

## **CAMERA DEI DEPUTATI**

### **“Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo”**

*(istruttoria normativa e analisi di impatto, attuazione del programma di  
riordino e legge quadro in tema di fonti normative,  
accesso alle norme vigenti su Internet)*

Seminario promosso dal Comitato per la legislazione

*Palazzo Montecitorio - Sala del Mappamondo*

*6 dicembre 1999*



## I n d i c e

VIOLANTE Luciano, <i>Presidente della Camera dei Deputati</i> .....	1, 5, 7, 10, 13, 17, 19, 21
ANDREATTA Beniamino, <i>Vicepresidente del Comitato per la legislazione</i> .....	42
ANEDDA Gian Franco, <i>Comitato per la legislazione</i> .....	30
BASSANINI Franco, <i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio</i> .....	51
CANANZI Raffaele, <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera</i> .....	22
CERULLI IRELLI Vincenzo, <i>Presidente della Commissione consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa</i> .....	27
DE IOANNA Paolo, <i>Segretario generale della presidenza del Consiglio dei ministri</i> .....	32
DE RITA Giuseppe, <i>Presidente del CNEL</i> .....	5
DE SIERVO Ugo, <i>Coordinatore Osservatorio sulle fonti di Firenze</i> .....	10
FISICHELLA Domenico, <i>Vicepresidente del Senato della Repubblica</i> .....	56
MALINCONICO Carlo, <i>Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio</i> .....	35
MARONGIU Giovanni, <i>Comitato per la legislazione</i> .....	19
PATRIARCA Edoardo, <i>Forum permanente del terzo settore</i> .....	17
PATRONI GRIFFI Filippo, <i>Coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure</i> .....	38
SINISCALCHI Vincenzo, <i>Presidente del Comitato per la legislazione</i> .....	1, 22, 24, 27, 29, 32, 35, 38, 42, 45, 46, 48, 50, 51, 56, 58
TRINCIA Giustino, <i>Consulta delle Associazioni a tutela dei consumatori</i> .....	13
VESPERINI Giulio, <i>Direttore Osservatorio sull'attività normativa del Governo</i> .....	7
VILLONE Massimo, <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato (*)</i> .....	24

(\*) Testo non rivisto dall'autore.

Interventi al dibattito (\*)

BARBERIO CORSETTI Livia, <i>Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della pubblica istruzione</i> .....	46
LEANZA Umberto, <i>Capo del Servizio contenzioso del Dipartimento esteri del Ministero degli Affari esteri</i> .....	50
PANDOLFELLI Michele, <i>Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca</i> .....	48
TIVELLI Luigi, <i>Consigliere parlamentare distaccato alla Presidenza del Consiglio</i> .....	50
VOLPE Italo, <i>Ufficio legislativo del Ministero delle Finanze</i> .....	45

(\*) Testi non rivisti dagli autori.

PRESIDENTE VIOLANTE. Signori buongiorno. Ringrazio il Presidente Fisichella e tutti quanti voi di essere qui. Il programma dei lavori avrà alcune piccole variazioni determinate dalla particolarità della giornata e dal fatto che il prof. Cassese, per un piccolissimo incidente che ha avuto ieri, non potrà essere presente.

Io ascolterò i primi due interventi introduttivi poi, vi chiedo scusa, dovrò chiedere al Presidente Siniscalchi e al Presidente Andreatta di seguire i lavori.

Credo che alcuni di voi conoscano l'impianto di questi incontri. Sostanzialmente ci siamo resi conto che è necessario avere una forte interazione istituzionale tra Camera ed altri soggetti istituzionali, e tra i produttori di norme e gli utenti di norme, cominciando anche a stabilire un rapporto più stretto tra il Parlamento e tutte quante le altre sedi che producono ed interpretano le leggi ed i soggetti che sono tenuti ad applicarle e ad osservarle.

La logica che stiamo seguendo è quella di passare dal Parlamento come circolo ad un Parlamento che abbia invece una serie di relazioni e rapporti con tutti quanti gli altri soggetti che si occupano di norme.

La struttura della società italiana è cambiata; le strutture istituzionali sono cambiate; la nostra società, il nostro impianto, non è più di tipo piramidale, piuttosto a rete orizzontale. E' bene che ciascun soggetto abbia la capacità di entrare in dialogo e in rapporto con gli altri, senza pretendere di essere la sintesi di tutto; magari se è capace, farà la sintesi, ma, prima di farla, si tratta di capire bene che cosa sta accadendo intorno a lui e sulla base di questo, poi, modificare e integrare le proprie azioni tradizionali. Questa è un po' l'impostazione che abbiamo seguito.

Il primo intervento è quello del Presidente Siniscalchi.

SINISCALCHI. Signor Presidente della Camera, signor Vicepresidente del Senato, illustri relatori e partecipanti, onorevoli colleghi e amici, nell'introdurre i lavori di questo seminario rivolgo, a nome dell'intero Comitato per la legislazione, un saluto grato alle personalità ed agli studiosi che al seminario assicurano autorevolezza e spessore.

Oggi il Comitato per la legislazione istituito nella Camera dei deputati, su impulso del Presidente Violante, realizza un segmento nuovo della linea di sviluppo della sua attività: di promozione del confronto con tutti i centri impegnati sui temi della legislazione.

Pensiamo, infatti, di avviare forme nuove e più stabili di cooperazione e di comunicazione tra le istituzioni e la società, tra la scienza e le istituzioni, sul tema del funzionamento dei sistemi normativi, che è divenuto tra i più importanti, per lo sviluppo come per il cittadino comune che avverte sovente una sensazione di solitudine e di emarginazione nell'intricato sistema delle leggi.

Questo Comitato non è luogo per esercizio di poteri, ma la sua struttura paritetica e la sua collocazione nell'ambito della Presidenza della Camera, ne garantiscono la naturale

vocazione ad essere centro di riflessione, di dialogo e di concentrazione delle esperienze, ma anche quello di un orientamento possibile per i protagonisti dei processi di formazione e di riordino dei testi. Iniziative, come quella odierna, favoriscono momenti di sinergia e di comune impegno tra la politica, l'amministrazione, la società e la scienza.

I tempi previsti per gli interventi e per il dibattito consentiranno ovviamente soltanto di mettere sul tavolo esigenze prioritarie e problemi già definiti, che è possibile affrontare attraverso azioni delle istituzioni, degli organi politici e delle amministrazioni qui rappresentate, oltre che per offrire indicazioni su come migliorare soluzioni e progetti già in cammino e su come accelerarli.

Il seminario si concentra sulle cose che è possibile fare per migliorare in tempi brevi il funzionamento dei sistemi normativi: anzitutto attraverso il rafforzamento dell'azione di riordino e risanamento da tempo avviata (e che ha oramai una sua linea di continuità), inoltre attraverso il contemporaneo sviluppo di regole sulla formazione dei nuovi atti normativi mediante un reciproco rafforzamento delle norme legislative e dei regolamenti parlamentari (legge quadro e istruttoria normativa), che stabilizzino per il futuro l'azione di riordino, semplificazione e delegificazione, incanalando ogni nuovo atto normativo in percorsi ordinati; infine attraverso lo sviluppo della informatizzazione pubblica dei sistemi normativi, che ne assicuri la conoscibilità diffusa da parte dei cittadini e degli operatori.

Si tratta di progetti già avviati ed avanzati anche per merito delle iniziative del lavoro delle personalità che sono qui intervenute.

Il nostro intento è quello di verificare se su alcuni obiettivi già individuati e definiti è possibile ora unire le forze e accelerare il cammino.

Nel rapporto tra politica e amministrazione, pensiamo si debba assolutamente verificare: quali strutture amministrative, quale distribuzione dei compiti tra strutture centrali e settoriali del Governo, quali tecniche e professionalità all'interno di queste strutture, siano in grado di sostenere la realizzazione di questi compiti.

Un punto molto importante dell'incontro odierno va individuato dunque nel collegamento diretto tra i rappresentanti delle Camere e del Governo più impegnati sui temi della legislazione e i principali operatori, rappresentati dai responsabili degli uffici di coordinamento legislativo della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri. Agli operatori è infatti affidato il compito di dare concretezza esecutiva ai piani di attuazione dei progetti qui individuati, indicando anche le condizioni per la loro realizzabilità.

Ci sembra fondamentale che si realizzi una forte e reale collaborazione tra le strutture di coordinamento centrale e quelle dei singoli ministeri, senza della quale programmi di vasta portata e di lunga durata, come quello del generale riordino di sistemi normativi (per il pregresso e per il futuro) non sono perseguibili. Commissioni parlamentari e Ministeri sono sponde indispensabili di un confronto, che diffonda e renda partecipi i protagonisti dell'attività normativa nei diversi settori.

L'altra importante novità del seminario è offerta dall'incontro tra politica, amministrazione e rappresentanti di centri scientifici, parti sociali, associazioni, che

sono in grado di testimoniare la rilevanza oggettiva nella vita del paese, sul piano scientifico e su quello sociale, di problemi che gli operatori qui riuniti sono chiamati a discutere.

Il professor Cassese, autore di studi innumerevoli su questo argomento, ha di recente guidato uno studio organico e compiuto in materia: tre importanti volumi commissionati dalla Confindustria, a dimostrazione della importanza che le imprese produttive attribuiscono ai problemi di qualità e conoscibilità della normativa.

Il Presidente del CNEL esprime la rappresentanza istituzionale delle parti sociali grazie anche alla sua alta qualità di studioso.

Abbiamo poi invitato, per interventi di settore, i rappresentanti dei centri scientifici, che organizzano osservatori sulla legislazione. Essi sono naturali interlocutori per il Comitato, rappresentando un punto di vista generale e critico su tutto il campo dell'attività normativa.

Ed infine sono presenti le associazioni che possono essere considerate più rappresentative di interessi diffusi dei cittadini, e che possono quindi chiudere il cerchio di una ideale rappresentanza degli utenti delle norme.

Nella costruzione delle politiche di qualità della legislazione è infatti fondamentale il rapporto tra istituzioni e società. Il miglioramento del funzionamento del sistema normativo è interesse generale della collettività, oggetto di studio e di iniziative non solo da parte delle istituzioni, ma anche degli osservatori scientifici sulla normativa, delle parti sociali e delle organizzazioni rappresentative di interessi. Si tratta, ovviamente, di punti di vista diversi, spesso in rapporto di contrapposizione dialettica tra loro, ma la cui reciproca attivazione costituisce un presupposto imprescindibile per una efficace azione.

Il Comitato per la legislazione intende così costruire luoghi di incontro perché tutte queste forze possano agire insieme, sollecitare e sostenere lo sforzo istituzionale. Necessita un raccordo tra istituzioni ed esponenti della società civile a diverso titolo interessati alle polemiche della legislazione, su obiettivi concreti, di carattere organizzativo, finalizzati a rendere più efficaci i processi di riordino, formazione delle norme e loro conoscenza da parte dei cittadini.

Proprio a tale fine, tra le iniziative già avviate nell'ambito delle procedure previste dalla legge di semplificazione del 1999 e dalle recenti riforme dei regolamenti parlamentari, il Comitato ha individuato le iniziative già in opera che potrebbero essere realizzate nel corso del prossimo anno.

Si tratta in particolare di:

1) avviare un effettivo sistema di istruttoria tecnico-normativa.

Questo sistema non può trovare piena attuazione fino a quando presso tutte le amministrazioni pubbliche non inizieranno a funzionare gli strumenti di analisi e di verifica previsti dalla legge n. 50 del 1999. Il Governo dovrà definire i tempi e le modalità di effettuazione della analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e corredare tutti i propri atti di iniziativa legislativa con le informazioni relative alla

verifica dell'impatto di ciascun intervento sul sistema normativo, dando così seguito all'impegno assunto in occasione dell'approvazione da parte della Camera della risoluzione di indirizzo sul programma di riordino normativo.

2) sistemizzare le procedure per il riordino normativo.

Nel dare attuazione al metodo è importante che sia attivata una collaborazione fattiva tra le strutture di coordinamento specificamente preposte all'adempimento di tale compito e gli organismi di settore (commissioni parlamentari permanenti, uffici legislativi dei singoli Ministeri) in modo da fare del riordino una azione diffusa e non centralizzata. E' necessario poi garantire nel tempo la durata dei testi unici, evitando che essi siano oggetto di abrogazioni, modifiche e deroghe implicite. Ricordo a tal proposito che il Comitato per la Legislazione ha in più occasioni invitato le Commissioni ad adeguare il metodo di redazione dei testi normativi a questa esigenza raccomandando la tecnica della novellazione.

3) sul sistema delle fonti.

La moltiplicazione dei centri di produzione normativa e la diffusione delle potestà normative di rango regolamentare anche in capo a soggetti diversi dal Governo richiede un ripensamento complessivo dell'organizzazione del sistema delle fonti. In tal contesto si profila opportuno un intervento, di carattere costituzionale, che definisca l'ambito proprio della potestà regolamentare, eventualmente rinviando a legge ordinaria la riorganizzazione minima delle procedure di adozione degli atti regolamentari.

4) lanciare un progetto per la diffusione sulla rete Internet dei testi normativi.

Con la risoluzione approvata in occasione dell'esame del programma di riordino normativo la Camera ha lanciato questa iniziativa impegnando il governo a promuovere l'operatività di strumenti informativi che consentano la diffusione in rete dei testi normativi.

Il Seminario, secondo le linee ampiamente esposte nella nota introduttiva, precedentemente distribuita e alla quale mi riporto, si concentra su questi quattro obiettivi e sulle ragioni che possono dare ad essi forza politica grazie anche alle sollecitazioni che provengono alle istituzioni dal mondo scientifico e dalla società.

Il Comitato ritiene di assolvere così un compito di catalizzatore di volontà e di forze intorno ai problemi che la sua stessa esistenza e la sua quotidiana attività rappresenta.

Concludendo, faccio presente che sulla base delle risultanze di questo nostro incontro proporrò al Comitato di attivare le procedure previste dall'articolo 6 della legge 50 per richiedere al Governo, per il tramite del Presidente della Camera, un contributo di approfondimento tecnico sulla fattibilità degli obiettivi discussi oggi, e sui loro possibili sviluppi.

Sull'altro versante, ritengo che il Comitato debba mantenere i rapporti aperti con il seminario odierno, con gli osservatori scientifici e le organizzazioni sociali. A questo fine mi riservo di proporre nella relazione che chiuderà il mio semestre di presidenza, con il consenso del Presidente della Camera, di individuare canali attraverso i quali il Comitato possa essere un interlocutore più stabile delle parti sociali, tramite il CNEL, e



di tutte le organizzazioni scientifiche e sociali più attente al funzionamento dei sistemi normativi.

Così come, il Comitato si dichiara a mio mezzo pronto a prendere in considerazione tutte le proposte che saranno qui avanzate per rendere più organico e proficuo il dialogo, nell'intento di perseguire gli obiettivi di semplificazione e di chiarificazione legislativa che del Comitato sono ispirazione fondamentale in piena consonanza con le determinazioni della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti appartenenti all'Unione europea, con la legge 50/1999, e con le innovazioni recenti introdotte dal regolamento della Camera dei deputati.

Grazie e buon lavoro.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Siniscalchi. Ed ora possiamo passare agli interventi che avranno la durata di 7 minuti circa. Il primo è quello del professor De Rita. Prego.

DE RITA. La mancanza di Sabino Cassese mi obbliga ad un mestiere che non è il mio: quello di avviare la riflessione, mentre io sono incline ad essere un po' fazioso. Parto comunque da una frase del Presidente Violante quando dice che "il sistema non è più piramidale, ma è un sistema a rete".

Se il sistema è piramidale, il primato della legge, il primato della dimensione statale, il primato del rapporto Parlamento/Governo, il primato della produzione legislativa e quindi il primato di tutte le operazioni, perché quella produzione legislativa vada sul terreno – dalla valutazione di impatto alla comunicazione attraverso Internet – è assolutamente indiscutibile.

Se invece il sistema è a rete - e quindi è fatto da diversi circuiti, da diversi soggetti, da diversi interessi, da diversi conflitti - il cammino in Parlamento o Governo della produzione legislativa, che in qualche modo è autoreferenziale (anche se si degna di parlare di valutazioni di impatto) diventa meno importante; ma diventa la più grande, la più prestigiosa, la più alta ma non la sola delle produzioni normative. Ogni circuito in cui si svolge l'orizzontalità di un sistema tende ad avere un suo "statuto". Intitolerei questi sette minuti di riflessione "dalla Legge agli statuti".

Gli statuti sono quelli che regolano o che tendono a regolare dei circuiti diversi della società, con i loro processi, i loro soggetti, i loro interessi, le loro identità, sempre più complesse. Quando si dice - ripeto la frase del Presidente Violante - che il sistema non è più piramidale ma articolato e policentrico, si fa riferimento ad una concezione sistemica di tipo cibernetico e non di tipo meccanicistico. Si guardi a tal proposito il sistema dell'informatica, ormai non più accentrato su un grande calcolatore centrale, ma distribuito in singoli terminali che parlano tra di loro attraverso delle connessioni di software. Le connessioni di software in informatica corrispondono nella produzione normativa, agli statuti intermedi. Ogni circuito di software ha bisogno di uno statuto intermedio.

Una società complessa non è complessa perché non la capiamo, ma perché è fatta a strati, a circuiti, a soggetti diversificati; se non tagliamo a pezzi questa realtà e per ognuno dei circuiti diamo degli statuti, non ce la facciamo a governarla. Facciamo soltanto qualche esempio. Cosa significa, ad esempio, fare un discorso sul commercio elettronico. Il commercio elettronico sarà regolato da leggi dello Stato – certo, ce ne vorranno - ma il grosso sarà regolato da transazioni in circuiti in cui la codificazione dei premi-punizione sarà diversa. Come è già diverso lo statuto che regola le carte di credito. Ciascuno di noi che ne usa una sa che c'è un circuito normativo gestito dalle banche che ha anche i suoi premi-punizione: se per tre volte sbagli il numero personalizzato, la macchina si mangia la carta, e sei punito. Noi invece siamo ancora al fenomeno di quel disgraziato che ha fatto dodici anni di prigione, condannato a trentasei anni di prigione per falso in bilancio, per il quale si è scomodato addirittura il Presidente della Repubblica per una grazia. In America gli avrebbero semplicemente tolto la carta di credito, e non avrebbe potuto neppure andare in albergo, perché sapete che in America senza carta di credito non si dorme neppure in albergo.

Gli esempi possono continuare. Penso ad esempio a tutti i problemi della qualità dei prodotti e dei servizi, a cui le imprese sono estremamente interessate: si fanno ormai attraverso circuiti – si chiameranno ISO Novemila o altro – che hanno loro norme. Così come, a mio avviso, tutti i problemi della normativa tecnica - recepita in Italia con legge, ma è normativa tecnica che viene dall'Europa. Si tratta di normativa che una volta sarebbe stata regolamentare, oggi potrebbe essere addirittura prodotta dalle singole categorie (che possono disciplinare specifici settori) o dai singoli sistemi di impresa, con specifici statuti normativi. La stessa prospettiva si presenta per la regolamentazione delle professioni: se abbiamo circa 250 nuove professioni che incalzano per un riconoscimento, non è pensabile che esse siano regolabili tutte con legge, albo, ordine professionale; bisogna invece avere una cultura di regolazione incardinata nell'associazionismo professionale.

Potrei continuare, se penso a quello che avverrà con l'introduzione delle carte elettroniche in sanità, in assistenza, in tutta la dimensione delle prestazioni sociali.

Rispetto a questa tendenza alle molteplicità delle regolazioni, delle normative, dei software di singoli circuiti, noi sembriamo non solo fare resistenza, ma andare contro tendenza verticalizzando tutto in logiche legislative e statuali (siamo arrivati ad una regolazione contrattuale del telelavoro nel pubblico impiego ricondotta al potere della Corte dei Conti).

Comincio a pensare che tale resistenza e tale andare contro tendenza siano fattori non secondari di quella disaffezione che io noto nelle forze sociali e nei cittadini a quotare i propri interessi sul tavolo della legislazione generale. Non è soltanto la qualunquistica propensione a negare il primato della politica, è la consapevolezza di vivere (imprese, singoli, sindacalisti, professionisti) in uno dei circuiti che in orizzontale fanno la complessità di questo Paese e di volere per ognuno di quel circuito, il software adeguato, che non è un software che può scendere dall'alto.

Finisco perché i sette minuti sono finiti, però se oggi dovessi dare un parere, anche da parte del CNEL e delle forze sociali che in questo momento rappresento, consiglieri al potere parlamentare di pensarsi più come un promotore di statuti che come monarca di una funzione astrattamente compatta. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie al professor De Rita che ha colto perfettamente lo spirito di questo lavoro. Adesso l'intervento del professor Vesperini, che è il Direttore dell'Osservatorio sull'attività normativa del Governo.

VESPERINI. Le dimensioni, le cause e le conseguenze della ipertrofia legislativa sono ormai ampiamente note. Le indagini compiute dagli studiosi e in sede parlamentare hanno posto in evidenza i principali profili di questo problema. Non mi soffermerò, quindi, su questi aspetti. Il mio intervento riguarda, invece, i rimedi a questa situazione, ovvero quel complesso di misure che formano oggetto della politica di razionalizzazione normativa. Cercherò di fornire qualche rapido elemento di riflessione sul quando, come e perché questa politica abbia assunto rilevanza nell'ordinamento italiano.

Il problema dell'eccesso di legislazione, già avvertito nel secondo dopoguerra, assume maggiore evidenza in tutti i principali ordinamenti occidentali, nel corso degli anni ottanta quando la crisi delle istituzioni del benessere fa emergere le principali disfunzioni del sovraccarico legislativo e amministrativo. Nei principali paesi europei, nell'Unione europea, negli Stati Uniti e presso alcuni importanti organismi internazionali si compiono studi e si predispongono disegni per la riduzione della complessità normativa.

In Italia, la razionalizzazione normativa diventa obiettivo caratterizzante della funzione di indirizzo politico e parte qualificante del complessivo programma di riforma delle istituzioni, a partire dalla metà degli anni novanta. Tutti e cinque i governi che si sono succeduti dal 1993 ad oggi hanno assunto la razionalizzazione tra i propri obiettivi programmatici, sia pure con diversità di accenti. Nello stesso periodo, poi, e in misura crescente nel corso del tempo, sono state presentate, e in molti casi approvate, misure di principio per la delegificazione di interi settori, la redazione di testi unici di normative di particolare complessità, la deregolamentazione di attività imprenditoriali. Di recente, poi, la prima legge annuale di semplificazione ha previsto appositi uffici e apposite procedure per la semplificazione dei testi legislativi e l'analisi dell'impatto della regolamentazione. Iniziative nello stesso senso sono state adottate dal Parlamento, con le disposizioni del regolamento della Camera riguardanti la chiarezza e la coerenza normativa e quelle concernenti l'istituzione del Comitato per la legislazione, nonché con appositi atti di indirizzo approvati nelle scorse settimane dalla Camera stessa e dal Senato.

