

# Relazioni

*Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi.  
Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi.*

**Michele Ainis**

*Professore straordinario, Università di Teramo.*

## SULLA FATTIBILITÀ "NORMATIVA" DELLE LEGGI

Quando mi è stato chiesto un contributo a questo seminario, mi sono posto innanzitutto un gruppo di domande; e siccome ogni ricerca muove da una domanda, le userò come scaletta di lavoro. Intanto, la questione che anche altri hanno sollevato: vale a dire quale sia lo spazio dell'analisi di fattibilità delle leggi, e l'armamentario di strumenti che le si accompagna. In seconda battuta, c'è da chiedersi se nell'ambito di tale categoria sia possibile isolare una fattibilità "normativa"; e infine se quest'ultima costituisca una specie unitaria, o se invece si divida a propria volta in ulteriori fattispecie. Conviene rispondere a queste domande nell'ordine in cui sono state adesso poste.

Il quesito iniziale parrebbe pleonastico, essendo formulato nell'ambito di un seminario che ha ad oggetto per l'appunto l'analisi di fattibilità delle leggi. Non è così, perché la fattibilità ha avuto in sorte una vicenda singolare: tutto nasce da lì, nel senso che la ripresa d'interesse verso i temi della legistica coincide con il ("Rapporto Giannini" del 1979, dove per la prima volta si parlava di "fattibilità amministrativa delle leggi", e immediatamente dopo con l'istituzione della Commissione Barettoni Arleri, che venne incaricata per l'appunto di redigere uno studio sulla "fattibilità e l'applicabilità delle leggi"; e tuttavia questo ramo non si è poi sviluppato, a differenza delle tecniche di redazione (le sole peraltro che hanno raggiunto un soddisfacente grado di maturazione). Per questa ragione non pochi dubitano sull'esistenza della "cosa" in sé; ma la risposta a questi dubbi si trova già ampiamente nelle relazioni che mi hanno preceduto. Mi limito soltanto a ricordare che questo concetto è talmente vivo da essere stato consacrato in almeno una disposizione costituzionale: l'art. 18 della costituzione svedese, che istituisce il "Consiglio per la legislazione" affidandogli non solo la cura della redazione formale delle proposte di legge, ma per l'appunto anche il compito d'esaminare "i problemi che potrebbero insorgere all'atto dell'applicazione".

La prima domanda si converte allora in un'esigenza di definizione del concetto di fattibilità, proprio per marcare la distinzione con le altre tecniche legislative. Che cosa significa "fattibilità"? Se andiamo a vedere l'uso registrato nei vocabolari della lingua italiana si tratta di un termine bifronte, nel senso che esso indica sia se una legge possa essere *fatta* (perché c'è il consenso delle parti sociali, perché esistono e sono sufficienti le strutture amministrative su cui grava l'esecuzione materiale della legge, perché sono state individuate le risorse finanziarie, e via enumerando), sia - secondo un'accezione più lata e però preferibile alla prima - se la legge è in grado di produrre *fatti*. In sostanza la prima accezione fa leva sui destinatari dell'atto e quindi sull'ambiente esterno in cui esso si inserisce; la seconda sulle sue potenzialità interne, sulla sua intrinseca capacità di farsi realizzare. E in tale prospettiva la fattibilità designa in conclusione l'attitudine dell'atto normativo a produrre *effetti*, sia empirici, sia inoltre *normativi* (per restare al piano che più da vicino interessa questo intervento).

Anche la seconda questione - se cioè all'interno dei vari livelli sui quali si dispone l'analisi di fattibilità possa isolarsi un piano d'analisi che investe i rapporti tra le norme - è meno scontata di quanto possa apparire a prima vista. Va ricordato per esempio che nella Relazione Barettoni Arleri l'accento cadeva pressoché esclusivamente sulla fattibilità amministrativa, anche se vi si trova rappresentato il caso delle leggi "prive di forza precettiva", in quanto subordinate all'adozione di successivi atti normativi subprimari. E ancora di recente nella letteratura dedicata alle tecniche legislative capita di trovare citata la fattibilità economica e quella amministrativa, ma non anche la fattibilità normativa.

