

Ai sensi della normativa vigente. Recensione al volume del Prof. Alfonso Celotto, È nato prima l'uomo o la carta bollata?, Roma, Rai Libri, 2020

LUCA DI MAJO*

Data della pubblicazione sul sito: 13 aprile 2020

Suggerimento di citazione

L. DI MAJO, *Ai sensi della normativa vigente. Recensione al volume del Prof. Alfonso Celotto, È nato prima l'uomo o la carta bollata?, Roma, Rai Libri, 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatore t.d. di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli", Caserta. Indirizzo mail: luca.dimajo@unicampania.it.

Il libro del Prof. Alfonso Celotto è una lettura intrigante e rivolta non soltanto a chi ha destrezza nella comprensione di un tema – la burocrazia ed il sistema regolatorio – particolarmente complesso, ma anche allo studente, al lavoratore, al pensionato, i quali almeno una volta nella vita hanno avuto a che fare con l'articolata macchina amministrativa e il capillare ordinamento normativo dello Stato italiano.

Attraverso numerosi esempi di *capolavori normativi e burocratici*, il Prof. Alfonso Celotto proietta il lettore direttamente nella realtà, fornendo un affresco sintomatico dell'“ingranaggio grande e complicato che troppo spesso non produce risultati, ma solo procedure, carte, dichiarazioni” (p. 113).

Una critica pulita, lineare, ma allo stesso tempo dura e tagliente della burocrazia italiana, definita “un mostro che non ha funzione” (p. 23), “pienamente legittima e conforme alla legislazione vigente, con le carte sempre a posto, ma estremamente complicata per i cittadini e le imprese (p. 92); “una grande macchina che ci accompagna e ci incalza dalla nascita alla morte, in ogni attimo della nostra vita, obbligandoci ad adempiere ad una serie di richieste formali: certificazioni, copie conformi, firme autenticate, nulla-osta, sempre ai sensi della normativa vigente” (p. 145) che si è tramutata in una sorta di “pedantocrazia, che ingloba, complica e procedimentalizza ogni attività umana. Un sistema con troppe regole, troppi enti, troppe carte. Procedimenti troppo lunghi che non guardano al risultato. Un linguaggio oscuro e autoreferenziale. Una enorme gabbia in cui è praticamente impossibile vivere legalmente” (pp. 176-177), paradossalmente “basata su regole e procedure puntuali, eppure non funziona[nti]” (p. 20).

Nell'approfondimento di queste espressioni significative si articola la *narrazione* del Prof. Alfonso Celotto che, da un lato mette in guardia il cittadino dai tranelli del “burocrate” (p. 42), ma dall'altro apre allo studioso del diritto una serie di finestre su alcuni *temi caldi* del dibattito dottrinario: qualità della normazione e semplificazione sono i due *fili rossi* che accompagnano le vicende descritte, alcune incredibilmente paradossali¹, che rendono perfettamente l'idea delle criticità di un sistema regolatorio obsoleto ed inidoneo a rispondere alle esigenze pluralistiche di cittadini ed imprese.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, i temi che riecheggiano nel volume continuano ad essere nervi scoperti sui quali si annida la storica inefficienza dello Stato, in cui regole oscure, oneri amministrativi, informativi e fiscali imperversano insistentemente sui cittadini e sulle imprese, generando effetti negativi sul rapporto tra regolatore e regolati, nonché sulla crescita e sullo sviluppo economico.

L'estenuante e costosa (p. 10) macchina burocratica statale e “l'antilingua inesistente” (p. 132) con la quale si rivolge al cittadino e alle imprese si riflettono

¹ Come ad esempio la vicenda della panificazione o dell'Inno di Mameli.

inevitabilmente sull'applicazione della normativa. Il tema della burocrazia è diventato, con il passare del tempo, un profilo critico della forma di stato e di governo, tanto che l'esperienza tutta italiana, risalente addirittura all'Impero Romano², evidenzia un altissimo grado di tecnicità, complessità, capillarità e la pervasività dell'apparato amministrativo statale.