Solo pochi cenni sui risultati raggiunti. In estrema sintesi, la politica di razionalizzazione, malgrado gli importanti risultati ottenuti in alcuni settori, è ancora una politica annunciata, ma scarsamente realizzata. Le disfunzioni tipiche della

normazione, infatti, si sono ulteriormente accentuate in questi anni: si hanno sempre più leggi, e una normativa sempre più caotica, frammentaria e sovrabbondante. Tra il 1994 e il 1998, per esempio, si è prodotto in media circa un atto legislativo al giorno; essi contengono circa 11.530 articoli; per ogni norma abrogata se ne sono introdotte tre nuove; ogni atto legislativo contiene in media più di 32 rinvii ad altre norme; quasi tutte le leggi approvate hanno carattere permanente, anche quando devono risolvere problemi temporanei.

Qualche considerazione in più meritano le ragioni per le quali dagli anni novanta in poi la politica della razionalizzazione normativa è, comunque, entrata nell'agenda politica, anche perché in questo modo si possono individuare gli obiettivi di una tale politica. Devo precisare, peraltro, che le considerazioni che seguono sono, in parte analitiche, in parte prescrittive: rilevano tendenze in atto e, al tempo stesso, spiegano perché è importante che tali tendenze si consolidino.

Queste ragioni sono molte e complesse. Nel breve tempo a disposizione, posso solo osservare che esse sono di cinque tipi.

Un riordino della legislazione serve, anzitutto, all'efficienza delle istituzioni pubbliche: esso, infatti, rimuove una delle principali ragioni che inceppano il funzionamento del Parlamento; consente al governo di attuare il proprio programma, senza dover concordare con il Parlamento stesso tutti i provvedimenti più significativi; favorisce la flessibilità degli uffici amministrativi; asseconda il processo di trasferimento di competenze dal centro alla periferia; facilita, in generale, il compito dell'amministrazione e dei giudici.

Il riordino della legislazione, poi, è una conseguenza della moltiplicazione delle sedi di decisione. La crescita del diritto comunitario e la possibilità per le amministrazioni di dare ad esso diretta applicazione, l'affermazione del principio di residualità delle competenze statali e il trasferimento alle regioni e agli enti locali di un numero molto ampio di attribuzioni, la diffusione delle autorità indipendenti di regolazione costituiscono altrettanti elementi che favoriscono, al tempo stesso, la riduzione delle materie regolate dalla legge, lo sviluppo di una legislazione di principio, orientata in modo consistente a distribuire compiti tra i diversi uffici pubblici e meno condizionata dalla esigenza di dettare discipline analitiche e di dettaglio.

Verso la razionalizzazione normativa, poi, spinge la modifica avvenuta in questi anni del rapporto tra il Parlamento e il Governo, nel senso dell'ampliamento dei poteri di questo ultimo. Il riconoscimento di uno spazio di autonoma decisione al Governo e un conseguente allentamento dei vincoli derivanti da una legislazione troppo pervasiva costituiscono condizioni essenziali per il perseguimento degli obiettivi di stabilità ed efficacia del governo stesso.

La riduzione della complessità legislativa, ancora, è soluzione coerente con le politiche di liberalizzazione e di privatizzazione, perseguite in questi anni dal Governo e dal Parlamento, sotto l'impulso delle decisioni comunitarie.

Infine, come si desume anche dal documento della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti appartenenti all'Unione europea sulla tematica della complessità normativa,

la razionalizzazione serve ad assicurare “conoscibilità, trasparenza e responsabilità” alle decisioni del potere politico. In questo senso, essa realizza una importante condizione di sviluppo delle istituzioni democratiche.

Qualche breve considerazione conclusiva, con l’indicazione anche di qualche problema.

Innanzitutto, sul piano generale, la razionalizzazione normativa non è un problema di ordine tecnico-giuridico, ma è oggetto di una politica dei poteri pubblici. Essa è preordinata non solo al riordino dell’esistente, ma anche, e soprattutto, a porre un criterio di regolazione costante dell’esercizio dei poteri pubblici.

In secondo luogo, la razionalizzazione normativa è parte integrante di un processo più ampio di riforma delle istituzioni, connettendosi, di volta in volta, alle politiche di integrazione europea, decentramento, semplificazione ed efficienza delle amministrazioni, ridefinizione dei rapporti tra uffici politici e uffici amministrativi, privatizzazione e liberalizzazione. Questo è, al tempo stesso, ragione di forza, perché le diverse politiche si integrano l’una con l’altra, e di debolezza, perché la politica di razionalizzazione normativa soffre dei paradossi tipici di tutte le politiche di riforma amministrativa. Quello della scarsa visibilità, che rende difficile all’opinione pubblica cogliere con immediatezza i vantaggi di queste politiche e che rende le stesse, insieme, indispensabili e poco apprezzate. Quello dei tempi necessari per la loro realizzazione, superiori alla durata in carica di chi ha progettato le riforme stesse, le quali sono destinate, quindi, nel lungo periodo, ad uscire dall’agenda politica. Quello di essere perseguite dal Parlamento e dal Governo, ma di risolversi, perlomeno in via immediata, nella riduzione dei poteri del Parlamento e del Governo stessi e degli apparati che da essi dipendono.

La politica di razionalizzazione ha, inoltre, un carattere “trasversale”: non riguarda solo l’Italia, ma è politica propria dei principali ordinamenti occidentali; non riguarda solo il Parlamento, ma si impone a tutti i soggetti titolari di poteri di regolamentazione e di normativa; non è obiettivo proprio di un solo schieramento politico, ma è politica “bipartisan”, anche se questo profilo si apprezza più sotto il profilo diacronico, nel senso cioè che governi di diverso orientamento politico assumono costantemente la razionalizzazione delle leggi quale proprio obiettivo, che non sotto il profilo sincronico, dal momento che la minoranza parlamentare vede spesso nella politica di razionalizzazione un espediente della maggioranza di appropriarsi del monopolio di certe decisioni.

In quarto luogo, la politica di razionalizzazione normativa muta il ruolo del Parlamento. Per un verso, determina una contrazione degli spazi da esso occupati. Per un altro verso, induce a riqualificarne e ad articolarne diversamente i compiti: nel senso di sviluppare una disciplina di principio diretta, per lo più, ad assegnare compiti; nel senso di sperimentare nuove tecniche, alternative alla legge, per indirizzare e verificare l’azione dell’esecutivo.

PRESIDENTE. Grazie, professor Vesperini. La parola al Professor De Siervo, Coordinatore dell'Osservatorio sulle fonti di Firenze.

DE SIERVO. Mi sembra che nel documento di Lisbona vi siano due giudizi molto utili anche in riferimento alla nostra situazione: anzitutto, l'attuale complessità normativa è in parte irriducibile, poiché deriva "da ragioni strutturali di complessità della società contemporanea nelle economie più avanzate o più integrate"; in secondo luogo, non appare sufficiente un'opera pur indispensabile, di miglioramento tecnico, ma occorre garantire "condizioni di conoscenza diffusa e di effettiva responsabilità dei centri produttori di norme".

Ciò vuol dire che il sistema di produzione normativa deve essere migliorato anche in modo radicale, ma che sarebbe vano illudersi di tornare verso società caratterizzate dalla presenza di pochi, grandi ed organici testi normativi, frutto magari di procedimenti e soggetti sottratti alla dinamica politica e sociale. Occorre, invece, ridare davvero efficacia e responsabilità al sistema di produzione normativo necessario a questa complessa società nella quale viviamo e che viene governata tramite un sistema democratico, che dovrebbe essere caratterizzato da un ruolo informato ed attivo dei singoli e dei gruppi sociali anche in questo decisivo settore.

All'evidente crisi del nostro sistema di produzione normativo si era cercato di reagire con alcuni importanti processi di razionalizzazione sul finire degli anni ottanta, ad esempio con le disposizioni sui poteri normativi del Governo nella legge 400/1988, con l'adozione della legge 86/1989 sul recepimento della normativa comunitaria, con le stesse innovazioni dei regolamenti parlamentari per contenere l'anomala utilizzazione della decretazione d'urgenza. Ma se si sono così ottenuti alcuni risultati positivi, nel loro complesso questi rimedi si sono dimostrati inefficaci: basti ricordare l'impressionante abuso dei decreti-legge (fermato solo dalla sentenza 360/1996 della Corte costituzionale), le trasformazioni e disapplicazioni continue dell'art. 17 della legge 400 in tema di esercizio del potere regolamentare da parte del Governo, l'espansione quantitativa sia delle deleghe legislative che delle delegificazioni e le loro molteplici trasformazioni, il mutamento delle modalità di recepimento della normativa comunitaria, le ricorrenti modificazioni o deroghe delle diverse norme sulle fonti.

Su un piano formale la spiegazione di tutto ciò sta nella mancanza di forza giuridica di norme sulle fonti primarie contenute in fonti di pari grado, in assenza di una idonea copertura costituzionale; peraltro si sarebbe anche potuto ipotizzare che venisse a consolidarsi un'intesa convenzionale fra i diversi attori istituzionali e politici, supplendosi così, tramite prassi applicative uniformi, alla carente forza giuridica del nuovo sistema di produzione delle fonti. Ma ciò non è avvenuto, malgrado l'esistenza di un'intesa sostanziale, quanto meno nell'ultimo quinquennio, su alcune linee di fondo di modificazione delle regole di produzione e di razionalizzazione normativa: forte aumento dei poteri normativi del Governo (delega legislativa, delegificazioni, altri poteri regolamentari); largo riconoscimento di poteri normativi secondari anche ad altri soggetti istituzionali (statuti e regolamenti degli enti locali, delle autorità amministrative

indipendenti, degli enti pubblici); introduzione di strumenti di semplificazione normativa (denormativizzazioni e formazione di testi unici).

Ma innovazioni del genere, pur importantissime, rischiano di essere insufficienti se restano a livello di determinazioni revocabili o derogabili a discrezione della maggioranza politica contingente; anzi, in tal modo si edifica un sistema tanto confuso e fragile da essere sostanzialmente inadeguato agli stessi fini che ci si ripromette.

E' indubbio che nell'ultimo decennio è stato edificato un sistema di produzione normativo del tutto diverso da quello del quarantennio precedente, solo se si pensa che ormai i decreti legislativi hanno superato per numero ed importanza le leggi del Parlamento, che le delegificazioni autorizzate sono numerosissime e vengono inserite ormai in modo quasi usuale nelle più diverse leggi, che il Governo ha ricevuto una larghissima delega per l'adozione di testi unici in numerose ed enormi materie.

Ma ciò con costi ed incertezze crescenti.

Anzitutto perché si è alterato lo stesso quadro costituzionale dei procedimenti di produzione normativa (per quanto ridotto esso sia): basti qui accennare al fatto che la vera e propria riserva di regolamento organizzativo creata in tutta la pubblica amministrazione dal nuovo quarto comma bis dell'art. 17 della legge 400 (quale configurato dalla legge 59/1997 e dal D.Lgs. 80/1998) può trovare un fondamento costituzionale solo in una lettura radicalmente innovativa degli artt. 95 e 97 della Costituzione, oppure può pensarsi all'attuale delega legislativa alla formazione di nuovi tipi di testi unici in molteplici materie, prevista dall'art. 7 della legge 50/1999, che sembra fondarsi su un modello di delega diverso da quello previsto dall'art. 76 Cost.; ma si pensi anche alla sostanziale mancanza di adeguate determinazioni di materie e principi in troppe ipotesi nelle quali si è autorizzata la delegificazione ed alla tendenza ad attribuire a questi regolamenti la funzione abrogatrice di disposizioni primarie.

Inoltre emergono non rare tendenze di parti del sistema istituzionale a sfuggire alle regole ed ai vincoli derivanti dalle leggi sulla produzione normativa: se subito dopo la legge 400 si è manifestato il fenomeno della cosiddetta fuga dal regolamento e cioè la tendenza ad adottare contenuti regolamentari tramite meri atti amministrativi, adesso abbiamo addirittura leggi che affermano la natura non regolamentare di determinati atti normativi (le norme organizzative sotto le strutture dirigenziali generali, ai sensi dell'art. 17, co. 4 bis legge 400 e D.Lgs. 80/1998; l'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio e perfino le sue norme derogatorie in materia di contabilità, ai sensi dell'art. 9, co. 7 del D.Lgs. 303/1999), oppure che autorizzano il Governo a decidere discrezionalmente se disciplinare determinati oggetti in via regolamentare od in via amministrativa (si veda per tutti l'art. 4, co. 8 della legge comunitaria). Né mancano decreti legislativi che autorizzano largamente delegificazioni a favore di organi governativi o di autorità amministrative indipendenti, senza che di ciò si trovi traccia nella legge di delega.

Tutto ciò può far sorgere facili contestazioni in punto di legalità.

Ma anche ponendosi dal punto di vista dei singoli cittadini o delle forze sociali, il panorama non appare incoraggiante o migliorato rispetto al passato: penso al

moltiplicarsi dei processi normativi e dei soggetti titolari, all'incertezza della forza giuridica dei diversi atti normativi, alla stessa permanente continua sovrapposibilità della volontà parlamentare a precedenti determinazioni difformi (il legislatore che legifera in materia già delegificata, la norma sulla produzione derogata caso per caso, la legge "figlia" che innova la legge "madre"). E, più in generale, non può certo ignorarsi che mentre si operano tutti questi spostamenti di poteri normativi verso il Governo od altri soggetti di governo, il Parlamento continua a disciplinare con legge anche modesti ambiti materiali, mediante "leggi fotografia" o, più comunemente, con disposizioni inserite negli enormi "conglomerati legislativi" adottati come leggi di accompagnamento delle leggi finanziarie o come grandi leggi intersettoriali.

Ma penso anche ai modesti miglioramenti qualitativi e quantitativi (si vedano, ad es., i dati sui non molti regolamenti di delegificazione finora emanati) in seguito allo spostamento di tanti poteri normativi.

Occorre anzitutto che mutino vecchie mentalità a livello burocratico: ad esempio, si è dovuto ricordare (evidentemente essendosi registrate molte resistenze) la necessità di una buona istruttoria legislativa da parte degli organi ministeriali; e ciò mentre la legge 50/99 ha previsto la necessità anche dell'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Soprattutto emerge il problema, assolutamente decisivo, dell'esistenza di un'efficace e autorevole struttura legislativa del Governo: su questo piano certo è molto importante la creazione del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio, presso il quale si incardinano anche l'Osservatorio sulle semplificazioni ed il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. Semmai potrebbe notarsi criticamente che questo importante processo istituzionale sembra potersi dedurre in modo solo indiretto per il concatenarsi (un po' clandestino) delle diverse strutture, mentre le regole di funzionamento e la composizione di questi nuovi organi consultivi dovrebbero essere assai meno riservate di quanto finora sia.

Eppure se tutti noi conosciamo bene quali sono gli organi ed i procedimenti legislativi del Parlamento, non sempre conosciamo con adeguata precisione quali sono gli organi ed i procedimenti effettivi mediante i quali vengono posti in essere gli (ormai tanti ed importantissimi) atti normativi affidati alla competenza del Governo e dei Ministri. Ma da questa trasparenza dipende sia la responsabilità politica nell'adozione di fonti primarie o secondarie, sia la valutazione dell'adeguatezza professionale nella redazione tecnica delle fonti.

Sembra quindi evidente la necessità di urgenti interventi: non si parte certo da zero, ma occorre dare anche stabilità ed organicità alle tante modificazioni intervenute mediante frammentarie modificazioni legislative od opportunamente introdotte dai regolamenti o dalle prassi parlamentari (si pensi allo stesso Comitato per la legislazione).

Rivelatore della consapevolezza a livello parlamentare di questi problemi mi sembra il testo unificato di alcuni progetti di legge in tema di produzione normativa, elaborato nell'ambito della Commissione affari costituzionali della Camera: qui si trovano, infatti, alcune risposte a molti problemi finora sorti.



Al di là dell'opinabilità di alcune specifiche disposizioni inserite in questo testo (e di cui semmai si potrà parlare in altra sede), credo che il rilievo di fondo che un testo del genere suscita, riguarda la sua sicura insufficiente efficacia, ove non preceduto da una pur puntuale modificazione costituzionale che garantisca un rafforzamento sul piano giuridico per quella che sarebbe una legge generale sulla produzione normativa. Proprio l'esperienza fatta anche nell'ultimo decennio sta, infatti, a confermare la sostanziale inefficacia giuridica delle disposizioni sulla produzione normativa inserite in una mera legge ordinaria, malgrado che su un piano puramente teorico si possa anche cercare di sostenere la tesi opposta. Del pari è da dirsi in riferimento alla speranza di irrigidire questo tipo di legge utilizzando la debole e discutibile tecnica della sua abrogabilità solo in via espressa.

Molti problemi possono trovare un' almeno parziale soluzione in innovazioni dei regolamenti e delle prassi parlamentari (la semplificazione normativa la si fa anzitutto a livello parlamentare, così come la riduzione della continua modificazione dei testi legislativi), in opportuni moduli collaborativi fra i diversi organi costituzionali, anche in mere iniziative organizzative (a quando un archivio pubblico delle fonti normative vigenti?). Solo però un organico intervento normativo legittimato a livello costituzionale può completare il processo istituzionale di razionale riforma della produzione normativa, magari prevedendo anche alcuni nuovi procedimenti di produzione fondati su una stretta collaborazione fra Governo e Parlamento, che difficilmente potrebbero essere altrimenti realizzati, in assenza di una legittimazione a livello costituzionale (si pensi, ad esempio, ai procedimenti relativi alle delegificazioni "forti", ai procedimenti speciali di "manutenzione normativa", alle deleghe legislative finalizzate alla formazione continua di testi unici). Potrebbe dirsi che occorre passare al ripensamento ed al consolidamento dei processi di trasformazione finora sperimentati.

PRESIDENTE. Grazie. Al panorama così completo fatto dal professor De Siervo, si può aggiungere una preoccupazione che abbiamo rilevato nei testi dei decreti legislativi, cioè una normativa molto di dettaglio; talmente di dettaglio da essere superiore al dettaglio che in genere ha anche la legislazione di origine parlamentare.

Questo deriva forse anche dall'abitudine delle pubbliche amministrazioni a fare una regolamentazione molto specifica, piuttosto che andare per regole generali. E' un altro dei problemi determinati dal passaggio da un vecchio ad un nuovo sistema di produzione normativa. Cedo la parola al dottor Trincia della Consulta delle Associazioni a tutela dei consumatori. Prego, ora passiamo agli utenti.

TRINCIA. Desidero, anzitutto, rivolgere un saluto e un ringraziamento particolari al Presidente della Camera dei Deputati, onorevole Luciano Violante, per questa iniziativa e per l'invito rivolto al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti a prendervi parte contribuendo alla riflessione.

Non ci sfugge l'importanza di questo seminario e la stessa novità di questo nostro coinvolgimento che esprime la volontà di un dialogo e di una ricerca comune anche con

i non addetti ai lavori per migliorare l'efficacia, la pertinenza e quindi l'impatto del processo normativo nel nostro Paese.

Il C.N.C.U., presieduto su delega del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato dal dottor Antonio Liroso, è stato istituito con la legge 30 luglio 1998, n. 281 ed è composto, dai rappresentanti delle 14 principali organizzazioni civiche di tutela dei consumatori e degli utenti operanti nel nostro Paese, oltre che di un rappresentante della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Ci tengo a precisare che con questa legge, con le sue luci e le sue ombre, frutto anche del lavoro più che decennale delle associazioni dei consumatori e degli utenti e varata anche grazie all'impegno dello stesso Presidente Violante, l'Italia ha colmato il gap normativo sul versante della tutela dei consumatori e degli utenti che la separava da molti Paesi dell'Unione europea.

Sul tema "come porre il cittadino, il consumatore, al centro del processo normativo in quanto suo primo destinatario?", più che delle risposte e delle soluzioni desideriamo proporre in questa sede alcuni spunti di riflessione, dei suggerimenti, e delle possibili iniziative che forse potrebbero essere comuni.

Il concetto stesso di processo normativo suggerisce, anzitutto, di distinguere quattro diverse fasi: definizione dei contenuti; scrittura; attuazione e revisione periodica della norma.

Per quanto riguarda la definizione dei contenuti delle norme, è fondamentale sottolineare l'importanza di un'adeguata fase di ascolto e di interpretazione, da parte del legislatore, delle istanze, delle richieste, delle esigenze da cui può scaturire la necessità di una certa normativa. Le leggi servono se i loro contenuti sono davvero utili e necessari per i cittadini e per l'interesse generale del Paese. A volte, invece, sul legislatore sembrano prevalere pressioni e approcci di carattere molto tecnico e comunque di scarso respiro.

Non è facile, dal nostro punto di vista, avere un dialogo, un confronto approfondito e non dispersivo, con il legislatore e questo accade a livello nazionale, regionale e locale. E' però anche giusto ricordare che proprio a partire dall'adozione della legge n. 281/98 prima e della legge 50/99 poi, su questo punto non si deve partire da zero. Infatti, dal punto di vista del metodo della consultazione delle stesse associazioni dei cittadini - nella fase preventiva e successiva di controllo - abbiamo ormai a disposizione strumenti significativi come lo stesso osservatorio sulle semplificazioni (previsto appunto dalla legge n. 50/99) che vanno ormai resi pienamente operativi. Ci sono a questo riguardo esperienze già realizzate che vanno solo fatte crescere e incoraggiate. Faccio due esempi concreti che ci riguardano direttamente. La consultazione tempestiva effettuata con il C.N.C.U. ha permesso ad esempio al Governo di giungere al rapido recepimento - primi in Europa - della Direttiva comunitaria sulle vendite a distanza e di presentare un disegno di legge sulle polizze assicurative per le auto che contiene profili molto dettagliati, a maggior garanzia degli utenti, per quanto concerne le diverse polizze assicurative.

Sarebbe in ogni caso molto interessante svolgere una ricognizione accurata su quali siano effettivamente i passaggi che conducono ad assumere certi contenuti come meritevoli di normazione e sulla misura in cui incida davvero il punto di vista del cittadino comune rispetto ad essi.

In relazione a ciò sarebbe molto utile anche formulare nuove e più snelle procedure di consultazione preventiva e di accesso ai testi delle stesse proposte legislative. Penso qui alle enormi opportunità offerte agli stessi cittadini dalla società dell'informazione. Internet, ad esempio, può costituire uno strumento di accesso alle informazioni e di trasparenza su tutta l'attività normativa di particolare rilevanza.

Per quanto riguarda la fase della redazione materiale della norma, la domanda prevalente è quella di avere testi più leggibili. I problemi più evidenti, le carenze principali da colmare, sono almeno di quattro tipi:

- il linguaggio usato, davvero il più delle volte comprensibile solo a pochi, per l'abuso di termini involuti ed eccessivamente tecnici;
- la qualità del testo, dove sono rilevabili carenze o incoerenze interne;
- la pesantezza delle norme, a volte poco trasparenti anche per la densità dei rinvii legislativi;
- il dislivello rilevabile tra le norme di recepimento delle direttive comunitarie - spesso trasposte quasi automaticamente - che sono di più facile comprensibilità e le altre norme varate ordinariamente. Sul recepimento delle direttive comunitarie il C.N.C.U. il 20 ottobre scorso, nel corso di un'audizione, ha consegnato alla XIV Commissione della Camera dei Deputati un proprio documento che metto qui a disposizione. Mi limiterò solo a dire che poiché oggi buona parte del nostro diritto e delle leggi sono di diretta derivazione delle decisioni e delle norme adottate a Bruxelles e a Strasburgo, allora è forse ipotizzabile nella riorganizzazione dei sistemi normativi a partire proprio dalle norme di derivazione comunitaria che già di per sé riflettono modelli di normazione diversi dal nostro.

