

CAMERA DEI DEPUTATI

RIUNIONE INTERISTITUZIONALE SULLA LEGISLAZIONE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, LUCIANO VIOLANTE

RESOCONTO STENOGRAFICO

Palazzo Montecitorio

Sala della Lupa

21 giugno 1999

Indice degli interventi

| | |
|---|---|
| Violante Luciano, <i>Presidente</i> | 4, 11, 16, 21, 24, 29, 34, 39, 49, 55, 64, 65, 70, 71, 78 |
| Apicella Vincenzo, <i>Procuratore generale della Corte dei conti</i> | 41 |
| Bile Franco, <i>Primo presidente aggiunto della suprema Corte di cassazione</i> | 32, 67 |
| Cananzi Raffaele, <i>Componente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati</i> ...(*)..... | 58 |
| Ceruti Celestina, <i>Presidente del Consiglio regionale Emilia-Romagna, vicecoordinatore della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome</i> | 51 |
| D'Alema Massimo, <i>Presidente del Consiglio dei ministri</i> | 16 |
| D'Onofrio Francesco, <i>Componente della Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica</i> ...(*)..... | 75 |
| De Rita Giuseppe, <i>Presidente del CNEL</i> | 29, 69 |
| Elia Leopoldo, <i>Componente della Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica</i> ...(*)..... | 64 |
| Frattini Franco, <i>Componente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati</i> ...(*)..... | 55 |
| Granata Renato, <i>Presidente della Corte costituzionale</i> | 21 |
| La Torre Antonio, <i>Procuratore generale della suprema Corte di cassazione</i> | 44 |
| Laschena Renato, <i>Presidente del Consiglio di Stato</i> | 35, 39 |
| Lembo Paolo, <i>Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati</i> | 11,72 |
| Mancino Nicola, <i>Presidente del Senato della Repubblica</i> | 7, 76 |
| Quaranta Alfonso, <i>Presidente di sezione del Consiglio di Stato</i> ...(*)..... | 70 |
| Rodotà Stefano, <i>Presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali</i> ...(*)..... | 24, 65 |
| Sernia Francesco, <i>Presidente della Corte dei conti</i> | 39 |
| Tesauro Giuseppe, <i>Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> ...(*)..... | 49 |

(*) Gli interventi contrassegnati da asterisco non sono stati rivisti dagli autori.

La riunione comincia alle 9.40.

PRESIDENTE. Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per la loro partecipazione.

Ciascuno di voi, a partire dal Presidente del Senato e dal Presidente del Consiglio dei ministri, è assorbito da impegni gravosi; il fatto che tutti abbiate accettato questo invito è un segno positivo di cooperazione tra le massime istituzioni in ordine ad un tema che riguarda da vicino la vita del nostro paese ed anche il rapporto di fiducia tra la società civile e le istituzioni della Repubblica.

Il tema della complessità delle leggi preoccupa tutte le democrazie avanzate e le massime istituzioni internazionali. Lo hanno affrontato recentemente la Germania, la Francia, la Danimarca, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. Sul piano internazionale gli interventi più recenti sono del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale, dell'OCSE, della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti d'Europa. In Italia ha attirato recentemente l'attenzione sul tema – sia pure in via indiretta – la Corte di cassazione con la sua Assemblea generale; la Corte costituzionale è quotidianamente alle prese con il problema; lo stesso vale per il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e le altre istituzioni qui rappresentate nei loro vertici.

Da tempo il Governo ha avviato programmi di semplificazione e di delegificazione. La legge n. 59 del 1997 ha introdotto lo strumento della legge annuale di semplificazione; la portata di questa disciplina è stata ampliata dalla legge n. 50 del 1999, che avvia un vasto programma di codificazione, prevede l'analisi di impatto della legislazione e predispone misure di cooperazione istituzionale tra Governo e Parlamento.

Anche il Parlamento ha adottato le sue misure: all'inizio della legislatura i Presidenti della Camere hanno emanato una circolare con cui si pongono una serie di principi per migliorare la

chiarezza, la coerenza e la semplicità delle norme approvate dalle Camere. Il Presidente Mancino, se lo riterrà, potrà illustrare i successivi interventi del Senato.

La Camera ha modificato il proprio regolamento, ha adottato criteri stringenti per l'ammissibilità degli emendamenti, ha conferito particolari poteri istruttori alle Commissioni, ha istituito uno speciale organo – il Comitato per la legislazione – che ha il compito di fornire pareri alle Commissioni di merito sulla qualità dei testi al loro esame.

Questa iniziativa è stata suggerita proprio dall'esperienza dell'applicazione delle nuove norme del regolamento, in particolare proprio dall'esperienza del Comitato per la legislazione. La complessità normativa richiede una maggiore conoscenza di tutti gli aspetti dei sistemi legislativi, dalla fase di formazione delle norme alla loro applicazione. A questo fine è auspicabile che ciascuna istituzione trovi il modo di comunicare alle altre la propria specifica esperienza e ne conosca le iniziative.

Nel suo primo anno di attività il Comitato per la legislazione ha constatato l'opportunità di dar conto della propria azione portandola a conoscenza di altre istituzioni interessate al miglior funzionamento dei sistemi normativi; nello stesso tempo ha avvertito l'esigenza di conoscere le disfunzioni percepite con maggiore acutezza dalle istituzioni esterne al Parlamento. La riunione di oggi costituisce un primo momento di confronto tra le istituzioni a diverso titolo interessate al buon andamento del funzionamento dell'ordinamento giuridico. Il carattere informale di questo colloquio ci permette di parlare in tutta franchezza. Ecco perché i nostri lavori non sono pubblici e non ne è stata data comunicazione preventiva ai mezzi di informazione (alla conclusione sarà redatto un breve comunicato).

Non ripeterò quanto è già contenuto nel *dossier* che avete tutti ricevuto. Intendo solo precisare che probabilmente il nostro problema principale non riguarda tanto la quantità delle leggi, piuttosto la loro qualità. Il numero delle leggi in sé non è determinante, perché sappiamo che in realtà quello che conta è l'ampiezza della legge e la sua complessità; in ciascun ordinamento, poi, la

legge ha un ruolo diverso (nel nostro sistema ha un ruolo centrale, forse più centrale che in altri ordinamenti). Dal 1990 al 1998 la Spagna ha approvato 424 leggi, l'Inghilterra 647, la Francia 801, la Germania 1.044, l'Italia 1.431. Secondo l'ultima verifica compiuta, l'Italia ha complessivamente 10.101 leggi nazionali e 38-40 mila leggi regionali.

Il problema più grave, in cui ci imbattiamo quotidianamente, è quello della qualità delle leggi. In sintesi potremmo dire che una legge è buona quando risponde a cinque requisiti: il significato è certo, gli effetti corrispondono allo scopo, i benefici sono maggiori dei costi, non ci sono conseguenze indesiderate, contribuisce alla semplificazione del sistema normativo. In questo quadro è l'applicazione della legge il terreno sul quale si misura la sua qualità. E' quindi evidente che il più autorevole e significativo contributo ai nostri lavori verrà proprio da quelle istituzioni che hanno il compito costituzionale dell'applicazione della legge al caso concreto. Naturalmente non sono in grado di dire quante delle nostre leggi rispondano a tali criteri. Mi auguro invece che dalla nostra discussione possa emergere un metodo per raggiungere questi risultati per il maggior numero di leggi possibile, nell'interesse dei cittadini e del paese.

Vengo ora ad una breve indicazione sul metodo di lavoro. Darò subito la parola al Presidente Mancino, poi al Presidente del Consiglio ed al Presidente della Corte costituzionale. Successivamente si aprirà il dibattito e deciderete in che ordine intervenire. In linea di massima gli interventi potrebbero durare intorno ai sette-otto minuti, per poter consentire due giri di opinioni. So che il Presidente del Consiglio ad un certo momento dovrà andare via, per i suoi impegni nazionali ed internazionali; lo ringrazio comunque per essere qui. Credo che anche questo sia un segno di impegno del Governo su un tema delicato per la vita dei cittadini.

Vi ringrazio nuovamente e cedo la parola al Presidente del Senato.

NICOLA MANCINO, *Presidente del Senato della Repubblica*. Negli ultimi anni la tecnica legislativa ha ripreso vitalità dopo essere stata offuscata per decenni dal primato della teoria dell'interpretazione.

Come è noto, la redazione tecnica dei testi normativi è sinteticamente designata con il termine inglese *drafting*. E' nei paesi anglosassoni, d'altra parte, che tale materia ha conosciuto sviluppi, approfondimenti ed applicazioni certamente maggiori che altrove. Anche da noi, in Italia, l'istituto è oggetto di interesse (sia pure da data recente).

Il massiccio aumento della disciplina sociale ed economica in tutti i paesi ha promosso in questo secolo molte riforme nella regolamentazione nei paesi OECD. Nella fase iniziale delle riforme l'attenzione fu posta soprattutto sulla deregolamentazione. Nella seconda fase delle riforme l'attenzione si è spostata sulla qualità della regolamentazione, migliorando la efficienza, flessibilità, semplicità ed effettività delle discipline individuali. Nella terza fase delle riforme nei paesi OECD il criterio più significativo per misurare e gestire la effettività delle regole è divenuto la capacità dei sistemi regolatori di raggiungere i loro obiettivi sociali ed economici.

Nel 1995 il Consiglio dell'OECD stabilì degli *standard* per la qualità della regolamentazione. Nel marzo 1999, il gruppo di lavoro dei Presidenti dei Parlamenti europei sulla qualità della legislazione ha esaminato in maniera approfondita il tema della complessità normativa e il ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione. E' stato sottolineato, tra l'altro, che la crescita quantitativa delle norme è un fenomeno oggettivo, che coinvolge sia la sfera pubblica (sul piano della legge e su quello regolamentare) sia quella privata.

Numerosi governi europei hanno adottato programmi di semplificazione normativa. La stessa Unione europea da tempo persegue questa finalità con numerose iniziative anche di tipo interistituzionale. Ma i risultati sin qui raggiunti non sembrano significativi.

I metodi di semplificazione finora sperimentati, di carattere prevalentemente tecnico-giuridico, si sono rivelati insufficienti rispetto alla portata generale e profonda dei fenomeni alla base della crescente complessità normativa.

E' stato osservato, tra l'altro, quanto segue. La produzione legislativa richiede modifiche e adattamenti costanti a causa di una permanente difficoltà di funzionamento e rispetto ad una realtà sociale in rapido mutamento (si veda, ad esempio, la frequenza con cui la legislazione sull'immigrazione viene modificata in alcuni paesi europei quali Francia, Germania e Italia). La legislazione nazionale è subordinata in ampi settori alle politiche definite in sede di Unione europea e s'intreccia con la normativa direttamente prodotta dalla medesima UE. Anche nell'ambito interno a ciascun paese ad ordinamento federale o regionale (Austria, Belgio, Germania, Italia e Spagna), si espande progressivamente l'area riservata all'autonomia normativa di *Länder*, regioni, enti locali. L'applicazione del principio di sussidiarietà crea talora difficoltà nel coordinamento di queste diverse fonti, di ambito sovranazionale e regionale, con quelle nazionali. Alle norme prodotte dai soggetti preesistenti si aggiunge la normativa di carattere tecnico delle agenzie governative e delle autorità indipendenti.

Circa l'attuale assetto delle fonti normative in Italia e la sua incidenza sulle tecniche normative, una preoccupata (ma abbastanza convincente) analisi dell'assetto delle fonti che si è venuta creando in Italia nell'ultimo decennio, è effettuata da alcuni studiosi, secondo i quali una prima complessificazione del sistema delle fonti è intervenuta per l'accentuata pluralizzazione dei circuiti di integrazione politica: oltre lo Stato, la regione, l'Unione europea. Da ultimo, poi, l'affermazione delle minori autonomie territoriali ha portato la fonte regolamentare comunale, tradizionalmente recessiva nel nostro ordinamento, ad assumere, viceversa, un ruolo espansivo, ponendo immediatamente rilevanti problemi di frammentazione e di conoscibilità stessa del diritto.

Nel nostro ordinamento, e negli altri ad esso assimilabili, oltretutto, si è assistito ad una lunga e costante espansione dei poteri normativi del Governo.

La tendenza del Governo ad occupare una posizione centrale nella produzione normativa, peraltro riscontrabile in quasi tutti gli ordinamenti simili a quello italiano, ha avuto un primo riconoscimento con la legge n. 400 del 1988, ma a partire dal 1993 ha mostrato un crescendo travolgente: qui risiedono le peculiarità del caso Italia.

Ipotizzare ordinamenti in futuro più semplici di quelli attuali è, forse, una illusione. Ciò non toglie che lo sforzo per semplificare tutto il semplificabile deve essere costantemente perseguito con la massima determinazione.

Quanto alle prospettive per il futuro, è opinione diffusa che una delle maggiori difficoltà in cui versa il Parlamento italiano (ma non solo quello italiano) è quella della mancanza di informazioni aggiornate, tempestive e selezionate in ordine ai settori sui quali esso è chiamato a legiferare. In questa materia, come è noto, molto è stato fatto, negli ultimi decenni, anche a livello di modifiche regolamentari; ma evidentemente ciò non è sufficiente.

L'esigenza di accrescere l'informazione del Parlamento ("conoscere per deliberare") è già manifesta nei regolamenti parlamentari del 1971, che disciplinano in forma organica una pluralità di procedure informative (richieste di informazioni al Governo, audizioni di dirigenti della pubblica amministrazione o di enti pubblici, udienze legislative, indagini conoscitive).

A regolamento invariato, la Presidenza del Senato – d'intesa con quella della Camera – ha contribuito a porre le condizioni per una legislazione il più possibile informata e ordinata. Si rammenta, a questo proposito, la circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Oltre a enunciazioni di principi e direttive, la circolare ha avuto conseguenze concretamente operative. Sulla base delle regole in essa contenute, ad esempio, la Presidenza del Senato ha valutato improponibili emendamenti volti a incidere su singole disposizioni di atti gerarchicamente subordinati alla legge (decreti ministeriali). Ciò non perché la legge non possa normare su materie

disciplinate da atti amministrativi, ma in quanto sono incoerenti con la funzione della legge stessa interventi frammentati e parziali.

In questa prospettiva, due obiettivi devono essere perseguiti: da una parte, data la costante espansione quantitativa e qualitativa della legislazione delegata, assicurare la più approfondita istruttoria parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi sottoposti al parere delle Camere; dall'altra, consentire al Parlamento la piena conoscenza di quei settori dell'ordinamento nei quali il collasso del tradizionale ordine gerarchico delle fonti e la conseguente compresenza di fonti di grado e natura diversa (leggi ordinarie, leggi di delegazione, decreti delegati, decreti correttivi, regolamenti di delegificazione, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti ministeriali, leggi regionali, atti amministrativi delle regioni e dei comuni, sentenze della Corte costituzionale, dei giudici ordinari, eccetera) rendono estremamente ardua per qualunque operatore giuridico la ricostruzione della disciplina effettivamente in vigore.

Un altro obiettivo da perseguire, a mio avviso, sarebbe quello di prevedere procedure mediante le quali Cassazione, Consiglio di Stato e Corte costituzionale possano trasmettere tempestivamente al Parlamento segnalazioni e suggerimenti miranti alla semplificazione e al miglioramento qualitativo dell'assetto normativo esistente di questo o quel settore normativo.

Meritano altresì di essere sottolineati alcuni aspetti problematici; ne ricorderò alcuni. Vanno ripensati il ruolo e l'efficacia del bicameralismo ai fini della correzione e del miglioramento di un dato normativo che, nell'*iter legis*, si presenta oscuro o di dubbia conformità alla Costituzione. Infine desidero ricollegarmi a talune recenti sentenze della Corte costituzionale, che appaiono assai interessanti sotto il profilo della tecnica della buona legislazione. Mi riferisco ad esempio alla sentenza n. 292 del 1984, che ha dichiarato incostituzionale un inciso, perché generava incertezze sulla intenzione del legislatore; la n. 52 del 1996, nella quale la Corte ha parlato di “probabile dimenticanza del legislatore”; la n. 53 del 1997, dove la Corte ha auspicato che il legislatore, nelle deleghe in materia penale, utilizzi criteri atti ad assicurare “il massimo di chiarezza e certezza”.

Ebbene fino a che punto il richiamo al “bene essenziale della chiarezza normativa” è sufficiente a giustificare l’intervento della Corte costituzionale volto a riformulare, in sede interpretativa ed argomentativa, il dato legislativo?

A questa domanda do una risposta positiva. Spero che su questi punti, e su altri, emerga una adeguata risposta nel corso di questo Convegno.

PRESIDENTE. Ringrazio anche i senatori e i deputati che sono qui presenti.

Informo che ho ricevuto questa mattina copia di una tesi di laurea sul Comitato per la legislazione discussa all’università Bocconi, uno studio interessante sul funzionamento del comitato.

PAOLO LEMBO, *Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*. Ringrazio tutti i partecipanti, anche a nome dell’intero Comitato per la legislazione, che è quasi interamente presente, per aver voluto prendere parte a questa iniziativa che ci consente di affrontare un tema di grande rilevanza, come ha già rilevato il Presidente Violante, cioè quello della complessità normativa del nostro ordinamento, che coinvolge in vario modo tutte le istituzioni qui rappresentate.

