

IV Sessione

"Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

DISCUSSIONE CON RICERCATORI ED ESPERTI

Letizia Pietrolata,
Università di Perugia

I RISULTATI DELLA RICERCA: QUALITÀ E QUANTITÀ DELLA PRODUZIONE
LEGISLATIVA COME STRUMENTI PER LA CONOSCENZA DEL SISTEMA NORMATIVO

Obiettivi e profili metodologici: brevi cenni

"Ora, quando in un ordinamento, o sistema legislativo, l'eccezione - rappresentata dalla presenza di leggi mal fatte, disorganiche, contraddittorie, oscure, in continuo mutamento, talvolta inapplicabili, tal altra controproducenti - diviene, per così dire, la regola; il difetto non è più *nel* sistema e per ciò stesso normalmente componibile con i suoi principi generali; ma è *del* sistema. Il *caos* è l'opposto dell'*ordine*" (1).

L'affermazione di Lener nella sua essenzialità e concisione sottolinea, in termini estremamente significativi, come già nel 1960 l'ordinamento giuridico italiano presentasse accentuati segni di caoticità sino al punto da far pensare che il sistema legislativo razionalmente ordinato stesse per essere sostituito, o meglio, fosse già stato sostituito da un assetto ordinamentale tanto disordinato e confuso da non essere più in grado di sapersi autoricomporre.

Già da quegli anni, quindi, la quantità e la qualità della produzione normativa consentono di ritenere che inflazione ed inquinamento, non limitandosi a taluni settori o parti della legislazione, fossero da considerare come aspetti di un'unica patologia dell'intero sistema normativo ovvero, in altre parole, come fenomeni che, pervadendo l'ordinamento nel suo complesso, finiscono per assumere la qualificazione di vere e proprie patologie ordinamentali (2).

Il perdurare, anzi il sostanzioso incremento di un simile "difetto *del* sistema" ha suggerito al gruppo di studio di Perugia, coordinato dalla Prof. Margherita Raveraira, di progettare e condurre una ricerca con l'obiettivo di verificare l'esistenza, la capacità e l'efficacia di metodi e strumenti di analisi che, applicati alle diverse parti del sistema legislativo, consentissero di pervenire, evidenziandone la consistenza, alla individuazione delle patologie più ricorrenti.

Per arrivare alla conoscenza degli effetti prodotti nel sistema dalle suddette patologie si è scelto di utilizzare come strumento di analisi il linguaggio del legislatore: se è vero infatti che le disposizioni, risolvendosi in "formulazioni linguistiche rivolte (e idonee) ad esprimere le norme che da esse prenderanno vita" (3), si frappongono fra l'atto e le norme, è di tutta evidenza come in questo circuito assuma un ruolo fondamentale il linguaggio, strumento convenzionale che, in quanto consente di esternare la volontà del legislatore, finisce per esprimere anche tutte quelle patologie che generano inflazione ed inquinamento normativo (4).

In questo senso, dunque, la ricerca di cui si da' conto, si è concretata, per dirla in sintesi, in *un'analisi di implementazione*: una verifica effettuata *ex post* sulla legislazione vigente con l'obiettivo di rilevare la presenza e la frequenza del ricorrere di patologie ritenute inquinanti dell'intero ordinamento al fine ultimo di contribuire alla elaborazione ed alla formazione di regole e suggerimenti da applicare *ex ante*, vale a dire nella fase della progettazione (5).

Tale metodo di analisi è stato sperimentato sulla decretazione di urgenza in quanto fonte che già di per sé è stata appuntata come una delle più rilevanti cause di inquinamento normativo (6).

In una prima fase la ricerca si è svolta sui decreti-legge adottati nell'arco temporale compreso tra la X e la XII legislatura (luglio 1987 - maggio 1996), periodo che, come noto, è stato contrassegnato da una crescente media annuale di produzione di decretazione d'urgenza.