Per porre rimedio, o almeno ridurre, questo tipo di limiti che in definitiva contribuiscono non poco al processo di estraniamento del cittadino dal processo normativo, si potrebbero sperimentare e/o intensificare delle piste di lavoro basate:

- sull'adozione di alcuni testi unici (di tipo ricognitivo-integrativo) che consentano, attraverso un adeguato coordinamento legislativo, di raggruppare per grandi temi aree normative di rilevante impatto sociale. Penso, ad esempio, a quanto sarebbe importante varare il testo unico delle norme sulla tutela dei consumatori in Italia: abbiamo già 15 o 16 direttive comunitarie al riguardo che sono state recepite dal nostro Paese;
- il ricorso a dei *focus groups* - con soggetti esterni all'attività normativa in senso stretto - per sottoporre testi di particolare rilevanza ad una qualche forma di feedback, riguardo solo la comprensibilità dei testi stessi, prima della loro definitiva adozione;

- l'introduzione, a partire dal modello sperimentato con le direttive comunitarie, dello strumento del "considerando", cioè di una relazione introduttiva che fornisca una sorta di interpretazione autentica preventiva della norma e che entri a far parte del suo stesso corpus;
- la redazione, come per altro già previsto dalla legge n. 50/1999, di una relazione istruttoria su ogni disegno di legge, riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici che ne deriverebbero per i cittadini e al loro eventuale impatto sull'apparato normativo esistente;
- la redazione di note esplicative, scritte nel linguaggio più comprensibile, per accompagnare e rendere più accessibile ai cittadini le normative e le decisioni più rilevanti adottate dal Parlamento (sull'esempio di quanto avvenuto grazie all'allora Ministro della Funzione Pubblica per le normative sulla semplificazione amministrativa, sul decentramento e sulla autocertificazione).

Per quanto riguarda le altre due fasi a cui ho fatto cenno, quella della attuazione e della revisione periodica delle norme (quest'ultima forse meno curata nel nostro Paese), per riportare il cittadino al centro del processo normativo, è necessario più che altro avviare una vera e propria *partnership* tra le istituzioni parlamentari e il variegato mondo della cittadinanza e dell'associazionismo. Certo, per attuare le norme molto può fare la formazione degli operatori pubblici, cioè la conoscenza delle leggi, il rispetto delle procedure e dei termini da queste fissate, la chiarezza e la coerenza dei regolamenti attuativi. Tutto ciò però non basta e soprattutto non accade automaticamente. Per questo occorre riconoscere un ruolo importante anche ai cittadini attivi, cioè a coloro che si rendono disponibili ad esercitare poteri e responsabilità e non solo diritti e doveri.

Un esempio di particolare attualità mi sembra essere quello della semplificazione delle norme che costituisce un indubbio motivo di merito dell'azione governativa degli ultimi anni. Bisogna fare qui molta attenzione proprio dal punto di vista dei cittadini. Infatti, l'azione di semplificazione, collegata alla delegificazione e dunque al ricorso alle norme regolamentari, può paradossalmente complicare anziché semplificare la vita dei cittadini. L'aumento degli atti normativi e dei livelli di regolamentazione (da parte di governo, ministeri, regioni, comuni, camere di commercio), infatti, può determinare una moltiplicazione di regole che rischiano di disorientare e confondere maggiormente il cittadino. E' allora indispensabile - se si vogliono evitare paradossi - accompagnare questa meritoria azione di semplificazione e di delegificazione con intense campagne di informazione, di comunicazione e di assistenza nei confronti dei cittadini. Il problema principale da affrontare è infatti quello di favorire un cambiamento culturale sia nei pubblici dipendenti che nei cittadini. Ed è proprio qui che può risultare decisivo il coinvolgimento attivo delle stesse organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini.

La promozione di forme di *partnership* tra le associazioni dei consumatori e le pubbliche amministrazioni, avendo a riguardo proprio il processo normativo, andrebbe sviluppata attraverso la realizzazione di progetti di pubblica utilità che potrebbero avere come oggetto, ad esempio:

- l'informazione, la comunicazione e l'assistenza ai cittadini: molti cittadini ancora non sono a conoscenza di quali siano i loro diritti fondamentali nei confronti delle amministrazioni pubbliche (es. la legge n. 241/90, a circa dieci anni dalla sua adozione) o delle opportunità offerte dalla più recente regolamentazione sullo sportello unico (sulle attività produttive) e su come sia organizzata la pubblica amministrazione.
- l'assistenza e la consulenza ai cittadini: gli episodi che sono stati recentemente segnalati sulle false autocertificazioni, suggeriscono non solo la necessità di fare i controlli e di intervenire duramente su coloro che consapevolmente dichiarano il falso, perpetrando un'autentica truffa, ma anche di assicurare un'adeguata consulenza ed assistenza ai cittadini, appartenenti soprattutto a particolari categorie sociali, sulle modalità di compilazione delle autodichiarazioni.
- il monitoraggio sulla accessibilità e sulla qualità della legislazione: avvalendosi della raccolta d'informazioni civiche (quelle prodotte direttamente dai cittadini comuni), sulla carenza d'informazioni e sui casi di mancata applicazione delle norme, ecc.

Alcuni dei temi che ho esposto vengono trattati nell'interessante documento di base predisposto per questo seminario dall'onorevole Siniscalchi e credo che la strada che vi è tracciata sia quella giusta: ora occorre solo definire nel concreto metodi di lavoro, soggetti da coinvolgere e azioni pilota da sviluppare. Noi siamo disponibili a fare la nostra parte.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie. Quanto alle false autocertificazioni, forse il numero andrebbe rapportato al numero dei falsi certificati, di cui dicevamo prima, per avere un quadro di comparazione adeguato. Cedo la parola al Dottor Patriarca, per il Forum permanente del terzo settore. Prego.

PATRIARCA. Anzitutto un ringraziamento al Presidente della Camera, onorevole Violante, per l'invito a questo seminario: è per noi motivo di grande soddisfazione e, nel contempo, un forte richiamo al nostro impegno e responsabilità come Forum Permanente del Terzo Settore.

Siamo una realtà cresciuta che raccoglie oggi più di ottanta soggetti tra associazioni, movimenti di volontariato, cooperative, organismi di mutualità, fondazioni. Una realtà ricca e variegata, proveniente da aree culturali diverse, unite da alcuni valori e su alcune priorità sentite da tutti urgenti per l'intero Paese; una realtà che ha saputo costruire sul territorio una fitta rete di collaborazioni e progetti.

Vorrei proporre alcune brevi riflessioni sul tema di questo seminario.

L'attuale quadro politico non ci pare confortante; è un quadro che può allontanare i cittadini dalla politica, percepita come superflua e inutile, in difficoltà a comunicare le priorità su cui richiamare l'attenzione e concentrare le migliori energie del paese. Per

parte nostra, più volte le abbiamo comunicate e devo dire, con rammarico, quasi sempre inascoltati.

Il principio di sussidiarietà indicato nei nostri documenti principio orientatore per la produzione legislativa e per le riforme costituzionali e amministrative, è tuttora poco praticato, nonostante le numerose dichiarazioni. Una sussidiarietà che non immagina uno stato defilato, anzi. Ne richiama piuttosto le funzioni nobili che gli sono riconosciute: funzione di regolazione e di controllo; di tutela dei diritti, soprattutto dei cittadini più deboli, e di programmazione in concerto con i soggetti del privato e privato sociale.

Le semplificazioni legislative potranno procedere più celermente solo se si accetteranno le potenzialità progettuali e di protagonismo serio e responsabile delle formazioni sociali. Prevale tuttora la logica del controllo e del sospetto. Emblematico, in tal senso, il dibattito sulla cosiddetta Authority del Terzo Settore. Si scontrano due diverse filosofie: da una parte il Ministero delle Finanze che immagina un organismo più proiettato sulle funzioni di controllo; e dall'altra, il vasto mondo del Terzo settore, che senza volere attenuare le doverose e auspicabili funzioni di controllo, vorrebbe fossero anche presenti anche quelle di promozione, di regolamentazione, di consulenza e di monitoraggio. Insomma, vorremmo istituzioni più amiche delle formazioni sociali, che ne riconoscano il ruolo e ne favoriscano lo sviluppo.

E' auspicabile si accorcino i tempi di attuazione concreta delle tante leggi approvate: i tempi di approvazione dei regolamenti/decreti attuativi diventano talune volte biblici. In tal modo si frustrano le aspettative e le attese dei cittadini. Ricordo il regolamento attuativo della legge sull'immigrazione, quello sull'Agenzia del Servizio civile, quello sulle piccole e medie imprese sociali, quella sull'Authority del Terzo settore.

Proponiamo di calendarizzare con più cura i processi decisionali che coinvolgono altri soggetti oltre al circuito tradizionale Governo-Parlamento. Convocazioni non calendarizzate nei tempi dovuti, convocazioni dell'ultima ora non aiutano la presenza di realtà "leggere", ma con alto valore aggiunto, delle nostre organizzazioni. Un esempio per tutti: se il documento di programmazione economica finanziaria è lo strumento di sintesi e di riconduzione ad unità di tutto, gli interventi in materia di finanza pubblica e di sviluppo economico sociale, perché non prevedere una sessione estiva con le parti sociali, ben preparata anche nelle metodologie di lavoro, per individuare le priorità del triennio successivo e quelle della finanziaria? Perché concentrare il dibattito solo sugli ultimi mesi dell'anno? L'individuazione delle priorità darebbe al percorso della Finanziaria un tono più alto, un momento di vera e propria progettazione politica. Impegnerebbe le parti sociali a concentrarsi sugli aspetti più fondanti e offrirebbe al Governo un quadro complessivo delle letture che provengono dalla società civile. Tutto ciò nel rispetto delle prerogative e delle responsabilità di ciascuno, senza confusioni e fraintendimenti.

Perché non prevedere in Parlamento uno "sportello unico" per la società civile organizzata che garantisca un supporto informativo attivo (ti offro le informazioni ma ti aiuto anche leggerle) e non solo passivo (ti do le informazioni)?

Occorre procedere con più decisione alla semplificazione e alla delegificazione, più di quanto sia stato fatto fino ad oggi. La produzione legislativa abbia il coraggio di utilizzare un linguaggio vicino al cittadino: i richiami ai commi, i “considerato che..” o i “visto il...” sono talvolta più lunghi del testo, non aiutano la comprensione. E poi continuare sulla via intrapresa dei testi unici.

E infine una raccomandazione: occorre accompagnare il decentramento dei poteri alle Regioni, Province e Comuni con un piano di formazione per il personale amministrativo locale: talvolta buone leggi (vedi la 285) hanno trovato difficoltà di applicazione per l’incapacità a costruire modalità nuove di lavoro e di rapporti con il Terzo settore; modalità più incentrate sul progetto, sugli obiettivi, sulla verifica dei risultati, piuttosto che sul rispetto burocratico del processo istruttorio.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Patriarca. Infine, per questa prima fase, interviene il professor Marongiu. Prego.

MARONGIU. Signor Presidente, maggiore efficienza, maggiore trasparenza, maggiore semplicità. Riterrei quasi naturale che in questi primi approcci si affrontasse il problema da questa particolare prospettiva: ciò che dobbiamo fare perché il sistema migliori. Io svolgerò qualche brevissima considerazione attinente al sistema tributario e dirò ciò che bisogna fare perché questo sistema funzioni, il sistema che ci siamo dati, il sistema che abbiamo voluto. Qual è il sistema che ci siamo dati e il sistema che abbiamo voluto? Se noi dovessimo distinguere la storia dell’ordinamento tributario italiano dall’unità d’Italia – e non si spaventino, perché lo dirò in cinque parole – noi potremmo distinguere tre grandi periodi.

Vi è stato un primo periodo nel quale il contribuente per fare, per pagare, per adempiere ai propri doveri non doveva fare nulla. Questo periodo va dal 1861 e dall’unità d’Italia alla dichiarazione Vanoni. Dalla dichiarazione Vanoni fino a metà degli anni 70 il contribuente deve cominciare a fare qualcosa; perlomeno tutti gli anni una dichiarazione dei redditi. Il costo dell’obbedienza incomincia a salire: per pagare bisogna fare. Questo sistema, che è diventato un sistema tributario di massa, sarebbe rimasto paralizzato se un illustre Ministro delle finanze, del quale non è il caso di fare il nome perché tutti lo individueranno, a metà degli anni 70 non avesse inventato l’autotassazione. Non era più sufficiente la dichiarazione Vanoni, perché la dichiarazione Vanoni andava letta dalla burocrazia che doveva leggere, capire, litigare, predisporre il ruolo e in buona sostanza si addossava ancora il 70-80 per cento delle operazioni relative all’applicazione di questo particolare settore, che interessa ovviamente imprenditori, cittadini. Il sistema si sarebbe paralizzato di fronte a 20 milioni di dichiarazioni Iva e imposte dirette. Ed è così che facciamo il nome: l’onorevole Bruno Visentini trasferì il carico degli adempimenti formali dalle spalle della pubblica amministrazione alle spalle del cittadino. Il 75 per cento del gettito tributario oggi deriva da un fare del contribuente. Questo fare costa. Per pagare bisogna fare. Per fare bisogna pagare. E’ il costo dell’obbedienza fiscale.

Allora che cosa bisogna dare a questo contribuente, a questo cittadino che alimenta le casse dello Stato per il 75 per cento ogni anno, senza coinvolgere la pubblica amministrazione? Bisogna dare stabilità. Solo la stabilità, perché la stabilità della parte formale dell'ordinamento giuridico consente la ripetitività dei comportamenti applicativi, perché dietro ogni norma fiscale c'è un fare: fai la dichiarazione, fai un versamento, rispondi a un questionario, fai una visita agli uffici, fai, fai. Sono stati calcolati in migliaia di miliardi i costi dell'obbedienza fiscale. E allora ecco che la stabilità diventa la condizione non perché questo sistema migliori, ma perché funzioni effettivamente, perché alla stabilità consegue la ripetitività, e ogni utente trova nella ripetitività dei comportamenti quelle certezze che nessuna consulenza più è in grado di dare. E' la ripetitività dei comportamenti che lo conforta; per dirla con le parole dei nostri nonni, dal 1949 al 1964 si diceva: faccio la Vanoni; Vanoni morì nel 1956 ma l'ordinamento era così stabile che si continuava a fare una dichiarazione che prendeva nome da un Ministro che era defunto nell'ormai, purtroppo, lontano 1956.

Ma questa stabilità, che garantisce quindi il miglioramento, mi consenta di aggiungere, signor Presidente, che soddisfa anche altri grandi valori di democrazia. Un ordinamento tributario giuridico-formale che muta *ad horas*, giorno dopo giorno, settimana dopo settimana, in realtà svilisce la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione. Perché quando le sentenze della Corte di Cassazione intervengono alcuni anni dopo che la norma interpretata è già stata abrogata almeno quattro o cinque volte, è evidente che quelle sentenze si annoverano alla storia del diritto tributario, ma non costituiscono più il punto di riferimento per una interpretazione nei fatti di quella norma generale astratta che il legislatore ha posto. Vi è quindi un deficit nel gioco democratico.

Ma il deficit del gioco democratico si acuisce ove si consideri che la legislazione tributaria è molto spesso superanalitica – come lei ricordava o come ricordava qualcuno poco fa con riguardo ad altri settori - tant'è che viene vanificata la stessa esistenza della Corte Costituzionale, che non può che esaminare le questioni a livello di principi.

Quando non esiste più una nozione di reddito, ma il reddito si sfilaccia in mille ipotesi di tassazione, è difficile *ex post* per un giudice delle leggi procedere ad un riscontro della razionalità della disciplina dettata, perché non esistono più eccezioni e deroghe rispetto ad una norma fondamentale, ma tutte derogano sé stesse: è tutta una deroga della deroga. Allora, in assenza e di fronte ad un diritto tributario non così facilmente comprensibile, così mutevole nel tempo, che fa perdere alla Corte di Cassazione la funzione nomofilattica, nonché in parte la funzione di controllo di legittimità costituzionale, ci troviamo di fronte ad uno stato di necessità di cui parlavo poco fa, e che trova la sua medicina nella stabilità dell'ordinamento tributario formale. E' quello che questo Parlamento ha fatto dettando lo statuto dei diritti del contribuente, che il Senato ha approvato, che questa Camera si accinge ad approvare; io almeno così confido che debba accadere.

Lo statuto dei diritti del contribuente è un'assoluta novità in Europa, va ben al di là di quello che si intende per statuto dei diritti del contribuente. Sono in realtà disposizioni preliminari ad un possibile codice tributario, che viene incontro anche alle manchevolezze cui faceva riferimento il collega quando ricordava la profluvio dei



decreti-legge e delle leggi delegate. E' una sorta di disposizioni preliminari ad un futuro codice tributario. In questo modo si attuerà il disegno voluto in Assemblea costituente (mi è particolarmente caro dirlo in questa giornata) quando tra la Costituzione e le leggi tributarie si voleva una legge costituzionale di principi che non fu mai dettata. In realtà, possiamo ancora provvedere. Che cosa si disse in Assemblea costituente? Che occorre codificare (c'è un intervento importantissimo di Ezio Vanoni e non soltanto suo) tutta la parte giuridico-formale dell'ordinamento tributario. La dichiarazione, l'accertamento, il processo, la riscossione, le norme applicative devono rimanere ferme nel tempo ed i nuovi tributi devono essere applicati secondo quelle regole che sono già previste e non che a ogni tributo corrisponda una sua regola applicativa. In questo modo – si disse in Assemblea costituente – noi avremmo netta la distinzione tra la parte codificata che deve rimanere ferma (che è la parte che crea ansia perché è quella che richiede applicazione quotidiana) e quella parte più mutevole che fa parte della politica economica e finanziaria, che attiene alle aliquote, alle basi imponibili per le quali nessun contribuente chiederà mai quelle certezze che nessuno può dare, perché è proprio delle parti numeriche di essere estremamente legate alle esigenze del Governo. Ma la dichiarazione, le norme procedurali, il contenzioso, la riscossione, tutto questo può essere codificato. Signor Presidente, tutto questo, a mio avviso, deve essere codificato. Grazie mille.

PRESIDENTE. Professor Marongiu, la ringrazio molto. Si chiude così questa prima fase del nostro colloquio che era dedicato ai problemi di funzionamento dei sistemi normativi dal punto di vista dei cittadini e delle imprese. La seconda parte riguarderà l'interazione tra Parlamento e Governo per migliorare il funzionamento dei sistemi normativi.

Voglio soltanto precisare una cosa. Mi pare sia evidente che il lavoro che stiamo svolgendo tende a creare un sistema di relazioni ed una forma di cooperazione interistituzionale. Nella consapevolezza però che la cooperazione interistituzionale non può esaurire i limiti che abbiamo davanti, abbiamo appunto chiesto ai rappresentanti degli utenti – (cercheremo per il futuro di estendere sempre di più questa rappresentanza), anche il loro punto di vista. L'esempio credo che venga dalla Danimarca, se non ricordo male, dove il Parlamento danese ha avviato una forma di cooperazione tra istituzioni e società; lì c'è un'abitudine maggiore a consultare le organizzazioni dei cittadini. L'idea è di porsi su questo terreno.

Adesso il professor Marongiu faceva riferimento, come dire, alla parte stabile ed alla parte mutevole della legislazione. Credo che questo sia un elemento che dobbiamo tenere abbastanza presente, sapendo che non possiamo più avere la stabilità dell'Ottocento e dei primi del Novecento; tuttavia una parte di stabilità dei sistemi normativi va garantita, distinguendo da quella mutevole che dipende anche dalla mutevolezza della società in cui viviamo e che sarà sempre maggiore. Mi segnalava il sottosegretario Bassanini, a proposito della legislazione di dettaglio, che a volte sono le Commissioni parlamentari che, in sede di parere, chiedono di precisare maggiormente la norma al fine di poter effettuare un controllo maggiore sulla normativa.

Credo che dovremo arrivare a riflettere complessivamente – qui ci sono il professor Villone e il professor Cananzi - sul modo di produrre. Personalmente devo dire che non sono soddisfatto del meccanismo del parere, così come viene dato. Se guardiamo alcuni effetti concreti, sono pareri privi di effetti, se non puramente politici nel senso che possono politicamente condizionare la produzione normativa. Se mettiamo a punto bene, sulla base di questa esperienza, il meccanismo legge-delega, parere, decreto legislativo, forse apriamo una via ad un nuovo modo di produrre regole molto più moderno di quanto non abbiamo adesso. Sulla base di questi scambi, dobbiamo mettere a punto un nuovo sistema, forse anche costituzionale, di produzione normativa che superi quello attuale. Signori, per la particolarità della giornata, adesso vi lascio. Pregherei il Presidente Siniscalchi di proseguire e il Presidente Fisichella di concludere. Poi il professor Andreatta può prendere questo posto, visto che già si prepara la successione. Grazie.

**La riunione è sospesa per qualche minuto.**

PRESIDENTE SINISCALCHI. Diamo inizio alla seconda parte di questo seminario che è dedicato alla interazione tra Parlamento e Governo per migliorare il funzionamento dei sistemi normativi. Pregherei l'onorevole Raffele Cananzi, Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, di svolgere il suo intervento.

CANANZI. Grazie, Presidente Siniscalchi. Intanto ringrazio per l'invito a questo seminario promosso dal Comitato per la legislazione, del quale ho avuto l'onore di fare parte per qualche tempo e che ritengo svolga nell'attività interna della Camera (ma attraverso questi incontri e questi convegni, anche all'esterno), una funzione di particolare rilevanza anche per il tema che oggi ci occupa.

Dalla prima parte del nostro incontro, mi pare che abbiamo potuto trarre queste indicazioni: una complessità e frammentazione del sistema normativo, dovuta all'avanzamento del processo di integrazione europea, alla valorizzazione delle autonomie territoriali, alla liberalizzazione e privatizzazione di settori importanti (con attribuzione alle autorità indipendenti di competenze, di garanzie e di potestà regolative, anche per il riconoscimento di autonomie funzionali) e all'estensione necessaria della legislazione delegata dal Parlamento al Governo. Da qui una pluralità di centri dotati di poteri normativi e quindi una pluralità di sistemi normativi, con due momenti che devono essere riguardati con molta attenzione. Per un verso un eccesso di regolamentazione; per un altro verso una carenza di coordinamento e con ulteriori effetti, come abbiamo ascoltato dalle parti sociali, circa la conoscibilità, la sostenibilità da parte dei cittadini, che sono i primi utenti delle norme, e anche l'applicabilità delle norme stesse da parte degli organi istituzionali. Rispetto a questo quadro che ho succintamente così richiamato, io credo che Parlamento e Governo, che sono le due parti su cui fondamentalmente si incentra questa seconda fase dei nostri lavori, debbano ricercare risposte adeguate. Ed è in questo quadro che è in corso di elaborazione presso

la Commissione affari costituzionali della Camera un intervento legislativo ed uno schema di testo unificato di varie proposte di legge - già sottoposto peraltro al Comitato per la legislazione - per la cui definizione si intende aprire con la Commissione affari costituzionali del Senato – e qui c'è il collega senatore Villone, Presidente della stessa Commissione – un'ampia consultazione che possa compiutamente esplicarsi in sede preparatoria del provvedimento.