Per affrontare la questione, occorre allora fare un passo indietro. E innanzitutto occorre domandarsi che cosa indichi esattamente l'espressione "fattibilità normativa". Ora, si è già visto che fattibilità indica un fare successivo; se l'accento cade sulla fattibilità normativa, questo "fare" non può quindi che tradursi nell'adozione di atti normativi consequenziali o talvolta "dovuti", affinché il primo atto sia per l'appunto

fattibile. Ciò richiama per esempio il tema della legge in attesa del suo regolamento esecutivo: o perché essa non sia - come suoi dirsi - *self-executing*, e quindi necessiti di ulteriori specificazioni normative per poter essere applicata; o perché essa stessa contenga una riserva espressa di emanazione del regolamento (stabilendo per esempio che "disposizioni particolari saranno enunciate da un successivo regolamento"); o ancora più esplicitamente perché rechi una formula del tipo "la presente legge entrerà in vigore non appena pubblicato il regolamento di esecuzione". Questo tema fu assai dibattuto negli anni '40: ricordo i contributi di De Valles, Foderaro, Motzo, Galizia, dove si trovano affacciate rispettivamente la tesi che ciò dia luogo a un prolungamento tacito del periodo di *vacatio*; che la legge orfana del proprio regolamento esecutivo viceversa sia vigente ma temporaneamente inefficace; o ancora che essa rimanga sottoposta a condizione sospensiva, giacché lega le sue sorti a un evento futuro e incerto; infine che il rapporto tra le due fonti normative vada costruito come rinvio semplice; ovvero come rinvio formale. Un simile arsenale di modelli e di ipotesi teoriche già di per sé dimostra quanto sia complesso l'ordine di problemi che qui vengono in gioco. Questo perché essi investono il tema dell'attuazione del diritto per mezzo del diritto: problema centrale, che riguarda già la stessa costituzione (ogni costituzione reclama attuazione da parte del legislatore), e in particolare una costituzione ricca di norme programmatiche come quella italiana. Come tutti sanno, nella carta del '47 i casi nei quali le disposizioni costituzionali rinviavano a normative future sono numerosissimi: del resto se nel testo costituzionale la parola più ricorrente (io le ho contate) è la parola legge - che figura per più di cento volte - ci sarà pure una ragione. Con Temistocle Martines abbiamo cercato di rappresentare anche graficamente questo rapporto che congiunge la normativa costituzionale a quella sottostante, disponendo a grappolo una scelta di testi normativi, di materiali giurisprudenziali e di altri documenti rilevanti in calce alle disposizioni costituzionali di riferimento: ne è nata una raccolta che Martines aveva voluto intitolare "La costituzione e le sue leggi", proprio per esprimere il concetto a lui particolarmente caro della costituzione come un "divenire", come sorgente di processi normativi che sarebbe bene esplorare sino in fondo, prima di progettare drastiche revisioni costituzionali. Ne è nata inoltre un'occasione di verifica empirica - "sul campo", se così si può dire - di quanto sia effettivamente fondata e persuasiva la teoria "circolare" del diritto proposta da Alf Ross sul volgere degli anni '20: ossia quel modello teorico, ben noto agli studiosi, secondo cui gli scambi di significato tra i diversi livelli dell'ordinamento si muovono non solo dall'alto verso il basso, a piovere, ma anche nella direzione opposta; sicché le stesse dichiarazioni costituzionali in qualche modo sono permeabili ai contenuti espressi dalla normativa sottostante. Ma il fatto è che l'esistenza di blocchi normativi composti da singoli atti reciprocamente collegati è una costante presso ogni latitudine e in ogni tempo dell'esperienza giuridica, è fisiologica. Questo perché l'attuazione del diritto non può che essere affidata al diritto stesso; ma per meglio spiegare questo passaggio occorre misurare la distinzione fra i concetti di esecuzione, applicazione, ed infine attuazione del diritto. Si può sostenere che il legislatore (o un qualunque altro soggetto dotato di poteri normativi) "applichi" il diritto? La risposta è no, perché il concetto di *applicazione* - per riprendere un'osservazione di Letizia Gianformaggio - postula almeno due requisiti: un elemento di vincolatività, laddove il legislatore resta invece libero sul *se* e sul *quando* decidere; un "contesto di giustificazione", dato che per applicare una norma è necessario precisare a *che cosa* si applichi. E il "che cosa" deriva dalla pressione del caso della vita, dall'insorgere di un fatto d'esperienza che stimola l'interprete ad interrogare l'ordinamento per reperire la sua specifica configurazione giuridica: ecco perché l'applicazione è un'attività tipicamente giudiziale, mentre l'attuazione è attività esclusivamente normativa, che per sua natura si rivolge alla creazione di nuovi valori giuridici. Semmai si può osservare che nel caso di disposizioni inapplicabili, l'attuazione ne rende successivamente possibile l'applicazione, e in questo senso la prima costituisce un *prius* logico ma anche cronologico o rispetto alla seconda; ma in questi termini credo che la distinzione vada posta e mantenuta, mentre si rivela invece maggiormente problematica l'ulteriore distinzione fra attuazione ed *esecuzione* del diritto.