In una seconda fase, in seguito ad una serie di misure adottate dagli organi costituzionali (si pensi in particolare alla sentenza della Corte Costituzionale n. 360/1996 (7)), misure che peraltro avrebbero dovuto incidere, sotto il profilo quantitativo, sul ricorso a tale fonte, l'arco temporale di riferimento è stato esteso alla decretazione d'urgenza adottata dal primo governo (Prodi) della XIII legislatura

(maggio 1996 - ottobre 1998).

La prima parte della ricerca ha avuto ad oggetto la rilevazione di dati quantitativi utili alla misurazione, sia dell'andamento dei decreti-legge nel quadro della produzione legislativa relativa al periodo considerato, sia del fenomeno della reiterazione con la segnalazione del passaggio di decreti fra governi e la razionalizzazione delle medesime reiterazioni in gruppi di decreti, che sono stati denominati "famiglie".

A tal fine, è emersa la necessità di individuare una serie di criteri *c.d. esterni*, elaborati in riferimento alla valutazione degli elementi apprezzabili per la valutazione proposta e, comunque, riconducibili ad aspetti formali degli atti legislativi che consentissero di selezionare e raccogliere una serie ordinata di dati omogenei capaci di dar conto, sia pure tendenzialmente, della dimensione del fenomeno inflattivo.

Nella seconda parte, l'attenzione si è spostata sull'analisi dei profili qualitativi della produzione di decreti-legge, assumendo come *misuratori linguistici* della qualità della produzione normativa una serie di indicatori, quali, tra gli altri: l'interpretazione autentica di disposizioni normative appartenenti a fonti diverse; la delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 400/1988 di materie non coperte da riserva assoluta di legge;

l'abrogazione innominata e parzialmente innominata; i rinvii ad altre fonti normative.

Tali *misuratori* sono stati scelti nel convincimento che, a fronte della diversa *ratio* e delle diverse problematiche legate alle peculiarità di ognuno di essi (si pensi per esempio alla consolidata e riconosciuta rilevanza dell'abrogazione innominata e dei rinvii normativi sotto il profilo delle regole di tecnica legislativa), fosse comunque possibile individuare una sorta di filo conduttore comune che permettesse di situarli all'interno di un *circolo vizioso* contenente in sé elementi adeguati e sufficienti per avvalorare l'ipotesi che la crisi del sistema delle regole possa in qualche modo determinare la crisi dello stesso sistema istituzionale.

Quanto appena detto equivale a dire che, a nostro avviso, la verifica effettuata sulla fonte, assunta a campione, della ricorrenza di previsioni che dispongono in ordine agli istituti sopra richiamati, oltre a dare conto di ciò che effettivamente può essere considerato in termini di "*patologia*" indotta nel sistema delle fonti, è sufficientemente significativa per valutare, quanto meno e se non altro, l'andamento di taluni rapporti intercorrenti tra potere parlamentare e potere governativo anche con specifico riferimento al raccordo tra i due organi sul piano dell'esercizio della funzione legislativa. Non vi è certo bisogno di spendere molte parole, infatti, per dare conto degli innumerevoli effetti "devastanti" (8) che un uso della decretazione di urgenza, non conforme al dettato costituzionale, è in grado di provocare sia rispetto all'intero sistema delle fonti, sia rispetto al funzionamento di tutti gli organi costituzionali.

Come è noto, gli effetti del massiccio ricorso alla decretazione di urgenza si ripercuotono, in modo palese ed imponente, sulla stessa forma di governo atteggiandosi a sintomo di una grave alterazione del rapporto fiduciario che, secondo il modello parlamentaristico, lega il Governo al Parlamento, sino al punto da far pensare di essere alle soglie di un superamento, se non addirittura di una e vera propria crisi, della forma di governo parlamentare (9).

Il tendenziale spostamento dell'asse legislativo a favore del Governo, può essere letto, altresì, in termini di causa ed effetto dell'alterazione degli equilibri costituzionali che, in virtù del principio della separazione dei poteri, hanno assegnato a Parlamento e Governo, ferma restando la loro legittimazione unitaria, cicli funzionali separati, rispettosi, peraltro, di un chiaro e determinato riparto di attribuzioni legislative.