Un adeguato confronto con gli esperti della materia è già cominciato nelle forme della consultazione e delle audizioni; così pure un doveroso rapporto con gli operatori istituzionali, anche attivando a tal fine la procedura prevista dall'articolo 6 della legge 50 del 1999. A me pare che accanto e contestualmente alla legge ordinaria, essenziali ma ineludibili disposizioni costituzionali dovrebbero fondativamente, e in modo compiuto sancire la distribuzione delle competenze normative e regolative. Sul punto per esempio tra Stato, Regioni ed Enti locali statuisce il progetto costituzionale sul cosiddetto ordinamento federale che è in discussione in Aula alla Camera.

Queste disposizioni costituzionali dovrebbero avere riguardo anche al rapporto fra fonte legislativa e fonte regolamentare e determinare l'ambito di potestà regolamentare attribuito a ciascun soggetto titolare di funzioni amministrative. Dovrebbero infine le disposizioni costituzionali avere riguardo al principio della modificazione testuale delle norme contenute nei testi unici o in particolari tipologie di leggi peculiari; per esempio il progetto di legge all'esame della Commissione affari costituzionali prevede e disciplina le cosiddette leggi organiche, che in qualche modo sono state anche richiamate nei precedenti interventi come snodo essenziale tra la norma costituzionale e la norma semplicemente ordinaria che può essere anche implicitamente modificata. Invece quella esplicitamente modificata può costituire quel nesso cosiddetto codicistico che poi consente la maggiore stabilità della legislazione. Le norme ordinarie su questi punti richiamati non sarebbero – e quelle già dettate in materia non sono - sufficienti. I Regolamenti parlamentari con norme ordinarie e sanzionatorie dovrebbero chiudere questo cerchio normativo di razionalizzazione. La conseguenza di tutto questo sarebbe una compiuta organizzazione delle modalità di distribuzione delle competenze normative e regolative, con riguardo alle procedure per la devoluzione di potestà normative dal Parlamento al Governo, consentendo al Parlamento di dotarsi di strumenti istituzionali che favoriscano la conoscenza dei flussi normativi prodotti in larga parte all'esterno delle aule parlamentari ed anche il loro controllo. Si tratta oggi, non solo di coordinare, ma anche di stabilire quali siano i principi comuni applicabili a tutti i procedimenti di formazione degli atti normativi di natura regolamentare di competenza di soggetti diversi dal Governo: autorità amministrative indipendenti, enti territoriali, enti pubblici, eccetera.

Sarebbe così possibile, secondo obiettivo, più compiutamente organizzare i processi decisionali della normazione secondo comprovati parametri di efficacia e responsabilità, attraverso l'analisi dell'effettivo funzionamento della normativa vigente e la scelta dello strumento normativo più idoneo. Su questi punti, e più complessivamente sull'istruttoria, le riforme del Regolamento della Camera, le circolari emanate dai Presidenti dei due rami del Parlamento, nonché l'adeguamento delle procedure

dell'istruttoria governativa hanno già segnato certamente un passaggio positivo. Ulteriori elementi positivi sono sia il sistema di istruttoria tecnico-normativa su tutti gli atti normativi di iniziativa governativa - introdotto sia pure a titolo sperimentale dalla legge 50/1999 - sia le informazioni necessarie per dimostrare il rispetto dei principi di necessità, chiarezza e proporzionalità di ciascun intervento che il Governo trasmette per tutti gli atti sottoposti all'esame del Parlamento.

Si rende così sempre più permanente il rapporto di attivazione reciproca fra Camera e Governo. Appare comunque necessario stabilizzare e consolidare queste prime esperienze integrando con norme di rango legislativo il quadro procedimentale dell'istruttoria, definito sul versante parlamentare dalle disposizioni regolamentari.

Il terzo obiettivo, che con la legge di riorganizzazione si intende perseguire, è infine quello della sistematizzazione delle procedure di riordino e di semplificazione, previste dalla legislazione vigente e del loro raccordo con le modalità di formazione delle nuove norme. Il migliore funzionamento del sistema normativo non può essere conseguito, infatti, se non si interviene anche sull'assetto della normativa vigente, attraverso un'opera sistematica e globale di consolidamento. A tal fine è necessario però coordinare i diversi strumenti, già previsti dalle leggi Bassanini e da singole leggi di settore, e definire una procedura unitaria e complessiva di programmazione dell'intervento. Occorre poi rendere stabile e duratura l'operazione di riordino, introducendo strumenti che facciano del coordinamento legislativo un momento obbligatorio, già nelle fasi della progettazione legislativa e dell'esame parlamentare. Questi in sintesi sono gli obiettivi principali che è possibile realizzare immediatamente con un intervento di riorganizzazione dei sistemi normativi, attuato su più livelli legislativi, e conseguente all'ampia preparazione e consultazione che io mi augurerei possa effettivamente avvenire, fra Governo e Parlamento e, in particolare per il progetto legislativo all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera, fra Senato e Camera.

PRESIDENTE. Grazie al presidente Cananzi che, collegandosi anche per una parte all'intervento del professor Marongiu, ha toccato un punto che nella relazione introduttiva formava oggetto della parte più propriamente propositiva. Prego il senatore Massimo Villone, Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, di svolgere il suo intervento.

VILLONE. Grazie Presidente. Io comincerei anzitutto con una considerazione che emerge dagli interventi sin qui svolti. Credo sia nella piena consapevolezza di tutti noi che il tema della qualità della produzione normativa, in particolare della legislazione, è anzitutto un problema politico, non tecnico. Chiunque abbia partecipato a qualche riunione di maggioranza sa quanto può essere faticoso il processo che tende alla formulazione di un testo da portare poi in Commissione o in Aula. Non è questa una realtà riducibile con filtri tecnici, perché spesso l'ambiguità, la ridondanza è l'essenza dell'accordo politico; quindi deve rimanere. Questo viene dalla precarietà del sistema

politico, come è ovvio. Si è parlato anche della facile erosione delle regole magari buone, una volta adottate: si fa una legge, il giorno dopo si ricomincia e si va in senso del tutto opposto, spesso con normative di assoluto dettaglio; nel bel mezzo di una grande opera di devoluzione dal centro alla periferia, ci siamo trovati di fronte a leggi che disciplinavano la cartellonistica stradale per il vino o che disciplinavano la professione di parrucchiere fino alle modalità del taglio dei capelli. Ma questo perché accade? Perché abbiamo un Parlamento fatto da mille parlamentari dei collegi. E' quasi inevitabile che ci sia la spinta alla produzione di regole che sono l'espressione minuta di quella concentrazione di interessi che poi riescono a farsi strada fino al parlamentare.

E' un problema quindi strutturale; si può intervenire, magari sui regolamenti parlamentari, con un problema di principio. Mi domando però se è giusto e corretto blindare un Parlamento nei confronti degli interessi che è chiamato a rappresentare. Ci sono questioni di non poco momento quando ci poniamo domande di questo genere.

La prima osservazione è che la tecnica c'entra fino ad un certo punto.

La seconda considerazione è la mia personale convinzione che stiamo solo intaccando la cima dell'iceberg, cosa sottolineata già da qualche intervento. Noi abbiamo altri soggetti produttori di norme, oltre al Governo ed al Parlamento, ed in misura crescente. Con tutto quanto è accaduto negli ultimi anni, oggi molto spesso il momento terminale della produzione della regola per l'utente finale cittadino è magari lo statuto di un comune, il regolamento comunale, il regolamento provinciale, la legge regionale in tantissimi casi. Chi studia queste cose sa, per esempio, che il fenomeno dell'iperproduzione legislativa regionale è addirittura più grave che non per quanto riguarda lo Stato, con una qualità generalmente bassa. Abbiamo pensato a questo quando abbiamo introdotto, insieme all'elezione diretta, anche il regolamento di giunta regionale, cosa che prima, come tutti sappiamo, vedeva una soluzione in Costituzione che di fatto creava la spinta ad una produzione legislativa regionale spesso di tipo provvedimentale, di dubbia vigenza in tanti casi. Qualcosa abbiamo fatto. Però molte regioni non sono affatto attrezzate per la qualità della legislazione: questo è un problema che dovremmo credo tutti affrontare.

C'è un altro settore che non mi pare sia stato richiamato ma che merita interesse, quello delle Autorità. Noi cominciamo ad avere una rilevante produzione paranormativa delle Autorità, per la quale però spesso il procedimento di produzione della regola non è sufficientemente stabilizzato e non è affatto visibile e trasparente (senza censura per alcuno). Nella quasi totalità dei casi la regola dell'autorità si produce secondo modelli che, se fossero adottati in Parlamento, sarebbero ritenuti del tutto censurabili. Questo è un altro problema da affrontare.

Non stiamo utilizzando strumenti della massima efficacia: la delegificazione. Perché non diciamo con franchezza che non funziona e che almeno è in buona parte un fallimento quello che abbiamo fatto finora in termini di delegificazione? Non riduce, abbiamo visto, né i tempi – che sono tempi lunghi -, né la complessità e la faticosità della produzione della regola, né migliora la qualità sostanziale della regola; ha aumentato probabilmente oltre misura – non me ne vogliono gli amici presenti – il ruolo

del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, lasciando aperta poi la strada a conflittualità successive. Se si dovesse fare una valutazione d'insieme, si direbbe che questo è uno strumento di rara inefficacia. Aggiungo poi che non è affatto vero che il Regolamento tenda ad essere uno strumento snello rispetto alla legislazione. Io ho avuto proprio negli ultimi giorni di fronte a me un regolamento esecutivo della legge sull'uso della bandiera (non è di delegificazione per carità, è esecutivo ma è lo stesso perché la cultura che esprime è la medesima) nel quale una norma dispone testualmente che la bandiera debba essere posta a sinistra della scrivania; meno male che chi l'ha scritto non si è chiesto se doveva essere dal punto di vista di chi sedeva alla scrivania o di chi era di fronte. La cosa che mi preoccupa è che nel processo di formazione di questa regola, nessuno si è fatto una risata e non l'ha cestinata. Questo mi preoccupa profondamente. Ciò vuol dire che se noi usiamo così uno strumento pesante come il regolamento governativo – stiamo parlando di un regolamento governativo, in cui tanta gente è stata coinvolta – una misura probabilmente la stiamo perdendo.

Io credo che la via vera sia quella della semplificazione, intesa come deregolamentazione: la riduzione in termini assoluti del carico normativo, laddove è possibile; ed è possibile, largamente possibile, anche pensando in termini innovativi. Faccio un esempio. Abbiamo mai fatto l'ipotesi di una legge quadro che dice che la Regione non deve legiferare? Abbiamo mai fatto l'ipotesi di una legge quadro che definisce i limiti negativi alla funzione legislativa regionale? Abbiamo mai sperimentato fino in fondo la possibilità dei regolamenti parlamentari di incidere "restrittivamente" sull'iniziativa legislativa parlamentare, del singolo parlamentare in termini o di ammissibilità o di priorità o di emendabilità o quant'altro? Siamo in grado di farlo, visto che poi chi dovrebbe approvare queste norme regolamentari è lo stesso che potrebbe far uso di quelle norme? Queste sono domande da porci credo con molta onestà e con chiarezza.

Abbiamo studiato momenti di filtro efficaci; in Commissione affari costituzionali, per esempio, quelle legghine sulla cartellonistica del vino o sui parrucchieri le abbiamo bloccate per mesi in sede di pareri, perché tipicamente sono quelle che vanno in sede deliberante; nessuno credo oserebbe portare in aula il taglio dei capelli, per fortuna, e quindi, avendo la sede deliberante, sono soggette alla tagliola della Commissione affari costituzionali. Ma quanto resisteremo su questa trincea, senza che ci sia una presa, come dire, di consapevolezza di tutto questo? Il Comitato per la legislazione è un'ipotesi di filtro. Però mi chiedo se può essere incisiva la funzione di filtro di una sede che non riflette l'equilibrio fra le forze politiche e nella quale l'incisività dell'intervento probabilmente viene scambiata con il falso tecnicismo della scelta. Mi domando inoltre se questa sede potrebbe reggere ad un conflitto politico vero, non essendo essa rappresentativa dello spettro delle forze politiche. Ci sono altri interventi possibili; rifinire il modello della delega: in questo campo qualche intervento si può fare, tenendo conto del secondo passaggio parlamentare; ci sono i momenti di coordinamento, diceva il collega Cananzi; c'è l'ipotesi di legge quadro che però trova soluzione efficace solo nell'adozione di strumenti normativi di ordine costituzionale, nella legge organica di livello intermedio, tra legge ordinaria e Costituzione. **Sull'emendabilità espressa ho i**

miei dubbi. Vorrei capire bene: come funziona nel momento in cui c'è una contraddizione non espressa? che fine fa? che fa la giurisprudenza? Andiamo per l'abrogazione implicita davanti alla Corte costituzionale, cioè rischiamo di creare un quadro di notevole complessità tecnico-giuridica. Però in termini di creazione di un livello intermedio di gerarchia delle fonti è sicuramente opportuna ed efficace. Credo che, se non c'è una scelta politica di fondo, di sistema, verso una radicale semplificazione e una riduzione massiva del carico normativo, attraverso profonde deregolamentazioni, noi da questa vicenda non ne usciamo né oggi, né domani, né mai. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Villone, che oltre ai problemi che ha messo in campo con la sua autorità, ha più direttamente riferito la questione che interessa in modo particolare l'attività del Comitato per la legislazione: la caratteristica, la forza, la struttura del parere, il rapporto del parere con la effettività dell'incontro con la volontà di merito politico, quale che sia il testo che per iniziativa parlamentare viene sottoposto in sede di normazione. La parola all'on. Cerulli Irelli, Presidente della Commissione per l'attuazione della riforma amministrativa.

CERULLI IRELLI. Attualmente ci troviamo di fronte a due diverse problematiche: l'una che riguarda la politica del riordino legislativo e normativa sulla quale abbiamo licenziato la relazione contenente gli indirizzi al Governo sulla redazione dei testi unici, prevista dalla L. 50/99; l'altra è quella della individuazione di nuovi strumenti per la redazione legislativa e per l'esercizio del potere normativo.

Mi soffermo sulla seconda problematica, segnatamente su un punto, quello del nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, che è decisamente mutato in questi ultimi anni. Nuovo assetto che deriva da due differenti fenomeni, il primo è quello del diffondersi della legislazione delegata, soprattutto recentemente, anche a seguito della sostanziale cessazione dell'uso dello strumento del decreto-legge, o comunque della sua riconduzione alla normalità. L'altro fenomeno è quello della regolamentazione, cioè del nuovo assetto del potere normativo, spostato in maniera molto consistente in favore della fonte regolamentare rispetto al sistema precedente. De Siervo prima enunciava su questo punto qualche dubbio di costituzionalità che certamente sussiste. Comunque, questo nuovo assetto del rapporto tra Parlamento e Governo, certamente necessita di qualche riflessione e probabilmente necessita anche di qualche correzione normativa. Si pensi alla legislazione delegata; noi negli ultimi anni, almeno con tre grandi leggi delega, abbiamo riformato o stiamo riformando lo Stato: la legge di riforma amministrativa, che porta il nome del nostro ministro Bassanini, la legge sul bilancio, la legge sul fisco. Fisco, bilancio e organizzazione dello Stato sono state in gran parte disciplinate con leggi delegate, leggi di una intensità, di un'ampiezza in parte sconosciuta all'esperienza passata.

In questi casi come è avvenuto il processo?

Attraverso una dialettica molto stretta tra Parlamento e Governo; il Governo ha presentato alle due Camere i testi ed in Parlamento si è aperto un tavolo di carattere politico e sociale; cioè un tavolo al quale hanno preso parte le varie forze politiche in dialettica con il Governo, inteso nella pluralità delle sue articolazioni, e a cui hanno preso parte le forze sociali. Queste ultime, chiamate in Parlamento, sono state in larga misura sentite; i loro suggerimenti sono stati in larga misura recepiti e, in virtù di un atto dei Presidenti delle Camere, è stato stabilito che il Governo nella redazione finale del testo legislativo può portare modifiche rispetto alla redazione originaria, soltanto in virtù e a seguito di segnalazioni di indirizzi contenuti nel parere parlamentare. In realtà, quindi, ci troviamo di fronte ad un procedimento diverso da quello tradizionale, un testo del Governo e un parere parlamentare, bensì ad un procedimento in qualche modo assimilato a quello della legislazione referente, sia pure, come dire, capovolto, in cui, certamente, al Governo spetta un potere molto più ampio rispetto all'altro, ma un potere in larga misura anche condizionato e partecipato dalle forze parlamentari e sociali. Su questo aspetto, io ho illustrato ai due Presidenti della Camere, con una lettera recente, l'esperienza della Commissione, che mi sono trovato a presiedere, e ho segnalato alcuni dei punti critici; in molti casi, per esempio, il testo definitivo del Governo assume scelte del tutto contrastanti con quanto è emerso nel dibattito parlamentare, senza sufficienti motivi o senza capire quali siano i motivi, in particolare su aspetti tecnici di marginale importanza; a volte, quindi, sia ha la sensazione che tutto ciò derivi proprio da cattiva comprensione, più che da cattiva o divergente volontà. Insomma, vi è necessità di chiarire meglio, di puntualizzare meglio il procedimento, forse consentendo al Parlamento un controllo finale, anche soltanto esteriore, sul testo che dovrà poi adottare definitivamente il Governo. Comunque in questi casi, trattandosi di un procedimento di *drafting* in parte nuovo, è necessario regolamentarlo.

Sulla questione dei regolamenti, il Parlamento deve, al contrario, rivedere le sue posizioni, perché i due ambiti di responsabilità devono essere distinti. Mentre sul versante della legislazione delegata, dove effettivamente il Parlamento cede ambiti importanti del suo potere decisionale al Governo, per ragioni di celerità del procedimento legislativo, sul potere regolamentare dobbiamo lasciare spazio libero al Governo, perché altrimenti confondiamo totalmente i due procedimenti. Oggi, in realtà, si tratta di due procedimenti praticamente identici; sia nell'esercizio del potere regolamentare, sia nell'esercizio del potere legislativo-delegato, il Governo è soggetto alle stesse regole e ciò appesantisce la normazione regolamentare in maniera inutile, esagerata. Quindi è necessario chiarire bene i due ambiti di responsabilità. Tenere leggero l'ambito della legislazione, anche se delegata, in termini di contenuti, dare ampio spazio normativo al potere regolamentare, e su quest'ultimo lasciare però alla responsabilità del Governo il grosso delle scelte; non tenere il parere parlamentare soltanto su alcuni testi, molto generali, di grandissimo significato normativo, ma non su tutto, come invece oggi in genere avviene.

Una parola sulla delegificazione: abbiamo lavorato tanto insieme al Governo, ci abbiamo creduto tanto, però oggi dobbiamo prendere atto di un problema: in realtà la gran parte dei procedimenti previsti, ancora nella legge 537 del 1993, che fu la prima,



poi nella legge 59 del 1997, poi nelle leggi successive ancora aspettano una regolamentazione normativa. Ma su questo, bisogna tenere conto dei fattori pratici.

Bassanini è stato abbastanza chiaro su questo punto, ed ha ragione: c'è un problema pratico. Fare i regolamenti, sbloccare tutti questi settori complicati di normazione, richiede un lavoro molto analitico, molto attento, richiede risorse tecniche che in questi anni ci siamo trovati a non avere. Credo che un passo avanti significativo e chiaro sia stata la scelta della legge 50/99 di istituire un *Nucleo tecnico* presso la Presidenza del Consiglio, che da qualche settimana è riuscito a partire; ma ci rendiamo conto della difficoltà dell'operazione, infatti riscrivere interi settori di normazione con spirito di semplificazione, aspetto che richiede ancor maggiore competenza tecnica, è estremamente difficile.

Altro punto fondamentale, che abbiamo iniziato ad avviare, è la politica dei testi unici, che rappresenta un momento fondamentale nella politica del riordino normativo. Il problema centrale consiste nella loro redazione. Con quali forze siamo in grado di portare avanti questa opera così massiccia? Abbiamo degli impegni nei confronti del Paese, nei confronti delle categorie, per arrivare in tempi abbastanza vicini a questo risultato. Però sappiamo con tutta probabilità che non ci riusciremo, non perché non vogliamo, ma perché non abbiamo le forze. Su questo punto è necessario riorganizzare le procedure in termini pratici; sarebbe opportuno infatti ridare un ruolo più importante al Parlamento nella operazione di riordino. Il Parlamento oggi, per i suoi uffici, per le sue risorse significative e tecnicamente molto specializzate potrebbe occuparsi di questa operazione. Perché non prevedere, come nel sistema francese, un organo misto Parlamento-Governo, cioè un organo bicamerale, sempre nel rispetto dei propri ruoli, che guidi l'operazione di riordino, determinando le scadenze, le materie, e farlo supportare tecnicamente dagli uffici parlamentari e dagli uffici del Governo. Si potrebbe pensare anche ad una divisione del lavoro: alcuni testi unici li possiamo fare in Parlamento, altri li può fare il Governo. D'altronde non vi è nessun principio scritto in base al quale l'operazione di riordino della legislazione, attraverso testi unici, debba avvenire necessariamente per opera del Governo; può essere anche un'operazione parlamentare. Tutto ciò richiede una connessione di lavoro e l'avvio di una politica di riordino nella quale tutte le istituzioni siano coinvolte e che affronti insieme tanto l'aspetto politico, perché c'è un aspetto politico, tanto l'aspetto tecnico vero e proprio, con una stretta collaborazione tra gli uffici competenti e con una divisione del lavoro opportuna.

PRESIDENTE. Grazie Presidente Cerulli Irelli, anche per aver richiamato il lavoro per il quale è stato essenziale protagonista nella redazione della relazione all'atto di indirizzo, come abbiamo poi convenuto di definirlo, relativo alla approvazione del programma annuale del Governo; questa, che richiamiamo in questa sede, è stata un'esperienza molto importante, nella quale il Comitato per la legislazione è stato presente, in quanto tutti i componenti del Comitato per la legislazione sono stati cooptati in questa che però era una vera e propria Commissione parlamentare. Sottolineerei l'importanza del carattere unitario del voto sull'atto di indirizzo. Adesso il

seminario ha uno snodo che passa significativamente attraverso un intervento del Comitato per la legislazione, nella persona dell'onorevole Gianfranco Anedda, che del Comitato per la legislazione è stato Presidente nel semestre successivo a quello del Presidente La Malfa, e nel semestre precedente a quello dell'onorevole Lembo, che io saluto; il Presidente Anedda è uno, con me e con l'onorevole Meloni, dei testimoni storici della esistenza di questo Comitato. E' significativo che, in questo momento di snodo, rispetto poi agli interventi derivanti dagli uffici legislativi, la voce del Comitato venga espressa da questo intervento. La parola al Presidente Anedda.