In prima battuta si potrebbe osservare infatti che l'azione esecutiva consiste anch'essa nell'applicazione di norme preesistenti, che insomma tale attività concettualmente resta sempre la medesima, semmai cambiando nome a seconda che ad esercitarla sia un organo giurisdizionale (cui spetta propriamente di "applicare" il diritto oggettivo), ovvero un organo amministrativo, che fa parte per l'appunto del potere "esecutivo". Tuttavia tale accezione non corrisponde all'uso legislativo del termine "esecuzione", dato che l'ordinamento conosce viceversa tutta una tipologia di *norme* esecutive, a cominciare dai regolamenti adottati dal Governo. La differenza tra queste due figure va allora ravvisata nel diverso spazio di cui

gode il potere normativo d'esecuzione, rispetto a quello d'attuazione: più circoscritto il primo, che per sua natura si consuma in un orizzonte di possibilità finite, ossia tutte e soltanto le potenzialità ermeneutiche ospitate nel testo normativo da specificare e insomma da eseguire attraverso norme successive; più aperto e in qualche misura svincolato dai meri dati letterali il secondo, poiché l'attuazione implica sempre lo svolgimento di principi impliciti o latenti nella norma da attuare. In questo senso, tale distinzione si trova riflessa nell'art. 17, lett. a) e b), della l. n. 400/1988, dove per l'appunto i regolamenti esecutivi vengono separati da quelli preordinati all'"attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti *norme di principio*". Piuttosto un'ulteriore differenza tra esecuzione ed attuazione del diritto sta in questo: che la prima si svolge una volta per tutte (e per esempio il regolamento di esecuzione di una legge è uno ed uno solo), mentre la seconda dà luogo a un processo potenzialmente inesauribile.

Se questo è vero, allora il concetto di *attuazione* va oltre le ipotesi specifiche di norme d'attuazione che pure si rinvergono nel nostro ordinamento: la potestà legislativa attuativa conferita alle regioni dall'art. 117 cost., le norme d'attuazione degli statuti speciali, i regolamenti governativi d'attuazione, le disposizioni d'attuazione del codice civile del 1942, e via seguitando. Difatti al di là di queste ipotesi il fenomeno dell'attuazione assume valenza generale, anche perché in qualche modo il processo di produzione normativa implica sempre un rimando da una norma all'altra. Un rimando che poi si coglie molto nettamente in alcune fattispecie, ad esempio quella concernente le norme sulla normazione - lo ha notato ancora di recente Rescigno - dove l'interprete deve muoversi su tre livelli per ottenere la configurazione complessiva del fenomeno abrogativo: vale a dire la norma sull'abrogazione, la singola legge abrogatrice, la legge abrogata. Lo stesso vale per le definizioni, che operano sempre un rinvio da una disposizione all'altra, quando non da un atto normativo all'altro; vale per le disposizioni transitorie, e in molti altri casi ancora.

Questo per dire che il processo di attuazione implica una relazione fra (almeno) due norme, di cui una (la norma attuanda) ha sempre uno statuto formale pari o superiore rispetto alla norma attuativa. E per l'appunto tale relazione dà luogo a un processo, che a sua volta viaggia per cerchi concentrici, sicché a ogni cerchio si restringe lo spazio discrezionale, senza che comunque esso venga mai del tutto meno. Più precisamente, tale processo può avvenire in due modi: attraverso sostituzioni successive, quando la norma attuativa si sostituisce a quella attuanda (e allora qui la struttura dell'attuazione è di tipo piramidale: esempio tipico il rapporto che lega decreto legislativo e legge di delega); ma più spesso il processo di attuazione non avviene attraverso sostituzioni progressive bensì per mezzo di *integrazioni* successive, giacché la disciplina del fenomeno deriva dalla somma di tutti gli anelli che formano il processo d'attuazione (e qui affiora viceversa una struttura lenticolare, efficacemente espressa dal modello delle "catene normative" di Rescigno, che a me personalmente ricorda piuttosto da vicino la *Stufenbau* kelseniana).