I riflessi giuridico-istituzionali prodotti dell'alterazione degli equilibri costituzionali risultano ancor più delineati, e quindi facilmente definibili, se a quanto appena detto si aggiungono le motivazioni di ordine giuridico che permettono di considerare l'attivazione, disposta con decreto-legge, degli istituti dell'interpretazione autentica e della delegificazione come una sorta di *vaso comunicante* tra Parlamento e Governo tendenzialmente in grado, per l'appunto, di agevolare la razionalizzazione dei medesimi riflessi.

I dati utili a questo tipo di analisi sono stati raccolti con l'ausilio di semplici supporti informatici e con l'applicazione di una metodologia di ricerca particolarmente efficace qual è la ricerca *full text*. Naturalmente l'uso della ricerca *full text* ha richiesto la elaborazione di stringhe di ricerca sufficientemente attendibili che, applicate ai decreti-legge prodotti nel periodo considerato, fossero in grado di selezionare tutti e soltanto quei testi legislativi in cui ricorrono i sintagmi presenti nella

stringa.

Le stringhe di ricerca

La confezione delle stringhe di ricerca, già utilizzate per la elaborazione di programmi di ausilio per i redattori dei testi normativi - e a questo proposito viene subito in mente il programma Lexedit elaborato dall'Idg -, ha richiesto operazioni piuttosto complesse da addebitare prevalentemente alle peculiarità dell'obiettivo della ricerca.

L'interesse non è stato infatti quello di verificare la consistenza numerica del ricorrere di determinati termini o di determinate espressioni linguistiche nei testi legislativi selezionati, quanto piuttosto di ricercare gli effetti patologici per il tramite della combinazione di termini i quali peraltro, isolatamente considerati ed utilizzati, danno luogo ad effetti di per sé non patologici e quindi non inquinanti.

In altre parole, dunque, la soddisfazione dell'interesse squisitamente giuridico della ricerca non poteva che essere raggiunta attraverso una metodologia che, partendo dal "*prodotto*" - vale a dire dagli effetti prodotti dalle norme rispettivamente di interpretazione autentica, di delegificazione ecc... - fosse capace di risalire alle disposizioni, a loro volta produttive di quelle norme, attraverso l'avvicinamento di termini e, talvolta, di riferimenti normativi che da soli non costituiscono oggetto di particolare interesse.

Un esempio può essere utile per chiarire quanto appena detto: sono a tutti note le ragioni giuridiche per le quali l'abrogazione innominata è considerata una *patologia* produttiva di effetti inquinanti nell'ordinamento (10).

Partendo da questo presupposto, il nostro obiettivo è stato quello di risalire alle disposizioni contenenti norme abrogative innominate o parzialmente innominate attraverso la combinazione di termini quali "abrogate", "incompatibili", "in contrasto" ecc... che, solo se utilizzati in un certa sequenza ed in determinati contesti, sono in grado di produrre effetti inquinanti.

Lo stesso può dirsi, sempre a titolo di esempio, per la delegificazione.

Partendo dall'assunto che l'attuazione del modello delegificatorio disegnato dall'art. 17, comma 2, della legge 400 si prestasse a dar luogo a patologie sistemiche di diversa natura, si è andati alla ricerca delle disposizioni contenenti norme delegificatorie per il tramite di stringhe di ricerca elaborate sulla base del riferimento linguistico-normativo alla legge 400, per indagare, comparando il modello astratto di delegificazione alla singole fattispecie concrete, sulla natura e sulle peculiarità delle patologie prodotte.

L'applicazione di questa metodologia ha richiesto operazioni piuttosto impegnative e complesse poiché si è stati costretti a procedere per successivi tentativi di avvicinamento dei termini significativi collegandoli, alternativamente tra loro, con quei *connettivi logici* e quegli *operatori metrici* che permettono di selezionare razionalmente i testi informatizzati (11).

Per ogni *misuratore linguistico* sono state elaborate un certo numero di stringhe, la cui numerosità e complessità ha finito per essere strettamente connessa alle peculiarità delle espressioni utilizzate concretamente dal legislatore per disporre in ordine ai singoli istituti.