Come già osservato, anche nel documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti europei, tenutasi recentemente a Lisbona, la complessità normativa pone un grave problema di deficit democratico non solo fra le istituzioni comunitarie, ma anche nell’ambito nazionale.

La Camera dei deputati con le recenti modifiche regolamentari ha posto al centro del procedimento legislativo l’esigenza di un’istruttoria adeguata alla complessità assunta dai processi normativi e decisionali. Si può infatti ritenere che uno degli elementi di maggiore interesse del nuovo regolamento sia costituito proprio dall’inserimento della politica della legislazione fra le politiche istituzionali complessive. Vi è stato quindi un riconoscimento dell’emergere del problema

del governo della legislazione come tema specifico nell'ambito delle politiche generali. Pertanto, oltre alla previsione di elementi di razionalizzazione nel procedimento legislativo, il nuovo regolamento ha dato vita ad un organismo, il Comitato per la legislazione, appunto, attribuendogli un ruolo centrale all'interno del procedimento legislativo e concependolo come organo con una funzione consultiva per i profili attinenti alla qualità dei testi legislativi e per il metodo della legislazione.

Senza entrare troppo nel dettaglio delle norme regolamentari, illustro brevemente le caratteristiche principali di questo organismo. Come detto in precedenza, il Comitato nasce in sostanza dall'esigenza di individuare strumenti per affrontare il problema della complessità normativa e dalla conseguente necessità di individuare nuovi moduli nel contesto dei procedimenti legislativi. In particolare con la creazione dell'organo si è inserito un significativo passaggio procedurale che contribuisce al funzionamento del sistema nel suo insieme.

Le funzioni del Comitato per la legislazione sono dunque fondate in primo luogo sulle norme regolamentari che costituiscono la base per la sua attività. Esse hanno peraltro avuto nel corso dei lavori dell'organo uno sviluppo che ha progressivamente attribuito al Comitato una sua particolare funzione all'interno dell'ordinamento parlamentare.

Il primo dato che mi sembra opportuno evidenziare e proporre ai partecipanti è che sin dall'inizio della propria attività il Comitato ha svolto un lavoro collegiale, nel vero senso della parola, favorito dalla sua composizione paritetica, da una struttura di sostegno consolidata e da un rigoroso metodo di lavoro che progressivamente è stato individuato. Infatti, l'applicazione di parametri di qualità della legislazione, tassativamente indicati dalle norme regolamentari (in particolare dall'articolo 16-*bis* del nostro regolamento), si svolge costantemente sulla base di una istruttoria tecnica realizzata da uffici specializzati. Questa attività, tendenzialmente oggettiva e tecnica, dà poi luogo ad una valutazione di tipo politico o tecnico-politico da parte del Comitato sostenuta – almeno questo è sempre successo – da una visione istituzionale del problema.

In questo contesto i pareri del Comitato, oltre ad influire in modo più o meno incisivo sui singoli provvedimenti, formano una giurisprudenza sul metodo della legislazione dalla quale scaturiscono indirizzi validi per il futuro (almeno noi crediamo che lo siano). Tali indirizzi, data la struttura paritetica del Comitato (quattro membri in rappresentanza della maggioranza e quattro in rappresentanza delle opposizioni), nascono da intese di tipo istituzionale alle quali partecipa il Governo e tendono a consolidarsi nel tempo (i sei tomi distribuiti danno atto di ciò che abbiamo fatto in questi diciotto mesi di lavoro).

Per far comprendere l'incidenza dell'attività consultiva del Comitato sui lavori parlamentari, fornisco soltanto due dati. In primo luogo, le Commissioni di merito hanno recepito oltre il 54 per cento delle condizioni di modifica poste dall'organo sui provvedimenti al suo esame. In secondo luogo, ricordo che, tranne alcune rare eccezioni (circa il 10 per cento dei casi), sono sempre state motivate le ragioni della mancata osservanza dei pareri quando questi non siano stati accolti dalle Commissioni di merito. Tuttavia, nonostante la rilevanza di questi dati, credo che le misurazioni dell'efficacia del Comitato basate, soltanto, su dati puramente numerici e quantitativi non riescano a dare conto della funzione di impulso e di stimolo dell'organo, testimoniata anche dal grande interesse suscitato nella comunità scientifica (esiste ormai una bibliografia abbastanza ampia sul Comitato) nel mondo accademico. In realtà, le tesi di laurea sono state già due: una a Pisa e una alla Bocconi (la seconda discussa proprio in questi giorni).

Pertanto, a mio avviso, il grande merito del Comitato è quello di aver dato una visibilità costante, all'interno e al di fuori del procedimento legislativo, al problema della legislazione nel suo complesso. E tale processo è frutto di una costante evoluzione del Comitato che, in assenza di un uso efficace delle nuove norme sull'istruttoria legislativa in Commissione (perché purtroppo non sempre le Commissioni hanno recepito integralmente tali indicazioni), ha assunto un ruolo di giurisprudenza istituzionale stabilizzato, ma allo stesso tempo continuamente in evoluzione. Esempi di questa significativa evoluzione del ruolo del Comitato sono costituiti dalle più recenti

innovazioni portate dalla prassi applicativa delle norme regolamentari. Ricordo che il Comitato, a partire dai primi mesi di quest'anno, ha modificato la struttura dei suoi pareri, che non assumono più una connotazione favorevole o contraria nei confronti del singolo provvedimento, come i pareri delle Commissioni di merito, ma indicano esclusivamente le condizioni che il Comitato ritiene necessarie per il rispetto dei parametri di qualità fissati dal regolamento.

Inoltre, è in corso di definizione la questione del contributo del Comitato in vista di una più precisa e uniforme redazione dei criteri di delega nei progetti di legge contenenti disposizioni di delega. Il Presidente della Camera, infatti, con una lettera indirizzata ai Presidenti delle Commissioni permanenti, ha invitato i Presidenti stessi ad adoperarsi affinché le Commissioni valutino l'opportunità di sottoporre al parere del Comitato tutti i progetti di legge che prevedano norme di delegazione legislativa al Governo. Tale indirizzo è ora in via di definizione regolamentare, essendo attualmente all'esame della Giunta per il regolamento una proposta di modifica che intende rendere obbligatorio il parere del Comitato sulle deleghe. Faccio riferimento anche all'intervento su questo tema dell'onorevole D'Alema in Assemblea, in cui ha dichiarato la disponibilità del Governo a verificare insieme la possibilità di trovare un punto di riferimento, un organo il più possibile imparziale, che comunque possa intervenire sull'argomento.

Va segnalata inoltre la prassi, introdotta a partire dall'inizio di quest'anno, che ha visto più volte intervenire in Assemblea il presidente del Comitato per la legislazione (l'ultima volta la settimana scorsa) nel corso della discussione su determinati provvedimenti al fine di richiamare le Commissioni di merito al rispetto del parere del Comitato o quanto meno, come previsto dal regolamento, ad una congrua motivazione delle ragioni del mancato recepimento del parere stesso.

Non vanno infine trascurati quegli importanti precedenti che hanno contribuito a delineare una linea di metodo fra il Comitato per la legislazione ed il Governo, in merito ad una serie di provvedimenti di rilievo. Mi riferisco, in particolare, alla giurisprudenza del Comitato in materia di procedimentalizzazione dei pareri sugli schemi di atti normativi del Governo con cui si richiede

costantemente di stabilire che il parere parlamentare su tali atti sia l'ultimo dei pareri previsti. Penso anche al costante richiamo all'utilizzo della cosiddetta clausola di coordinamento legislativo, con la quale le singole Commissioni devono, ai sensi dell'articolo 79, comma 11, del regolamento della Camera, indicare le norme legislative vigenti che vengono abrogate o modificate dai progetti di legge nel loro esame.

L'esperienza sino ad oggi svolta è dunque largamente positiva. Va tuttavia riconosciuto che essa ha fatto emergere anche difficoltà e problemi. Vi sono, in primo luogo, i problemi relativi alla stessa struttura paritetica dell'organo, superati, fino ad oggi, grazie ad una grande capacità di affrontare i problemi sul metodo, in un'ottica di visione condivisa dei problemi della legislazione. Esiste poi il costante equivoco sulla natura politica e non tecnica del Comitato che ruota però, secondo me, intorno ad un'impostazione molto formale dei termini del problema.

Altri problemi sono infine connessi alla difficoltà di far comprendere, anche all'interno dei centri e delle sedi parlamentari, il ruolo di indirizzo e di stimolo e non di censura soltanto, come qualcuno pensa, svolto dal Comitato per la legislazione. Per tali motivi è importante sviluppare forme di conoscenza delle iniziative adottate nelle diverse sedi e ricercare tutte le interazioni possibili per una reciproca valorizzazione del complesso delle iniziative volte a migliorare il funzionamento del sistema normativo, che è il senso dell'essere qui questa mattina.

L'esperienza sinora svolta dal Comitato deve poter essere uno stimolo per cominciare a verificare un comune grado di conoscenza del fenomeno reale nella sua globalità, anche eventualmente favorendo la nascita di organismi di natura analoga all'interno di altre istituzioni. Nessuna funzione normativa, infatti, può essere esercitata all'interno dei sistemi contemporanei senza una sufficiente conoscenza del sistema di correlazioni fra le singole questioni e l'insieme dei fenomeni entro i quali esse vanno inquadrare. Penso (l'ha già citata il Presidente Violante) alla recente norma della *Bassanini-quater* sull'analisi di impatto della regolamentazione alla cui

definizione ha contribuito anche il Comitato per la legislazione nel momento in cui ha esaminato il provvedimento.

In questa logica, il Comitato per la legislazione non può che essere favorevole all'avvio di una riflessione fra tutte le istituzioni interessate alla gestione del sistema normativo nel suo complesso che promuova la messa in comune del patrimonio di strumenti e tecniche già esistenti, nell'ottica (lo metto fortemente in risalto, chiudendo l'intervento) di un interesse generale della collettività che tutti noi rappresentiamo. Credo quindi che dall'incontro odierno possano emergere spunti e riflessioni che ci consentano di andare in questa direzione e di procedere con il nostro lavoro. Grazie.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Lembo.

Do ora la parola al Presidente del Consiglio dei ministri.

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente del Consiglio dei ministri*. È estremamente opportuno che sia il Parlamento a porre a tutti gli altri organi istituzionali, e in primo luogo al Governo, il tema dello stato delle fonti di produzione normativa, del loro coordinamento e della necessità di costruire modelli di semplificazione e di riforma complessiva delle tecniche di regolazione.

E' stato osservato che la dimensione del problema è così ampia da condizionare il complessivo funzionamento del sistema politico ed economico dei Paesi democratici. Aggiungerei che, in un certo senso, l'idea stessa che noi elaboriamo del processo di deregolazione e semplificazione del quadro di norme che ordinano la vita della società civile si identifica in larga misura con il funzionamento della democrazia in questa determinata fase storica. Non è un caso se la riforma della regolazione rappresenta uno dei cardini del programma del Governo di riforma dell'amministrazione e, più in generale, di riforme istituzionali.

Il Governo è quindi impegnato su questo tema: da un lato, in linea di piena continuità con il precedente Governo, che aveva dato inizio all'attuazione della legge n. 59 del 1997 (ed in questo senso, anche la legge n. 94 del 1997, sulla revisione della struttura del bilancio dello Stato, si può a ragione inscrivere nel processo di riforma strutturale della pubblica amministrazione); dall'altro, nella consapevolezza che gli strumenti normativi intervenuti successivamente (la legge n. 127 del 1997, la n. 191 del 1998 e soprattutto la legge n. 50 del 1999) consentono di dare una svolta, soprattutto sotto il profilo dell'organizzazione dell'apparato governativo a ciò deputato, al processo di riforma della regolazione normativa.

A partire dal 1993, lo sforzo principale dei Governi che si sono succeduti si è concentrato sulla linea della semplificazione dei procedimenti legislativi attraverso la delegificazione della relativa disciplina. La legge n. 59 del 1997, la legge n. 127 del 1997 e la legge n. 191 del 1998 consentono di individuare in modo sistematico i settori dell'organizzazione e le relative procedure amministrative che possono costituire oggetto di delegificazione.

Questo processo di delegificazione è reso permanente con il meccanismo della legge annuale di semplificazione. Al riguardo, l'esperienza di questi anni sembra indicare che la questione cruciale, al di là della tecnica della delegificazione, che costituisce una premessa essenziale del processo, è quella della capacità di intervenire in modo sistematico, settore per settore, nell'intreccio tra profili organizzativi e profili procedimentali per costruire assetti operativi coerenti con le esigenze dell'utenza, cioè dei cittadini e delle unità produttive che vengono in contatto con la pubblica amministrazione.

Si tratta di un'azione riformatrice nella quale devono sapere interagire specialisti diversi (giuristi, analisti dell'organizzazione, economisti di settore, gestori delle risorse umane). E' questo il salto di qualità che si deve chiedere ai responsabili dei centri amministrativi pubblici ed in questo processo la riforma delle procedure di bilancio, avviata con la legge n. 94 del 1997, rappresenta la base sulla quale si può realizzare in concreto quella unificazione fra responsabilità amministrative e

responsabilità nella gestione efficiente delle risorse finanziarie, che costituisce un passaggio cruciale in tutte le modernizzazioni delle pubbliche amministrazioni realizzate nei Paesi democratici.

Si tratta, dunque, di passare da un processo di semplificazione dei livelli di regolazione (delegificazione delle fonti di regolazione) ad una vera e propria riforma dei contenuti e delle tecniche della regolazione. Iniziative importanti sono state avviate da organismi internazionali quali l'OCSE e il Fondo monetario, il *World Trade Organization* e la Banca mondiale; in proposito voglio ricordare che proprio nel progetto OCSE sulla riforma della regolazione l'Italia ha svolto un ruolo primario nelle sessioni di lavoro dedicate alle capacità dei governi di produrre regolazioni di qualità. Le prime conclusioni dell'OCSE, largamente condivise, si incentrano sulla qualità della regolazione, un concetto neutrale che non interferisce sugli assetti costituzionali dei singoli Stati e che mira ad assicurare che la regolazione sia utilizzata solo se necessario, se giustificata da un'analisi costi-benefici e comunque nella maniera più chiara ed efficiente.

Gli elementi che emergono dal lavoro dell'OCSE sulla regolazione di qualità e, più in generale, sulla riforma della regolazione confermano un dato di fondo al quale facevo prima riferimento: i profili socio-economici della regolazione sono oramai divenuti del tutto prevalenti rispetto a quelli strettamente giuridico-formali.

Sono stati, in particolare, identificati due punti deboli dei sistemi di regolazione dei paesi maggiormente industrializzati. Il primo, a noi ben noto, è quello della spropositata crescita del numero di leggi e di regolamenti vigenti e l'esperienza di questi anni sembra dimostrare che la sola delegificazione non produce effetti decisivi se, in ultima analisi, il problema dell'inflazione normativa si riproduce, sia pure ad un livello più basso di fonte (dalla legge al regolamento), senza modificare l'ambiente normativo al cui interno opera l'imprenditore o il cittadino utente del servizio. Qui si colloca il problema della capacità di valutare sistemicamente gli effetti di impatto della regolazione. Infatti, il secondo problema identificato dall'OCSE è proprio quello dei costi

della regolazione nei confronti delle stesse strutture amministrative che dovranno applicarla, dei cittadini e delle imprese che dovranno adeguarvisi. A questi costi, che potremmo dire di impatto diretto della regolazione, si aggiungono i costi indiretti sull'economia causati da un'eventuale riduzione della concorrenza e degli investimenti, a causa dell'introduzione di nuovi elementi di organizzazione burocratica.

Abbiamo qui uno schema che concettualmente, dunque, ripropone per la questione dell'analisi di impatto della regolazione una duplicità di effetti, diretti e indiretti, concettualmente simile a quello già sperimentato con esiti assai interessanti in Italia in materia di analisi degli effetti finanziari, diretti e indiretti, delle norme di spesa.

La legge n. 50 del 1999 prende atto di molte implicazioni emerse dalla migliore esperienza internazionale e dalle raccomandazioni dell'OCSE; essa prevede, in particolare, le seguenti innovazioni: innanzitutto, la consultazione. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 50 prevede l'individuazione di forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori interessate ai processi di regolazione e semplificazione. La consultazione è già operativa a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 1999, istitutivo dell'osservatorio sulle semplificazioni: essa ha lo scopo di effettuare, tramite il confronto con le organizzazioni interessate, un monitoraggio sul funzionamento delle semplificazioni già varate, al fine di un eventuale miglioramento della loro efficacia.

La legge n. 50 del 1999 introduce, all'articolo 5, l'analisi dell'impatto della regolazione. Questo significa che, come già avviene in altri Paesi, prima di introdurre nuove regole bisogna in primo luogo chiedersi se esse siano davvero indispensabili. Va perciò valutato in termini di comparazione costi-benefici se i vantaggi connessi all'introduzione della nuova normativa non siano vanificati da costi eccessivi che i cittadini, le imprese e la stessa amministrazione siano chiamate a sostenere. Se poi dovesse risultare insostituibile il ricorso ad una nuova normativa, il suo

contenuto non deve fondarsi su criteri esclusivamente giuridici, ma deve essere disegnato nel modo più economico, considerando appunto l'impatto delle nuove regole sul sistema complessivo e non solo – come si fa attualmente – sul bilancio pubblico.