Gli aspetti descritti dal Prof. Alfonso Celotto riportano all'attenzione temi cari a parte della dottrina costituzionalistica che ha affrontato i problemi della semplificazione normativa, amministrativa e della qualità della regolazione rispetto alla ingombrante invasione di qualsiasi profilo socio-economico da parte dello Stato nella vita quotidiana degli *stakeholder*.

Al problema della proliferazione continua delle leggi (c.d. *regulatory inflation*), di cui il Prof. Alfonso Celotto *prova* a fornire un dato numerico *preciso ma non troppo*³, si accompagna spesso la scarsa qualità della legge stessa (c.d. *regulatory pollution*), gli enormi oneri burocratici e fiscali che imperversano sui cittadini e sulle imprese a causa della presenza di norme obsolete (pp. 49-50) che rappresentano, ancora oggi, un *freno a mano tirato* per lo sviluppo economico e la competitività del Paese.

Diverse sono le cause che lo stesso Prof. Alfonso Celotto individua tra le righe del suo libro richiamando, per ogni diversa tipologia di esempio proposto al lettore, il risvolto critico dal punto di vista del costituzionalista: l'accentuato policentrismo normativo, il riconoscimento di numerose competenze in Costituzione che richiedono adeguata disciplina e strutture amministrative per l'adempimento e l'attuazione, l'affannosa esigenza di visibilità del regolatore attraverso la continua attività di produzione normativa e di leggi manifesto (p. 35 ss.)⁴; la perdita della centralità della legge ordinaria e il progressivo accrescimento del ruolo del Governo in Parlamento, l'uso anomalo del potere di decretazione d'urgenza⁵, il dirigismo economico, lo scarso utilizzo delle regole di *drafting*; la diffusione di atti normativi innominati e di incerta collocazione nel sistema delle fonti. L'insieme di questi fattori non soltanto si pongono all'origine di ipertrofia ed inquinamento normativo (p. 132 ss.), ma concorrono ad alimentare lentezza, corruzione (p. 173 ss.) complicazioni (p. 107)⁶ che appaiono oggi elementi fisiologici di un sistema giunto ormai

² Il Prof. Alfonso Celotto descrive puntualmente, nelle pagine iniziali, alcuni profili storici di antiche vicende burocratiche.

³ Per via della difficoltà ad enumerare puntualmente le norme in vigore, p. 25 ss.

⁴ Come il femminicidio o l'omicidio stradale che, secondo l'Autore, "sono servite soprattutto a porre l'accento sulla gravità del problema e non certo a risolverlo", p. 37.

⁵ Uno dei classici degli studi giuridici del Prof. Alfonso Celotto.

⁶ Emblematico, tra tutti, il caso del mazzo di fiori con cui il Sindaco di Pesaro voleva omaggiare la vittoria di una giovane atleta (p. 109).

al collasso anche a causa delle riforme inutili di cui è stato passivo ed incolpevole vittima (p. 178 ss.).

Ciò ha modificato profondamente il rapporto tra governanti e governati: il punto di rottura secondo il Prof. Alfonso Celotto si individua nella trasformazione dallo Stato liberale allo Stato sociale, maggiormente sensibile alle diverse esigenze e rivendicazioni di un pluralismo sociale i cui attori chiedono insistentemente politiche maggiormente incisive, regolazioni protettive e redistributive della ricchezza. Da *guardiano notturno*, lo Stato si è posto sempre più come interprete dei bisogni dei cittadini attraverso politiche della differenziazione, della specialità, dell'eccezione. La durata delle regole si è fatta progressivamente più compressa e limitata, con lo Stato che ha preteso di disciplinare in modo così capillare la vita quotidiana dei cittadini che le regole sono state via via costruite per essere efficaci *puor l'espace d'un matin*⁷, ovvero sottoposte a continue modifiche e abrogazioni (p. 43 ss.).

La produzione normativa è diventata sempre più incessante e incontrollata, le leggi spesso sovrapposte le une alle altre, ogni singola fattispecie ha avuto la sua particolare disciplina regolatoria per quante erano (e sono) le diverse sfumature.