ANEDDA. Poiché io non ho né la pretesa né la presunzione, di affrontare in pochi minuti e non ne avrei la capacità, un tema tanto complesso come quello della complessità della legislazione, delle fonti normative, desidero soltanto, forse riduttivamente, rassegnare le impressioni di un destinatario delle leggi, che ha avuto la fortuna di vedere la formazione delle norme da un osservatorio privilegiato: il Comitato della legislazione. Un'impressione - i colleghi che mi hanno preceduto lo hanno detto in maniera più alta e forse più garbata - un'impressione a dir poco sconfortante, per il sovrapporsi delle leggi, per l'antinomia delle norme, per il labirinto della legislazione frammentaria, per la qualità - è stato già sottolineato - del linguaggio che crea all'interprete delle difficoltà e disorienta il destinatario. Il problema non è di poco momento perché, per tutte le norme, ma particolarmente per quelle che attengono la pubblica amministrazione, accade che l'interprete diventi il legislatore. Si discute, per esempio, sul fatto che, lo sappiamo, le circolari ministeriali non possono né modificare né adattare la legge; ma quando uno dei destinatari è proprio la pubblica amministrazione, ed essa stessa interpreta, nella incertezza e nelle difficoltà alle quali accennavo, la norma, accade che, in fin dei conti, la pubblica amministrazione, con la circolare, è essa fonte di produzione normativa. Il Comitato della legislazione è nato per una felicissima intuizione, ormai di anni, del Presidente Violante, che tentò di dare una prima risposta; è soltanto una timida tappa; però agli inizi, come venne tracciata, molto timida non era, perché il Comitato dovrebbe esprimere pareri sulla omogeneità, semplicità, chiarezza della legislazione, proprietà di formulazione, efficacia per la semplificazione, efficacia per il riordino, specificità delle norme per i decreti-legge. Questa ampiezza dei compiti del Comitato, ha rivelato immediatamente i suoi limiti, devo dire fisiologici, forse, ma oggi non superabili. Innanzi tutto la sovranità del Parlamento. Fino a che punto il Comitato può dare delle indicazioni sovrapponendosi a quella che è la sovranità del Parlamento, nel caso la sovranità della Camera, e lo ha ricordato anche il Presidente Villone, la sovranità del Parlamento è anche sovranità particellata del singolo deputato. A tale sovranità si sommano le difficoltà che derivano e che conseguono molto spesso dalle urgenze; mi riferisco soprattutto ai decreti-legge. Quando giunge un decreto-legge prossimo alla scadenza, il Comitato, e poi la Commissione di merito, e poi l'Aula riferiranno se il Comitato ha fatto dei rilievi; ma se fossero accolti il decreto andrebbe in scadenza. Vi è un comprensibilissimo atteggiamento delle Commissioni di merito nella complessa attività di formazione delle leggi (lentamente si sta sfumando ma permane). Il Comitato è visto come una fastidiosa

inframmettenza di un organismo il quale si permette di suggerire, di censurare, di condizionare, turba il potere della Commissione di merito. Infine la non omogeneità dei regolamenti tra Camera e Senato. Mentre, qui alla Camera non sono ammissibili emendamenti non omogenei con il testo, il Senato non ha eguale norma regolamentare e nell'esaminare i decreti-legge, molto spesso ci si è trovati a vedere delle norme del tutto disomogenee con il testo generale. Quindi quegli ampi poteri del Comitato nella pratica si affievoliscono perché manca (è difficile da individuare, anche se uno sforzo va fatto) di attribuire al parere del Comitato un effetto reale.

Debbo dire, mi dispiace, che non sono d'accordo con il collega Villone, che riproponeva per il Comitato la contrapposizione, la dicotomia maggioranza-opposizione, in ordine alle scelte politiche; la esperienza di questi anni ci ha detto che i deputati scelti dal Presidente della Camera hanno saputo, hanno voluto e, volendo, hanno attuato, rimanere al di sopra di ogni valutazione politica del testo; riuscendo, senza contrapposizioni, se non, debbo dire minimali, qualche volta formali, ad esprimere un parere unanime sul risultato finale del parere medesimo. Se un ampliamento l'attività del Comitato dovrebbe avere, è stato già detto dai colleghi, credo che oltre alla semplificazione, il Comitato dovrebbe dedicare maggiore attenzione alla semplicità: mi riferisco alla semplicità del linguaggio; semplicità del linguaggio che significa comprensibilità, significa facilità di interpretazione. Noi soffriamo di un difetto che è alla radice dell'articolo 12 delle preleggi, che detta i canoni per la interpretazione. L'art. 12 tanto spesso dimenticato nella pratica delle interpretazioni, così come vengono tanto spesso trascurate le norme interpretative in tema di contratti, che sappiamo tutti sono norme interpretative che si applicano all'intero ordinamento. Perché, dicevo, soffre di questo male alla radice? perché l'art. 12 delle preleggi, mentre pare affermare il principio della interpretazione letterale della norma (la norma non ha altro significato se non quello che deriva dal significato medesimo delle parole), conclude dicendo: è dalla intenzione del legislatore quello che si chiama lo spirito delle leggi e che, sappiamo tutti, deriva come intuizione, da una lettera di San Paolo ai Corinti, quando scrisse che la lettera uccide e lo spirito vivifica; da lì nasce lo spirito delle leggi in contrapposizione alla legge scritta delle 12 tavole, perché essendo scritta, era ferma. Che cosa ha notato, concludo, il destinatario, posto in quella posizione privilegiata? che la chiarezza e la semplicità dei testi tanto spesso non sono alterate da un intervento emendativo della Camera o del Senato, ma molto spesso nascono, all'origine poco chiare; da una, non saprei come definirla, perché devo essere estremamente cauto, scarsa attenzione da parte degli uffici legislativi dei ministeri; lo abbiamo notato in particolare nei decreti-legge; il linguaggio è, chiedo scusa, lo dico con molto rispetto, perché comprendo che deriva da tanti fattori, quindi è lungi da me essere critico, affetto da una certa sciatteria nello scrivere, alla quale si aggiunge un altro sistema di legiferare pericolosissimo: si detta la norma generale, tutta in uno stesso corpo; si detta la norma generale, e nello stesso corpo si formano due eccezioni alla norma generale, ed ancora nello stesso corpo si formano altre eccezioni all'eccezione alla norma generale. Se avessi avuto più dei pochi minuti, avrei letto una norma fra poco in discussione, venuta dal Senato; è una norma di importanza vitale, perché attiene

alle norme procedurali del codice di procedura penale, nella quale in 18 righe c'è la norma generale e 4 eccezioni. Credo che l'interprete si troverà in grande difficoltà, ma questo è poco male; il fatto è che l'interprete di questa norma diverrà esso stesso il legislatore; ecco perché vi è l'assoluta necessità che, il Senato si doti di uno strumento simile a quello del Comitato della legislazione e, come ricordava il Presidente Cananzi, trovi spazio ad una preistruttoria dei provvedimenti in maniera che tutto quanto viene fatto successivamente venga fatto prima e si ritorni alla chiarezza esemplare di quelle vecchie norme nelle quali un articolo era costituito da solo 4 commi e ogni comma era costituito da una frase soltanto.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Anedda. Ricordando anche l'importanza che nella direzione di un rapporto più forte tra pareri e decisione della Commissione di merito è rappresentato dalle importanti modifiche del regolamento della Camera, in particolare l'articolo 16-*bis*, l'art. 96-*bis*, l'art. 96-*ter*, ormai il Comitato interviene obbligatoriamente su tutti i progetti legge in esame che prevedono nuove fonti normative esterne ad un Parlamento; quindi si muove in una direzione di metodo nei confronti dei problemi sui quali si sta discutendo, proprio nel desiderio di venire a soluzioni concrete a questi problemi; e inviterei il consigliere prof. Paolo De Ioanna, Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, a parlare del tema che ci ha cortesemente segnalato, che è quello dei nuovi organismi e delle nuove professionalità per l'istruttoria pre e post legislativa nella pubblica amministrazione e così, attraverso lo snodo, manteniamo l'impegno di passare a quella che con termine non simpatico si definisce una interfaccia.

DE IOANNA. Il tema della semplificazione e razionalizzazione della cornice normativa è stato affrontato in modo molto nitido dalla legge n. 50 del 1999: si tratta del profilo cruciale di un più complessivo disegno di riforma della Pubblica Amministrazione. Tra il 1997 e il 1999 questo disegno ha sostanzialmente concluso il suo percorso legislativo secondo una chiara unità di indirizzo strategico, largamente condivisa anche dal Parlamento.

La semplificazione dei sistemi normativi si colloca come un elemento centrale di questo percorso e va quindi analizzata e trattata con le tecniche organizzative e procedurali idonee ad attuare una specifica politica pubblica: si tratta di una politica pubblica caratterizzata da forti e profondi elementi di orizzontalità e trasversalità che investono tutte le articolazioni della Pubblica Amministrazione. Si tratta di una questione molto studiata nelle democrazie industriali e che costituisce, come è noto, uno specifico filone di ricerca e lavoro dell'OCSE. Si tratta di una questione che investe direttamente le modalità di funzionamento dei Governi e delle loro organizzazioni centrali e che mette direttamente in gioco la loro capacità di dominare i problemi posti dai processi evolutivi delle democrazie industriali investite dalla globalizzazione e caratterizzate da un elevato grado di complessità sistemica e di mobilità sociale.

Le esperienze delle democrazie industriali, soprattutto le riflessioni svolte in sede OCSE, indicano con chiarezza che nella gestione di politiche trasversali i nodi più complessi da sciogliere, nell'ottica specifica del funzionamento dei centri di Governo, sono:

- lo sviluppo di concrete esperienze idonee a superare le barriere organizzative che dividono i diversi segmenti dell'organizzazione burocratica (nel caso italiano i Ministeri) e a creare obiettivi a politiche comuni;
- la fissazione, in sede centrale, di un quadro chiaro di responsabilità, politiche e amministrative.

Per superare in modo compiuto questi nodi sembrano necessari cambiamenti profondi in tre direzioni:

- nei processi di decisione;
- nei sistemi al cui interno si collocano i processi;
- nelle culture e nelle professionalità specifiche degli operatori pubblici.

Le osservazioni successive intendono affrontare questa problematica nella specifica ottica dell'organizzazione del Governo e dei suoi rapporti con i diversi settori dell'Amministrazione centrale. Gli strumenti messi in campo dalla legge n. 50 del 1999 (nucleo di semplificazione; analisi di impatto della regolamentazione; raccordo istituzionale con le Camere; redazioni dei Testi Unici) rendono possibile avviare un percorso di profonda riorganizzazione del processo di produzione normativa da parte del Governo.

Mi soffermo su alcuni nessi, organizzativi e procedurali, che mi appaiono cruciali per un concreto avanzamento di questo disegno.

L'inserimento organico della segreteria tecnica, a supporto del Nucleo di semplificazione, nell'ambito del Dipartimento degli affari legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, intende rendere del tutto esplicito lo strettissimo rapporto di coordinamento che deve integrare l'attività del Nucleo con quella del D.A.G.L. (Dipartimento Affari giuridici e legislativi). Segretariato generale, D.A.G.L., Segreteria tecnica del Nucleo e Nucleo si collocano quindi come quattro corone di un unico "orologio" governativo che dovrebbe scandire il proprio tempo sulla base di un nitido impulso da parte dell'Autorità politica. L'integrazione organizzativa tra queste quattro "corone" richiede un fortissimo approfondimento di tutte le questioni relative alla scelta, all'organizzazione e alla gestione di risorse professionali idonee. La capacità di organizzare e mettere in sinergia queste risorse diviene l'elemento cruciale per la buona riuscita tecnica del progetto. Si tratta in particolare di fare interagire culture e specialismi diversi per ogni area tematica investita da processi di semplificazione e/o di deregolazione. Si tratta di questioni contenutistiche che non pongono solo e soltanto un problema di soluzione di tematiche giuridiche e, in particolare, procedurali, ma in modo prioritario richiedono una conoscenza specifica delle questioni sulle quali si intende intervenire. L'interazione di saperi giuridici, di conoscenze economiche applicate ai settori di intervento, di conoscenze gestionali e amministrative nonché, la valutazione delle componenti della società civile e degli operatori economici coinvolti nei processi,

sono tutti elementi che devono essere tenuti in tensione per trovare il punto di sintesi di problemi complessi, secondo un ordinamento prioritario delle questioni che peraltro vanno affrontate in modo simultaneo e sistemico.

Per integrare in maniera razionale le “corone” chiamate in gioco, spetta al Governo anticipare le questioni tematiche sulle quali occorre lavorare: in questo senso il raccordo istituzionale col Parlamento può risultare prezioso. Anticipare i temi su cui lavorare significa mettere subito in comune tra tutte le amministrazioni interessate le conoscenze e gli specialismi necessari a tematizzare e circoscrivere i punti di intervento. L’uso intenso dell’informatica (e qui può soccorrere da subito la rete tra i Gabinetti e gli uffici legislativi ormai quasi a regime) può giocare un ruolo sostanziale proprio per rompere la segmentazione degli indirizzi amministrativi e mettere in comune, fin dall’inizio, gli elementi che caratterizzano la progettazione degli interventi di semplificazione-razionalizzazione-riordino delle fonti normative.

In sostanza, si tratta di cercare di modificare in profondità il modo con il quale si forma l’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri facendo del pre-consiglio il punto di emersione di un lavoro coordinato dal Centro, le cui linee di fondo devono essere messe in moto con largo anticipo rispetto al momento della decisione. L’analisi tempestiva e preventiva dei temi che formano oggetto del programma di Governo e la loro graduale ma coordinata e sinergica implementazione costituiscono elementi di fondo per caratterizzare le procedure decisionali ed il grado di dominio dei problemi dei Centri di governo delle democrazie industriali.

In questo senso, l’integrazione del Nucleo nel DAGL può costituire un importante elemento di raffreddamento e razionalizzazione del processo decisionale, a valle della indicazione prioritaria dei settori di intervento.

Ma, ancor di più, appare cruciale il ruolo del raccordo istituzionale con le Camere. In questo senso, la concreta possibilità di individuare specifiche forme di collaborazione tra il Nucleo e gli apparati parlamentari che operano al servizio del Comitato per la legislazione costituisce un’occasione di collaborazione interistituzionale che si colloca perfettamente tra quelle esigenze di raccordo e di forte coordinamento che, come osservato in precedenza, sono state chiaramente messe a fuoco sulla base di esperienze comparative ed anche nel contesto del lavoro dell’OCSE.

Il primo obiettivo operativo dell’azione di Governo, nella integrazione delle “corone” cui prima ho fatto cenno, sembra essere quello della definizione di un processo molto trasparente e ben scandito per l’entrata in campo del Nucleo: è necessario creare una perfetta comunanza nella definizione dei temi e delle fasi, spezzando la separatezza che tuttora caratterizza il lavoro degli uffici legislativi. Ciò presuppone l’autentica partecipazione ad un processo condiviso nei metodi e negli obiettivi. Ciò sta a significare che nei singoli Ministeri occorre creare una vera osmosi di esperienze e di circolazione di idee tra gli uffici legislativi e gli organismi amministrativi che concretamente gestiscono, valutano e correggono *in progress* le politiche di settore loro specificamente affidate. Diviene quindi cruciale il rapporto con la dirigenza

amministrativa alla quale è stata affidata la specifica responsabilità connessa al conseguimento di risultati e di obiettivi che segnano determinate politiche pubbliche.

In questa prospettiva è agevole prefigurare un raccordo tra l'analisi *ex ante* che deve caratterizzare le linee di intervento di semplificazione-razionalizzazione normativa di determinati settori e le analisi *ex post* formulate dalle nuove strutture create presso il Governo per la valutazione dei controlli di gestione ai sensi del decreto legislativo n. 286 del 1999 (Comitato tecnico scientifico; banca-dati; Nucleo tecnico di supporto). Anche e soprattutto in questo caso si tratta di fare interagire specialismi molti diversi e particolarmente concentrati nel settore delle tecniche di valutazione e misurazione delle politiche pubbliche.

Si delineano così strumenti, sistemi e procedure il cui rendimento è largamente condizionato dalla effettiva capacità di mettere in sinergia ed organizzare risorse specialistiche al cui interno la componente giuridica deve giocare un ruolo strettamente limitato alla definizione di una veste formale appropriata per temi e questioni che si collocano nell'area di competenze e specialismi diversi: in particolare nell'area di conoscenze economico-finanziario-gestionale. In questa fase è forse opportuno un momento di pausa nella produzione di norme, sia pure a diversi livelli di fonte, mentre dovrebbe prevalere una lunga ed intensa fase di esperienze organizzative e gestionali.

PRESIDENTE. Grazie, consigliere De Ioanna, soprattutto per avere con tanta autorità, però anche con una sorta di pragmatismo operativo, istituito il collegamento - che a noi premeva in modo particolare e che adesso subirà un ulteriore sviluppo- con gli scopi essenziali di questo seminario, che vuole raggiungere anche dei risultati sul piano strettamente operativo e propositivo. La parola al consigliere, professor Carlo Malinconico, Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, che parlerà sul coordinamento tra gli uffici legislativi del Governo.

MALINCONICO. Nel coordinamento dell'attività normativa del Governo un ruolo centrale spetta al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.A.G.L.).

Tradizionalmente l'attività del Dipartimento si è adeguata al ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. E' chiaro che, in una compagine governativa derivante dalla coalizione di più partiti, l'accentuazione del ruolo di mediazione del Presidente si riflette, a livello tecnico, nell'esercizio del coordinamento essenzialmente come momento di sintesi e di compromesso di iniziative legislative dei singoli Ministri, sia pure nel quadro del programma di Governo. Il coordinamento, com'è naturale, non ha solo un profilo tecnico, ma anche marcatamente politico.

In un contesto di tale natura, il programma e la tempistica delle iniziative governative sono devoluti, essenzialmente, ai singoli Ministri ed il ruolo del coordinamento della Presidenza affievolisce a centro di "controllo del traffico", ai fini dell'accesso ordinato al Consiglio dei Ministri.

Il mutato quadro istituzionale e l'accentuazione, con l'affermarsi del sistema bipolare, del ruolo di guida del Presidente del Consiglio dei Ministri non può non riflettersi sull'atteggiamento del coordinamento della Presidenza del Consiglio. Detto coordinamento, da ricerca della mediazione, assume la prevalente funzione di impulso ed indicazione degli obiettivi e delle procedure per attuare il programma del Governo.

Un esempio di tale mutamento si ha nell'organizzazione dei procedimenti legislativi complessi, come le leggi finanziarie, i collegati, le leggi di semplificazione, il conferimento di funzioni alle regioni, la riorganizzazione del Governo e degli enti pubblici.

Inoltre, si rende più rilevante in detti procedimenti complessi, l'esigenza del monitoraggio dell'attività normativa per evitare che quest'ultima proceda in modo disordinato o, addirittura, contraddittorio, ad esempio legificando la materia che si è appena delegificata o reintroducendo moduli organizzativi rigidi laddove prima si era optato per tipologie flessibili.

Cresce, d'altra parte, il ruolo di coordinamento degli uffici legislativi dei Ministeri nella rappresentazione delle ragioni del Governo in replica ai rilievi della Corte dei conti in sede di registrazione dei regolamenti, nella definizione dei testi da sottoporre alle Conferenze Stato-regioni e Stato-città, nei processi di privatizzazione, nel prevenire infrazioni alla normativa comunitaria, partecipando alle riunioni ufficiose con la Commissione europea (si vedano i casi Autostrade S.p.A., Malpensa, Teatro alla Scala di Milano, Aeroporti di Roma e la riforma della legge n. 142 del 1990 in tema di servizi pubblici locali). Sotto questo profilo si accresce, inoltre, il ruolo di supporto agli uffici legislativi dei Ministeri nell'individuazione dei rimedi non legislativi che possono evitare condanne dell'Italia da parte degli organi dell'UE, specie con la predisposizione di *direttive* del Presidente del Consiglio dei Ministri (ad esempio nel caso del ponte sullo stretto di Messina o della *golden share*).

Quanto alle modalità del coordinamento, il ruolo del D.A.G.L. risulta cruciale nella scelta dei provvedimenti da diramare e nella definizione dell'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. preconsiglio). Non solo nella scelta dei provvedimenti legislativi da iscrivere, ma anche della loro forma (ad esempio, decreto-legge o legge), della completezza dell'istruttoria (completezza del concerto minimo tra i Ministeri più direttamente coinvolti, presenza delle relazioni prescritte). Il ruolo *arbitrale* del D.A.G.L. è reclamato spesso dagli uffici legislativi dei Ministeri quale forma di tutela delle reciproche posizioni, specie se confliggenti. In uscita, poi, dal Consiglio dei Ministri, il coordinamento tecnico del D.A.G.L. è spesso previsto ai fini dell'adeguamento del testo "entrato" in Consiglio dei Ministri alle determinazioni di quest'ultimo.

I benefici dell'unicità dell'interlocutore tecnico nei rapporti con gli altri organi costituzionali - l'omogeneizzazione delle procedure: la presenza di un centro unico coordinatore dell'attività normativa del Governo presenta indubbi vantaggi. Innanzitutto perché detto centro si pone come riferimento delle altre istituzioni ed in particolare degli Uffici del Presidente della Repubblica, degli uffici di Camera e Senato sia pure con il



filtro del Ministro per i rapporti con il Parlamento, delle citate Conferenze Stato regioni e Stato città.

L'unicità dell'organo facilita anche l'instaurazione di procedure univoche, quanto ai tempi, agli adempimenti, alla sicurezza della rispondenza del testo alle determinazioni del Consiglio dei Ministri.

Anche con la costante consultazione degli uffici legislativi dei Ministeri, si estrinseca il ruolo di coordinamento del D.A.G.L. nell'indicazione di procedure conformi a quanto disposto dal Presidente del Consiglio o convenuto dal Governo con gli altri organi costituzionali.

Né si tratta di attività esclusivamente rivolta a contenere e conformare le iniziative degli uffici legislativi dei Ministeri, posto che deve essere verificata dal D.A.G.L. il concerto non solo delle strutture dei vari Ministeri, ma anche degli uffici legislativi e, quindi, dello staff dei Ministri.

L'arricchimento dell'attività di coordinamento: la relazione tecnico-normativa e l'analisi di impatto regolamentare - L'attività di concertazione si è recentemente arricchita sulla base degli ulteriori adempimenti che una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, prima, e la legge 8 marzo 1999, n. 50, poi, hanno imposto nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

Il decreto legislativo di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, emanato con D.P.R. 30 luglio 1999, n. 303, all'articolo 6, ha concentrato nel D.A.G.L. le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo, in modo da garantire la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari.

Tali adempimenti accentuano, infatti, la necessità del coordinamento e ne arricchiscono il contenuto sotto il profilo non solo formale, ma anche sostanziale di fattibilità delle norme e di incidenza delle stesse sul corpo sociale, oltre che sull'ordinamento giuridico.