Inoltre, per quanto riguarda i testi unici e i regolamenti, l'obiettivo della qualità delle fonti di regolazione va perseguito anche sul piano formale. Ciò significa, in primo luogo, assicurare un linguaggio normativo semplice e chiaro, perché una regolazione efficace richiede che la regola da ottemperare sia breve e chiara; ma soprattutto è necessario assicurare l'accesso dei cittadini alla conoscenza della normativa vigente attraverso un quadro unitario, ben definito e facile da individuare, delle regole che disciplinano ogni settore della vita sociale. A tal fine, l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 prevede il riordino delle norme che disciplinano ampi settori della vita sociale, nonché una drastica riduzione del loro numero attraverso la redazione di testi unici che comprendano tutte le leggi e i regolamenti in materia.

All'articolo 3, la legge n. 50 istituisce il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure: si tratta – sul modello esistente in altri paesi OCSE – di una struttura appositamente dedicata a coordinare e rendere operativi i processi di riassetto del sistema normativo e di semplificazione delle procedure; la sua istituzione si è resa necessaria nella consapevolezza che gli uffici legislativi dei vari ministeri non possono essere primariamente interessati alla revisione del sistema normativo e alla sua semplificazione perché impegnati a dar corpo alle politiche di settore delle rispettive amministrazioni. Il nucleo è in corso di costituzione (è stato nominato il coordinatore) e sarà composto di 25 esperti, con il supporto di una segreteria tecnica di 41 unità.

Il metodo indicato e gli obiettivi da perseguire caratterizzeranno il programma di riordino delle fonti normative voluto dalla legge n. 50 del 1999 e impegneranno in primo luogo il nucleo di semplificazione di cui vi ho parlato. Va tuttavia sottolineato che è la stessa azione di Governo, nel suo profilo di coordinamento legislativo, a porsi come momento centrale di questo indirizzo. In altri termini, come si è cercato di chiarire in modo inequivoco nello schema di decreto legislativo di

riordino della Presidenza del Consiglio (ora al parere delle Camere), spetta alla Presidenza del Consiglio, attraverso la specifica struttura del dipartimento degli affari giuridici e legislativi, operante nell'ambito del Segretariato generale, porsi come punto di raccordo dei processi di riforma della regolazione.

L'esperienza di questi anni, fatta in altri settori, dimostra come sia cruciale il raccordo nitido e funzionale tra organi di direzione politica e l'operatività di nuclei e gruppi tecnici. Il punto sta proprio nel creare un'osmosi continua tra responsabilità decisionale e approfondimenti specialistici.

Ma il punto cruciale sta nell'indispensabile collaborazione fra Parlamento e Governo che, nella stessa impostazione della legge n. 50, costituisce il punto focale per vincere la sfida della regolazione di qualità.

Consentitemi di esplicitare una forma di ottimismo di fondo sull'evoluzione di tali questioni. La cooperazione istituzionale su tali materie può evolvere, infatti, presto ad uno stadio maturo, anche perché mi sembra rientrare perfettamente nelle convenienze sia del Parlamento che del Governo; né mi pare vi possano essere grandi divisioni tra le forze politiche sull'esigenza di un minor numero di leggi, di avere norme più chiare e leggibili, precedute da una seria valutazione della loro effettiva applicabilità, e come tali realmente accessibili per i cittadini e per gli operatori.

PRESIDENTE. Grazie, signor Presidente del Consiglio.

Do ora la parola al Presidente della Corte costituzionale, professor Renato Granata.

RENATO GRANATA, *Presidente della Corte costituzionale*. Signor Presidente, ringrazio in primo luogo le alte Autorità istituzionali, che hanno promosso questo incontro, per avermi onorato del loro invito a parteciparvi. Desidero poi esprimere il mio più vivo apprezzamento in merito alla strada intrapresa per far fronte ai gravi e non più eludibili problemi derivanti dalla crescente complessità

normativa; strada che, per l'organicità e la sistematicità degli strumenti, testimonia la presenza di una strategia di gestione complessiva della qualità della regolazione della quale, da tempo, era avvertita la necessità e la crescente urgenza.

Non solo come presidente della Corte alla quale ho da circa nove anni l'onore di appartenere - Istituzione che per le peculiari caratteristiche della sua giurisdizione soffre in modo direi marginale i problemi nascenti dalla complessità e farraginosità dell'attuale modo di legiferare, i cui echi sono nelle sentenze che il Presidente Mancino ha avuto l'amabilità di richiamare - ma anche nel ricordo delle vissute esperienze di magistrato ordinario, per tanti anni alle prese con gli innumerevoli problemi con cui è chiamata a confrontarsi quotidianamente la giurisdizione ordinaria, non posso non essere vivamente interessato agli effetti positivi che è ragionevole ed auspicabile attendersi dalla gestione rigorosa ed impegnata di una politica di insieme sulla complessità normativa.

La buona tecnica, l'omogeneità e la coerenza dei testi, le innovazioni normative attuate attraverso sostituzioni invece che attraverso caotiche legislazioni per stratificazioni successive, le codificazioni in testi unici, da un lato, la deregolamentazione, la delegificazione e la semplificazione in genere, dall'altro, sono tutti strumenti utili per far fronte all'eccesso confuso e pletorico della complessità normativa dei nostri giorni.

La chiarezza dei comportamenti richiesti dalla norma, incidendo positivamente sulle scelte dei soggetti della società civile e dei pubblici poteri, non comporterà soltanto benefici in termini di competitività delle imprese e di soddisfazione dei cittadini per i servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, ma prevedibilmente condurrà anche ad una riduzione del contenzioso giudiziario, spesso alimentato proprio dalla confusione e dagli spazi che in questa confusione si aprono ai comportamenti strumentali ed arbitrari.

Sono consapevole che l'inefficienza in cui versa attualmente il sistema giustizia necessita di interventi su più e diversi fronti. Tuttavia, quello oggi al nostro esame non è certo di secondo piano

rispetto all'obiettivo di una giurisdizione in grado di rispondere adeguatamente, per qualità e tempestività, alla domanda di giustizia avanzata dalla società.

In particolare, vorrei soffermarmi brevemente sulle recenti innovazioni introdotte nel procedimento di produzione normativa, due delle quali mi sembrano di speciale rilievo per le loro intrinseche potenzialità, ancora più ricche di positive prospettive se, come mi auguro, ne sarà curato un adeguato potenziamento.

Mi riferisco al Comitato per la legislazione ed al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

Il primo, nel pur breve periodo di operatività, come risulta dalla relazione che il presidente del Comitato stesso ha testé svolto, ha già dato buona prova di sé con i pareri espressi sulla qualità e sull'efficacia dei testi normativi. Si tratta ora di trovare gli strumenti per rendere il suo intervento meno occasionale e più sistematico, almeno per quei testi portati all'esame dell'aula che presentino maggiore interesse sia dal punto di vista della semplificazione e del riordino normativo dell'esistente, sia sotto il profilo della loro prevedibile incidenza complessiva sull'ordinamento (penso a questo proposito, per esempio, alle leggi di principio).

Anche la recente istituzione del Nucleo per la semplificazione e la contestuale previsione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) mi sembrano iniziative di grande importanza, perché portano a compimento, individuando strumenti operativi idonei, il percorso iniziato con la disciplina opportunamente potenziata dell'istruttoria legislativa, che già di per sé non potrà non essere ricca di proficui risultati ed a proposito della quale non posso che esprimere il più vivo apprezzamento per le iniziative adottate dalle Camere del Parlamento.

Positiva è la scelta di ricorrere a professionalità diverse, in un ambito tradizionalmente di dominio assoluto delle discipline giuridiche, proprio per poter cogliere la dimensione organizzativa della legislazione in tutti i suoi variegati aspetti e poter valutare l'incidenza anche economica della normativa.

E' del pari positiva anche l'introduzione delle metodologie e delle tecniche di analisi di impatto della regolazione già da tempo utilizzate in altri Paesi per valutare gli effetti dell'intervento regolatorio sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Per trarre il massimo risultato da queste scelte si dovrebbe, a mio sommo avviso, proseguire lungo due direzioni. Da un lato, bisognerebbe fare in modo che il gruppo di esperti costituenti il nucleo agisca come fattore di propulsione dell'intera struttura amministrativa addetta alla preparazione delle norme; fare cioè in modo che, con l'elaborazione delle opportune metodologie e strategie, esso funzioni da supporto per gli uffici legislativi di tutti i dicasteri in modo da coinvolgere quanti più soggetti possibile nell'opera di rinnovamento. Dall'altro – e concludo – bisognerebbe estendere l'AIR, dallo studio preventivo dell'impatto sull'ordinamento delle nuove norme, all'analisi successiva del ruolo giocato nella realtà regolatoria complessiva dalle norme già esistenti, al fine di una loro eventuale revisione.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Granata.

Professor Rodotà, a lei la parola.

STEFANO RODOTÀ', *Presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali*. Sono grato di questa occasione e cercherò di sfruttarla per proporre una sorta di indice di questioni che a mio giudizio contribuiscono a definire il quadro di insieme in cui si inserisce la legislazione parlamentare. Idealmente le raggrupperei intorno a tre temi: il ruolo della legge parlamentare nel nuovo sistema delle fonti; le tecniche legislative e le tecniche di razionalizzazione sociale; i limiti della legislazione.

Cercherò di svolgere questo indice tenendo conto dell'esperienza del lavoro che svolgo in questo momento ma anche, in particolare, della riflessione che proprio sul tema delle tecniche legislative vado conducendo da molto tempo.

E' una banalità parlare di un'esplosione del sistema delle fonti e non amo il termine "crisi" della legislazione; in realtà siamo di fronte a fenomeni di redistribuzione dei poteri normativi, fenomeni accelerati da quella che si chiama mondializzazione e dalle tecnologie disponibili.

Guardo il problema delle fonti dall'angolo visuale del lavoro che svolgo, il quale mi impone (non personalmente, ovviamente, ma a livello istituzionale) di avere a che fare con almeno otto livelli di fonti, che sono: gli accordi internazionali, gli atti dell'Unione europea, la legislazione nazionale, la legislazione regionale, i regolamenti e le varie fonti di decretazione, i codici di autoregolamentazione, i contratti standard internazionali e gli standard tecnici. Queste ultime tre categorie ormai vengono riguardate nella riflessione internazionale sotto l'etichetta della cosiddetta *soft law*, che è un sistema normativo che si affianca ed integra i sistemi normativi tradizionali.

Naturalmente questo elenco è largamente incompleto se non consideriamo le articolazioni interne a quegli otto livelli. Per esempio, se guardiamo gli atti internazionali, accanto alle convenzioni classiche troviamo i vincoli spesso imposti da decisioni di organi (in questa sede sono stati già citati l'OCSE e la *World trade organization*) che hanno spesso incidenza sulla concreta attività anche legislativa dei Parlamenti, talvolta in modo anche più incisivo delle convenzioni internazionali.

I codici di autoregolamentazione, per esempio, tendono ormai ad uscire dall'area della pura autodisciplina di categoria per assumere una funzione di strumenti certificati, rispetto ai quali, cioè, vi sono interventi di autorità che ne certificano, nei confronti degli interessati – non i produttori del testo ma, per esempio, i consumatori – una plusvalenza rispetto alla pura autodisciplina.

Naturalmente, tutto questo comporta una riflessione sul ruolo del Parlamento, che non è ridimensionato, trattandosi di un fattore fisiologico a mio giudizio, né emarginato, ma non è il

regolatore esclusivo. Rispetto a questo, credo che un tipo di riflessione debba riguardare l'azione dei Parlamenti nel senso di una funzione organizzativa di una molteplicità di fonti, dal momento che la dimensione nazionale non è, almeno nel periodo breve, cancellata dalla compresenza di questa molteplicità di fonti di rango sopranazionale e subnazionale. Questa funzione di cerniera opera sia all'interno del sistema delle fonti sia nel rapporto tra il sistema regolativo normativo e la società: dire – a proposito del mio riferimento ai codici di autoregolamentazione - che vi sono delle certificazioni affidate a determinati soggetti per una determinazione parlamentare, significa avere una funzione di inclusione di nuovi attori nel sistema istituzionale.

Rispetto a questa funzione organizzativa o di cerniera, evidentemente uno dei problemi chiave è la trasparenza, perché l'aver centrato nella sede parlamentare la funzione legislativa ha una serie di motivazioni storiche, che mi guardo bene dal ricordare, ma certamente una delle funzioni chiave è quella di consentire non solo l'esercizio della funzione normativa da parte dei rappresentanti della sovranità nazionale ma anche la trasparenza della procedura. Questa molteplicità di sistema delle fonti tende, in molti casi, ad occultare il procedimento, a renderne visibile soltanto la fase finale o addirittura il momento del sì o del no, e si tratta di fenomeni che sono stati anche accentuati.

Vorrei ricordare che tutti noi abbiamo sicuramente accolto con grandissimo favore – almeno chi, in sede parlamentare in questa direzione si era mosso – la sentenza della Corte costituzionale che ha drasticamente ridotto il ricorso alla decretazione d'urgenza: uno dei *side effect* – direbbero i politologi -, cioè uno degli effetti inattesi ma non del tutto imprevedibili, è stata la crescita del ricorso alla decretazione per via di delega al Governo, che in molti casi ha addirittura azzerato la trasparenza, quando i decreti legislativi non sono neppure assistiti da un parere parlamentare, sia pure consultivo; sappiamo tutti, invece, che i decreti-legge avevano addirittura il vincolo dell'esame d'Assemblea, non essendo possibile il procedimento legislativo in sede di Commissione.

Questo è un dato fondamentale che ci mostra come bisogna essere estremamente attenti nel modulare poi gli interventi sul sistema normativo.

Comunque sia, il profilo della trasparenza il Parlamento può continuare ad adempierlo, come lo adempiono già alcuni Parlamenti, per esempio con un uso ampio ed intelligente delle udienze conoscitive e delle inchieste nelle diverse materie, che, naturalmente, dovrebbero essere fortemente ripensate nell'ottica di una liberazione del Parlamento da funzioni improprie, anche di riflessione su alcuni ambiti tradizionalmente preclusi all'esame preventivo parlamentare o all'esame emendativo parlamentare: la politica estera e i trattati internazionali, proprio data l'incidenza della dimensione internazionale per ciò che riguarda i fenomeni che ci interessano. Certamente in tutto questo non deve esserci poi soltanto la funzione teatrale in senso classico e buono, il palcoscenico visibile da tutti.

Sul problema dell'intervento, non voglio farla lunga con le questioni legate all'uso delle tecnologie, ma ricordo le sperimentazioni in corso in diversi paesi e soprattutto in alcuni Stati americani, dove la possibilità di seguire contestualmente il dibattito parlamentare trasmesso regolarmente da canali televisivamente dedicati, consente al cittadino, in tempo reale, di proporre "i suoi emendamenti", nel senso che le proposte che arrivano vengono trasmesse addirittura nel corso della discussione. Anche in questo caso vi sono effetti negativi, perché il discorso sul cosiddetto lobbismo democratico, che qui avrebbe origine, è soggetto a molte e prudenti valutazioni. Ma il problema delle tecnologie significa una nuova trasparenza e – uso un termine un po' ambiguo – interattività tra istituzioni e cittadini.

Nell'articolo 1, peraltro importante, della legge n. 50 del 1999, è stato fatto un passo avanti, ma c'è il rischio del cerchio magico degli unici soggetti legittimati ad intervenire; ci sono passi avanti che possono suonare esclusione per i soggetti non compresi nell'elenco. Quindi, in termini di trasparenza, democrazia e partecipazione, questo è un problema da tenere presente.

Penultima considerazione: storicamente la legge è stata un po' valutata come la chiusura di un conflitto (interviene per chiuderlo), come un punto d'arrivo. In realtà, se consideriamo brutalmente la legge come un prodotto, vediamo che questo non è più vero. In molte leggi è chiara la loro natura di strumenti in rodaggio: il decreto correttivo, usato ormai con una certa larghezza in aree particolarmente significative, ci dice che la legge ha chiuso l'iter parlamentare ma non l'iter regolativo, che sarà messo a punto, attraverso questo strumento nuovo e anche ambiguo del decreto correttivo, man mano che la realtà e il confronto concreto tra la norma e i dati effettivi ne renderà evidente la sua necessaria modifica.

In più, la legge non è solo un prodotto in rodaggio ma è anche un prodotto deperibile: ormai si moltiplicano quelle che negli Stati Uniti si chiamano le *sunset rules*, le norme destinate a tramontare: in Francia ne è un esempio in questo periodo la scadenza quinquennale della legislazione in materia di bioetica, essendovi un obbligo del Parlamento a reintervenire per l'aggiornamento.

Naturalmente, questo implica una profonda riflessione sulla stessa struttura interna delle leggi. E giustamente mi sembra di aver colto, nella relazione del Presidente del Consiglio, una sottolineatura del fatto che quando si parla di legge ormai si parla di cose diverse: una legge strutturata rigidamente è cosa diversa da una legge articolata in modo tale da consentire un semiautomatismo di adattamento a situazioni modificate o dalla dinamica socio-economica o dalla dinamica culturale. In questo senso l'uso di clausole generali – ne parlo da tanti anni, quindi uso anche qui questo termine – implica però un rapporto del Parlamento con quelle che potrebbero essere definite le istituzioni dell'adattamento: quando il Parlamento si pone come produttore di strutture elastiche, evidentemente sono molto importanti il ruolo della magistratura e delle autorità indipendenti e il ruolo e l'intermediazione di corpi tecnici.