È il caso di osservare che negli ordinamenti contemporanei questa seconda specie d'attuazione ricorre molto più frequentemente d'un tempo in virtù di due fattori che rappresentano altrettanti elementi di progresso (perché marcano il passaggio da società chiuse ed oligarchiche come quelle ottocentesche a società aperte ad istanze di partecipazione), pur complicando non poco la trama normativa. Vi accenno rapidamente. Il primo fattore risiede per l'appunto nella garanzia del *pluralismo*, che a sua volta trova un'eco nella moltiplicazione dei livelli di governo e quindi nella proliferazione delle fonti del diritto. Se una medesima materia è riservata alla competenza legislativa degli enti regionali ma è anche oggetto dell'azione delle Comunità europee, l'interprete dovrà trovare il bandolo di una matassa formata dalla direttiva comunitaria, dall'art. 11 cost., dalla legge n. 86 del 1989 sulle procedure di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, dalla singola legge comunitaria, dai decreti legislativi e dai regolamenti attuativi del Governo, eventualmente anche da uno o più atti d'indirizzo e coordinamento, e infine dalla legge regionale cui a cascata possono seguire i regolamenti regionali, provinciali, comunali. Il secondo fattore consiste nel passaggio dallo Stato liberale allo *Stato sociale*: come ha ben osservato Bobbio, tale trasformazione ha comportato la progressiva sostituzione delle norme di condotta con norme di organizzazione, e questo significa che sempre più spesso la legge istituisce organi, strutture ecc., che poi necessitano di ulteriori adempimenti normativi per andare a regime.

Insomma i processi di attuazione normativa costituiscono una componente fisiologica del sistema giuridico; e però ci sono casi in cui tutto ciò diventa patologico. Qui c'è in primo luogo l'ipotesi della legge che preveda termini incongrui o irragionevoli per l'adozione di atti normativi di sviluppo. Faccio un solo esempio, traendolo dalla c.d. "Legge Merloni" (la n. 109 del 1994), il cui art. 3 demandava al

Governo un'ampia potestà di delegificazione, stabilendo tuttavia che il regolamento delegato intervenisse entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge: previsione fin troppo ottimistica, se si considera che al futuro regolamento veniva affidato nientemeno che "l'ordinamento generale in materia di lavori pubblici", e se s'osserva inoltre che per la sua adozione sarebbe stato necessario procurarsi il parere dei ministeri interessati, del Consiglio superiore dei lavori pubblici, dell'Autorità di vigilanza (peraltro istituita dalla stessa l. 109, e perciò non ancora operante in quel momento), delle commissioni parlamentari competenti, del Consiglio di Stato, oltre ai tempi tecnici occorrenti per la deliberazione del Consiglio dei ministri e per l'emanazione da parte del Capo dello Stato. E infatti c'è stato poi bisogno d'una nuova legge (o per meglio dire due: il d.l. 101/1995 e la sua legge di conversione, la n. 216 del 1995), per prorogare di un anno il termine in questione insieme a varie altre scadenze parimenti irragionevoli. Quale lezione si può allora trarre da episodi simili? Quantomeno che una corretta valutazione dei tempi di risposta avrebbe risparmiato un ulteriore sovraccarico all'ordinamento, elidendo la necessità della legge di proroga e perciò contribuendo a contenere l'inflazione legislativa (che è poi il problema dei problemi, quello da cui derivano tutti gli altri): da qui l'importanza dell'analisi di fattibilità normativa, benché sino ad oggi essa sia un po' la parente povera, la più dimenticata fra le tecniche di fattibilità.

Ma può farsi poi l'ipotesi che manchi qualunque termine di adempimento: e se ciò può risultare fisiologico nei casi in cui la costituzione rinvia alla legge ordinaria (perché l'attività legislativa non può essere predeterminata nel *quando*), diventa invece patologico se ad esempio destinatario è il Governo (non per niente l'art. 76 cost. richiede il "tempo limitato" della delega). Talmente patologico che la Corte costituzionale ha ritenuto giustamente di reagire a questo malcostume: c'è una sentenza recentissima - la n. 117 dell'aprile 1996 - con la quale è stata annullata una legge di proroga del termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto provvedere a regolare l'inquadramento di alcune categorie di personale delle Unità sanitarie locali, termine che nella fattispecie era stato prolungato indefinitamente, "facendo salva la normativa transitoria fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti del Governo". In questa particolare circostanza, per pronunciare sentenza d'accoglimento la Corte ha fatto leva sulla lesione dell'art. 97 cost., sul principio di buon andamento e di "razionalità" dell'attività amministrativa; si può aggiungere però che in casi simili il valore giuridico offeso è principalmente la certezza del diritto, la sicurezza dei rapporti giuridici dei cittadini.