Le strutture - L'accentuazione del coordinamento da ultimo richiamata impone, com'è evidente, un potenziamento della struttura a ciò deputata e, quindi, innanzitutto del D.A.G.L. La stessa esperienza dei procedimenti complessi di legislazione, ed in primo luogo di quelli innestati dalle leggi Bassanini, ha visto l'affiancamento al D.A.G.L. di strutture tecnico-politiche di raccordo tra l'indirizzo politico e l'attività tecnica, da un lato, e tra le risorse interne al Governo e quelle esterne, dall'altro.

Ed in effetti a tale necessità il legislatore ha fatto recentemente fronte sia con l'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, di cui all'articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50, del cui supporto si avvale il D.A.G.L., ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino, sia con l'ampliamento della possibilità del ricorso a magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, in numero non superiore a 7, in posizione di fuori ruolo. La stessa struttura del D.A.G.L. con il D.P.C.M. 6 agosto 1998 si è attrezzata con la suddivisione in servizi ai quali sono preposti dirigenti, capaci di dare continuità all'intervento della Presidenza e

di formarsi nel quadro di una specifica professionalità che il coordinamento normativo richiede.

I "terminali" presso i Ministeri di settore - In prospettiva è, peraltro, funzionale ad un più efficace coordinamento che il D.A.G.L. abbia "terminali" presso tutti gli uffici legislativi dei Ministeri.

Tale presenza consentirebbe di seguire la formazione dell'atto secondo un uniforme criterio compositivo e di istruttoria legislativa, che eviterebbe successivi più onerosi interventi. E' evidente, infatti, che la correzione, specie nei tempi stretti della richiesta di sottoposizione al Consiglio dei Ministri e nella mole dei provvedimenti in analoghe condizioni, di testi già impiantati è più difficile ed incontra maggiori ostacoli a livello sia politico che tecnico, di quanto sarebbe l'intervento di mera rifinitura all'esito di un procedimento già impostato in modo corretto.

Tale obiettivo potrebbe essere ottenuto in più modi, dei quali, alternativamente, possono essere esemplificati i seguenti:

- dislocando tecnici del D.A.G.L. presso i vari uffici legislativi dei Ministeri, con un ricambio periodico tra centro e diramazioni, ovvero
- personalizzando presso ogni ufficio legislativo un responsabile che costituisca l'interfaccia dei D.A.G.L. e prevedendo corsi di formazione sotto la responsabilità del DAGL stesso.

PRESIDENTE. La ringrazio, consigliere Malinconico e adesso con il consigliere Filippo Patroni Griffi, che parlerà in particolare delle procedure per il riordino dei settori normativi, nella sua qualità di coordinatore del Nucleo della semplificazione delle norme e delle procedure, si conclude questa che noi definiamo una triangolazione strategica sul problema del rapporto tra l'istruttoria pre e post legislativa del coordinamento, trattata dal professor De Ioanna e delle procedure, trattata adesso. La parola al consigliere Filippo Patroni Griffi.

PATRONI GRIFFI. Il miglioramento della qualità della regolazione come momento centrale della riforma istituzionale nel nostro Paese - Il dato più significativo della recente esperienza del nostro Paese mi sembra costituito dall'inserimento della riforma della regolazione nella riforma dell'amministrazione. Nella relazione alla proposta di risoluzione della Camera per il programma di codificazione, si legge che la politica di semplificazione normativa ha un rilievo istituzionale, perché investe tutti i settori dell'ordinamento in maniera orizzontale e ha quindi le caratteristiche di una politica generale unificata da finalità di carattere permanente.

La diversificazione dei centri di produzione normativa impone la elaborazione di principi comuni per la redazione dei testi normativi; la complessità della nostra società richiede che il processo decisionale che conduce alla produzione delle norme sia trasparente e che sia sorretto dalla piena e informata consapevolezza delle scelte politiche.

Quali sono le esigenze alla base di una migliore qualità della regolazione?

- accessibilità delle norme, nel senso che la regola che disciplina un caso deve essere scritta con linguaggio chiaro e di agevole reperibilità;
- consapevolezza della decisione politica assunta, con riguardo ai costi diretti e indiretti della normativa;
- semplicità delle procedure amministrative regolate, che ben può conseguire a una loro semplificazione.

Le procedure per il riordino dei settori normativi - cioè l'elaborazione di testi unici di settore - e l'analisi dei costi della regolazione rispondono, se ben utilizzate, ad ambedue le dette esigenze.

La legge n. 50 del 1999: oggetto, soggetti e strumenti per una migliore regolazione - Quanto meno dal Governo Ciampi, il problema della regolazione è nell'agenda politica del Governo. Il processo di delegificazione e semplificazione normativa, avviato dall'allora Ministro per la funzione pubblica Cassese, si è consolidato, esteso e perfezionato nei successivi governi, specie in quelli dell'attuale legislatura, per iniziativa del Ministro per la funzione pubblica del Governo Prodi, Bassanini, delegato anche nel Governo D'Alema per la semplificazione del sistema di regolazione.

Ho parlato di delegificazione e semplificazione normativa unitariamente. In effetti, la semplificazione procedimentale si serve dello strumento tecnico della delegificazione. Ma sarebbe impropria l'equazione tra i due termini. Come improprio, se non errato, mi sembra valutare la valenza della delegificazione alla luce dei risultati dell'opera di semplificazione, cioè del numero dei procedimenti semplificati. La delegificazione ha un valore istituzionale autonomo, che consiste nella redistribuzione del potere normativo tra più soggetti, in particolare tra Parlamento e Governo. Un procedimento o una materia delegificati sono attribuiti in via ordinaria alla potestà normativa del governo e quindi alla sua responsabilità; l'emanazione del regolamento di semplificazione può avvenire subito o tra alcuni anni, come può non avvenire; non tutto ciò che è delegificato deve essere immediatamente semplificato.

La riforma del sistema di regolazione richiede un forte coordinamento all'interno del Governo e forme stabili di raccordo interistituzionali tra Governo e Parlamento.

Nel nostro sistema spetta al Presidente del Consiglio il coordinamento dell'attività normativa del Governo, funzione stabilmente esercitata attraverso l'ufficio legislativo della P.C.M.; rientra nelle attribuzioni del Presidente, salva delega, anche il coordinamento della riforma del sistema della regolazione.

La legge n. 50 muove dalla consapevolezza della complessità dell'attuale sistema della regolazione e della impossibilità di provvedere alla sua semplificazione in via soltanto ordinaria e istituisce, sul modello esistente in altri Paesi europei e dell'area OCSE, una unità centrale, una struttura "dedicata", in funzione di supporto al processo di semplificazione normativa: il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

Il Nucleo – che, sia pure a ranghi ridotti, ha di recente iniziato la sua attività – è, per l'appunto, una struttura di missione. La missione riguarda le seguenti aree di attività: testi unici e semplificazione normativa delle procedure, analisi dell'impatto della regolamentazione.

Il riordino dei settori normativi e la semplificazione - E' questa la vera risposta di ordine sistematico alla "complessità della normazione". Se nel meno recente passato – superata l'epoca delle grandi codificazioni – il testo unico costituisce una esperienza episodica finalizzata ad assicurare, soprattutto agli operatori del diritto, la facile accessibilità al sistema normativo, oggi il consolidamento della regolazione si inserisce in un più complesso quadro di norme sulla produzione giuridica, o "norme sulla normazione", e assume peculiarità che conferiscono al testo unico una collocazione propria nel panorama delle fonti del diritto: l'obiettivo di fondo, accanto a quello di assicurare la facile intelleggibilità della norma agli operatori economici e ai cittadini, è riunire in modo sistematico, anzi in modo che formino sistema, misure che spesso risentono inevitabilmente, nella loro genesi, della complessità e delle contraddizioni della società nonché dell'accordo politico intervenuto.

Due sono le caratteristiche, che vorrei sottolineare, dei testi unici, ex articolo 7 della legge n. 50:

- la natura "mista": il quadro di regole è sempre più la risultante di fonti di livello diverso e il consolidamento della regolazione non può prescindere da questa realtà; così come occorrerà tener conto, magari ricorrendo alla tecnica degli allegati al testo, della normativa comunitaria, della normazione tecnica, delle circolari interpretative e di quella giurisprudenza che costituisca "diritto vivente"; alcuni di questi fattori potranno anche guidare l'opera di coordinamento formale della legislazione vigente (per esempio, una disposizione potrà essere ritenuta abrogata, in forza della tecnica di disapplicazione conseguente al contrasto con una norma comunitaria cogente). La natura mista del testo unico consente di evitare la duplicazione dei livelli normativi e di facilitare la conoscenza del quadro regolatorio di un settore;
- il collegamento con la semplificazione: il legislatore considera testi unici e semplificazione normativa delle procedure come due aspetti inseparabili della riforma della regolazione. Il collegamento opera in due direzioni: 1) la elaborazione del testo unico deve accompagnarsi a una modificazione, nel senso della semplificazione, degli aspetti organizzativi e procedurali della materia, ancorché regolati da norme primarie, che sono contestualmente delegificate; 2) i procedimenti da semplificare contenuti negli allegati alle leggi di semplificazione costituiscono possibile materia da riordinare in testi unici; sicché è auspicabile procedere, in sede di semplificazione di singoli procedimenti, a una considerazione unitaria quanto meno della normativa secondaria che regola un dato settore, procedendo a una sorta di testi unici di regolamenti.

Nel delineato contesto, la questione del ricorso alla delega legislativa per la consolidazione della normativa primaria, posta dalla risoluzione della Camera, potrà

essere affrontata - sul piano pratico e fatta salva la valutazione circa l'opportunità di una precisazione in sede legislativa – in relazione alla portata dell'intervento di consolidazione sul piano delle fonti primarie: si potrà, cioè, utilizzare o meno la delega a seconda che il testo unico incida o meno, per modificarla o abrogarla, sulla normativa primaria.

L'analisi dell'impatto della regolamentazione - L'analisi dei costi della regolazione consiste nell'individuare, per averne una adeguata rappresentazione, gli effetti diretti e indiretti di una regola. Essa mira soprattutto a rendere informata e quindi consapevole la scelta politica che accompagna l'introduzione di una nuova regola o la modificazione di quella esistente.

Se questa è la finalità, l'esperienza italiana che sta per avviarsi potrebbe orientarsi verso il modello inglese e di altri Paesi europei, piuttosto che verso quello statunitense: quest'ultimo conosce un'analisi dei costi di tipo marcatamente economicistico, assai complessa, e rivolta agli esperti; per questo l'A.I.R., in quel Paese, è effettuata solo per iniziative normative di grande rilievo. Il modello alternativo concepisce l'analisi dei costi della regolazione come rivolta essenzialmente ai destinatari delle regole – cittadini e mondo produttivo – e ai politici, per sorreggerne la scelta. L'analisi dei costi, in quei paesi, fa parte del dibattito pubblico.

Due mi sembrano gli aspetti dell'analisi dei costi da tenere ben presenti:

- l'analisi non potrà consistere in una giustificazione *ex post* delle scelte prese, una sorta di relazione illustrativa alla legge; essa deve invece accompagnare l'istruttoria normativa sin dal suo inizio e il suo momento logico culminante riguarda la valutazione delle "opzioni" regolatorie: dall'opzione "zero" – cioè è meglio non introdurre la nuova regola o abrogare quella esistente – alla graduazione delle varie forme di regolazione. Sarà fondamentale il ruolo di indirizzo e coordinamento della P.C.M. nei confronti dei singoli ministeri; sarà altrettanto basilare la necessaria collaborazione degli uffici di staff dei ministri, e in particolare degli uffici legislativi, che dovranno non poco stimolare le direzioni competenti, in modo che l'obiettivo sia condiviso da questi, e comunque raggiunto;
- momento qualificante dell'analisi è la "consultazione" *ex ante*, all'interno delle amministrazioni, centrali e locali, e con le categorie interessate: solo la consultazione consente una valutazione dei costi ancorata alla realtà vivente della regolazione e la considerazione dei *compliance costs*, fattore di non applicazione di molte norme.

Sia lo schema di D.P.C.M. sull'analisi che la metodologia di semplificazione delle procedure che il Nucleo sta mettendo a punto tengono conto degli indicati elementi.

Conclusione: il raccordo istituzionale - Ho parlato dal punto di vista di un ufficio del Governo. Ma è ovvio che la qualità della regolazione è obiettivo che si raggiunge in tutte le sedi istituzionali: in quelle politiche – Parlamento e Governo, Conferenza con le autonomie locali – come in quelle tecniche (penso al Consiglio di Stato e alla sua sezione consultiva per gli atti normativi, istituita dalla legge n. 127 del 1997). La semplificazione normativa costituisce una priorità tale da richiedere un impegno

“individuale” di Parlamento e Governo nei settori di rispettiva competenza, cioè, leggi e regolamenti; ma richiede anche un impegno comune per migliorare la qualità della regolazione nel suo complesso: anche perché leggi e regolamenti formano un unico sistema di regole, che non possono essere “migliorate” separatamente le une dalle altre.

PRESIDENTE. Grazie. Questa seconda parte adesso si conclude con l'intervento di un nuovo autorevole componente, da poco tempo nel Comitato della legislazione, Vicepresidente del Comitato stesso per qualche giorno, e che succederà a me nel semestre di Presidenza, l'onorevole professor Beniamino Andreatta, che io saluto così come la prima componente femminile del Comitato per la legislazione, l'onorevole Maria Celeste Nardini, che ha anche integrato il plenum, per la verità molto ristretto, del Comitato. La parola all'onorevole Beniamino Andreatta.

ANDREATTA. Il ruolo del Comitato è principalmente quello di impersonare un impegno politico e istituzionale sul tema dei metodi della legislazione. Un impegno non radicato nell'esercizio di poteri legislativi, ma che si sostanzia in una funzione di stimolo e di sostegno verso i protagonisti dei processi decisionali, basata sull'osservazione ad ampio raggio e sulla elaborazione di una casistica concreta.

La funzione del Comitato non è solo quella di individuare possibili linee di comportamento e indirizzi ampiamente condivisi, data la sua struttura paritetica, ma anche quella di offrire occasioni e argomenti per il più ampio confronto sui temi che emergono quotidianamente nella sua esperienza e che sono sempre più avvertiti dalla società.

Il seminario odierno testimonia della utilità di questa funzione del Comitato e della sua capacità di individuare e proporre temi che legano interlocutori diversi e creano fattori di comune impegno.

Il Comitato non ha tuttavia una vocazione meramente morale o culturale, ma essenzialmente politica. Siamo sul terreno di quella politica istituzionale, caratterizzata da ampio consenso e dal riferirsi ai metodi e alle regole da condividere per la tutela di un patrimonio come la funzionalità dei sistemi normativi, che costituisce un interesse generale e permanente della comunità nazionale, e non della maggioranza del momento. Da qui si giustifica la peculiare struttura del Comitato e la sua collocazione non tra le Commissioni, ma nell'ambito della Presidenza della Camera, a cui il Comitato è funzionalmente collegato insieme alla Giunta per il regolamento (si veda l'articolo 16-bis, ultimo comma).

Il Comitato non decide, ma è un elaboratore di tematiche e di indirizzi ampiamente condivisi da proporre all'azione politica. Può essere anche un suscitatore di idee, di forze e di collegamenti tra centri diversi, purché essi convergano nel rispondere alle esigenze e ai problemi di cui il Comitato, per la sua stessa esistenza, è espressione.

Il seminario ha confermato la solidità di questa seconda vocazione del Comitato. L'andamento del seminario può giustificare la ricerca di strumenti più stabili e

continuativi per un dialogo, che oggi ha dimostrato di poter essere fruttuoso e intenso, anche se giustamente dialettico tra diversi punti di vista.

In primo luogo si tratta di praticare quella cooperazione tra le istituzioni, che le esperienze europee indicano come il solo metodo per poter conoscere e reagire alla complessità dei sistemi di governo sociale, sia dal punto di vista delle forze al governo sia da quello delle forze di opposizione.

In secondo luogo si tratta di valorizzare l'apporto conoscitivo che viene dai centri scientifici e tecnico amministrativi, che accumulano la massima esperienza sui fenomeni normativi. Ogni iniziativa realistica deve infatti tenere massimamente conto di questa esperienza, dei problemi e delle difficoltà che si incontrano sul campo.

Più di ogni altra cosa occorre moltiplicare le occasioni di dialogo tra le istituzioni e gli esponenti più qualificati della società civile, che possano esprimere, anche al di là degli interessi organizzati, una voce che alimenti l'impegno politico su temi ancora considerati a torto di ordine tecnico e strumentale. E' importante, in questo quadro, il rapporto tra scienza e politica, soprattutto con quel tipo di scienza, qui rappresentata, che sa fare i conti con le esigenze di funzionamento dei sistemi politici e sociali.

Ma è altrettanto importante collegare le istituzioni tra loro e fare sì che operino in modo da condizionarsi positivamente a vicenda. Parlamento e Governo sono nel sistema parlamentare funzionalmente collegati, ma il loro rapporto dialettico può certamente contribuire a peggiorare la legislazione invece che a migliorarla, come molte volte è avvenuto, così come può accadere nel rapporto maggioranza e opposizione. Possiamo lavorare affinché la relazione dialettica tra le istituzioni e le parti politiche funzioni nel senso di un reciproco controllo critico e di sollecitazione.

Altro fondamentale asse di collegamento individuato dal seminario è quello tra organi incaricati dell'indirizzo generale e quelli di settore: Commissioni parlamentari con diverse competenze, da un lato, Presidenza del Consiglio e Ministeri dall'altra. Anche qui è emersa l'esigenza di una forte integrazione di competenze, da conseguire anche con l'apporto di nuove professionalità che aiutino a fondere punti di vista, a integrare tecniche multidisciplinari e a definire istruttorie (o quella informazione essenziale di raccordo) che costituisce la base di qualità delle norme e delle politiche pubbliche.

Occorre concentrare forze e capacità rappresentate in questo seminario, riconoscendo la loro fondamentale importanza nel rapporto tra Stato e cittadini, che è spesso misconosciuta.

Il primo esempio da fare tra i temi oggetto di questo seminario è quello della conoscibilità delle norme vigenti. La possibilità di accedere alla conoscenza delle norme è un diritto primario dei cittadini, senza la cui effettiva realizzazione è dubbia la stessa possibilità di pretendere la loro osservanza. E' noto come, in alcune circostanze, la più recente giurisprudenza abbia dovuto intaccare l'antico broccardo secondo il quale l'ignoranza della legge non scusa.

Le moderne tecnologie offrono delle opportunità che occorre mettere a frutto senza ulteriori ritardi su una questione di così vitale importanza per la convivenza civile. Sono

certo che su questa finalità non vi sono divisioni tra maggioranza e opposizioni e dunque il Comitato per la legislazione può, a ragione, unire la sua voce alla richiesta di trovare le risorse e i modi per realizzare in tempi possibili l'obiettivo di diffondere su Internet le norme vigenti, con chiavi di ricerca semplici e accessibili anche ai comuni cittadini.

Questo obiettivo si lega direttamente all'altro di agevolare il riordino e il consolidamento dei sistemi normativi attraverso testi unici e codificazioni, rilanciato dal programma di riordino di recente varato sulla base della legge n. 50 del 1999 e approvato da importanti risoluzioni parlamentari. Solo attraverso un'adeguata utilizzazione della strumentazione informatica e unendo le risorse di tutte le amministrazioni interessate, con un forte sostegno politico del Parlamento, un programma del genere può realizzare l'obiettivo che si propone e incidere effettivamente e visibilmente sul corpo vivo del diritto vigente.

E' anche evidente che un'azione di riordino sarebbe una fatica di Sisifo, se non si accompagnasse alla introduzione di regole sulla formazione dei nuovi atti normativi, che garantiscano un metodo ordinato di legiferare e la protezione dei testi consolidati. Il progetto di modifiche costituzionali, legislative e dei regolamenti parlamentari tra loro collegate, qui esposto dal Presidente Cananzi, è dunque un'altra componente essenziale di una strategia realistica e fattibile per contrastare l'eccesso di complessità normativa. L'insieme delle riforme e innovazioni introdotte dalle leggi Bassanini potrebbe essere così consolidato in un quadro che costituisca progressivamente un nuovo, stabile impianto di sostegno del sistema delle fonti di produzione normativa, adeguato alla complessità che esse hanno assunto e che non possono non assumere nella società contemporanea.

Infine il metodo dell'istruttoria normativa è stato disciplinato nelle circolari dei Presidenti delle Camere, nel regolamento delle Camere e, sul versante governativo, dalla legge n. 50. La sua realizzazione fa parte degli interventi più urgenti da completare. Il metodo della istruttoria non è più un fattore di mera coerenza tecnica delle norme, è invece uno strumento di conoscenza indispensabile in una situazione in cui tutti gli interventi normativi impattano su un universo saturo di norme e rischiano di determinare più effetti negativi e controproducenti di quelli voluti a causa di interdipendenze che sfuggono alla conoscenza "naturale" anche dei più esperti. L'istruttoria ricompone il contesto nel quale ciascuna decisione può essere adeguatamente valutata da chi la propone e da chi intende opporsi o comunque verificare ragioni e obiettivi.

L'istruttoria è dunque condizione per la formazione all'interno delle amministrazioni di proposte che maturano attraverso la considerazione di una molteplicità di interferenze, di compatibilità e di raccordi, non più controllabili attraverso i normali saperi amministrativi, ma solo acquisendo una metodologia multidisciplinare e trasversale rispetto ai settori, come ha giustamente sostenuto qui De Ioanna.

Lo stesso coordinamento legislativo interno al Governo non è più possibile se si prescinde da una conoscenza scientifica dei raccordi che legano problematiche diverse,



sempre più specializzate e tecnicamente complesse. Per il Parlamento, infine, poter disporre di una informazione accessibile, tecnicamente qualificata, verificata e verificabile, è una questione di primaria importanza, cui si lega la stessa possibilità di sopravvivenza di un dibattito politico che si riavvicini alla realtà e che riesca a individuare le questioni veramente cruciali per la comunità nazionale.

PRESIDENTE. Grazie Presidente Andreatta; e adesso passiamo al dibattito per il quale ci sono quattro richieste di interventi e debbo chiedere a titolo personale, ma non solo, di scontare la dilatazione dei tempi che ho consentito, perché non ho la consuetudine che ha il Presidente Violante con il campanello, quello elettronico oggi, quello d'argento in altri casi; se possono contenere gli interventi in tre minuti, potremo recuperare i tempi e passeremo alle conclusioni del Sottosegretario Bassanini, del vicepresidente del Senato, prof. Fisichella. La parola al Prof. Italo Volpe, dell'ufficio legislativo del Ministero delle finanze.