Ultime considerazioni sui limiti della legge, alcuni dei quali sono stati già indicati: costi della legislazione, analisi costi-benefici. Questo tipo di approccio ha un vincolo quando sono

implicati diritti fondamentali. Faccio un esempio banalissimo: è chiaro che la legislazione sugli infortuni sul lavoro fa crescere grandemente i costi di produzione e che impiegare i minori li faccia diminuire, però si tratta, civilmente, di misure inaccettabili, quindi non misurabili con i parametri OCSE. Questa è una prima considerazione da fare quando si strutturano i criteri di valutazione della legislazione.

Secondo: quella che viene chiamata l'invasione dei mondi vitali. Fino a che punto è legittimo per la legislazione invadere l'area di legittime scelte individuali che riguardano più la coscienza che non l'etica di Stato? E' un altro dei criteri di efficacia della legislazione, perché qui ci sono tre effetti: la legge non viene applicata; la legge viene socialmente delegittimata; la legge non chiude i conflitti ma ne fa nascere di nuovi. Quindi, massima attenzione per ciò che riguarda l'uso della legge come imposizione di valori non condivisi.

Questo è un punto che tocca il carattere riconosciuto e voluto delle nostre società come società pluraliste, all'interno delle quali la regola non è necessariamente una regola di supremazia, e cioè una regola che fa prevalere un interesse su tutti gli altri, ma una regola di compatibilità, ossia una regola che consente sia la convivenza sia la continuazione della discussione.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Rodotà.

GIUSEPPE DE RITA, *Presidente del CNEL*. Non essendo un giurista, mi soffermo soltanto sui tre snodi fondamentali della nostra riflessione di stamane: governare la legislazione – in un intreccio di problemi settoriali e procedurali – all'interno di una redistribuzione dei poteri normativi. Tre snodi che a mio avviso mettono in luce tre diversi intrecci.

Anzitutto il rapporto fra legislazione nazionale ed autonomie locali. Noi viviamo una stagione straordinaria, quella delle leggi Bassanini, di attribuzione di poteri alle autonomie. Non sappiamo cosa succederà in questa redistribuzione dei poteri. Non sappiamo se sarà accentuata la

dimensione settoriale, che in fondo sta dentro il codice di trasferimento dei poteri, o se invece le regioni, i comuni, le province saranno chiamati ad una riconsiderazione del loro modo di essere nella produzione di norme. Io ho sempre avuto paura dei decentramenti che avvengono per fincature verticali, per cui ad un ministro della sanità corrispondono 21 assessori regionali della sanità, 103 assessori provinciali della sanità, 8 mila e passa assessori comunali. A quel punto la dimensione settoriale prevale e la tentazione di gestire quel settore ancora dal centro prevale, magari ammantandosi di scelte valoriali o di esigenze di razionalizzazione delle spese e delle attribuzioni. L'abbiamo visto anche recentemente con la legge sulla sanità. Attenzione, quindi. Questo grande lavoro (che ha tutta la mia approvazione) di Bassanini per trasmettere poteri alle autonomie, rischia di avere un *feedback* negativo, proprio perché la settorializzazione alla fine pone problemi di ispirazione o di indirizzo generale, che potrebbero riproporre un potere statale.

Secondo elemento da metter sotto attenzione: le autonomie funzionali. Noi abbiamo un aumento del numero e del peso degli enti di autonomia funzionale, dove l'autonomia non è di stampo elettivo (come nei comuni e nelle province), ma si qualifica per la funzione esercitata: l'azienda sanitaria locale, la camera di commercio, l'ente fiera, l'ente porto o interporto, le fondazioni bancarie. Sono, se vogliamo, i mondi vitali "strutturali" di cui parlava Rodotà. Ma la forza di queste autonomie funzionali da dove viene? Viene dal loro rapporto con la funzione, dalla loro efficacia verso il cliente, verso l'utente. Un'autonomia funzionale è giudicata in base alla funzione che esplica e quindi al rapporto che ha il suo cliente, non in base all'autoreferenzialità più o meno esplicita su cui vivono da sempre le strutture pubbliche.

Siamo capaci di dare spazio a questa autonomia funzionale? Oppure l'autonomia funzionale, proprio perché è quella che va più verso il cliente ed ha una maggiore delicatezza di *customing*, finisce per creare dei problemi anche in questo caso di rinculo nei confronti del rapporto con la legislazione nazionale? Non vorrei apparire polemico con nessuno, la stessa legge sanitaria in fondo riduce di molto la qualità e la quantità di poteri dati alle aziende sanitarie. La legge di delega che

rinvia al decreto legislativo, che rinvia ai regolamenti, che rinvia ad atti di indirizzo cosicché, alla fine viene da domandarsi dove stia l'autonomia funzionale. Così come la legge sulle fondazioni bancarie: la legge diceva alcune cose, la legge delegata dice altre cose, gli atti di indirizzo prossimi venturi probabilmente diranno altre cose ancora.

Nel momento in cui si va verso la periferia, sia che si proceda verso i rapporti con le autonomie elettive sia che si vada ancor più verso le autonomie funzionali, abbiamo quindi un pericoloso *feedback* di verticalizzazione di cui non ci rendiamo conto. Ha quindi ragione Rodotà: stiamo attenti quando facciamo delle leggi di delega. Avevamo tanta paura dei decreti delegati, perché certamente erano inflazionati, ma almeno avevamo una trasparenza che questo rapporto legge di delega-legge delegata-regolamento-atti di indirizzo (perché ormai ci si orienta su questi quattro livelli di potere) non prevede e non garantisce in alcun modo.

Terzo ed ultimo punto: la normativa tecnica europea. Abbiamo delle normative di livello tecnico molto particolare, che vengono recepite per leggi comunitarie e che non sappiamo come impattano sulle realtà dell'operatore, del singolo artigiano, del singolo imprenditore, del singolo consulente, del singolo tecnologo italiano. Così come non sappiamo come si prepara quella direttiva, che molto spesso non riceve nessun apporto da parte degli operatori italiani. Allora qui la posizione della legge è una posizione ipocrita: con legge comunitaria recepiamo tutto, dopo di che probabilmente si rinvia a qualche regolamento, a qualche decreto ministeriale, a qualche vecchia circolare ministeriale, per interpretare un processo che viene da lontano, che forse è innovativo (o forse è distruttivo) ma che non viene assolutamente valutato nel quadro razionale del processo di "gestione della legislazione" di cui Lembo giustamente va orgoglioso.

Questi sono i tre aspetti che mi sembrano essenziali per capire non solo le coerenze interne, ma anche le coerenze esterne del lavoro legislativo: verso il rapporto con le autonomie, che crea moltiplicazione di norme e un *feedback* negativo perché non si sa fare a meno della settorializzazione dell'intervento; verso il rapporto con le autonomie funzionali, rispetto alle quali si

crea lo stesso processo di *feedback*, quasi per la paura di dare responsabilità alla funzione, come se le autonomie funzionali fossero un modo diverso di pensare lo Stato (Stato funzione e non più Stato soggetto); e nel rapporto di disincanto verso la normativa tecnica europea, come fosse secondaria e come se le nostre imprese non fossero vincolate da mille e una norme europee.

FRANCO BILE, *Primo presidente aggiunto della suprema Corte di cassazione*. Signor Presidente, la Corte di cassazione, organo supremo della giurisdizione, porta in modo rilevante il peso dell'interpretazione delle leggi ed è quotidianamente alle prese con gli aspetti negativi della produzione normativa che qui sono stati ampiamente indicati. Nella soluzione delle controversie accade che l'aspetto più difficile non sia tanto l'interpretazione della norma da applicare al caso concreto ma paradossalmente il reperimento della norma applicabile. Posso essere testimone del dubbio che continua a serpeggiare nelle camere di consiglio se si sia davvero trovata la norma giusta o non ve ne sia qualcun'altra, perduta nello sterminato panorama della nostra produzione normativa.

L'assemblea generale della Corte di cassazione, che si è tenuta il 23 aprile scorso, ha avviato un dialogo molto franco con gli altri poteri dello Stato, invitandoli a prendere coscienza della crisi della Corte. Sono sicuro che, come ha già detto il presidente Granata, la razionalizzazione del sistema normativo costituisce uno degli strumenti di riduzione della conflittualità e quindi, in via indiretta, una delle risposte che la Corte si attende proprio al fine di avviare a soluzione i suoi problemi.

Non posso pertanto non esprimere grande soddisfazione per l'iniziativa odierna. La Corte di cassazione aderisce alla diagnosi sull'insufficienza della produzione legislativa così come oggi si presenta. Ben vengano allora le nuove istituzioni introdotte dalle leggi recenti, cui tutti gli interventi si sono riferiti, perché la situazione era giunta ad un livello veramente preoccupante. Mi sia

consentito fare qualche rapido esempio per illustrare le difficoltà che il giudice incontra nel reperimento della norma applicabile al caso concreto.

Mi riferisco in primo luogo all'eccessivo ricorso a quelle che vengono definite leggi *omnibus*, in cui sono contenute una congerie di disposizioni del tutto diverse tra loro. Ad esempio, la norma che regola i patti in deroga in materia di locazioni è contenuta in un articolo di un testo il cui titolo è "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

Vi è inoltre un eccessivo ricorso alla suddivisione degli articoli in commi. La legge n. 662 del 1996 contiene tre articoli per complessivi 708 commi. Anche questo è un ostacolo talora veramente difficile da affrontare per il reperimento della norma da applicare; si è giunti al punto che la *Gazzetta Ufficiale* pubblica talora tavole sinottiche dei testi, indicando il contenuto dei singoli commi.

Si verifica anche un eccessivo ricorso alla tecnica del rinvio. Basta un unico esempio: l'articolo 1 del decreto legislativo n. 80 del 1998 è del seguente tenore: "All'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, dopo le parole: 'legge 23 ottobre 1992, n. 421', sono inserite le seguenti: 'e dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 54 del 15 marzo 1997'". Questa è una norma occulta perché è assolutamente difficile capire quale ne sia il contenuto. Della questione ha parlato anche il Presidente D'Alema e sono lieto che il problema sia stato posto. La conseguenza di questa tecnica di redazione è che il contenuto del precetto può essere compreso solo dopo un complesso lavoro ed una lettura sinottica dei vari testi legislativi.

Sovente una legge di modifica di una certa disciplina non indica specificamente le disposizioni abrogate ma si limita a stabilire che sono abrogate tutte le norme incompatibili; così scarica sull'interprete il problema di dare una risposta positiva o negativa in termini di compatibilità, con la conseguenza dell'aumento del contenzioso perché le soluzioni possono essere fisiologicamente diverse. Anche questo è un aspetto sul quale converrebbe meditare.

L'analisi di impatto della regolamentazione, prevista dalla norma di recente entrata in vigore, costituisce un istituto assolutamente meritevole di essere applicato con razionalità. Immagino che questa valutazione di impatto riguardi l'incidenza che la nuova norma ha non soltanto su quelle già esistenti nell'ordinamento, ma anche sulle strutture amministrative. Faccio, a tale proposito, un unico esempio: le leggi e i progetti di legge in materia di depenalizzazione riusciranno a raggiungere il loro scopo se contemporaneamente la pubblica amministrazione sarà in grado di comminare le sanzioni amministrative in luogo di quelle penali, altrimenti quei comportamenti rischiano di non avere alcuna sanzione.

Concludo avanzando alcune proposte operative. La Corte di cassazione – ne sono convinto e sono lieto che il presidente Mancino mi abbia anticipato – può avviare una collaborazione proficua con il Parlamento, periodicamente indicando alle Camere quelle norme nell'interpretazione delle quali si sono creati in giurisprudenza contrasti difficilmente componibili, ovvero è restato qualche dubbio malgrado l'intervento compositivo delle sezioni unite, ovvero ancora in relazione alle quali i giudici di merito continuano a non essere orientati in modo omogeneo. In questi casi una collaborazione tra organi delle istituzioni comporterebbe la richiesta al Parlamento di esaminare l'eventualità di un'interpretazione autentica. Si tratta di un'iniziativa che la Corte ritiene di poter assumere.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Bile e vorrei precisare che quel “fiume” di commi, cui egli faceva riferimento, dipende da una questione di carattere tecnico-politico, perché su quel provvedimento il Governo pose la fiducia: poiché la questione di fiducia si sarebbe dovuta porre articolo per articolo, furono accorpati più articoli. E' una tecnica deleteria sul piano della comprensione, ma sotto altro profilo necessaria. Speriamo che non vi si debba più ricorrere.

RENATO LASCHENA, *Presidente del Consiglio di Stato*. Signor Presidente, la ringrazio per l'invito a partecipare a questa riunione e ringrazio il Parlamento per aver posto da tempo al centro dell'attenzione un problema di cui noi, ad un livello meno elevato di responsabilità, ci occupiamo da anni, in sede di consultazione in materia di normativa e di formulazione, affidatoci dal Governo, di progetti di legge e di regolamenti. Abbiamo quindi maturato una conoscenza della quale oggi sarò testimone.

Il Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato (R.D. 26 giugno 1924, n. 1054) conferisce all'Istituto un duplice ordine di attribuzioni in materia di normativa: a) la formulazione dei progetti di legge e dei regolamenti, che gli vengono commessi dal Governo (articolo 14, n. 2); b) la consultazione facoltativa sulle proposte di legge, per le quali sia richiesto dal Ministero competente (articolo 14 cit., n. 1), e la consultazione obbligatoria su tutte le proposte di regolamenti governativi (articolo 16, n. 1).

La legge 23 agosto 1988 n. 400 ("Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"), nell'articolo 17 ("Regolamenti") delinea compiutamente il sistema della normazione secondaria e afferma il principio della delegificazione, sottoponendo al parere del Consiglio di Stato tutti i regolamenti governativi, ministeriali ed interministeriali.

L'attività consultiva del Consiglio di Stato in via obbligatoria è stata, da ultimo, disciplinata, profonda innovazione, dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Per la parte che interessa in questa sede, il parere è richiesto, (c. 25, lettera a) per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli Ministri, ai sensi del citato articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici. E', poi, istituita (c. 28) una (nuova) sezione consultiva per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per la legge o è comunque richiesto dall'Amministrazione. La sezione esamina altresì, se richiesto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, gli schemi di atti normativi dell'Unione europea.

Infine, la legge 8 marzo 1999, n. 50, recante “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi”, nell’articolo 7 (“Testi unici”) prevede (n. 4) il parere obbligatorio del Consiglio di Stato sugli schemi di tutti i testi unici contemplati dalla stessa legge e ribadisce (n. 5) che il Governo può demandare allo stesso Consiglio di Stato la redazione degli schemi di testi unici ai sensi del sopramenzionato articolo 14, n. 2, del T.U. n. 1054 del 1924. A tal fine conferisce all’Istituto la facoltà di avvalersi di esperti in discipline non giuridiche, in numero non superiore a cinque.

La situazione della normazione del nostro Paese si presenta complessa. Per lo Stato, al di sotto della Costituzione e delle leggi costituzionali, vengono in rilievo le norme primarie ordinarie e la c.d. normazione secondaria. Accanto alla normativa statale si pone quella regionale – a tal proposito vanno distinte le posizioni delle Regioni a statuto speciale ed a regime ordinario – che pure si articola in un doppio livello, legislativo e regolamentare.

Il quadro va completato con la considerazione delle fonti comunitarie e delle norme di diritto internazionale, delle fonti normative delle Autorità indipendenti e di altri enti pubblici (statuti e regolamenti), dei contratti che regolano vaste materie, ad esempio il pubblico impiego, degli accordi previsti dalla legge 8 agosto 1990, n. 241. Nel processo di globalizzazione oggi in atto non può trascurarsi l’influenza dell’ordinamento delle multinazionali.

Dunque, la situazione normativa è estremamente complessa e articolata. Si riscontra quasi un sovraffollamento di norme, che non giova sicuramente alla certezza del diritto. La vera e propria congerie di norme esistenti non giova alla chiarezza del quadro complessivo e delle singole disposizioni, considerate in sé e nelle loro connessioni. Si tratta di un inconveniente, che è vieppiù aggravato dalla pluralità delle fonti e da una non sempre adeguata formulazione delle norme stesse. Il Consiglio di Stato non ha mancato di portare la propria attenzione sul problema, essendo a ciò legittimato dall’articolo 57 del R.D. 21 aprile 1942, n. 444, recante il Regolamento per l’esecuzione del T.U. n. 1054/1924, a mente del quale, quando dall’esame degli affari discussi dal Consiglio

risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri. Si auspica peraltro – *de iure condendo* – che il sistema, indubbiamente valido in linea di principio, sia modificato e integrato, con la previsione, in luogo della “segnalazione” suddetta, di una più articolata proposta da inserirsi eventualmente in un circuito istituzionale, in cui siano presenti, come destinatari dell’iniziativa, oltre al Governo, anche altri titolari dell’iniziativa normativa (Parlamento, Regioni eccetera).

