, da gestire in modo integrato e attraverso una adeguata programmazione, siano utilizzate in prevalenza per indicare i principi e per definire le modalità con cui il sistema complesso del diritto può sviluppare la sua capacità di auto-organizzazione al livello delle interazioni locali fra i suoi elementi, dove è meno illusorio introdurre schemi operativi semplici. Questo significa ad esempio valorizzare, soprattutto nelle sue attività di prestazione, quella che è stata definita la capacità di "regulatory reinvention" dell'amministrazione<sup>130</sup> e prevedere che essa si possa esplicare in modo particolare attraverso quegli strumenti di natura consensuale, variamente denominati dal nostro ordinamento come accordi, patti, convenzioni, piani strategici, con i quali diventa possibile definire di concerto con le altre amministrazioni e/o assieme ai cittadini le modalità più idonee per affrontare i problemi reali e consentire quindi al sistema giuridico di adattarsi in modo evolutivo alla realtà. In questo modo diventa possibile abbandonare la ricerca di un eccessivo grado di dettaglio nella normativa e ridurre l'effetto negativo che questo viene ad avere, oltre che sulla complicazione delle fonti, anche sulla capacità dell'amministrazione di rispondere ai bisogni della società<sup>131</sup>.

Infine, per migliorare la capacità del sistema giuridico di evolvere in modo ordinato anche in presenza di condizioni di complessità è molto importante sviluppare gli strumenti di semplificazione basati sulla comunicazione con i destinatari delle norme, che si sono richiamati sopra al paragrafo 3.7. Da un lato questi strumenti possono servire a creare le condizioni per una maggiore attuabilità delle disposizioni normative, attraverso il coinvolgimento preventivo dei potenziali destinatari. Dall'altro lato essi sono utili per facilitare la comprensione e quindi l'osservanza delle norme e possono quindi contribuire a ridurre la complicazione che deriva dalla mancata attuazione della normativa. Ma soprattutto possono rafforzare la capacità dei destinatari di connettersi e di interagire con le altre componenti del sistema giuridico in modo più efficace, aumentando la capacità di adattamento e di evoluzione di quest'ultimo e quindi rafforzandolo di fronte alle sfide a cui continuamente si trova sottoposto di fronte alla complessità del reale.

---

<sup>129</sup> È da ricordare in tal senso quanto proposto dall'"High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens", nel "Decalogue for Smart Regulation" adottato nel 2009 e presentato alla Commissione Europea, in cui si sostiene che per una corretta regolazione occorre adottare fra l'altro i principi del "Think Small First (Proportionality)" e del "Think Local First (Subsidiarity)". Sull'esigenza di bilanciare il ricorso alla legge con le alternative costituite da «spinte gentili» si veda, con riferimento all'esperienza di semplificazione normativa negli USA, C. R. SUNSTEIN, *Semplice*, cit., pp. 270 ss.

<sup>130</sup> Sulla "regulatory reinvention" si veda J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Mozart and the Red Queen*, cit., p. 831.

<sup>131</sup> La valorizzazione della capacità di "regulatory reinvention" serve infatti a spezzare il circuito del formalismo operativo, che associato alla previsione normativa di procedure eccessivamente dettagliate determina il fenomeno evidenziato dal Presidente della Corte dei Conti, R. Squitieri, nella Audizione del 12 marzo 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per la semplificazione, con le parole ricordate *supra*, alla nt. 15. Naturalmente la valorizzazione della suddetta capacità richiede anche una nuova consapevolezza del suo ruolo da parte dell'amministrazione e una sua maggiore *accountability*, il che rende questo passaggio sicuramente non agevole da attuare nell'amministrazione italiana di oggi.