C'è infine una terza ipotesi, ed è quella in cui il rinvio a norme future corrisponda a un'esigenza fisiologica nel momento in cui viene operato, ma diventi *successivamente* patologico, quando passa molto tempo e il primo atto rimane senza eco: si può citare per esempio il caso della legge sui beni culturali, "promessa" entro il 31 dicembre 1979 dall'art. 48 del d.p.r. 616/1977, e che a distanza di ormai quasi vent'anni non è ancora uscita dal libro dei desideri del legislatore; o ancora più eloquentemente si può citare il caso della vecchia legge sulla protezione civile, che rimase a lungo inoperante perché priva del regolamento d'esecuzione a causa dell'inadempienza del Governo, poi pubblicamente denunciata da Pertini nel suo messaggio televisivo trasmesso dopo il tragico terremoto dell'Irpinia.

Insomma c'è un che di patologico non soltanto quando la legge si affida a futuri atti normativi disponendo termini incongrui per la loro adozione, ma comunque tutte le volte che questo appello cada nel vuoto, senza che però si provveda ad abrogare le leggi inapplicabili: questo perché esse portano un'insidia alla certezza del diritto, nel senso che ci sono, stanno in qualche angolo del sistema, e dunque non può escludersi che prima o poi vengano riesumate per corroborare questa o quella lettura di questo o quell'istituto normativo. Ma al di là dei suoi possibili effetti "riflessi", c'è da aggiungere che la legge inapplicabile, in ragione della propria stessa esistenza, spiega già un ventaglio d'effetti giuridicamente apprezzabili, e tali effetti sostanzialmente si traducono in un *irrigidimento* se non proprio in una situazione di paralisi della normativa. Difatti nei confronti delle fonti preesistenti la legge - sia pure inapplicabile - spiega la propria forza attiva, abrogando o rendendo illegittime le norme anteriori incompatibili; ma essa esercita altresì una forza di resistenza che le consente d'opporvi ad atti regolamentari in contrasto con le sue prescrizioni. Solo una nuova legge potrà insomma rimediare al danno di una precedente legge rimasta inapplicata.

Come evitare queste distorsioni? Esigendo innanzitutto che il redattore sia sempre consapevole delle conseguenze che derivano dal varo del nuovo atto normativo, chiedendogli cioè di allungare lo sguardo verso l'orizzonte, anziché fermarlo sul singolo episodio normativo. Una *relativa* consapevolezza - verrebbe da aggiungere - nel senso che chi scrive un testo deve sapere quali norme d'attuazione si

renderanno necessarie; quelle eventuali viceversa non si possono diagnosticare in anticipo, salvo ad avere una palla di vetro. E neppure è possibile pretendere che il redattore ricostruisca tutte le catene normative possibili, anche perché non esistono catene "sature", né catene "chiuse", nel senso che la legge è solo un tassello di un mosaico normativo più ampio: se si tiene conto della rete di rapporti orizzontali che si sviluppano fra i diversi atti situati nell'ordinamento, nessuno può stabilire in anticipo di quante carte sia composto il mazzo, perché poi il risultato dipende sempre dalla contingenza pratica che di volta in volta stimola il lavoro dell'interprete.

Diciamo quindi che il buon redattore deve tendere al controllo degli adempimenti normativi *necessari*, o che in altri termini egli deve farsi carico soltanto di rintracciare le parentele normative più immediate all'interno dell'insieme normativo sul quale sta operando, e che però deve anche sapere che quanto più lacunoso e generico è il dettato della legge, tanto più si eleva la possibilità che essa in futuro sia "aggredita" da atti normativi sottostanti. E siccome ogni rinvio a norme future comporta un "fare" successivo da parte dello stesso o di altri centri di produzione normativa, è utile misurarne la ragionevolezza: in altre parole, questo tipo d'indagine (che può definirsi *calcolo degli adempimenti normativi*) da un lato porta a valutare l'onerosità degli adempimenti richiesti in relazione alle specifiche attitudini degli organi che ne sono i destinatari, nonché ai tempi previsti espressamente dalla legge; dall'altro lato deve preoccuparsi delle conseguenze derivanti dall'eventuale *inerzia* di questi organi, conferendo per esempio un potere sostitutivo ad altri organi o enti.