L’esperienza maturata dal Consiglio di Stato nella sua attività di consulente del Governo in materia normativa consente di formulare una osservazione di carattere generale. Si denota la tendenza verso la redistribuzione della competenza legislativa dallo Stato a centri istituzionali autonomi (Regioni eccetera) nonché, nell’ambito dell’ordinamento statale, dal Parlamento al Governo. Su quest’ultimo punto è sufficiente ricordare il ricorso sempre più ampio alla delegificazione legislativa e, soprattutto, con riguardo alle competenze del Consiglio di Stato, la delegificazione, sulla quale è impegnata particolarmente la Sezione consultiva per gli affari normativi. Come si desume dai dati riassuntivi, che si allegano, il lavoro del nuovo organo procede in tempi rispondenti a quelli prescritti dall’articolo 17, n. 27, della citata l. 127/97, cioè, di regola, con l’osservanza del termine di 45 giorni. Inoltre i risultati dell’attività appaiono ampiamente positivi.

L’attività svolta dalla detta Sezione consultiva nel primo biennio dalla sua istituzione ha consentito di verificare la sostanziale validità della delegificazione, con la conseguente semplificazione dell’attività amministrativa e inoltre di individuare alcuni criteri, ai quali dovrebbe conformarsi la redazione dei testi normativi:

- a) la “regolazione” deve essere adottata soltanto se sia realmente necessaria, cioè soltanto se sia giustificata da un’analisi costi-benefici e comunque nella maniera più chiara;
- b) la semplificazione, poi, non deve limitarsi alla riduzione o allo snellimento di fasi procedurali, ma deve mirare anche all’elevazione della qualità della “regolazione”.

- c) tutti gli atti normativi, in particolare i testi unici, debbono concernere singole materie o gruppi di materie omogenee, in quanto dalla concentrazione in un unico atto di regole di materie e di istituti diversi deriva – o può derivare – una confusione di voci, con grave pregiudizio per la certezza del diritto;
- d) in tutti gli atti normativi – e non solo nei testi unici – deve essere osservato il principio enunciato (per i testi unici) nell’articolo 7, n. 6, della legge n. 50 dell’8 marzo 1999, secondo il quale le disposizioni non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l’indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare;
- e) dovrebbe escludersi il sistema di “normazione per rinvio”, cioè il riferimento o il richiamo della disposizione a norme contenute in altri testi, conferendosi così maggiore chiarezza ed intelligibilità alla disposizione stessa;
- f) in particolare, deve escludersi – se possibile – la ripetizione, nei regolamenti, di fonti primarie. Ciò, sia per le ragioni esposte sub c), sia ad evitare che, in caso di impugnazione e di annullamento in sede giurisdizionale della norma regolamentare contenente il richiamo, sorgano dubbi e perplessità in ordine alla perdurante vigenza della norma legislativa richiamata;
- g) si palesa la necessità di un monitoraggio preventivo sulla portata e sugli effetti della normativa che si intende adottare. Una volta che questa sia stata adottata è necessario valutarne, almeno periodicamente, l’impatto sulla normativa preesistente. Sarebbe pure opportuno monitorare l’impatto delle nuove norme – anche regolamentari – sui costi della pubblica amministrazione, delle imprese e dei soggetti privati (c.d. costi di adeguamento).

I risultati conseguiti dalla Sezione consultiva per l’esame degli schemi di atti normativi

induce a ritenere opportuno, se non necessario, che il Consiglio di Stato rassegni annualmente alle due Camere del Parlamento ed al Governo una relazione sull'attività svolta, con l'indicazione degli orientamenti e dei criteri emersi ai fini di una più adeguata formulazione delle norme. *De iure condendo*, tale relazione potrebbe essere inserita, più appropriatamente nell'auspicato circuito di collaborazione con il Parlamento e con il Governo.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Visto che il suo intervento era originariamente più esteso, se volesse lasciarcelo ...

RENATO LASCHENA, *Presidente del Consiglio di Stato*. Sì, signor Presidente. L'intervento era molto più esteso ma ho voluto rimanere all'interno del tempo assegnato.

PRESIDENTE. Grazie anche al presidente Quaranta e al consigliere Barbagallo per essere qui.

FRANCESCO SERNIA, *Presidente della Corte dei conti*. La ringrazio, Presidente Violante di aver consentito alla Corte dei conti di far sentire la sua voce anche in questa circostanza. La Corte ha già numerose occasioni di colloquiare con il Parlamento durante l'anno: la più nota, la più tradizionale è quella che avrà luogo tra qualche giorno nell'aula delle sezioni unite per la parificazione del rendiconto generale dello Stato; ma ci sono anche tante altre occasioni, in quanto ormai già da qualche anno la Corte predispose relazioni quadrimestrali sulla copertura finanziaria delle leggi, presenta relazioni sul costo del lavoro. Inondo il tavolo suo e quello del Presidente Mancino di relazioni sugli enti pubblici; vi è poi quella predisposta dalla sezione enti locali, che ormai è una fonte considerevole di ammonimenti e anche di orientamenti per i comuni che vogliono rettamente gestire le finanze pubbliche. Ma io direi che più che la quantità dei nostri rapporti è importante la loro qualità; la Corte deve saper interpretare - al di là degli appuntamenti tradizionali, al di là dei

suoi compiti istituzionali - le esigenze attuali e contingenti, deve individuare la materia di cui il Parlamento sente veramente il bisogno di legiferare.

Devo dire, se mi si consente un'escursione oltre oceano – ma in questo sono stato preceduto dal professor Rodotà – che tanti anni fa, quando mi recai negli Stati Uniti, il controllore generale mi disse che il Congresso gli aveva richiesto durante quell'anno ben mille rapporti; la sua opinione, che è anche la mia, è che maggiore è il numero di rapporti minore è l'attenzione che le Camere rappresentative vi prestano. Quindi, non è il numero dei rapporti ad incidere, è la loro qualità. Nel volumetto che ci è stato consegnato ieri si tratta soltanto della legislazione dei paesi europei, per forza di cose; se scorressimo le leggi statunitensi, le leggi di quello Stato di cui il professor Rodotà ha anticipato innovazioni molto moderne (tra di noi c'è il professor D'Onofrio, che è stato uno dei primi studiosi dell'ordinamento federale americano), noteremmo che molto spesso vi è un linguaggio aulico completamente diverso dalla lingua corrente che non è ben interpretato dal cittadino statunitense e che forse giustifica i tanti studi associati con decine di avvocati esistenti in tutte le città degli USA.

Per tornare all'argomento, le Camere dovrebbero cogliere forse i momenti che sono già fissati nell'ordinamento per sentire l'orientamento della Corte; quest'ultima per esempio non viene interpellata in base alla legge n. 400 per esprimere il parere sulla copertura finanziaria dei decreti legislativi, forse perché le Camere pensano che ci sono le Commissioni parlamentari che esprimono i loro pareri. Ma quando il legislatore della legge n. 400 ha ipotizzato l'intervento della Corte evidentemente ha pensato all'intervento di un organo specializzato che può far sentire il proprio avviso di cui le Camere possono anche non tenere conto, nell'esercizio della propria sovranità.

E' stata segnalata la esigenza che ci vede qui riuniti: inviterò i colleghi che redigono le relazioni sull'attività dei ministeri a precisare puntualmente in quali casi si siano notate cattive interpretazioni di leggi, leggi complesse o distorte, e ancora – la cosa forse più difficile – quando a loro giudizio (un campo di estrema opinabilità) una legge sia intervenuta troppo presto rispetto ad

una precedente, quando in sostanza non si sia dato tempo ad una normativa di consolidare i propri effetti, superando un inevitabile periodo di rodaggio. Infatti, qualche volta la sovrapposizione di norme – ma ho visto che il Comitato per la legislazione ha appena affrontato la questione - può aver comportato degli effetti non positivi.

Per concludere, vorrei portare alla vostra attenzione l'esempio di una normativa in un campo di non particolare rilievo ma che è sintomatica di come l'osservanza soltanto formale di una norma possa non generare gli effetti che il legislatore aveva previsto. Mi riferisco alla programmazione universitaria, prevista da una legge del 1997, con il rinvio ad un regolamento; quest'ultimo è stato emanato nei tempi, sei mesi dopo, ma faceva rinvio ad un decreto che avrebbe dovuto poi puntualizzare gli obiettivi e la ripartizione delle risorse finanziarie. Tale decreto è intervenuto puntualmente due mesi dopo, ma ha fatto rinvio ad un altro decreto, perché "l'ingegneria burocratica" talvolta soltanto formalmente osserva le norme, ma molto spesso tenta di eluderle. Il secondo decreto, che rappresentava l'ultimo anello di una catena originariamente non previsto non è intervenuto, per cui nel 1998 l'Osservatorio istituito con una normativa del 1996 non ha potuto esprimere il proprio giudizio sulla programmazione universitaria. Si tratta solo di un piccolo esempio, in una materia non di fondamentale importanza, ma che sta ben a significare come non sia sufficiente soltanto l'osservanza formale delle norme. Grazie.

VINCENZO APICELLA, *Procuratore generale della Corte dei conti*. Indubbiamente una volta era molto più facile fare le leggi: mi riferisco non all'epoca di Mosè e neppure a quella degli antichi romani, ma ad appena cinquant'anni fa. Il motivo di questa accentuata difficoltà che il nostro tempo vive sta a mio avviso, nel fatto che viviamo un momento di accelerazione storica che è emerso appunto in questi ultimi cinquant'anni e che, determinando un precoce invecchiamento delle regole della vita e della società, ha avuto inevitabilmente i suoi riflessi nell'assetto politico, in quello amministrativo, nel modo di fare politica e, quindi, nel modo di fare legislazione. Naturalmente

questo invecchiamento risente anche del connesso progresso tecnico, che non può non essere assecondato e che i legislatori di tutti i paesi – e quindi anche del nostro – cercano di tradurre, di racchiudere, di comprendere in formule legislative; ma il progresso tecnico, in quanto figlio dell'accelerazione storica cui ho accennato, incalza sempre di più e le norme che lo esprimono invecchiano precocemente.

Si dice poi, che alcune norme nascono vecchie: non so se ciò sia vero, ma la mia esperienza di Procuratore generale della Corte dei conti e ancora prima quella quasi quarantennale di vice procuratore generale, mi induce a dire che ci troviamo costantemente di fronte a norme che sono rapidamente sopravanzate dall'evoluzione sociale, politica ed anche storica, il che in un certo modo è indice della vitalità della nostra società. Ciò non toglie, peraltro, che insorgano rilevanti problemi a chi deve "fare giustizia".

Gli organi costituzionali dello Stato hanno sempre tentato di correggere questo precoce invecchiamento: si è ricorso ai decreti-legge, adesso ridotti nella loro proponibilità entro i ristretti limiti indicati dalla Corte costituzionale; si è proceduto, poi, sulla strada dell'emanazione di leggi di rettifica, di integrazione e di interpretazione (le vediamo pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* in maniera ricorrente). Le norme così introdotte, peraltro, troppo spesso sono costruite con quella tecnica un po' esoterica cui ha accennato il Presidente della Corte di cassazione, il che crea grosse difficoltà di lettura, di applicazione e, dopo, di interpretazione giudiziale; infine, si è ricorso alle leggi delegate, sulle quali non mi voglio troppo soffermare, perché già è stato detto molto. A queste ultime riconosciamo tutti certamente l'utilità, che sta nella prospettiva di poter realizzare testi normativi di ampio respiro costituiti con tecnica mirata ad attenuare, se non evitare, quell'invecchiamento di cui ho parlato. Però, come è stato autorevolmente detto dal professor Rodotà e dal presidente della Corte dei conti, dottor Sernia, questo modo di "fare legislazione" presenta un pericolo, quello di sottrarre parte della capacità del potere di legislazione al Parlamento. Perché questa sottrazione possa essere riguardata senza preoccupazione occorre che esista sempre

un collegamento, un cordone ombelicale tra Governo e Camere, che, senza costringere, senza imporre, tuttavia controlli la corrispondenza all'ordinamento, ma prima ancora alla Costituzione, delle norme delegate.

Avrei tante cose da dire, ma molte sono state già dette, e ad esse mi associo. La mia funzione mi porta tuttavia a denunciare l'esistenza di un fenomeno, che sta emergendo nel nostro ordinamento, quello secondo il quale la logica economica, nella nostra società, tende sempre di più a prevalere sulla logica giuridica. Ciò è normale ed è anche logico che avvenga nel momento prelegislativo. Infatti, nella configurazione della società da lui tracciata a cavallo tra il secolo scorso e quello che si sta concludendo adesso, il filosofo tedesco Hartmann affermava che la società è raffigurabile come un insieme di sfere concentriche - quella economica, quella giuridica, quella etica, quella religiosa e così via - e che ciascuna di queste sfere, mai statiche ma in continua evoluzione o involuzione, influisce sull'altra. Io non ho difficoltà a ritenere che, per il principio del "*primum vivere*", la sfera economica debba avere un suo preminente rilievo, come, peraltro, anche la sfera etica - come ha sottolineato il professor Rodotà - e ciò per evitare che si verifichi un insanabile contrasto tra l'imperio della legge e l'imperativo etico-morale. Ma, attenzione: il principio che la sfera economica debba avere una preminenza perlomeno cronologica rispetto a quella giuridica non deve far dire che, in sede di applicazione e - ancor peggio - di interpretazione giudiziale della norma, debba prevalere una logica economica. Perché dico questo? Perché nella professione che svolgo, e che in passato ho svolto ad un più basso livello, quando si vedono chiamati in giudizio di responsabilità amministratori dello Stato e delle regioni, il modo più frequente di difesa è stato quello di affermare: "D'accordo, abbiamo violato la legge, però le ragioni economiche del nostro ente, o del nostro ufficio, imponevano necessariamente una deroga". Ciò non può essere accettato perché occorre che, fino a quando si vive in questa civiltà giuridica, una volta emessa, la norma abbia la sua preminenza: in definitiva, bisogna conservare il prestigio e la preminenza della norma giuridica.

Altro argomento è quello dei testi unici. Si tratta di un argomento importantissimo, figlio della regola secondo la quale le norme debbono essere facilmente identificabili. Il reperimento della norma applicabile, mi rivolgo a Lei signor presidente della Cassazione, è un problema che riguarda tutti, anche le amministrazioni, e i giudici, quindi, per la materia di propria competenza, anche i giudici della Corte dei conti. Auspico, quindi, che nei prossimi anni il Governo si produca nello sforzo certamente non lieve, ma necessario, di accorpate, in distinti testi unici, le materie tormentate da troppe stratificazioni normative.

Infine, per quanto riguarda il contributo che la Corte dei conti può dare al miglioramento e all'aggiornamento della tecnica normativa, non posso che associarmi a quanto già detto nel suo intervento dal presidente della Corte stessa, allorché ha ricordato che, in base all'articolo 41 del nostro testo unico, che felicemente è sopravvissuto a tante riforme, è normativamente previsto che, in sede di giudizio di parificazione, alla deliberazione della Corte sia unita una relazione, nella quale, tra le altre osservazioni, devono essere indicate al Parlamento "le variazioni o le riforme che (essa Corte) crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro".

Così come le Sezioni Riunite della Corte da sempre fanno.

Grazie.

ANTONIO LA TORRE, *Procuratore generale della suprema Corte di cassazione*. Signor Presidente, comparando i primi interventi con i *cahiers des doléances* che vengono dalla giurisdizione, mi sono detto: quella è la terapia e questa è la malattia. La terapia certamente è nuova, perché solo dieci anni fa un esperto del diritto, di fronte al titolo della legge n. 50 del 1999, non avrebbe compreso, di primo acchitto, cosa significhi "delegificazione" e legge di "semplificazione". La domanda è se anche la malattia sia nuova. Certamente la giustizia ha disfunzioni che rimontano ad antica data, però questo tipo di patologia non è tanto vecchio, anzi è

piuttosto nuovo; e siccome guardare con gli occhi del passato aiuta a capire il presente, mi si consenta di tornare indietro nel tempo quanto basta per rendersi conto del problema che oggi ci impegna..

Da quasi cinquant'anni, e per la mia piccola parte di operatore del diritto, assisto al quotidiano confronto fra la Legge e l'Uomo, avendo come parametro le regole dello "stare insieme". A voler fare un bilancio di questo mezzo secolo, chiedendomi se ed in che modo queste regole siano cambiate, avverto senz'altro una frattura fra due periodi. E lo spartiacque, che collocherei verso la metà degli anni Sessanta, è segnato dal momento in cui si comincia a passare dall'Uno al Molteplice. Il che avviene quando, con l'età della cosiddetta "*Decodificazione*" - che meglio non potrebbe esprimere il senso di smarrimento di fronte alla caduta di già acquisite certezze - entrano contemporaneamente in crisi due idee forza unificanti:

- a) la produzione del diritto come monopolio dello Stato nazionale;
- b) il "Codice" come epicentro del sistema giuridico e inviolato forziere di regole comuni e uguali per tutti.

La prima idea arretra di fronte all'incalzare di nuovi soggetti dotati di autonomia normativa, che - in modo esclusivo o sussidiario - si pongono come centri di produzione del diritto o, comunque, di risoluzioni paranormative, quali da ultimo le Autorità indipendenti.