Se, infatti, per la ricerca di testi normativi contenenti previsioni di delegificazione ex art. 17, comma 2, l. 400/88 è stata sufficiente la elaborazione di una sola di stringa di ricerca, la selezione di disposizioni abrogative innominate o parzialmente innominate e di disposizioni contenenti rinvii normativi ha richiesto invece la elaborazione di un numero maggiore di stringhe a fronte delle molteplici espressioni utilizzate concretamente dal legislatore.

Lo stesso può dirsi in riferimento alla complessità delle medesime stringhe dal momento che, talvolta, è stato sufficiente utilizzare uno o due termini di ricerca troncati con i caratteri *jolly*, come nel caso della selezione di disposizioni di interpretazione autentica, operazione che ha richiesto l'impiego di termini quali *intend** ed *interpret**, quest'ultimo seguito dalla qualificazione "autentica" con l'idea che ciò contribuisse ad assegnare alla formula lessicale utilizzata una maggiore certezza in ordine agli effetti prodotti, e talvolta invece si è reso indispensabile procedere all'avvicinamento di più termini di ricerca come nel caso della selezione di disposizioni abrogative e di disposizioni contenenti rinvii.

La fase di elaborazione delle espressioni di ricerca si è conclusa con la verifica della bontà e dell'attendibilità delle stringhe medesime condotta per il tramite del riscontro cartaceo su un

campione significativo di decreti.

I dati selezionati sono stati razionalizzati attraverso una sistematizzazione delle informazioni raccolte in schede appositamente elaborate per ciascun indicatore.

I risultati

Nel corso dei 4090 giorni di legislature sono stati prodotti circa 1700 decreti-legge pari al 45% dell'intera produzione legislativa (leggi ordinarie - decreti legislativi e decreti-legge) del periodo considerato.

La punta massima di produzione di decreti-legge si è registrata nel corso del governo Dini che ha adottato 469 decreti pari al 23,4% della intera produzione legislativa del suo periodo di carica, punta che è andata progressivamente decrescendo, durante il governo Prodi, come diretta conseguenza degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 360/1996 già richiamata, rispetto alla quale, peraltro, è da segnalare che alla netta diminuzione della reiterazione di decreti-legge è corrisposta, da un lato, la costante permanenza, in termini percentuali, di talune patologie inquinanti, e dall'altro l'esplosione del conferimento di deleghe legislative al governo, e dunque, una abbondante produzione di decreti legislativi (12).

Sotto il profilo qualitativo, la ricerca ha consentito di giungere alla definizione di un quadro di dati estremamente interessante di immediata lettura e fruibilità per molteplici tipologie di analisi.

In questa sede sembra opportuno richiamare i risultati raggiunti attraverso una chiave di lettura che consenta, tenendo conto peraltro della funzionalità, in materia di tecniche legislative, del circuito *ex post / ex ante*, di far emergere taluni aspetti dell'inquinamento normativo che forse meriterebbero una riflessione da parte degli addetti ai lavori.

L'analisi dei casi concreti ha, infatti, evidenziato come di frequente non ci sia corrispondenza tra formule linguistiche utilizzate dal legislatore e significato normativo delle disposizioni contenenti quelle formule.

Valga per tutti l'esempio delle disposizioni interpretative nelle ipotesi in cui l'operazione esegetica è addirittura qualificata dal legislatore come "autentica": da un lato, in alcuni casi, tali disposizioni non sembrano produrre alcun effetto interpretativo, limitandosi a ripetere testualmente una previsione normativa precedente; dall'altro lato, invece, in ipotesi tutt'altro che infrequenti, esse integrano o modificano la disposizione che dichiarano di interpretare, trasformandone in senso additivo o riduttivo, il contenuto.

Parallelamente, la verifica ha consentito di constatare come una volontà realmente interpretativa sia espressa anche con formulazioni linguistiche che non qualificano l'operazione esegetica come "autentica", ma utilizzano soltanto il verbo "interpretare" o forme verbali affini sollevando con ciò il problema di non poco conto della valenza retroattiva o meno da riconoscere all'attività di interpretazione (13).