L'evoluzione dei connotati classici della legge (astrattezza, generalità, chiarezza, parsimoniosità, stabilità) a favore di fenomeni disgregativi e dispersivi delle fonti del diritto ha colto impreparato il legislatore, palesando i limiti e l'incapacità in punto a produzione di buone regole che potessero sopravvivere al di là di quell'isolato episodio contingente e straordinario che ne aveva sollecitato l'adozione, privilegiando, al contrario, una regolazione balbettante, occasionale, sovrabbondante, disordinata, non riconducibile ad una ragione comune⁸ e "prigionier[a] delle occasioni"⁹.

Il sacrificio della certezza del diritto generato dalla moltiplicazione delle fonti¹⁰ non può non avere impatti negativi sulla gestione del sistema amministrativo

⁷ Secondo F. VASSALLI, *La missione del giurista nell'elaborazione della legge*, in AA.VV., *Scritti Carnelutti*, Vol. I, Padova, Cedam, la legge doveva essere periodicamente aggiornata se si vuole mirare ad attuare quel compito che il pubblico potere si è assunto sempre più ai nostri giorni, di regolare la nostra vita nelle singole e concrete determinazioni: curare la salute, assicurare la vecchiaia.

⁸ Così F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 3 ss.

⁹ S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, Feltrinelli, 2009.

¹⁰ F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000.

statuale. Se le regole diventano complicate e non intelleggibili, i funzionari amministrativi fanno fatica ad individuare l'anello di congiunzione tra le affermazioni di principio e l'operatività concreta delle stesse, annaspando nel *mare magnum* di una legislazione sempre più ipertrofica e sempre più oscura¹¹.

Non meno complesse le conseguenze sulla forma di governo in virtù delle prassi¹² distorsive, in cui il Parlamento è diventato sempre più "marginale" (p. 30) nell'ambito del rapporto fiduciario e relegato ad organo di "mera ratifica"¹³ di scelte compiute al di fuori del tradizionale circuito politico-rappresentativo¹⁴.

La tensione dei rapporti tra gli organi costituzionali ha poi trovato l'arena del conflitto nella Corte costituzionale¹⁵, chiamata a pronunciarsi sulle principali violazioni dei procedimenti normativi, a partire dall'abuso della decretazione d'urgenza¹⁶ e dei profili critici della decretazione delegata¹⁷.

Per quanto concerne, infine, il profilo della semplificazione normativa ed amministrativa, il Prof. Alfonso Celotto individua senza mezze misure i profili problematici irrisolti da una continua opera di abbattimento e ricostruzione di regole e procedure di cui cittadini ed imprese ne farebbero volentieri a meno.

Rispetto alla dottrina che si è occupata dei temi affrontati dal volume del Prof. Alfonso Celotto, è opinione largamente condivisa che regole chiare, intelleggibili, ben formulate sono tra "i fattori chiave per la competitività dei Paesi e la loro capacità di attrarre gli investimenti"¹⁸. Regolazione e politica economica sono infatti

¹¹ Il termine è stato coniato da M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 2010.

¹² Su cui A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

¹³ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 195.

¹⁴ Su questo aspetto, mi si consenta un rinvio a L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in *www.forumcostituzionale.it*, 25 luglio 2016, nel quale indago sulle nuove forme di rappresentanza a partire dalla crisi dei partiti politici. Su tale ultimo tema, tuttavia, lo spunto è tratto da A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, p. 323 ss.

¹⁵ Per una ricognizione, ancorché limitatamente ai profili della qualità della legislazione, si consenta un rinvio al mio *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 201-234.

¹⁶ Su cui A. Celotto ben può essere considerato un *pioniere* con il suo *L'abuso del decreto legge*, Padova, Cedam, 1997.

¹⁷ A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002.

¹⁸ M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI e N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 11; U. KARPEN, *Law drafting and the legislative process: outline of a*

strettamente connesse poiché i vincoli normativi e amministrativi si riflettono inevitabilmente sui vincoli fiscali, oggi irrigiditi dalle recenti decisioni in sede europea messe in atto al fine di garantire la riduzione dei debiti pubblici dei Paesi dell'Eurozona.