VOLPE. Grazie Presidente, probabilmente potrò anche essere più breve dei tre minuti. L'amministrazione delle finanze si trova in una fase congiunturale tale per cui quasi tutti gli aspetti che sono stati trattati approfonditamente questa mattina la vedono in qualche misura interessato o coinvolto. Si tratta di una amministrazione di settore che sta subendo o che è in procinto di subire probabilmente la fase di maggiore cambiamento radicale e morfologico per effetto dell'attuazione del decreto legislativo 300 del 99. La nascita delle agenzie fiscali, sul piano della constatazione di chi opera all'interno di un ufficio legislativo quale è quello delle finanze, potrà essere probabilmente un ottimo laboratorio di analisi e di sperimentazione di quanto si sia andato dicendo stamattina; in particolare alludo alla fase di predisposizione degli schemi normativi nel quadro di ciò che il Prof. Marongiu ben ci diceva: una stabilità assolutamente essenziale perché questo processo possa funzionare e una separazione quanto più netta possibile fra elementi della norma (parlo della norma tributaria), elementi strutturali, ed elementi della fattispecie della applicazione della norma, quindi procedure, procedimenti, descrizione di dettaglio che possono essere fuori e che forse dovrebbero essere in questa tecnica di suddivisione riportate a quelle che gli anglossassoni chiamano un po' le "*procedures*", cioè sostanzialmente una serie di canoni di operazioni di procedimento, suscettibili di essere modificati anche molto rapidamente.

Perché alludevo all'esperienza delle agenzie? Le agenzie fiscali avranno un rapporto tendenzialmente portato a quello pattizio fra organo di governo e direttori delle stesse. Alle agenzie fiscali, in particolare a quella delle entrate, sarà sostanzialmente fissato in qualche misura, attraverso il ministro di settore e dal governo, un target, un obiettivo; e nel quadro di questa negoziazione di obiettivo, su un piano di previsione, non potrà non rientrare l'assetto o il riassetto anche di quei profili normativi occorrenti, ad avviso dell'agenzia di settore, per poter raggiungere appunto l'obiettivo dato e negoziato. Questo sta a significare che probabilmente nelle esperienze di futuro ci potrà essere quel sufficiente gioco di anticipo sul piano dei tempi occorrenti per produrre una norma che

effettivamente sia utile, produttiva e necessaria, rispetto invece all'affanno che oggi si vive nel rincorrere problemi che si sono forse già incancreniti con norme che devono dare un certo assetto. Questo perché indubbiamente quanto dicevano i rappresentanti della Presidenza, il Prof. De Ioanna e il consigliere Malinconico, circa la necessità di un raccordo stabile fra uffici legislativi dei dicasteri di settore e strutture della Presidenza, può essere proficuo in quanto ci possono essere tempi sufficienti di analisi di penetrazione del problema tecnico al fine del miglioramento del risultato. Ciò su cui, come amministrazione di settore, siamo più volte bacchettati dalla Presidenza sul piano della scarsa quantità di tempo con la quale presentiamo le norme, rispetto al momento della decisione politica, sconta in realtà un problema a monte, cioè la tardività. Posso testimoniare però del fatto che non abbiamo molte ore rispetto allo stimolo impellente che ci viene dagli uffici della struttura amministrativa, che ci segnalano la necessità di una norma e ci dicono che senza di essa determinati risultati non possono essere conseguiti (salvo, questi annunci, essere smentiti dai fatti, in un momento successivo). Credo che forse l'aspetto più importante sul piano della constatazione dall'osservatorio sia proprio questo: la necessità di recuperare dei momenti di tempo sufficienti per l'analisi del problema, la valutazione della efficacia della soluzione normativa proposta e ovviamente l'illustrazione della stessa sul piano di una negoziazione anche della norma stessa ove deve essere proposta con le strutture governative. Credo che forse in un futuro, in questa ottica, in questa tecnica di previsione di risultati, di negoziazione degli stessi fra strutture amministrative, operanti sul fronte delle entrate, e organo di governo, possano esserci gli spazi per un risultato di tal genere.

PRESIDENTE. Grazie Prof. Volpe. La parola al Prof. Barberio Corsetti, capo dell'ufficio legislativo del Ministero della pubblica istruzione.

BARBERIO CORSETTI. Molto brevemente, solamente per sottolineare alcune suggestioni di fronte alle quali ci troviamo nel lavoro quotidiano. Stiamo vivendo tutti uno scontro tra una logica formale del diritto e una logica sostanziale. Da un lato si chiede agli amministratori di raggiungere dei risultati; dall'altro, si seguitano ad operare controlli sulle carte, cioè: le carte sono a posto e questo è sufficiente. Noi dobbiamo uscire, credo, ormai da questa ambiguità, dobbiamo decidere se quello che ci interessa è il raggiungimento di un risultato o di un obiettivo o se ci interessa ancora il procedimento in sé. La vecchia logica del diritto amministrativo, secondo me, deve svilupparsi in una evoluzione che traduca il vecchio statuto dell'ente pubblico - per il quale è consentito fare solo ciò che è regolamentato - in uno statuto nel quale è consentito fare tutto ciò che è collegato con il risultato e con la missione dell'ente pubblico e dell'amministrazione, tranne ciò che è espressamente vietato dalla legge. Cioè bisogna, secondo me, capovolgere. Perché diversamente, noi non possiamo evitare di avere migliaia di leggi che disciplinano tutti i particolari e tutti i procedimenti, anche perché laddove non li disciplinano, in sede di controllo, ci vediamo sistematicamente bloccare i regolamenti di attuazione. Perché, laddove nella norma primaria gli organi di

controllo non trovano una giustificazione per la norma secondaria, bloccano la normativa secondaria.

E anche su questo occorre fare una riflessione: occorre che tutto il processo di produzione della normativa secondaria sia ricondotto a monte dell'ultima deliberazione del consiglio dei ministri. Allo stato attuale della legislazione è impossibile che ci siano organi che dopo tutto un procedimento che vede spesso coinvolte le due commissioni parlamentari, il Consiglio di Stato, spesso e sempre più frequentemente la Conferenza Stato-regioni, un procedimento con due deliberazioni del Consiglio dei ministri, lo stesso procedimento possa essere successivamente bloccato da organi di controllo esterni a tutto questo procedimento; o questi organi diventano interni e costituiscono l'ultima fase del procedimento, (e perché no?), ma tutto deve avvenire prima dell'ultima deliberazione del Consiglio dei ministri. Non sono probabilmente argomentazioni, però credo che siano le difficoltà con le quali noi ci scontriamo; quindi la normativa di dettaglio spesso siamo costretti a dettarla, perché se non la dettiamo, non possiamo agire. Perché nello statuto dell'ente pubblico c'è scritto che non si può fare sostanzialmente ciò che non è disciplinato. Il problema è capovolgere probabilmente questa logica; immaginare la capacità delle amministrazioni e la capacità degli enti pubblici in genere, come capacità generale, salvo le limitazioni poste dalla legge, con affidamento alle amministrazioni pubbliche, dalle amministrazioni dello Stato agli enti pubblici, di un budget perché anche da questo derivano molte limitazioni al risultato.

Noi abbiamo poi in realtà un tale formalismo anche dal punto di vista della destinazione delle risorse, una tale rigidità, per cui se ci troviamo risorse in più in un settore, non possiamo utilizzarle in un altro settore, solo perché la legge finanziaria le pone a carico di uno o di un altro settore e ci vuole una legge per modificare questo; ora i capitoli di bilancio sono stati delegificati in qualche misura, ma rispetto invece alle grandi unità di spesa delle amministrazioni ciò non è accaduto; il che vuol dire sostanzialmente che spesso per esempio le risorse si perdono perché non si può variare tempestivamente la destinazione; che i risultati non si possono ottenere perché magari in cammino ci si accorge che sarebbe bene spostare una risorsa da una parte all'altra ma non lo si può fare.

Quindi, l'ulteriore passaggio dovrebbe essere anche quello che le amministrazioni abbiano una assegnazione budgettaria rispetto alle quali sono responsabili con un controllo vero dei risultati. Come si possa realizzare un controllo vero dei risultati, mi rendo conto che è cosa complessa. Però ormai siamo arrivati al punto in cui dobbiamo fare una scelta di fondo. E altrettanto si deve dire per l'organizzazione degli uffici che, per la nostra Costituzione, deve essere disciplinata sulla base della legge; però bisogna vedere fino a che punto la legge deve arrivare e che cosa la legge deve dettare. Il fatto che il numero delle direzioni debba essere necessariamente stabilito per legge non sta scritto da nessuna parte; il decreto legislativo 300 dice che il numero degli uffici di livello dirigenziale generale deve essere stabilito nel regolamento. Questo numero dipende da una trattativa a monte, fatta con l'amministrazione del tesoro, non dalle esigenze reali che un'amministrazione si trova ad affrontare; in un certo periodo, un'amministrazione può avere bisogno di rafforzare un settore piuttosto che un altro e

non lo può fare perché non ha la possibilità di creare quei posti, di dotarsi di quel personale e di quelle risorse; sinteticamente, ora, ci troviamo a fare una relazione tecnica, una relazione di impatto normativo, tutte quante le relazioni di valutazione, e siamo sempre in quattro come dieci anni fa.

PRESIDENTE. Grazie, Professoressa Barberio Corsetti. La parola al Professor Pandolfelli, capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca scientifica.

PANDOLFELLI. Volevo partire da una visione realistica del processo legislativo e comunque normativo, perché altrimenti credo che non capiamo come mai avvengono determinati risultati. Credo che vada capito che questo è un processo in cui operano molti attori che hanno degli obiettivi spesso inconciliabili e che, in qualche caso, non si vogliono rendere noti. Perché rendere noto un obiettivo prima del tempo può rendere difficile la sua realizzazione. Spesso l'ufficio legislativo di un Ministero è al servizio di un ministro, che ha degli obiettivi, che vuole realizzare nel più breve tempo possibile, che a volte non coincidono con quelli di altri ministri dello stesso governo, e non coincidono con una maggioranza parlamentare; per cui l'ufficio legislativo spesso è costretto a fare delle norme emulative, cioè contro altri ministeri, per prendere delle competenze o per resistere ad altre competenze, facendo agire i parlamentari per tramite del ministro per ottenere determinati risultati. Credo che queste cose vadano viste nella loro realtà: non si spiega perché certe volte vengono fuori delle norme criptiche o poco chiare. Personalmente ho scritto un emendamento di cui era destinatario un deputato, che non ha capito di che cosa si trattava, e non doveva capire di che cosa si trattava; questo emendamento è stato votato in Aula; in Aula non si è capito di cosa si trattava; grazie a questo emendamento, per due anni, il ministero dell'università ha potuto regolamentare il numero chiuso, quando la maggioranza del governo Prodi dell'epoca era assolutamente divisa al suo interno sull'attuazione del numero chiuso.

Faccio questi esempi per dire che dobbiamo coinvolgere in questo processo i ministri e il Governo nel suo livello politico, perché altrimenti diciamo che l'ufficio legislativo è un'incudine dove il ministro preme perché determinati risultati si abbiano. Vorrei ricordare che con governi che vogliono riformare, è importante che un determinato assetto normativo nuovo si realizzi nei primi due anni della legislatura, perché altrimenti non c'è modo per i cittadini di vedere i frutti di quella riforma normativa; andranno a votare valutando i frutti ancora del governo precedente; c'è quindi un'esigenza insopprimibile di velocità del procedimento normativo.

Primo punto: perché gli uffici legislativi possano in qualche modo resistere o comunque cercare di approfondire questa qualità del processo normativo, devono essere meglio attrezzati; al momento non lo sono; credo che ci voglia un programma straordinario sia di potenziamento, ma anche di qualificazione del personale, ed incentivi per i dirigenti dei ministeri ad andare all'ufficio legislativo, cosa che in questo momento non c'è; credo che su questo vada fatta una riflessione; l'art. 7 del decreto

legislativo del governo, dà spazi per i miglioramenti degli uffici legislativi; bisogna riuscire ad attuarli.

Secondo punto: una maggiore istruttoria sui procedimenti legislativi può coinvolgere i ministri e l'amministrazione, se si vede come contropartita una maggiore velocità a valle. Questo credo che sia una riflessione per tutti. Oggi il procedimento legislativo non è ancora un procedimento veloce, nonostante i cambiamenti del regolamento della Camera, anche quando c'è una maggioranza nettamente a favore di un testo, il procedimento rimane lento, soprattutto se guardiamo verso altri paesi; il procedimento regolamentare (è stato detto da tutti) è lentissimo, al punto tale che, se c'è da consigliare un ministro su qualche cosa, io consiglio esattamente quello che il prof. De Siervo stigmatizzava: troviamo delle deleghe, le più ampie, le più generiche possibili, per portare avanti un discorso. Tra l'altro cerchiamo di capire che certe scelte hanno delle origini tecniche molto precise; la delega legislativa ha avuto un grande sviluppo da quando è stato escluso il controllo della Corte dei conti sui decreti legislativi; basta capire questo fatto, per capire come uno strumento viene utilizzato; mentre, lo diceva prima la dr.ssa Barberio, oggi il controllo della Corte dei conti è in buona parte responsabile della difficoltà del processo di delegificazione; per cui il processo va reso in qualche modo più rapido. I passaggi o vanno diminuiti o vanno messi tutti in parallelo. Il Parlamento, con alcune decisioni, ha reso il processo più lungo; infatti, se il parere parlamentare deve arrivare a valle di tutti gli altri pareri, non si possono mettere tutti i pareri in parallelo; è chiaro che per lo stesso governo, per lo stesso ministro perde di incentivo usare la delegificazione: tanto vale usare la vecchia legge, magari facendosela presentare dal parlamentare amico. A questo punto bisogna mettere tutti i paletti insieme per fare un discorso unificato. Credo che vadano trovate anche soluzioni banali, cioè regolamenti urgenti, decreti-legge. Dovrebbe trovarsi un caso di necessità ed urgenza per cambiare i regolamenti, io sono terrorizzato di averne fatti setto, otto; se si tratta di cambiare una parola per ciascuno, sono sei mesi per una sola parola. Allora bisognerebbe trovare un meccanismo veloce di correzione degli errori o di piccole integrazioni che salti o comunque abbrevi drasticamente alcuni passaggi.

Ultimi due punti. Mi sta benissimo il discorso Internet; abbiamo un sito web molto gettonato, dove mettiamo sempre la legislazione in itinere, la legislazione per settore, però anche la comunicazione ha dei costi e c'è un problema politico. Mettere troppo presto o troppo tardi su Internet un testo in itinere, può generare delle reazioni; si tratta sempre quindi di una decisione alla fine politica. Io parlo per il mondo universitario che è uno dei maggiori utenti su Internet, per cui mettere un regolamento prima o dopo scatena spesso delle reazioni. Si tratta di stabilire che cosa va fatto in termini di comunicazione prima che il testo sia definitivo e ciò che deve essere fatto a valle.

Infine penso che il Comitato per la legislazione potrebbe collegarsi con la Conferenza dei presidi delle facoltà di giurisprudenza, per valutare anche i nuovi processi formativi; in questo momento i corsi universitari, per effetto appunto delle riforme e regolamenti, stanno cambiando; un collegamento per qualche forma di corso di formazione in scrittura normativa (che secondo me non ha niente a che vedere con la

professione del giurista), potrebbe essere molto interessante proprio ai fini della formazione e delle riqualificazione.

PRESIDENTE. Grazie, Professor Pandolfelli. E' chiaro che potrebbe cominciare adesso un nuovo seminario, addirittura potrebbe promuoversi un convegno. La parola al Professor Leanza, capo del servizio contenzioso del dipartimento esteri del Ministero degli affari esteri.

LEANZA. Vorrei approfittare della partecipazione a questo seminario per sottoporre alla vostra attenzione un'esigenza di semplificazione o meglio di abbreviazione delle procedure di approvazione di una certa categoria di leggi: si tratta delle leggi di autorizzazione alla ratifica degli accordi internazionali. Per l'amministrazione degli affari esteri questo è un problema di estrema gravità, perché determina una discrasia tra i tempi di esecuzione previsti nell'accordo internazionale e i tempi di approvazione della legge di ratifica dell'accordo. Questo ci porta ad essere spesso gli ultimi a ratificare gli accordi internazionali, sia nelle ipotesi di accordi bilaterali che nelle ipotesi di accordi multilaterali: ciò è certamente incompatibile con il ruolo che attualmente il nostro paese svolge nel sistema delle relazioni internazionali. Vorrei ricordare che noi siamo i quinti contributori finanziari nel bilancio delle Nazioni Unite, e i quarti contributori in forze NATO nelle operazioni di pace. Una situazione del genere non può vederci permanentemente in ritardo nell'adempimento degli obblighi che assumiamo a livello internazionale.

PRESIDENTE. Grazie, Professore Leanza. Adesso l'ultimo intervento degli iscritti è del consigliere Luigi Tivelli.

TIVELLI. Sono consigliere parlamentare distaccato dalla Camera alla Presidenza del Consiglio; parlo a titolo personale, riconosco in pieno i contributi di chi ha parlato prima di me, da ultimo il presidente Villone, Paolo De Ionna ecc. Mi chiedevo se non era il caso di provare a fare un passo avanti su quanto è emerso in questo interessantissimo seminario. E' emerso che siamo davanti ad una grande azione di regolamento di confini sulla legislazione. Non ci sono solo i confini verso il basso (regioni), verso l'alto (federalismo che verrà), ci sono anche quelli a latere (authorities) che cambiano il sistema della legislazione. In questo quadro, c'è bisogno di una cooperazione più forte fra Governo e Parlamento; però sconto l'esperienza di chi, avendo provato - insieme ad altri colleghi come Elio Berarducci - già dal Governo scorso, a riversare dentro l'istituzione Governo, le esperienze che nascevano qui con la prima circolare del Presidente Violante, in questo campo ha toccato con mano le difficoltà; difficoltà riscontrate anche in questo Governo, che pur si avvale dell'opera del Sottosegretario alla presidenza, con la cultura e la competenza e la sensibilità dell'onorevole Bassanini e di un Segretario generale come Paolo De Ionna.

E' ovvio che vi sono resistenze nell'ambito del Governo, inteso in senso lato, all'introduzione di nuovi sistemi di verifica della qualità della legislazione; ed è ovvio che anche l'introduzione dell'A.I.R. andrà in porto, ma andrebbe in porto meglio ancora se il terreno fosse stato preparato in precedenza. Penso che c'è anche un problema importante di monitoraggio sull'attuazione della legislazione di cui abbiamo parlato poco (l'ha accennato Trincia dal lato della posizione degli utenti e dei consumatori); penso che c'è un problema di semplificazione, di miglioramento della qualità e della comunicazione delle leggi, per non rischiare di cadere in quella spada di Damocle che io chiamo "urgenziocrazia"; ma l'urgenza, che delle volte esiste davvero, non può diventare una scusa per giustificare l'innovazione, come avviene in vari campi dell'attività politica amministrativa; mi chiedo perché non pensare a mettere in piedi presto uno dei gruppi di lavoro di cui avevamo già ragionato tra Camera, Senato, Presidenza del Consiglio per avviare un lavoro di istruttoria che prosegua la preparazione sul piano tecnico degli appuntamenti sulla qualità della normazione. Sarebbe un peccato sprecare questa occasione per non avviare forme di cooperazione già a livello tecnico.

PRESIDENTE. Ringrazio per l'intervento; siamo alla fase delle conclusioni che trarremo a questo tavolo; ha la parola il senatore Franco Bassanini, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; personalmente credo di non essere distante dal pensiero dei presenti. Rivolgo un personale ringraziamento a questa eminente nostra personalità di governo per il lavoro che in questo particolare settore ha svolto, ormai dal 1996. La parola al senatore Franco Bassanini.

BASSANINI. Grazie Presidente, prima di alcune riflessioni che non possono e non vogliono essere conclusive (sono il mio contributo a questo seminario) vorrei tentare però di dare qualche risposta o fare qualche osservazione su alcuni degli spunti programmatici emersi dal dibattito. Intanto vorrei rassicurare il presidente De Rita, mi spiace che non sia qui, ma vorrei rassicurarlo sul fatto che in realtà è ben presente a tutti noi da tempo, che un sistema basato ormai su una rete, su una pluralità di centri di produzione normativa richiede di misurarsi con una articolazione delle fonti normative molto complessa. Nella dottrina italiana questa riflessione è cominciata ai tempi di Santi Romano; nella dottrina francese ai tempi di Hauriou: tra un po' celebreremo un secolo dall'inizio di queste riflessioni. Vorrei anche rassicurarlo sul fatto che è esattamente l'opposto di quello che lui teme. Internet, le reti telematiche consentono di governare sistemi a rete, sistemi basati sulla pluralità di centri decisionali o di centri di produzione normativa molto meglio di quanto non fosse possibile quando non disponevamo di questi strumenti tecnologici. Direi che la rivoluzione digitale è quella che consente effettivamente di coordinare fra loro centri di decisione, nel caso, centri di normazione diversa, ciascuno dei quali agisce nell'ambito della propria competenza, ma avendo la possibilità di conoscere in tempo reale le interazioni tra le proprie decisioni e quelle che hanno preso o prendono altri. Un sistema a rete richiede di utilizzare, come è stato proposto nella relazione introduttiva del presidente Siniscalchi, di utilizzare al massimo

le opportunità, le risorse offerte dalle reti telematiche, in particolare da Internet. Direi che da questo punto di vista queste possibilità sono quelle di una conoscenza dei dati normativi più rapida di quella che viene assicurata dallo strumento cartaceo, ma soprattutto quella della possibilità di elaborare il dato normativo, di esplorarlo e di ricostruirlo con gli strumenti propri della telematica e quindi penso che sotto questo profilo sia esattamente l'opposto di quello che il presidente De Rita temeva: non c'è affatto contrapposizione tra il ricorso alle straordinarie opportunità della rivoluzione digitale e un sistema basato su una sempre più spinta pluralità, una sempre più articolata rete di centri di produzione normativa. Sistema che crea invece altri problemi, quelli che per esempio Villone sottolineava, di raccordo e di distribuzione di competenze, di responsabilità democratica (pensiamo alla normazione delle autorità indipendenti).

La seconda osservazione che vorrei fare riguarda l'intervento del presidente Andreatta. Noi abbiamo tutti davanti agli occhi o nella nostra mente ormai gli effetti della globalizzazione. Per ciascun Paese, la qualità del sistema della regolazione e la qualità dei servizi e delle prestazioni che un sistema amministrativo riesce a fornire, rappresentano fattori competitivi positivi o negativi nella competizione globale. Vorrei che non si dimenticasse che alcune cose stanno cambiando. E' vero che solo il 29% dei Comuni ha istituito lo sportello unico per lo *start up* dei nuovi impianti produttivi, secondo la normativa di semplificazione entrata in vigore a fine del mese di maggio scorso; ma laddove lo sportello è stato istituito, cominciano a registrarsi risultati di grandissimo interesse. Ho avuto recentemente una serie di dati. Uno dei più interessanti è quello del comune di Mantova: 3.697 procedimenti avviati da quando c'è lo sportello unico, cioè da cinque mesi; 3.694 già esauriti con il rilascio del documento autorizzatore finale. Tempo medio meno di due mesi. Rispetto al passato è una straordinaria innovazione; è vero che opera ancora solo in una parte dei comuni italiani; ma è vero anche che creerà tra breve inevitabilmente effetti emulativi da parte degli altri comuni, perchè anche qui si creano dei vantaggi e degli svantaggi competitivi.