La seconda idea crolla di fronte al tumultuoso proliferare di leggi speciali, più spesso in posizione conflittuale anziché complementare rispetto al codice, ricacciato così verso zone eccentriche o degradato a un ruolo residuale. E si può comprendere quale sia stato, a livello applicativo, il travaglio di una simile mutazione genetica: passare, cioè, dalla lineare architettura codicistica dei grandi principi alla geometria variabile di norme speciali e contingenti, buone davvero per fare dell'interprete un "giurista dell'effimero", costretto non di rado a tessere faticosamente trame concettuali destinate a disfarsi il giorno dopo per il mutar di una leggina.

Quali sono i fattori di una tale metamorfosi? Non so quanti ne potrà indicare il sociologo, ma il giurista almeno tre:

- a) nel quadro generale dell'ordinamento, l'avvento della Costituzione repubblicana, sulla cui base si doveva e si deve ricostituire la perduta centralità dei codici;
- b) dall'esterno del sistema, la progressiva incidenza del diritto comunitario che, per finalità di armonizzazione, impone regole di adattamento e di coordinamento;
- c) all'interno del sistema, la crescente richiesta di legislazione settoriale e il riconoscimento di sempre più articolate autonomie, con l'aumento impressionante della quantità delle leggi o, comunque, delle disposizioni normative;

Proprio qui si cela, a mio avviso, il pericolo più grave per una ordinata convivenza democratica.

Già Tacito ammoniva che "Repubblica corrotta è quella dalle molte leggi". E a me pare davvero che una massa amorfa e quantitativamente ingovernabile di "norme di condotta" - quasi un universo in continua espansione - produca, fra gli altri effetti socialmente perversi, il depotenziamento del *principio di legalità*, che ha un senso se e finché la legge conserva un minimo dell'antica "sacralità". Questo principio, che pure è inseparabile dal vivere civile, è tanto più radicato o radicabile nella coscienza collettiva quanto più il suo adempimento si rende giuridicamente esigibile. E' questo - ieri come oggi - il primo fondamento del "contratto sociale"; e non si può pretenderne un tasso elevato di obbedienza se le leggi non corrispondono ai postulati di "chiarezza"; "effettività"; "ragionevolezza"; "conoscibilità".

Tento di trarre qualche indicazione propositiva chiarendo meglio il significato di tali attributi.

- A) CHIAREZZA. Riguarda la "qualità" del prodotto legislativo; e direi che tutte le iniziative già promosse in proposito sono utili e meritorie. Non escluderei una particolare attenzione per il fattore "linguistico", che si fa sentire specialmente a

monte e a valle del diritto di formazione comunitaria: a monte per la cura non sempre vigile della rappresentanza italiana, troppo spesso soverchiata, nel testo delle Direttive, dal gergo e dalla cultura giuridica di lingua francese o tedesca; a valle per l'infelice traduzione lessicale che si trova in certe leggi di recepimento delle direttive, come quella ad esempio in tema di "clausole vessatorie" inserita, con discutibile scelta e non senza dissonanze linguistiche, nel sacrario del codice civile (articolo 1469- *bis* ss.).

B) EFFETTIVITA'. Questo postulato riguarda, per un verso, la reale *necessità* dell'intervento legislativo, essendo altrimenti sconsigliabile innovare o modificare l'orientamento giuridico; per altro verso, la verifica preventiva della sua concreta *possibilità* di incidere utilmente sul corpo sociale: una sorta di "esperimento in laboratorio" per saggiarne la capacità d'impatto favorevole e non dannoso. E' una prospettiva nuova e quanto mai interessante che si dischiude al processo formativo della legge; anche altri Paesi l'hanno già presa in considerazione, denominandola con varia nomenclatura "collaudo delle leggi" (Germania); "controllo di adeguatezza" (Gran Bretagna); "fattibilità delle leggi" (Spagna).

C) RAGIONEVOLEZZA. Ne parlo non come qualificazione spesso al vaglio della Corte Costituzionale, ma come corollario della "effettività" nel più specifico significato di "adeguatezza" della norma giuridica. Alludo in particolare al malvezzo di presidiare con la sanzione penale regole di condotta la cui inosservanza non desta un allarme sociale proporzionato alla gravità della reazione. Il Diritto penale "massimo" è ingiusto per la sproporzione tra il fatto e la misura punitiva; ma è anche controproducente perché, con la sua "obesità", ostruisce lo stesso funzionamento della macchina giudiziaria.

D) CONOSCIBILITA'. E' questo forse il punto cruciale di tutta la problematica, perché l'ipertrofia delle leggi, con la loro disordinata e asincrona sovrapposizione, crea un tale groviglio normativo da renderne impossibile la pur virtuale conoscenza non solo alla generalità dei consociati, ma persino agli esperti del diritto. Con gravissime ricadute negative sulla stessa valenza "etica" della legge, minandone la "serietà" e la "credibilità".

La strada maestra per uscire da questo *impasse* è quella di un drastico disboscamento, che già la "legge di semplificazione" n. 50 del 1999 ha prefigurato, affidandola agli strumenti della *Delegificazione* e dei *Testi Unici*, accompagnati da un programma sistematico di *Abrogazione* espressa: misure talmente indispensabili al punto in cui siamo, da potere ben qualificare l'indirizzo di una intera legislatura nel senso di "*abrogare*" le leggi anziché farle. Non per niente Dante colloca nel Paradiso Giustiniano perché "trasse dalle leggi il troppo e il vano"!

A me pare che proprio la "delegificazione" sia il terreno sul quale lo Stato, attraverso l'azione coordinata di Governo e Parlamento, può in parte recuperare il ruolo preminente, che è stato scosso dal perduto monopolio nella produzione del diritto.

Sembra quasi di assistere a una nemesi storica. Infatti regolamenti e testi unici riecheggiano le ordinanze di "consolidazione"- come ad esempio quelle sul commercio e sulla marina emanate da Luigi XIV sulla fine del '600 - quando, prima delle moderne codificazioni, il pluralismo delle fonti negava al sovrano l'esclusività nella produzione del diritto. Da allora è ufficialmente riconosciuto allo Stato nazionale il monopolio legale del diritto, ma esso è sempre più conteso dalla concorrenza di altri centri di produzione del diritto. E si torna, così, alle "consolidazioni"!

Sono i corsi e i ricorsi di cui parlava Giambattista Vico. Grazie.

PRESIDENTE. Interverranno ora il professor Tesauro e la dottoressa Cerutti, dopo di che sospenderemo per qualche minuto e riprenderemo con gli interventi degli onorevoli Frattini e Cananzi.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. La ringrazio, Presidente, per aver consentito all'Autorità della concorrenza di far sentire la propria voce. Limiterò il mio intervento a brevissimi rilievi, in particolare svolgerò tre considerazioni. In primo luogo, all'antitrust non può che far piacere l'idea della semplificazione, della delegificazione, della razionalizzazione dell'esistente; evidentemente la concorrenza soffre di eccessi di regolamentazione, nonché di un eccesso di presenza dello Stato sia nel tessuto economico sia nella regolamentazione, in un modo piuttosto che in un altro, di moltissimi settori. Quindi, guardiamo al processo di semplificazione della legislazione esistente con grandissimo favore, perché questo per noi non può che significare la diminuzione dei vincoli eccessivi alle attività economiche che hanno ingessato per troppo tempo il nostro mercato e, per conseguenza, lo sviluppo economico del nostro paese.

Il problema naturalmente, oltre che del numero delle leggi e dei regolamenti, è anche quello della loro chiarezza e spesso di una certa contraddittorietà, anche tra norme normative non lontane nel tempo. Quindi, quello che vediamo con estremo favore è anche questo monitoraggio sulla sintonia del sistema delle leggi fra loro, delle leggi nazionali con quelle regionali, ed anche il monitoraggio della sintonia delle leggi nazionali con le leggi comunitarie. In particolare ci sembra interessante l'idea di andare a verificare preliminarmente l'impatto che una legge avrà sul sistema giuridico e non solo su di esso. Da questo punto di vista le idee che ho visto qua e là nelle prese di posizione e nei progetti mi sembrano molto importanti, così come il ruolo centrale che viene conservato al Parlamento .

Il ruolo del Parlamento non è soltanto l'oggetto di un valore nobilissimo. Lo dobbiamo vedere come un fattore di efficienza. Il deficit democratico - e penso in particolare a quello europeo, non al nostro - è un fattore di inefficienza del sistema; non è soltanto un disvalore da leggere sui libri di sociologia o di cui si parla nei salotti bene, è proprio un fattore di inefficienza del sistema complessivamente considerato.

Il secondo aspetto che volevo sottolineare è il rapporto tra legislazione nazionale e regionale da un lato e la legislazione comunitaria. Abbiamo quotidianamente a che fare con questo rapporto. In particolare facciamo applicazione anche di norme comunitarie, oltre che di norme nazionali. E qui debbo dire che il principio della sussidiarietà, che è stato sancito già dal trattato di Maastricht è stato spesso male interpretato. Il principio di sussidiarietà significa soltanto dare una maggiore responsabilità alle istanze nazionali (siano esse centrali o regionali); una maggiore autonomia, ma anche - ripeto - una maggiore responsabilità. Questo vuol dire che la legislazione europea sarà destinata ad avere maglie sempre più larghe, ma ciò non autorizza gli Stati membri ad approfittare di queste maglie larghe per tradire i valori fondamentali e le indicazioni di principio che sono alla base della legislazione secondaria della Comunità e in particolare ai principi cardine del trattato.

La maggiore responsabilità, che il principio di sussidiarietà ci ha portato, significa anche maggiore attenzione ai processi decisionali a livello comunitario come a livello nazionale. Quanto ai processi decisionali comunitari, evidentemente dobbiamo intenderci: le norme comunitarie, a maglie larghe o strette che siano, non vengono dal nulla. Non ci vengono propinate dal cielo. Siamo noi che facciamo le norme, siamo noi istanze nazionali che le facciamo. Quando andiamo a partecipare e a dare il nostro contributo alla cosiddetta fase ascendente della normativa comunitaria, è bene che esterniamo tutto per intero il nostro problema, se abbiamo un problema. E' un po' come un uomo che soffre di diabete e quando va al ristorante non lo fa presente o va addirittura in pasticceria. Se abbiamo un problema nel nostro sistema giuridico, economico e sociale, è bene che lo rappresentiamo nel momento in cui l'iter legislativo, l'iter decisionale comunitario inizia, ai primi

passi, senza farci prevaricare dagli altri, che vanno ben consapevoli dell'impatto che quella normativa avrà sul loro sistema nazionale.

Il terzo rilievo riguarda l'attività specifica dell'Antitrust. Noi abbiamo avuto dal legislatore il compito, oltre che di sorvegliare il comportamento delle imprese e di fare i provvedimenti relativi che sono poi soggetti allo scrutinio giudiziario, di segnalare al legislatore gli eventuali effetti perversi di una legge rispetto al campo specifico di nostro interesse. Qui forse c'è qualche problema perché molto spesso il nostro interlocutore (a torto o a ragione, questo non ha importanza; io spero che sia sempre a ragione) si lamenta della intempestività del nostro intervento. Intempestività evidentemente significa anche una riduzione della sua utilità. Se vogliamo aumentare il tasso di utilità, attraverso una maggiore tempestività del nostro intervento, che non sembri quindi (ripeto, a torto o a ragione) un intervento qualche volta scomposto, sarebbe forse bene pensare ad una ritualizzazione di questo rapporto di collaborazione che c'è tra un'autorità indipendente come l'Antitrust ed il legislatore, quale che sia, cioè Governo, regione o *in primis* il Parlamento.

Questo problema è venuto fuori dall'esperienza e rimediarvi o comunque rifletterci sopra potrebbe dare un senso di maggiore utilità e di maggiore compostezza all'intervento dell'Antitrust, rispetto al processo decisionale in atto.

Il problema naturalmente è molto minore quando si interviene sull'esistente. Questo mi pare ovvio, però quando si interviene nella serie di passaggi spesso dal nostro punto di vista, per difetto d'informazione, non molto trasparenti, evidentemente ci può essere il rischio di una minore utilità della collaborazione e questo forse è un elemento degno di riflessione da tutte e due le parti.

CELESTINA CERUTI, *Presidente del Consiglio regionale Emilia-Romagna, vicecoordinatore della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.*

Innanzitutto, Presidente Violante, un ringraziamento per l'opportunità offerta alla presidenza della Conferenza dei consigli regionali di partecipare a questo incontro, dove si dibatte di complessità

normativa, di chiarezza e qualità della legislazione, questioni che riguardano direttamente e urgentemente le assemblee legislative regionali e le province autonome.

Su questi temi le assemblee regionali, unitamente ai governi, hanno già un percorso di riflessione avviato, concretizzatosi in diverse iniziative. Ormai diversi anni fa si è costituito l'Osservatorio legislativo interregionale che ha prodotto il primo manuale unificato, applicato nelle diverse realtà durante il corso dell'attuale legislatura. Il coordinamento delle assemblee legislative ha poi concentrato la sua attenzione su alcuni filoni di riflessione ritenuti prioritari: in particolare sono state oggetto di approfondimento il *drafting* legislativo e, soprattutto negli ultimi tempi, la fattibilità delle leggi, intesa come verifica sia *ex ante* sia *ex post* la promulgazione della legge, e la semplificazione normativa, un lavoro di disboscamento e disinquinamento sia della quantità sia della complessità delle leggi con l'intenzione di incidere sull'insieme normativo sedimentatosi delle regioni.

Da ultimo ci si è soffermati sulla formazione del personale delle strutture e degli uffici che si trovano ad interagire con il livello politico nell'attività legislativa, in particolare sugli aspetti di istruttoria e di informazione alla base dell'attività del decisore politico. Questo impegno di riflessione delle assemblee regionali ha portato in questi quattro anni ad appuntamenti monografici nazionali, l'ultimo dei quali si è concluso venerdì scorso a Torino e ha affrontato il tema della formazione per le tecniche legislative.

Durante questo cammino è importante sottolineare come la Conferenza abbia trovato nella Camera dei deputati e nel Senato interlocutori preziosi e come si sia avviata una significativa collaborazione. Un confronto che se, da un lato, ha portato ad evidenziare come sulla complessità normativa esista una generale affinità di problemi da affrontare tra assemblee regionali e Parlamento nazionale, dall'altro ha anche dimostrato come permangano differenze sostanziali che non consentono di utilizzare immediatamente gli stessi identici strumenti. Un caso tipico è la

fattispecie regolamentare che se a livello nazionale può diventare strumento di semplificazione, così non è nelle regioni, per le regole proprie delle assemblee.

Un particolare impegno è stato profuso in merito all'approfondimento della fattibilità legislativa, intesa nel suo significato più ampio e affidando ad essa finalità sul piano tecnico che - opportunamente rimodulate per altri contesti - possono costituire funzioni molto importanti ed essere collegate a quanto stabilito dalla legge n. 50 del 1999. La griglia di fattibilità, cui si è pervenuti analizzando esempi di legislazione esistente, è stata già sperimentata in diverse regioni, tra cui la Toscana e la Lombardia. L'ultimo esempio riguardo a percorsi di sperimentazione e innovazione è stato avviato in Emilia-Romagna. Gli studi di fattibilità sono finalizzati a riscontrare in primo luogo l'effettiva necessità dell'intervento normativo; a esaminare il grado di coerenza di ogni livello della proposta legislativa con i diversi sistemi normativi con i quali deve coordinarsi; a verificare il livello di precisione nella definizione delle finalità prossime, e non solo generali, dell'intervento normativo; a stimolare l'introduzione di indicatori di risultato (sia fisici sia quantitativi) per consentire la valutazione preventiva della congruità tra fini e mezzi e l'individuazione di riferimenti per i controlli successivi sull'implementazione e sulla gestione; a esaminare, infine, i riflessi della proposta di legge sugli apparati, sulla scorta del concetto di copertura amministrativa. Sinteticamente il processo vuole condurre all'analisi degli effetti economici e finanziari della proposta e le sue ripercussioni in termini di governo della complessità sociale. Senza dimenticare la necessità di riflettere sui tempi della decisione in rapporto alla fattibilità quale strumento di efficacia normativa, e alle sue possibili ripercussioni negative sulla tempistica decisionale.

Ovviamente, quelle che finora si sono configurate come sperimentazioni, occorre divengano strutturali. L'innovazione va consolidata e resa ordinaria nell'iter di formazione della legge. Si tratta di un compito che i consigli regionali si troveranno a dover affrontare a breve, secondo azioni di semplificazione che non possono avvalersi di tutti gli strumenti propri del livello nazionale (come

ad esempio i testi unici). Tuttavia esistono già casi di legislazione nazionale che hanno consentito alle regioni margini di azione sul versante della semplificazione. In particolare il complesso legislativo che va sotto il nome di Bassanini ha permesso alle regioni di praticare un'opera di delegificazione, un lavoro di disboscamento che in alcune realtà ha portato, nel percorso di applicazione del decreto n. 112, all'abrogazione di 120-130 leggi. Ma va comunque sottolineato che a livello regionale la semplificazione normativa avviene soprattutto attraverso abrogazioni direttamente collegate a nuovi interventi normativi, i quali assumono così una funzione - oltre che di innovazione - anche di revisione del contesto normativo.