Con questo si è già risposto alla domanda circa l'esistenza dell'analisi di fattibilità normativa, e del suo campo d'applicazione. Ciò però non esaurisce l'ordine di problemi che il redattore deve porsi e poi risolvere; altre questioni riguardano quella che può definirsi come *valutazione d'impatto normativo*. Di che si tratta? Si può usare tale espressione in senso debole (come fanno Biagioli, Mercatali e Sartor nel loro volume sulla ("Legimatica")), per comprendere ogni controllo sull'esatta citazione degli atti normativi preesistenti, nonché per accertarsi che essi siano tuttora in vigore; ovvero in senso forte, per indicare più in generale la previsione delle conseguenze ordinamentali che discendono dall'approvazione del nuovo atto normativo, e insomma l'effetto a cascata che provoca l'inserzione di un corpo nuovo nell'organismo dell'ordinamento che deve accoglierlo. Insomma mentre circa il calcolo degli adempimenti normativi il redattore deve guardare avanti, nella valutazione d'impatto egli piuttosto deve guardarsi indietro, per giudicare la conformità del nuovo atto rispetto all'ordine preesistente. Questo significa da un lato che il redattore dovrà farsi carico di ricostruire il quadro normativo preesistente, che cioè egli dovrà possedere il controllo della legislazione di settore (il "dominio normativo", ovvero l'*évaluation "rétrospective"* di cui parla Delley, intesa come precisa diagnostica della legislazione da modificare), magari per scoprire che la nuova legge è inutile, perché si sta abrogando una norma già abrogata (è successo anche questo: più precisamente ad opera della dell'art. 9 della l. 28 novembre 1984, n. 792, concernente l'albo dei mediatori di assicurazione), o perché la norma comunque è già presente nell'ordinamento. Dall'altro lato ciò investe i problemi relativi alla *legittimità* dell'atto, e a questo proposito il redattore per un verso deve sforzarsi di non scrivere leggi incostituzionali o regolamenti illegittimi, per un altro verso deve domandarsi se il livello normativo nel quale egli opera nel caso specifico sia congruo. In tale attività egli ha un interlocutore obbligato ossia la giurisprudenza costituzionale, che gli è utile sotto due profili: ai fini della compiuta ricostruzione del quadro normativo preesistente (per le sentenze manipolative); ai fini della redazione di norme legittime (la costituzione è quella che la Corte ha stabilito fosse).

Tuttavia le indagini di fattibilità normativa sono rese complicate dalla circostanza che fin qui è mancato un riordino del sistema delle fonti, ed anzi dagli anni della Costituente in poi il sistema delle fonti è diventato via via più complicato, per la proliferazione delle c.d. fonti *extra ordinem*: sicché gli effetti giuridici dei nuovi atti normativi non sempre si lasciano calcolare con buona approssimazione (insomma l'insuccesso non dipende solo dalla cattiva volontà o dalla negligenza del redattore). Manca una legge generale sulle fonti; per altro verso, a rendere impervio il controllo della legislazione preesistente c'è il fenomeno dell'inflazione legislativa, che rende l'ordinamento giuridico simile a una casa zeppa di oggetti e suppellettili stipati alla rinfusa: sicché, quando poi occorre recuperarne uno, l'impresa è talmente scoraggiante che si preferisce acquistare un nuovo oggetto, così aumentando l'ingombro generale anziché diminuirlo (Borruso).

Che cosa si può fare allora? Non basta progettare uffici di fattibilità o quant'altro proponga la sempreverde fantasia dei giuristi per rendere più chiare e meglio fattibili le nuove leggi, poiché la somma di centomila leggi chiare dà un prodotto oscuro. La preconditione di ogni ulteriore intervento correttivo

consiste piuttosto in un'opera di pulizia all'interno dell'ordinamento normativo, e a tale scopo non ci si può che affidare a una generale codificazione del diritto in vigore. Ma per riuscirci occorre innanzitutto approvare una legge generale sui testi unici, che da un lato contribuisca a diradare i dubbi che ne circondano l'efficacia (esistono attualmente almeno tre categorie di testi unici: spontanei, compilativi, innovativi, e tutto questo certamente non aiuta la certezza del diritto che i testi unici dovrebbero invece favorire); dall'altro renda finalmente stabile il coordinamento della legislazione, istituendo una Commissione permanente con funzioni d'impulso e d'indirizzo, sulla scorta di alcuni modelli stranieri (in particolare Francia e Inghilterra). Un'analogha necessità sussiste d'altra parte anche per gli ordinamenti regionali: e forse potrebbero essere proprio le regioni a dare l'esempio al Parlamento nazionale.