Terza osservazione: semplificazione e delegificazione; io credo che abbia ragione il consigliere Patroni Griffi nel sottolineare che occorre tenere distinti gli effetti e gli strumenti di questi due processi. E vorrei dire che, in ogni caso, e dunque anche quando non consegue effetti di semplificazione, la delegificazione ha comunque una valenza che non va sottovalutata, perchè consente di ritornare ad applicare il principio di legalità nella distinzione tra le norme di principio fissate con lo strumento legislativo e le norme applicative o di dettaglio fissate con strumenti regolamentari o addirittura in alcuni casi subregolamentari; quindi consente, se si vuole, di declinare anche il rapporto, che Marongiu sottolineava, tra flessibilità e stabilità, che non vuol dire immodificabilità (né Marongiu intendeva questo). Naturalmente occorre ragionare sulle procedure di adozione degli strumenti normativi secondari. Esse si sono troppo complicate, a mio avviso, essenzialmente per due ragioni che sono state sottolineate: una per la messa in successione e non in parallelo dei diversi sub procedimenti o fasi della procedura e la seconda per il controllo della Corte dei conti, che è andato sempre più assumendo negli ultimi mesi la configurazione di un freno intenzionale al processo di delegificazione. La



Corte dei conti, a torto o a ragione, ritiene che si sia andato oltre nella delegificazione rispetto a quanto il nostro sistema costituzionale consente.

Ciò detto, consentitemi qualche considerazione di carattere generale. Innanzitutto mi pare che sia emerso nella discussione di oggi che ormai la qualità della regolazione (che prima era tutelata solo indirettamente nell'ambito del perseguimento di specifiche finalità di regolazione), ormai si configura come un interesse pubblico autonomo e in qualche modo pari ordinato rispetto agli interessi pubblici di settore e quindi come l'oggetto di una specifica politica pubblica. Ciò discende dalla crescente consapevolezza che una regolazione migliore, più leggera, più semplice, la *better regulation* degli inglesi, ha comunque effetti positivi, in qualche modo indipendenti dal merito delle regole poste, sia in relazione al rapporto di queste ultime con i cittadini in termine di leggibilità, trasparenza, certezza del diritto, stabilità e comprensibilità della normazione, sia nel rapporto con il mondo economico e produttivo, per l'eliminazione di rigidità inutili, di barriere alla concorrenza, di ostacoli burocratici alla crescita e allo sviluppo economico, sia nel rapporto con le amministrazioni, anche qui per l'eliminazione di rigidità inutili.

Vorrei dire sotto questo profilo che il programma legislativo che il consigliere Barberio Corsetti proponeva nel suo intervento, sta già nelle leggi 59 e 94. Ha tuttavia ragione Barberio Corsetti, quando dice che non è stato ancora attuato. Ma si tratta di chiedersi: perché?

La autonomia di questo nuovo interesse pubblico è evidenziata da una serie di conseguenze sul piano dell'organizzazione dei processi di *law making* sia nel Governo che nel Parlamento di cui abbiamo discusso oggi. Il comitato per la legislazione, il nucleo per la semplificazione, l'Osservatorio per la semplificazione sono alcuni degli strumenti che sono stati creati proprio per dare attuazione a questa specifica politica pubblica, per tutelare questo interesse pubblico.

Vorrei osservare anche che la novità non si limita all'esperienza italiana. Il problema della *quality of regulation* è oggetto di iniziative di organizzazioni internazionali, come l'OCSE e il Fondo monetario. L'OCSE ha avviato nel 1995 un progetto denominato *regulatory reform* che ha portato ad un primo rapporto nel 1997; dal 1998 l'OCSE ha iniziato un'opera di *review* senza precedenti dei sistemi di regolazione dei Paesi membri, con il ritmo di quattro all'anno. L'Italia aprirà la *review* del 2000 insieme con il Regno Unito, la Grecia e forse il Canada. In questa attività noi abbiamo svolto un ruolo molto attivo negli ultimi anni: la delegazione del nostro paese ha presieduto tre delle quattro sessioni di lavoro 98-99 dedicate alla *capacity of government to produce high quality regulation*. Nella quarta sessione siamo stati uno dei due paesi revisori del sistema di regolazione spagnolo. Questo gruppo di lavoro verrà forse trasformato in gruppo permanente e l'Italia è stata proposta per la presidenza di questo gruppo nei primi anni. Tra le principali *best practices* individuate dall'OCSE di cui si verifica l'esistenza nei paesi sottoposti a questa *review* si riscontrano in particolare: una specifica *policy* per la qualità della regolazione e l'istituzione nel centro del Governo di un organismo *ad hoc* per la sua tutela (ci siamo messi in regola con la legge 50); forme trasparenti di *consultation* (l'osservatorio per la semplificazione è uno strumento a

questo fine e i risultati dei primi mesi del suo lavoro credo che siano abbastanza significativi); la *regulatory impact analysis* e quindi l'analisi dell'impatto della regolazione di cui abbiamo discusso oggi; la *codification* anche se limitata all'accezione anglosassone dei *consolidate texts* con una verifica periodica dell'utilità di certe regolazioni; il cosiddetto *sunset*; la trasparenza, l'accessibilità e la impugnabilità delle deliberazioni del *public sector*; e meccanismi di snellimento dei *burdens of bureaucracy* come il silenzio-assenso, l'autocertificazione (qui la strada l'abbiamo iniziata anche se c'è ancora molto lavoro da fare).

Si è cominciato a porre anche il problema del miglioramento della qualità della regolazione europea, che ormai è decisiva per una parte notevole del sistema delle regolazioni che effettivamente disciplinano l'attività di cittadini, famiglie, imprese, amministrazioni nei vari Paesi. Nell'iniziativa dei ministri europei responsabili per la pubblica amministrazione e per i processi di regolazione, avviata dalla nota iniziativa italo-spagnola della fine del 1997, il tema del miglioramento della qualità della regolazione europea si è posto. Manca ancora a Bruxelles in realtà una politica, di qualità della regolazione; basta pensare che l'ufficio per la *better european legislation* consta di una funzionaria italiana più un'altra funzionaria a *part-time*. Lo stesso programma *SLIM*, che consta di singoli progetti di semplificazione, risente di un'impostazione che è sostanzialmente di tipo episodico e parziale. Proprio lunedì scorso una delegazione italiana ha discusso a Londra con il competente ministro inglese un'iniziativa congiunta nei confronti della Commissione europea (che si allargherà nei prossimi giorni ai due paesi, che sono i prossimi presidenti di turno della Unione europea, cioè la Francia e il Portogallo), per suggerire e proporre alla Commissione di applicare alcuni principi comuni di *better regulation* tra cui l'adozione di un'analisi di impatto della regolazione comunitaria e l'avvio di un processo di codificazione delle direttive esistenti e se possibile anche la creazione di una *central unit* per la specifica tutela della qualità della regolazione. I primi contratti con il presidente Prodi hanno rivelato un fortissimo interesse del presidente della Commissione europea per questa iniziativa.

A me pare, che tutto questo apra la strada verso alcune prospettive importanti che sono state delineate nel corso di questo seminario e che vanno ora implementate. In realtà noi ci siamo dati in questi anni, diciamo in questo decennio, alcuni degli strumenti più avanzati, sulla carta, se consideriamo il quadro delle proposte delle innovazioni sperimentate anche **ad** altri Paesi. Dobbiamo però imparare ad usare questi strumenti in modo integrato anche perché molti di questi restano per ora, solo sulla carta; devono essere per l'appunto implementati.

Abbiamo esperienze anche di avanguardia. E' sfuggito a tutti, alla grande opinione pubblica, perché i mezzi di informazione non ne hanno parlato, che nell'opera di cosiddetto recepimento dei decreti legislativi di attuazione della legge 59 vi sono state alcune regioni che hanno operato una impegnativa revisione della legislazione regionale, arrivando a più che dimezzare le leggi regionali in vigore; hanno cioè abrogato la maggioranza assoluta delle leggi regionali in vigore e quindi avviato un'opera di riassetto della legislazione regionale che anche quantitativamente è di

consistente rilievo. Altre regioni invece brillano per un'alluvionale legislazione regionale che continua senza sosta, tra l'altro caratterizzata da un diluvio di leggi-provvedimento sulle questioni più minute; anche qui bisogna riuscire a generalizzare le *best practices* rispetto agli esempi negativi.

L'avvio dell'analisi dell'impatto della regolamentazione sarà sotto questo profilo estremamente importante, se effettivamente riuscirà a realizzare quello che si attende da questo strumento. Io vorrei sottolineare in particolare quello che il consigliere Patroni Griffi rilevava poco fa: l'analisi dell'impatto della regolazione deve innanzitutto abituarci ad esaminare le opzioni alternative alla regolazione, quindi l'opzione zero, l'intervento di Marongiu; in alcuni casi l'opzione migliore è non modificare la legislazione perché i benefici che si ricavano dalla modifica della legislazione sono inferiori all'effetto di instabilità normativa o ai carichi burocratici che le innovazioni comportano. In altri casi occorre valutare attentamente le possibili alternative laddove siano in grado di garantire gli stessi o analoghi benefici, la stessa analoga tutela degli interessi generali della collettività o dei diritti dei cittadini con misure che importino rigidità e costi minori.

Infine, da ultimo, ma non per ultimo, il rapporto tra Parlamento e Governo, su cui molto a lungo ci siamo soffermati oggi. Io vorrei ricordare che l'apporto del Parlamento nell'avviare questo processo finalmente consistente di riforma della regolazione è stato molto rilevante non solo per le ragioni che diceva il presidente Cerulli Irelli. Perché tutte le leggi che hanno organizzato questo processo sono state il frutto di un rapporto dialettico e costruttivo molto intenso tra Parlamento e Governo al quale hanno partecipato tutte le forze politiche e i gruppi parlamentari. Ma anche perché alcune di queste riforme hanno un'origine essenzialmente parlamentare: per esempio tutte le riforme del bilancio di questi ultimi anni, dalla 468 alla 362, all'ultima dell'estate scorsa, sono nate essenzialmente da una riflessione parlamentare sull'organizzazione dei processi di decisione finanziaria e di programmazione finanziaria e di bilancio. Non voglio dire che siamo giunti alla fine di questa riflessione perché c'è ancora del lavoro da fare. Io penso che dovremo approfondire questa riflessione su come lavorare assieme: le istituzioni, il Governo, il Parlamento; ma anche le istituzioni regionali e locali, fino appunto alla Commissione europea; su come regolare i rapporti con altri centri di regolazione, come le autorità indipendenti (il cui valore aggiunto sta nell'indipendenza; quindi sicuramente non si può pensare di limitare questa indipendenza; ma occorre meglio definire il ruolo nel sistema delle fonti normative, sull'esempio delle esperienze straniere). Io penso che questa giornata molto intensa di riflessione, ci consentirà nei prossimi mesi di sviluppare queste forme di collaborazione e di raccordo. Il riordino della legislazione non può essere delegato al Governo; al Governo può essere delegato un lavoro istruttorio, un lavoro di elaborazione. Il riordino della legislazione nasce inevitabilmente dalla collaborazione tra tutti i centri di produzione normativa e tra questi il Parlamento è quello che ha costituzionalmente il ruolo fondamentale e decisivo.

PRESIDENTE. Grazie. Presidente Fisichella, la Camera dei Deputati le è grata perché con la sua presenza ha dato autorità ai lavori di questo seminario, ed è grato in modo particolare il Comitato per la legislazione.

FISICHELLA. Grazie, Presidente, sono io che sono grato ed onorato di essere presente per la seconda volta, perché ero intervenuto già altra volta ai lavori del Comitato per la legislazione e apprezzo molto le cose che fa il Comitato per la legislazione, lo sforzo che compie in vista di una semplificazione, trasparenza, leggibilità, coerenza, razionalizzazione delle norme e dei processi normativi. Quindi il merito di questa azione è pienamente valutato, pienamente considerato; ciò peraltro non può escludere l'esigenza di iscriverne in una prospettiva un po' più ampia, che tenga conto anche della dinamica storica, tutta una serie di questioni alle quali qui si è fatto riferimento.

E l'osservazione iniziale da fare è che il Comitato per la legislazione si iscrive in una Camera, questa Camera si iscrive in un assetto bicamerale, questo assetto bicamerale si iscrive in un sistema istituzionale, questo sistema istituzionale si iscrive in un regime politico che oggi è la democrazia di massa, la democrazia di massa si iscrive in un certo ambiente culturale. Naturalmente noi non possiamo ripercorrere tutti questi diversi passaggi, ma possiamo evocare alcuni elementi.

Il primo elemento che possiamo evocare è il seguente: la nascita dei regimi rappresentativi coincide con la nascita della critica sul funzionamento dei regimi rappresentativi come produttori di legislazione; dunque, la tematica della elefantiasi legislativa, con tutto ciò che ne consegue, in termini di inefficienza, di mancanza di trasparenza, e così via, è contemporanea alla nascita di questi regimi. Questo significa, probabilmente, che esiste un problema che attiene alle proprietà di questa forma di reggimento politico in ordine ad un certo tipo di modalità nella produzione della legislazione e nelle caratteristiche della legislazione stessa. Di questo aspetto culturale, che peraltro non è solo culturale, noi dobbiamo tener conto, e debbo dire che il pensiero liberale aveva cercato di tener conto di questo grande problema, tanto è vero che porta a compiutezza la teorizzazione della distinzione tra Stato e società civile.

L'esigenza di distinguere tra Stato e società civile nasce anche dall'esigenza di limitare il flusso di produzione legislativa ed all'esigenza di riconoscere una autonomia della società civile. E' il ventesimo secolo che fa crollare drasticamente la distinzione tra Stato e società civile determinando, sotto le spinte della democrazia di massa, una crescente, incontenibile area di sovrapposizione tra Stato e società civile, tra interventismo della mano pubblica e caduta dell'autonomia del contesto sociale.

Tutto questo si aggiunge ad un altro aspetto che è molto significativo dal punto di vista culturale ed è l'aspetto in virtù del quale si ritiene che tutti i problemi sociali vadano visti, si esauriscano e possano essere risolti, come un problema di legislazione. C'è l'idea che ogni questione sociale esiga in realtà almeno una congerie di leggi e che, fatta la legge, si sia risolta quella determinata questione sociale: ciò comporta un approccio altamente artificiale e artificialista della società. Vale a dire si ritiene che la società non sia caratterizzata da una sua struttura specifica, non abbia una sua

consistenza autonoma, pur nel variare, pur nel divenire straordinario della dinamica sociale, ma si ritiene che la società abbia la consistenza che le dà la legislazione, che la struttura per così dire ontologica della società (se posso usare questa espressione, che ben difficilmente si può usare per il sistema sociale, anche soprattutto tenendo conto della sua dinamica), possa essere vista come un sistema al quale dà forma, dà consistenza, dà esperienza, dà espressione la legislazione, e solo essa.

Ciò attiene in maniera specifica al ventesimo secolo, e ciò calca un immenso cappello normativo sulla società in tutti i suoi più minuti aspetti. Ciò naturalmente determina anche una molteplicità di reazioni uguali e contrarie. Io ho ascoltato prima i rappresentanti delle categorie, e certamente i rappresentanti dei consumatori, dei produttori, delle varie espressioni della società possono e hanno ben ragione di lamentare inefficienze, incapacità, mancanza di chiarezza, e così via, delle norme in generale. Ci si deve porre però anche il problema di quale sia il tasso di inefficienza, di mancanza di chiarezza prodotto dalle domande della società civile, del sistema delle aggregazioni, dei gruppi, delle *lobbies*, che immettono in continuazione nel processo normativo una immensa serie di aspettative spesso, spessissimo contraddittorie che danno luogo poi ad un marasma di norme che della legge hanno soltanto la parvenza formale, ma non hanno la consistenza sostanziale. Allora è difficile sfuggire alla constatazione che quando noi ci poniamo il problema di che cosa dobbiamo fare (ed è un problema giusto che noi dobbiamo porci, perché rappresentiamo la classe dirigente nelle sue diverse articolazioni e abbiamo perciò delle responsabilità e a queste responsabilità dobbiamo cercare di far fronte al meglio), possiamo e dobbiamo anche rivolgerci l'interrogativo su che cosa possiamo fare e su che cosa non possiamo fare.

E dico subito: ogni regime politico ha una dinamica interna caratterizzata da quella che, per riprendere il linguaggio che è stato usato qualche anno fa, possiamo definire la banda di oscillazione. Vale a dire, c'è una soglia superiore e una soglia inferiore all'interno delle quali, alla ricerca delle soluzioni delle questioni oppure con riferimento agli errori che si compiono, vi è la possibilità di una dinamica. Ma, o che persegua cose buone o che realizzi cose dannose, il regime non può andare al di là della soglia superiore e della soglia inferiore, non può andare al di là di questa banda di oscillazione senza determinare e senza diventare qualche cosa di altro, qualche cosa di diverso. Ci sono delle proprietà che in ciascun regime politico si realizzano in condizioni minimali o in condizioni massimali, comunque all'interno di certe soglie: il superamento verso il basso o verso l'alto di queste soglie fa cambiare regime.

Per questo tipo di sistema politico, vale a dire per la democrazia di massa, per le caratteristiche attraverso le quali il consenso viene perseguito, per le modalità attraverso le quali gli equilibri fra i diversi soggetti istituzionali vengono realizzati, la proliferazione normativa non è una contingenza; è qualcosa più che una mera misura di disordine, di entropia; è ineludibile; è nelle cose. Constatate tutto ciò è molto importante, lavorare per ridurre gli spazi del disordine, dell'entropia è molto importante, ma dobbiamo anche sapere che le contropinte sono formidabili e ineriscono alla stessa dinamica, alla stessa meccanica operativa del sistema, ne sono un dato costitutivo, ne costituiscono una delle proprietà insieme ad altre proprietà. E allora è vero che

naturalmente ci sono diverse tradizioni costituzionali, diverse tradizioni amministrative e quindi all'interno di quella che chiamiamo la democrazia di massa ci sono diverse varietà organizzative, talché per seguire l'una varietà o rimanere nell'altra varietà è comunque un dato che ha un suo significato (e questo spiega il rilievo delle riforme istituzionali). Però non soltanto dobbiamo sapere che è difficile sfuggire al rischio di certe improvvisazioni - prima Marongiu invocava la lunga durata, e però la lunga durata presuppone una serie di condizioni che è difficile realizzare in certi contesti - ma dobbiamo anche sapere che le contraddizioni intervengono con molta frequenza.

Prendiamo il tema della complessità; ricordo che quando non tanti anni fa, ma ancora una quindicina di anni fa, si poneva il problema delle riforme costituzionali con certe caratteristiche (e il lavoro di semplificazione, lo si è detto, fa parte del lavoro di riforma istituzionale), una risposta era: “questo tipo di riforma istituzionale non si può fare, perché la società è complessa, mentre questo tipo di riforma istituzionale porterebbe alla semplificazione”, e quindi certe riforme istituzionali venivano bocciate come terribili semplificazioni. Oggi viceversa si invoca il fenomeno della complessità per richiamare l'esigenza della semplificazione; quindi vuol dire che la semplificazione non è più così terribile come veniva definita appena una quindicina di anni fa. Allora, vedete che il quadro è più problematico di quanto noi lo possiamo considerare se lo esauriamo nella dimensione tecnica. Prima giustamente il collega Villone parlava della importanza del dato politico e del livello politico in cui affrontare queste questioni attinenti appunto alla elefantiasi legislativa, ma il dato politico non è soltanto il dato della meccanica del sistema politico. C'è una condizione più ampia, c'è una condizione ulteriore che aumenta a mio avviso la difficoltà dell'impresa.

Ciò nulla toglie naturalmente alla esigenza del lavoro che noi dobbiamo esperire perché, all'interno di questa banda di oscillazione di cui vi ho parlato, si possa andare verso il versante buono, piuttosto che verso il versante dannoso, ma ciò non ci deve fare neppure dimenticare che esistono dei limiti che attengono non più alle intenzioni degli uomini, alla buona volontà dei medesimi o ai meri tecnicismi, ma attengono ad un quadro più vasto e più difficile, decisamente più difficile da modificare. Se dovessi esprimere una previsione non direi che il tasso di entropia vada a calare; direi che si vada piuttosto nel senso di una sua accentuazione, e questo rende ancora più importante il compito di chi ha responsabilità pubbliche perché li deve indurre ad operare in controtendenza rispetto a queste spinte di disorganizzazione. Grazie.

**PRESIDENTE:** Nel ringraziare, a nome del Presidente della Camera e del Comitato per la legislazione, tutti i protagonisti di questo incontro intenso e proficuo, desidero estendere a tutti i funzionari della Camera, che svolgono il non facile lavoro di supporto per il Comitato, il mio riconoscente apprezzamento.

Ritengo che il seminario, come è stato riconosciuto in tutti gli interventi, ha centrato gli obiettivi che si proponeva e che ho delineato nella introduzione e nella nota di base per i lavori.

E' riuscita la ricostruzione di un intreccio virtuoso di voci, sul tema della legislazione, tra le parti sociali, gli osservatori scientifici, le associazioni delle utenze.

E' riuscito il disegno di una strategia di programmazione il più possibile comune degli interventi compatibili. E' riuscito anche l'intento di raccogliere le riserve, le critiche per costruire un rapporto nuovo con la politica in questo campo.

La politica si è oggi fatta eco delle spinte nuove che in questi ultimi anni di grandi e fondamentali riforme della legislazione non si sono arroccate in una visione settoriale di questo problema ma hanno colto il segnale innovativo delle riforme di semplificazione e di organizzazione del riordino legislativo che sono state attuate.

Si è delineata una azione concreta nel campo della legislazione: fare cose che corrispondano ad interessi generali e permanenti del paese, condivisibili tanto da poter essere considerati di valenza istituzionale e, cioè, in grado di ottenere un unanime consenso politico, sociale e scientifico.

Si intravede ora un percorso più netto che già pone alcuni punti per il lavoro futuro:

- lo sviluppo, nelle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, della definizione di alcuni principi di livello costituzionale e legislativo per il riordino del sistema delle fonti (ad esempio: occorre attrezzare, proteggere ed organizzare aree di denormazione così come chiarire la portata dei testi unici);

- occorre intervenire sul Governo per il varo da parte sua della valutazione di impatto della regolamentazione e il programma di riordino legislativo;

- vanno raggiunti obiettivi immediati sul piano dell'accesso alle norme grazie a strumenti informatici. L'Autorità per l'informatizzazione della Pubblica amministrazione ha già avviato l'importante programma ("Norma in rete"). La Camera offre ogni sostegno al progetto.

Ribadisco la essenzialità di una massima consultazione tra tutte le istituzioni interessate, il mondo scientifico e le associazioni di categoria e di utenti.

Rinnovo l'impegno a promuovere il monitoraggio per l'attuazione dei progetti, utilizzando a tal fine lo strumento previsto dall'articolo 6 della legge n. 50.

Dei lavori di questo seminario e delle possibilità di sviluppo qui emerse si parlerà nella prossima riunione di riferimento del Comitato con la Giunta per il Regolamento.

Così il Comitato, che non esercita poteri perché non esprime maggioranza ed opposizione, continuerà a proporsi come corretto interlocutore sulle regole della legislazione che devono essere regole di metodo e di garanzia.