Nel percorso di collaborazione tra assemblee regionali e Parlamento, va segnalata, quale esempio significativo di lavoro concreto ed efficace, l'intesa del dicembre 1996, a seguito della quale presso la Camera dei deputati è stata attivata formalmente la banca dati condivisa delle leggi regionali, oggi una realtà consultabile anche nel sito Internet della Camera. Il tavolo comune tra Consigli regionali, Assemblee parlamentari, Cassazione, Poligrafico, Presidenza del consiglio, oltre ad avere consentito la costruzione di una banca dati condivisa, può divenire occasione valida per permettere l'utilizzo di questo strumento anche quale supporto attivo per il riordino normativo del prossimo futuro. La banca dati potrebbe mettere a disposizione i testi coordinati (con i riferimenti della Cassazione) e soprattutto potrebbe consentire l'utilizzo dei testi per simulare gli effetti delle nuove normative. In tal senso, uno strumento già disponibile può consentire di realizzare un progetto basato su standard comuni, che presuppone una condivisione di intenti e di lavoro, con la possibilità di potenziare i supporti conoscitivi, tecnici ed operativi, a vantaggio del decisore politico e al servizio della collettività. Tutto ciò al fine di garantire una visione unitaria e cooperativa dei sistemi normativi e quindi contribuire a realizzare una cultura legislativa più trasparente e accessibile.

PRESIDENTE. Sospendo ora i nostri lavori per una breve pausa.

La riunione, sospesa alle 11.55, è ripresa alle 12.15.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

Do la parola agli onorevoli Frattini e Cananzi, componenti del Comitato per la legislazione.

FRANCO FRATTINI, *Componente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.*

Presidente, ritengo sia importante, dopo aver ascoltato gli interventi che sono stati svolti, dare conto in estrema sintesi di uno degli approdi che a mio avviso sono i più rilevanti a cui è pervenuto il Comitato per la legislazione.

Nell'ambito del Comitato è maturata la consapevolezza dell'esigenza di superare un approccio limitato esclusivamente al dato delle modalità di redazione del testo alla luce degli oramai ben noti canoni della tecnica legislativa (in altre parole, il *drafting*), pur se a tale compito il Comitato non può e non intende sottrarsi.

Ciò premesso, mi sembra rilevante sottolineare il peso sempre maggiore che ha assunto il parametro che impone al Comitato di valutare i provvedimenti sottoposti al suo esame dal punto di vista della loro efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. E' questo il profilo che consente di prestare un contributo fattivo ed efficace al governo della politica della legislazione ed è, per così dire, il varco attraverso cui il Comitato, nel concreto svolgimento delle proprie funzioni, ha inteso affermare, nei limiti imposti dalla peculiarità della sua collocazione funzionale, un ruolo di avanguardia, quello di organo di conoscenza e di indirizzo in ordine alla politica della legislazione considerata nel suo complesso. Il 46 per cento delle condizioni inserite nei pareri del Comitato riguarda i problemi della coerenza con l'ordinamento e l'esigenza di garantire agli istituti una concreta possibilità di funzionamento, scongiurando l'insorgere di conflitti interpretativi e di disarmonie.

C'è di più. Credo sia rilevante l'approccio ordinamentale con cui il Comitato ha inteso conformare la sua attività e che ha trovato rispondenza anche nella forma che hanno assunto i pareri. Oltre al superamento della tradizionale forma del parere, che è connotata di regola da un dispositivo in senso favorevole o contrario (formula che il Comitato non usa quasi più), vi è inoltre un aspetto che riguarda il preambolo dei pareri.

Il preambolo si è venuto ad evidenziare come il luogo riservato alle valutazioni di prospettiva, pur se originate dall'analisi dello specifico provvedimento. In primo luogo, si è spesso sottolineato l'aspetto dell'adeguatezza dell'intervento normativo sul piano della tecnica e del metodo, rispetto agli obiettivi che tramite l'intervento medesimo si intendono perseguire. In qualche caso il Comitato ha osservato, ad esempio, che per il perseguimento di una finalità ordinaria in una determinata materia il provvedimento prevedeva l'impiego di una pluralità di strumenti differenziati (insieme una delega legislativa, il rinvio a regolamenti di attuazione, l'intervento diretto su testi normativi previgenti, norme di interpretazione autentica). In questi casi i preamboli hanno chiarito che tale metodologia rende arduo l'inserimento della nuova disciplina nel tessuto dell'ordinamento, perché non consente una ricostruzione complessiva dell'assetto dei settori, se non dopo l'intervento di provvedimenti che hanno diversa natura e diverso iter e la cui adozione non può che intervenire, quindi, in tempi differenziati e non predeterminabili.

In qualche altra occasione si è affrontato il tema della mancanza di una disciplina organica, idonea a sussumere le innovazioni recate dal provvedimento in un quadro complessivo in grado di rendere la semplificazione un obiettivo permanente della funzione normativa. Infine, il Comitato ha spesso posto il problema del coordinamento dei lavori parlamentari segnalando il rischio di possibili contrasti tra provvedimenti che in una determinata materia, ad esempio, stabiliscono principi e criteri per una delega e quelli che, all'esame dell'una o dell'altra Camera in un medesimo periodo, disciplinano direttamente quella stessa materia oppure parti rilevanti della medesima.

Alla luce di queste sintetiche esemplificazioni, ritengo di poter affermare, in base alla mia esperienza, che il contributo principale offerto dai lavori del Comitato è da riscontrare proprio nel suo ruolo di valutazione trasversale ed ordinamentale. E' questo il profilo sul quale, avviandomi alla conclusione del mio intervento, ritengo di dover svolgere alcune brevi considerazioni critiche.

Mi riferisco all'esigenza di individuare forme strutturali di collaborazione interistituzionale, esigenza che è particolarmente avvertita da me personalmente, ma della quale si è discusso a lungo anche nell'ambito del Comitato. Non vi è dubbio che il Comitato per la legislazione, di cui la Camera si è dotata grazie ad una valutazione di cui sono grato anzitutto al Presidente della Camera, abbia sofferto di una certa solitudine. Per quanto riguarda il Governo, ad esempio, credo che gli orientamenti e gli indirizzi del Comitato potrebbero trovare negli organismi recentemente costituiti (l'osservatorio e il nucleo per la semplificazione) un luogo di rielaborazione perché, se condivisi, essi potrebbero tradursi in criteri che il Governo dovrebbe impegnarsi ad applicare in occasione della presentazione di ulteriori disegni o di proposte emendative. Se non condivisi, auspicherei, in luogo della pura e semplice non osservanza, un confronto, anche mediante sedi istruttorie permanenti, seppure informali, a livello tecnico tra Governo e Parlamento, nella persuasione che in questa materia, come ha detto anche il Presidente del Consiglio, vi sono esigenze pressoché unanimemente condivise.

Altrettanto utile, a mio avviso, potrebbe essere una periodica relazione delle magistrature superiori al Parlamento sulle difficoltà ed incongruenze del sistema normativo, con particolare riferimento al livello di conformazione del Governo ai pareri della sezione consultiva per gli atti normativi presso il Consiglio di Stato. Riflessione, peraltro, mirata non ad un semplice esercizio di referto al Parlamento, ma a stimolare un processo di revisione e di ripulitura permanente del sistema legislativo.

Concludo con una rapida notazione sulle ipotesi di estensione dell'ambito di competenza che attualmente ha il Comitato, delle quali si sta discutendo nella Giunta per il regolamento.

Concordo con alcune osservazioni svolte dal collega Cananzi in una recente riunione presso il Comitato circa le difficoltà di ordine materiale con cui quest'ultimo dovrebbe fare i conti quando, in particolare, dovesse essergli attribuita l'ipotizzata nuova competenza sugli schemi di atti normativi del Governo assegnati per il parere alle Commissioni di merito. Certo, è anche vero che in una stagione sempre più orientata a leggi formali di principio e ad una vasta decretazione delegata si rischia di lasciare privo della necessaria attenzione il terreno della qualità normativa per fonti di rango legislativo destinate ad occupare spazi sempre più vasti in ciascuna delle materie da regolare.

Ritengo dunque necessaria un'ulteriore riflessione sul punto che tenga anzitutto conto dell'esigenza di non snaturare la posizione ed il ruolo del Comitato il quale, a mio avviso, più che di espandersi verso l'interno, avrebbe prioritariamente bisogno di trovare riferimenti al di fuori della realtà della Camera, anzitutto verso il Governo ma anche verso l'altro ramo del Parlamento. Dobbiamo intervenire su una situazione deteriorata consolidata nel tempo e, mi rendo conto, dura da scalfire. Essa è bisognosa, in pari misura, sia di misure organizzative nuove e realmente efficaci sia, e vorrei dire soprattutto, di un diverso atteggiamento culturale, ispirato alla massima determinazione e assistito anche da una buona dose di pazienza.

RAFFAELE CANANZI, *Componente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.*

A me pare che se volessimo ridurre a poche categorie essenziali le molte questioni che sono state sollevate in questa sede, certamente potremmo far riferimento a due categorie che la filosofia tedesca ci offre per determinare il passaggio dalla modernità alla postmodernità. L'attività normativa non si sottrae, come tutte le altre attività umane, al complesso culturale che stiamo vivendo, e le due categorie sono certamente la radicale pluralità e la forte complessità, che in qualche modo si legano strettamente.

E' nel quadro di queste due categorie che vanno riguardati alcuni dei problemi che stamattina sono stati sollevati. La legislazione sui cosiddetti mondi vitali, alla quale si è fatto

riferimento, indubbiamente può dare l'impressione, ad una prima visione, che effettivamente si toccano interessi fondamentali del cittadino, ma in realtà si tratta di valutare di volta in volta se vi siano attività pubbliche o private che, incidendo su valori garantiti dalla Costituzione, non comportino per il legislatore la necessità di dover regolamentare questa vicenda, che in definitiva viene ad incidere sull'esercizio della libertà dei cittadini, ma nel quadro di un valore garantito dalla Costituzione.

Il tema della legislazione nazionale, messo giustamente in luce dal professor De Rita, certamente comporta a mio modo di vedere – ne parlerò più diffusamente nel prosieguo del mio intervento – la necessità, rispetto alle fonti normative, di trovare criteri nuovi rispetto a quello della gerarchia delle fonti, che oggi è superato, soprattutto nel rapporto tra momento nazionale e momento delle autonomie, dal criterio della competenza. E' quindi solo attraverso questi nuovi criteri che si può far fronte alle necessità che la postmodernità comporta.

Sui decreti legge ritengo che la Corte costituzionale abbia giustamente evitato la reiterabilità, salvo la novità della necessità e dell'urgenza. Ma naturalmente questo – come è stato già osservato – ha comportato l'ampliarsi del fenomeno delle leggi delegate. Ma le leggi delegate, al di là dell'esistenza o meno dei decreti legge, direi che sono una forma normativa contemporanea quasi indispensabile, perché nella complessità attuale e nel pluralismo attuale la legislazione puntuale non può che essere demandata ad un organismo, quale è il Governo e non certamente il Parlamento, che può legiferare esclusivamente per principio. Questo credo sarà lo sviluppo necessario e successivo con cui dovremo naturalmente fare i conti.

Ritengo comunque opportuno soffermarmi su tre problemi particolari: la questione della qualità dei testi normativi sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione; la sempre maggiore diversificazione delle fonti e dei soggetti legittimati a produrle (Unione europea, Parlamento, Governo, pubblica amministrazione, autonomie territoriali, amministrazioni indipendenti, eccetera) e la necessità di un impianto ordinato del sistema delle fonti; il fenomeno

della complessità della normazione, determinato dalla crescita quantitativa delle norme e dalla molteplicità delle fonti. Tale fenomeno deriva peraltro dall'attuazione delle grandi politiche pubbliche, mediante interventi di ampia portata a livello sia normativo sia amministrativo, con la produzione di flussi normativi imponenti e che richiedono un notevole sforzo di organizzazione e di coordinamento. Inoltre, ulteriori flussi normativi sono necessari per il costante adeguamento della legislazione alle esigenze della società.

Rispetto a ciascuno di tali profili ritengo sia opportuna una rapida esposizione di quanto è stato fatto finora e delle iniziative in corso di attuazione.

Quanto alla questione della formulazione dei testi normativi, essa è stata già da tempo affrontata. Nel 1986 sono state emanate dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio identiche circolari sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, indicando metodi tecnico-giuridici per la migliore redazione dei testi normativi. Le riforme del regolamento della Camera del 1997 hanno indicato tra i principi dell'istruttoria legislativa quello della inequivocità e chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi e hanno inoltre attribuito al Comitato per la legislazione, come ci ha ricordato il Presidente Lembo, il compito di esprimere pareri, tra l'altro, sulla qualità dei testi normativi.

La riflessione sui temi delle tecniche redazionali dei testi normativi può ritenersi, all'esito di questo processo, generalmente condivisa, anche se non è stata ancora recepita in un atto normativo. A questo proposito, vorrei segnalare che è in corso di esame un testo che unifica una serie di proposte di legge recanti norme in materia di attività normativa (A.C. 1555, 4868, 5151, 6019), adottato dalla I Commissione della Camera come testo base il 15 giugno scorso e del quale io sono relatore, che si propone appunto di codificare i principi in materia di redazione e formulazione di testi normativi.

Gli altri due profili segnalati, relativi alla pluralità di centri di produzione normativa, nazionali e sovranazionali, e alla complessità della normazione, sono attualmente oggetto di

approfondite riflessioni. Si tratta di aspetti fortemente connessi tra di loro; tuttavia, per esigenze di chiarezza, preferisco soffermarmi in primo luogo sul tema del rapporto tra le fonti.

Le norme e i principi che attualmente disciplinano il sistema delle fonti non sono definiti in un quadro organico e risultano sotto alcuni profili lacunosi a causa dell'intrecciarsi delle competenze delle diverse fonti e delle difficoltà di coordinamento. Nella pratica, poi, non sono rari i casi di sovrapposizione tra fonti e di invasione dei rispettivi ambiti di competenza. E' dunque particolarmente importante individuare ulteriori strumenti idonei a dare ordine e ad armonizzare il sistema delle fonti. Anche i tradizionali criteri di risoluzione dei conflitti tra norme, criterio cronologico, gerarchico e di competenza, dovrebbero essere ripensati alla luce della accresciuta complessità della normazione.

Ritengo, quindi, che per ridisegnare in modo organico la materia delle fonti occorre fare ricorso ad una disciplina di livello costituzionale, al fine di articolare le competenze normative, curando di rafforzare il ruolo del Parlamento quale organo legittimato a completare in sede generale, o anche in relazione alle singole fattispecie, il quadro costituzionale attributivo delle competenze.

In proposito, vorrei segnalare talune iniziative volte a costruire, a "Costituzione vigente", un quadro organico per la definizione dell'impianto del sistema delle fonti. Mi riferisco in primo luogo alle modifiche al regolamento della Camera apportate nel 1997 relative alla istruttoria legislativa (articolo 79) e in particolare alla previsione di una previa valutazione della necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di ricorrere a fonti diverse, e della conformità dei progetti di legge alla Costituzione e alla normativa comunitaria e del rispetto delle competenze regionali e delle autonomie locali, intervenendosi così in via preventiva per evitare invasioni da parte della legge nelle sfere di competenza di altre fonti.

A tal riguardo va ricordato, inoltre, il già citato testo unificato delle proposte di legge in materia di attività normativa che si propone di delineare in un unico testo normativo il quadro dei

principi e delle norme che disciplinano il sistema delle fonti, riorganizzando la disciplina vigente ed armonizzandola con proposte altamente innovative: si prevede in primo luogo l'obbligo per il Governo di allegare ai suoi disegni di legge una relazione contenente tutti gli elementi informativi richiesti dal nuovo articolo 79 del regolamento della Camera. Viene prevista una nuova tipologia di leggi, le leggi organiche, che disciplinano settori normativi aventi rilevanza generale e che non possono essere modificate o abrogate se non in modo esplicito. D'altronde la cosiddetta Bassanini *quater* prevede per i testi unici la stessa clausola di abrogazione o modificazione espressa. Il testo unificato disciplina, inoltre, in modo organico la potestà normativa del Governo, dando ordine alle disposizioni già vigenti in materia e introducendo novità significative soprattutto in materia di delega (la necessità che il parere parlamentare intervenga solo dopo che siano stati espressi gli altri pareri eventualmente previsti dalla legge, secondo quanto costantemente afferma la giurisprudenza del Comitato per la legislazione e il divieto per il Governo di introdurre nel testo definitivo del decreto legislativo ulteriori disposizioni che non siano direttamente riconducibili ai pareri parlamentari). Infine, il testo unificato disciplina, in via generale, i regolamenti delle autorità amministrative indipendenti, affermando il principio della necessaria indicazione, nella legge attributiva della potestà regolamentare non organizzativa delle Autorità, dei rapporti tra i regolamenti stessi e le altre fonti normative.

Per quanto attiene, infine, al fenomeno della complessità normativa e in particolare alla questione della crescita alluvionale della normazione, le riflessioni che si sono svolte anche in sedi istituzionali di rilievo internazionale (vedi il documento conclusivo della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti appartenenti all'Unione europea, Lisbona, maggio 1999) sono giunte alla conclusione che la complessità normativa richiede una articolata politica per la legislazione. Tale politica si articola su piani diversi, tra i quali la semplificazione e il riordino della legislazione, la progettazione e l'istruttoria legislativa.