Ma vi è di più; poiché è stato anche possibile rilevare come l'uso di verbi aventi valenza interpretativa avvenga talvolta in maniera promiscua attribuendo a tali espressioni verbali significati che vanno, tanto per citarne alcuni, dal rinvio ad altre fonti, alla determinazione di aliquote fiscali, sino alla produzione di effetti definitivi o di riduzione delle spese.

Lo stesso può dirsi in riferimento alle disposizioni di delegificazione: nonostante, infatti, in tutte le fattispecie delegificatorie fosse presente l'esplicito richiamo all'art. 17, comma 2 della legge 400(14) lasciando, quindi, presumere la conformità a tale modello, l'analisi delle singole disposizioni ha evidenziato, invece, notevoli discostamenti dalle prescrizioni della legge 400 sino al punto da prevedere l'utilizzo dell'istituto delegificatorio per finalità presumibilmente estranee alla sua *ratio*.

Di frequente, infatti, si è ricorsi alla previsione di un regolamento di delegificazione per *dare attuazione, consentire l'esecuzione ed applicare* precedenti discipline dettate con legge.

Oltre a questi aspetti l'analisi condotta ha permesso di verificare come le disposizioni di delegificazione siano carenti di quegli elementi che la legge 400 individua, invece, come contenuto obbligatorio della legge di delegificazione: ad eccezione di un numero limitatissimo di casi, infatti, il legislatore ha sempre evitato di dettare le norme generali della materia (15) e, nei rari casi in cui lo ha fatto, tali norme sono state confuse, autoqualificandosi come tali, con i principi e criteri direttivi. Se a ciò si aggiunge l'omessa previsione dell'abrogazione differita della disciplina precedente (16), carenza che tendenzialmente connota tali disposizioni, e la mancata adozione, da parte dello stesso

Governo, dei regolamenti di delegificazione, ecco che gli effetti inquinanti ed inflattivi provocati dal modello delegificatorio disegnato dalla legge 400 risultano già sufficientemente delineati a prescindere peraltro da considerazioni relative alla legittimazione della fonte decreto-legge a fungere da legge delegificante (17).

Ma il trend dell'inquinamento normativo raggiunge il massimo livello quando alle ipotesi di mancata coincidenza tra linguaggio del legislatore ed effetti prodotti dalle corrispondenti disposizioni, si aggiungono previsioni di abrogazioni e/o di rinvii innominati e parzialmente innominati.

I risultati di questa parte della ricerca, infatti, contribuiscono a definire il rapporto tra Parlamento e Governo sul piano della qualità del messaggio normativo sotto il profilo del rispetto delle regole di tecnica legislativa, nonché ad evidenziare la crisi del sistema delle regole e più in generale della certezza del diritto.

A questo proposito non si può fare a meno di segnalare che, ai noti effetti inquinanti prodotti anche dalla semplice previsione di abrogazioni innominate, si aggiungono importanti questioni giuridiche di ordine concettuale laddove si dispone talvolta l'abrogazione di norme e, talvolta, l'abrogazione di disposizioni in contrasto o incompatibili con la disciplina dettata dall'atto contenente la disposizione abrogativa.

Per non parlare poi del ricorrere di disposizioni di rinvio innominato o parzialmente innominato che, anche sotto il profilo quantitativo, è risultata la *patologia* più consistente, la quale peraltro, insieme all'interpretazione autentica, ha mantenuto un trend costante anche nel corso del governo Prodi.

Per avere un'idea della dimensione del fenomeno è sufficiente soltanto segnalare che il numero di rinvii contenuti in un decreto-legge è risultato tendenzialmente superiore al numero di articoli di cui si compone il medesimo testo normativo stante la presenza di più rinvii anche all'interno di uno stesso comma.

Se all'abbondanza numerica di rinvii si unisce una classificazione tipologica degli stessi che porta alla rilevazione, quanto meno e se non altro, di riferimenti normativi interni, esterni, a catena e in "bianco" (vale a dire a legislazione futura), non è difficile immaginare l'entità degli effetti inquinanti ed inflattivi che possono derivare da un utilizzo non corretto delle tecniche di rinvio.