Il ruolo assunto dalla pubblica amministrazione in un contesto del genere è certamente delicato, perché essa rappresenta una delle componenti essenziali del Paese e il luogo principale in cui il funzionamento si traduce in competitività.

Tuttavia, come si preoccupa di specificare continuamente il Prof. Alfonso Celotto, uno dei fattori deficitari che da una parte rendono difficile una rapida ripresa sta nel mal funzionamento degli apparati amministrativi pubblici che dovrebbero, viceversa, rappresentare il motore per il rilancio del Paese. A supporto delle tesi, è sufficiente consultare i rapporti dell'Ocse, della Bce, della Banca d'Italia o della Confindustria per rendersi conto di quanto sia importante la pubblica amministrazione, di quanto pesa e quanto costa laddove si traduce in pratiche inutili o corrotte nei suoi rapporti con l'economia, incidendo sul benessere delle famiglie e sulla vita delle imprese.

Vincoli, rigidità, oscurità si riflettono direttamente anche sulle imprese. Il rapporto *Doing business* 2019 stilato dall'International Financial Corporation della World Bank, vede l'Italia al 51° posto della graduatoria dei Paesi in cui è maggiormente semplice avviare un'impresa, ben lontana dalle potenze economiche mondiali¹⁹.

In aggiunta, secondo il rapporto Censis-Confindustria, *L'impresa di fare impresa*, per avviare un'attività in forma societaria è necessario espletare 9 diversi adempimenti amministrativi fiscali iniziali, con un impiego di almeno 13 giorni e un costo complessivo di 3600 €. Ciò significa che un imprenditore italiano parte già svantaggiato rispetto ai suoi principali concorrenti stranieri: i costi di *start-up* sono maggiori di ben 17 volte rispetto a quelli di un *competitor* inglese (207 €

training course for law drafters, in L. MADER e C. MOLL (ed.), *The learning legislator: proceedings of 7th congress of the European Association of legislation (Eal)*, 31st May – 1st June 2006, Baden-Baden, Nomos, 2009.

¹⁹ Il rapporto mette in chiara evidenza come la forte pressione fiscale e l'eccessivo carico burocratico amministrativo rallentano la produttività e la crescita economica. Il ranking prende in considerazione 10 *topics* dai quali si ricava il complessivo grado di regole che disciplinano l'attività d'impresa nel relativo Paese di riferimento. La situazione italiana, al di là della posizione occupata, è particolarmente preoccupante: soltanto in tre *aree* si sono registrati miglioramenti¹⁹ a fronte dei passi indietro registrati in settori chiave tra i quali *starting a business*, *paying taxes*, *resolving insolvency* che dimostrano le difficoltà del sistema economico, finanziario e burocratico

richiesti in media) e ben 11 volte la spesa richiesta in Francia (in media 310 €)²⁰. A ciò si aggiunga che in Italia, un'agenzia deve espletare ben 117 diversi passaggi presso gli uffici della pubblica amministrazione per costruire un immobile da destinare ad uso magazzino. Sono poi necessari ulteriori adempimenti burocratici per la registrazione o la trascrizione della proprietà di un immobile strumentale all'utilizzo di un'attività di impresa, mentre occorrono altri passaggi legali e amministrativi – 1500 giorni mediamente – prima di giungere ad una ingiunzione di pagamento e per definire un contenzioso civile in primo grado.

Il libro del Prof. Alfonso Celotto, nei diversi passaggi, descrive una pubblica amministrazione inefficiente, invasiva, incardinata al principio di legalità e al formalismo, che si ritiene autovincolata al rispetto della legge e solo in base ad essa va valutata.

La scienza del diritto amministrativo, da Santi Romano in poi, è diventata una scienza strettamente giuridica che si vuole sottomessa alla legalità, mentre dovrebbe essere inquadrata da una prospettiva diversa: il mondo della pubblica amministrazione è composto non soltanto da situazione giuridiche e da interessi protetti nel rapporto con lo Stato, ma anche di efficienza ed efficacia perché essa nasce come un apparato servente ai bisogni e agli interessi della collettività, opera al servizio della collettività a prescindere dal rapporto con i singoli, e la sua stessa esistenza – intesa come apparato che vive con le risorse della collettività – si giustifica unicamente se riesce a produrre i servizi necessari.

Questi, in sintesi, i temi su cui il Prof. Alfonso Celotto cerca di *accendere una spia*. Temi complessi dal punto di vista giuridico, ma resi al pubblico con una chiarezza tale che il volume, come già affermato in apertura, si apre ad un pubblico vasto e non limitato ai soli *esperti del settore*.

Rispetto alle questioni prospettate dall'Autore, quali vie di uscita praticabili?

In un contesto del genere, dove gli oneri amministrativi e fiscali imperversano su cittadini e imprese a causa di norme obsolete rimaste ancora in vigore, si rende necessaria preliminarmente la diffusione di una *cultura delle regole*²¹, migliorando la qualità della legislazione attraverso il rispetto delle regole di *drafting* formale e sostanziale²².

²⁰ Peggio potrebbe andare per la mera organizzazione di un mercatino di Natale (p. 75 ss.), per il quale è necessario “consultare dieci differenti amministrazioni e ottenere quattordici tra autorizzazioni, comunicazioni, permessi, intese, concerti, nullaosta e assensi”.

²¹ M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. Raveraira (a cura di) *Buone regole e democrazia*, Catanzaro, Rubbettino, 2007.

²² Sulle quali, si consiglia il più recente volume di A. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, ult. ed. 2019.

Oltre all'auspicio che il Prof. Alfonso Celotto ripone nella digitalizzazione delle procedure (p. 207 ss.), appare ineludibile una imponente opera di semplificazione²³ e di ridefinizione della struttura e del quadro regolatorio, attraverso la riduzione delle leggi in vigore la rivalutazione delle procedure di analisi e monitoraggio²⁴; utilizzare forme di valutazione preventiva dell'impatto che le leggi hanno non soltanto sull'attività dei cittadini e delle imprese, ma anche sul funzionamento della pubblica amministrazione; ottimizzare le prestazioni amministrative attraverso l'uso delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e dai sistemi informativi gestiti dai diversi soggetti coinvolti nelle procedure, rafforzando anche le competenze del personale; valutare l'efficacia *ex post* degli interventi di semplificazione attraverso la verifica della riduzione degli oneri informativi e degli oneri amministrativi causati da ipertrofia normativa ed eccessiva burocratizzazione, alla cui base sta l'annosa questione della difficoltà di individuare le precise linee di demarcazione delle competenze fra Stato e Regioni²⁵.

²³ Inaugurata anni fa, ma mai portata realmente ad attuazione. Lo stesso Prof. Alfonso Celotto critica l'attuazione del progetto c.d. *taglia-leggi*. Sul punto e con lo stesso spirito critico, si rinvia a M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglia-leggi»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 2009; N. LUPO e B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del «taglia-leggi»: per ora, molta immagine e poca sostanza*, in *Studi par. pol. cost.*, n. 161-162/2008; N. LUPO e R. ZACCARIA (a cura di), *La delega «taglia-leggi»: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Atti del seminario svoltosi alla LUISS «Guido Carli» il 1° aprile 2008, Roma, Aracne, 2008; F. MODUGNO, *Procedimento taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, n. 8/2009.

²⁴ Sulle possibili prospettive in tema di qualità della legislazione, si consenta un rinvio a L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, cit., in particolare pp. 233-256.

²⁵ B. CAROTTI, *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2012, p. 702 ss.; C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. ZACCARIA, (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2010; N. LUPO, *Dal regolamento alla legge. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, n. 3/2006, p. 400 ss.; C. MARZUOLI, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli, p. 241 ss.; L. SALAMONE, *La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti in campo nazionale e in campo regionale*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008, p. 396 ss.; S. SALVI, *La misurazione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2012, p. 696 ss.; A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli, p. 324 ss.; G. SORRENTI, *L'incerto sovrapporsi di «smaltimento» e «riassetto» nell'ultima stagione di semplificazione legislativa*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008, p. 363 ss.; L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008, p. 417 ss.