Su questi profili, rilevanti sono i contributi delle recenti modifiche del regolamento della Camera nella parte relativa all'istruttoria legislativa, dove si richiede la definizione degli obiettivi di intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, nonché l'adeguatezza dei termini di attuazione della disciplina e gli oneri per cittadini e imprese, ma soprattutto nella parte relativa alle competenze del Comitato per la legislazione, chiamato a esprimere il proprio parere sull'efficacia dei progetti di legge per la semplificazione ed il riordino della legislazione vigente.

Una grande innovazione, inoltre – e mi avvio a concludere -, è costituita dalla legge n. 59 del 1997, che ha previsto una legge a cadenza annuale per la semplificazione, e dalla cosiddetta legge Bassanini-*quater*, prima legge di semplificazione, la quale, oltre a disporre un'ampia delegificazione, ha introdotto alcune novità: l'analisi di impatto della regolamentazione, forme di raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa e un vasto programma di riordino della normativa di rango legislativo e regolamentare mediante testi unici.

Prendendo spunto da quest'ultima previsione di un programma di codificazione (è evidente che il pluralismo al quale facevo cenno ha comportato nel corso di questi decenni la decodificazione; si tratta di trovare il sistema per cercare di riportare ad unità il sistema stesso), il citato testo unificato in materia di attività normativa si propone di costruire una "sessione parlamentare di semplificazione e codificazione normativa", strutturata secondo i seguenti criteri: valorizzazione del ruolo di guida, indirizzo e gestione della politica di semplificazione del Governo; rafforzamento delle strutture interne al Governo, quali soggetti responsabili del programma di semplificazione; collaborazione Governo-Parlamento per la definizione degli indirizzi in materia.

Si tratta, come si può notare, di un progetto che presuppone una forte collaborazione tra Governo e Parlamento, nell'ottica della realizzazione di obiettivi di semplificazione normativa. Ritengo pertanto che, su queste basi e prendendo atto delle iniziative avviate, non solo a livello parlamentare, ma anche in altre sedi (come è emerso nel corso del nostro incontro), sia possibile individuare, sollecitare e realizzare forme di cooperazione tra istituzioni sui temi della legislazione.

PRESIDENTE. La ringrazio.

Si è così esaurito il primo giro di valutazioni. Passiamo ora alla fase conclusiva. Darò la parola per brevissimi interventi a coloro che volessero intervenire.

Ha facoltà di parlare il presidente Elia.

LEOPOLDO ELIA, *Componente della Giunta per il regolamento del Senato della repubblica*. Un brevissimo *caveat*. Vorrei dire, come considerazione generale, che la molteplicità delle fonti accresce il pericolo della contraddittorietà delle deliberazioni parlamentari: il Parlamento “che disvuol ciò che volle...”. Questo è il pericolo che deve essere rappresentato. E l’esigenza di evitare questi comportamenti contraddittori nel rispetto del criterio di competenza si avverte soprattutto una volta che le leggi, la Costituzione in particolare, abbiano conferito poteri normativi ad altri enti (Unione europea, regioni e così via). Vi è un interesse fondamentale a rispettare quei criteri per evitare non solo conflitti di norme (del resto già lo aveva rilevato il collega Cananzi), ma anche controversie giurisdizionali di fronte alla Corte costituzionale o ad altri organi come la Corte europea.

Evitare conflitti è particolarmente importante in relazione alle autonomie funzionali – territorio poco esplorato – che riguardano l’autonomia statutaria. Bisogna fare in modo che nei confronti degli enti locali, ma anche nei confronti delle autonomie funzionali, vi sia il rispetto della sfera statutaria, che altrimenti potrebbe essere modificata ad arbitrio del legislatore. Inoltre, bisogna essere molto attenti a non rilegiferare ciò che è stato delegificato. Nel caso che ho citato prima ci può essere una riappropriazione anche involontaria di poteri che erano già stati devoluti ad altri soggetti. In questo secondo caso c’è una contraddizione che di per sé non dà luogo ad una illegittimità o ad una illegittimità costituzionale ma che crea comunque qualche difficoltà. Se si torna alla cementificazione legislativa, sono infatti necessari per le successive modifiche nuovi

interventi del legislatore laddove altrimenti sarebbero sufficienti interventi del soggetto del potere regolamentare. Certo, per il cittadino può essere indifferente, al limite, che il groviglio normativo sia costituito solo da regolamenti o in parte anche da tutta una serie di leggi, ma io credo che indirettamente anche il cittadino possa trarre giovamento da una maggiore possibilità di modificare, con procedimenti più sciolti, un materiale normativo che altrimenti diviene più rigido e più difficilmente modificabile. Grazie.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Elia.

Prima di dare la parola al professor Rodotà, vorrei fare una precisazione. Com'è noto, sono molte le autorità garanti nel nostro paese, ma abbiamo invitato in questa sede le due autorità che hanno competenza generale.

Do la parola al professor Rodotà.

STEFANO RODOTÀ', *Presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali*. Senza voler abusare del tempo concessomi, vorrei fare alcune rapidissime considerazioni. Certamente apprezzabile ed importante è la prospettiva dei testi unici, delle consolidazioni, delle codificazioni (si può usare la terminologia che si preferisce); se però ha un senso quel tentativo di identificare una serie di fonti e livelli di regolazione che vanno al di là della legislazione nazionale, tale prospettiva non risolve integralmente il problema. Tra l'altro (ne parlavamo prima con il presidente Elia), un buon modello è quello della cosiddetta commissione per la codificazione francese, i cui testi comportano però anche l'indicazione delle fonti subprimarie. Però, i tempi previsti, per esempio, dalla Bassanini-*quater* in questo senso mi sembra che siano ottimisti.

Vi è poi il problema della chiarezza del dettato normativo. Io sono sensibilissimo a questo tema, però stiamo attenti. Sono fedelissimo all'illuminismo, non sono tra quelli che in questi anni lo hanno considerato il diavolo, ma c'è un pregiudizio. Se noi guardiamo ad un ambiente diverso, per

esempio agli Stati Uniti, constatiamo che vi sono leggi mostruose dal punto di vista del numero dei richiami e del linguaggio legislativo usato. Faccio un esempio conosciuto forse da molti presenti. Nel caso del *Telecommunication act*, considerato qualche anno fa un importantissimo passaggio, vi è stato bisogno di un lavoro ulteriore del Congresso per raccordarlo a tutta la legislazione precedente e renderlo comprensibile. Sempre negli Stati Uniti, solo lo scorso anno, nella materia che conosco, cioè la *privacy*, gli Stati hanno approvato 786 leggi. Vi è il problema di 50 sistemi parlamentari e di 50 giurisdizioni altrettanto rilevanti: da qui voglio trarre le mie conclusioni. Innanzitutto, il problema è quello della reperibilità della fonte; naturalmente, in questo caso, le tecnologie intelligentemente usate aiutano molto. Mi riferisco alle parole-chiave, ai riferimenti normativi: questo è il primo terreno. Pertanto, la prima questione è la reperibilità.

Il problema della conoscibilità è un po' più complesso. Credo che dobbiamo liberarci dell'idea che la legge sia conoscibile al cittadino comune: non voglio richiamare le indagini di Max Weber, il quale sosteneva che i sistemi di *common law* sono dei sistemi per sacerdoti e quindi conservano il potere di una casta all'interno della società! Lasciamo perdere! Però, rimane il problema della conoscibilità almeno per gli addetti ai lavori, questo sì, che non sono tuttavia soltanto i giudici e gli avvocati, ma sono gli operatori dei settori disciplinati. Pertanto, mi accontenterei di un passo in questa direzione.

Un terzo punto – tra i tantissimi – è quello relativo alla valutazione dell'impatto. Si tratta di un passaggio molto difficile che richiama il ruolo parlamentare, perché, anche se i testi unici risolvono solo parzialmente il problema, proprio per questa ragione qualcuno deve pure esercitare la funzione di “cabina di regia” di fronte ad una molteplicità di fonti normative. Non riempiamoci occhi e bocca con la mondializzazione, perché poi la realtà degli Stati, anche all'interno dei sistemi federali, è evidentissima e il discorso della “cabina di regia” è fondamentale.

Allora, le valutazioni di impatto sono importanti: non illudiamoci che possano essere delle valutazioni puramente tecniche (sufficienza, costi-benefici). Sono stato in Parlamento per molti anni

e probabilmente ho una deformazione professionale: quando si introdusse – e sembrò una grande innovazione – il giudizio preventivo sulla costituzionalità dei decreti, si arrivò a porre la questione di fiducia su un qualcosa che era in sé contraddittorio. Porre la fiducia sulla costituzionalità!

Ebbene, vi è un residuo politico ineliminabile in queste cose. Lavoriamo il più possibile in tale direzione ed evitiamo di pensare che si possa risolvere la questione in questo modo.

Come ultima battuta voglio dire che sono convinto che quella funzione parlamentare cresce tanto più quanto il Parlamento è messo in grado di legiferare per principi. E' un vecchio mio pallino, ma il fatto che altri abbia poi esplicitamente il potere normativo fino a questo momento, e non solo in Italia, ha significato meno conoscenza, meno controllo e meno trasparenza per procedimento. E' questo ciò che va evitato. Se viene affidata al Governo una quota elevata di potere normativo, devono esservi condizioni di trasparenza a tutti i livelli. In questo momento mi trovo ad essere tra i negoziatori di una questione tra Europa e Stati Uniti sul trasferimento dei dati personali dall'Europa a quel paese: dopo che vi è stata una direttiva europea, se ne occupano tutti i Parlamenti ma non si riesce a far uscire una virgola di certe proposte che quindi sono assolutamente ignote a tutti gli interessati, pur toccando loro diritti fondamentali, toccando gli interessi delle imprese europee che possono vedere distorta la concorrenza. Se poi la redistribuzione dei poteri normativi va in questo modo, sarei piuttosto preoccupato.

FRANCO BILE, *Primo presidente aggiunto della suprema Corte di cassazione*. Sulla base delle osservazioni interessantissime che ho ascoltato finora, vorrei ritornare sull'ultima parte del mio intervento, giovandomi anche di un proficuo scambio di idee che ho avuto, durante l'intervallo, con il consigliere Albamonte, collaboratore validissimo. Vorrei offrire qualche dettaglio su quello che è il rapporto della Corte di cassazione con le istituzioni, in particolare con Parlamento e Governo. Innanzitutto, devo dire che questo rapporto dovrebbe essere reso costante e incrementato, sia nella fase anteriore all'intervento legislativo che nella fase successiva a questo.

Per quanto riguarda la fase anteriore, la Corte potrebbe avviare collegamenti con il Comitato per la legislazione e con il nucleo previsto dalla legge n. 50 del 1999 per fornire ad essi, con una certa periodicità, elementi conoscitivi di quell'esperienza che si è andata via via formando su una singola norma e di quei conflitti che essa ha provocato, di cui sono indici rivelatori i precedenti giurisprudenziali. I precedenti giurisprudenziali possono essere considerati come una sorta di cartella clinica di quelle tensioni che i rapporti sociali ed economici hanno vissuto e che hanno dato luogo a quella conflittualità. Pertanto, sulla base dei problemi concreti che i precedenti hanno risolto, la Corte potrebbe sottoporre alle istituzioni elementi in grado di evidenziare la necessità di modifiche normative, a volte anche solo di miglioramento del testo, perché certe controversie nascono dal fatto che determinate parole in un testo possono essere interpretate diversamente.

Anche ai fini, quindi, di un'acquisizione di più corretti standard normativi, come esistono standard tecnici in altre discipline, credo che si possa immaginare che una norma venga migliorata nel suo contenuto nella prospettiva di evitare contenzioso in futuro oppure anche di monitorare l'efficacia delle scelte adottate. Credo che le moderne tecnologie consentano ricerche di questo tipo: per esempio, la banca dati del centro elettronico della Corte di cassazione ha un patrimonio di dati che potrebbe essere utilizzato ai fini di queste simulazioni.

I contatti con le istituzioni dovrebbero avvenire anche dopo l'intervento legislativo e potrebbero servire a verificare quale impatto l'innovazione legislativa ha avuto in termini di efficacia della soluzione accolta rispetto alla conflittualità precedente e quindi a procedere a quell'analisi dei costi e dei benefici a cui prima si alludeva. In proposito devo dire che anch'io ritengo – come è stato detto da qualcuno – che la difficoltà dell'analisi costi-benefici derivi in particolare dall'incertezza del parametro da utilizzare per valutare i benefici, parametro che non può essere di tipo esclusivamente economico, perché deve tener conto di altri dati, di altri valori e di altre esigenze. Pertanto, mi sembra che questo sia uno dei punti nevralgici del nostro problema.

Mi auguro che la Corte di cassazione possa essere davvero in grado, in tempi brevi, di avviare questo tipo di rapporto con le istituzioni. In tale prospettiva non posso che rinnovare il ringraziamento al Presidente Violante che, organizzando questo convegno, ha dato prova di estrema sensibilità nei confronti del problema.

GIUSEPPE DE RITA, *Presidente del CNEL*. Vorrei svolgere tre ulteriori brevi osservazioni. La moltiplicazione delle fonti normative va tutta a nocimento del Parlamento, non solo perché le altre fonti normative gli erodono potere, ma anche perché lo stesso suo funzionamento finisce per essere ingolfato e distorto. Se posso fare un esempio, durante l'intervallo mi sono intrattenuto con alcuni amici deputati sul problema della riforma sanitaria: uno, in particolare, non sapeva che questa non passerà più in Parlamento, visto che sta per essere pubblica sulla *Gazzetta Ufficiale*; ad un altro ho chiesto notizie sulla riforma Bassanini e mi ha risposto che questa va talmente in tante direzioni che i parlamentari non riescono neppure a capire cosa stia succedendo. Le tante leggi di delega, alla fine non sono più controllabili, e non mi lascia convinto quanto sostiene il professor Cananzi, per il quale è giusto affidarsi al Governo, come unico organo che può rispondere alla complessità delle cose da normare. La complessità non si risolve accentrando e verticalizzando il potere (come in recenti leggi delegate) ma si risolve affidandosi ai singoli centri di responsabilità, con fiducia. Bisogna aver fiducia nel policentrismo; bisogna avere vita per amar la vita, diceva Lee Master.

Seconda riflessione. Proprio in questa prospettiva, continuo a pensare che i tre problemi che avevo precedentemente indicato (cioè autonomie locali, autonomie funzionali e normativa europea) siano quelli su cui il Parlamento potrebbe registrare un po' di concentrazione strategica di attenzione. In fondo si tratta dei campi in cui si evidenziano delicati problemi di rapporto tra Parlamento e policentrismo del potere legislativo e statuario (le leggi regionali, gli statuti comunali, gli statuti delle autonomie funzionali, l'elaborazione normativa europea).

Mi sembra, infine di dover dire, anche al di fuori della ritualità, che sui tre temi che ho indicato il CNEL sta lavorando con passione e con un'accumulazione abbastanza estesa di esperienze e materiali. Siamo a disposizione del Parlamento se desidera in proposito collaborazione.

PRESIDENTE. Grazie, presidente De Rita.

Presidente Quaranta, a lei la parola.

ALFONSO QUARANTA, *Presidente di sezione del Consiglio di Stato*. Sarò molto breve. L'esperienza maturata nei primi due anni di funzionamento della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato è a mio avviso estremamente positiva, sia in relazione al numero dei regolamenti che abbiamo esaminato sia alla loro qualità sia anche per l'ottimo rapporto che si è instaurato con le amministrazioni. Noi facciamo una sorta di istruttoria, prima ancora che la sezione si riunisca, con funzionari dell'amministrazione per chiarire molti problemi e per rispettare i termini che ci sono stati assegnati. Devo dire che all'inizio eravamo un po' preoccupati per il termine di 45 giorni, ma la realtà ha dimostrato che riusciamo ad essere puntuali: credo che, solo in quattro o cinque casi, su 6-700, si sia superato il termine di 45 giorni, solo per pochi giorni e comunque mai più di cinque e per ragioni che avevano il loro fondamento.

Vorrei richiamare l'attenzione su due punti. Il primo riguarda il monitoraggio: quello preventivo, cioè l'istruttoria, è indiscutibilmente utile ai fini della valutazione di impatto, ma c'è quella fase che a noi sfugge completamente, ma su cui riteniamo si debba concentrare l'attenzione, dell'impatto successivo e della verifica dei risultati sotto un aspetto particolare che credo non sia stato ancora preso sufficientemente in considerazione e al quale non fa riferimento la legge n. 50 del 1999.

Mi riferisco ai costi riflessi o occulti che possono derivare anche dalle norme regolamentari. E' chiaro che queste ultime non possono comportare spese, ma bisogna compiere un'attenta analisi di ciò che nel tempo può derivare dall'applicazione delle norme: si tratta di ciò che in via approssimativa definisco costi riflessi o occulti.

Il secondo punto deriva da un'affermazione compiuta dall'onorevole Frattini nel suo intervento. Mi riferisco all'opportunità di prevedere che periodicamente (ad esempio annualmente) il Consiglio di Stato (la sezione normativa) presenti una relazione al Parlamento e al Governo sull'attività svolta proprio per mettere in rilievo le difficoltà che si sono incontrate o le disfunzioni che si possono verificare.

Vorrei fare un piccolo esempio che potrebbe essere significativo su un piano più generale. Una delle leggi Bassanini ha previsto l'eliminazione del limite di età per la partecipazione ai concorsi ed anche la possibilità che norme regolamentari reintroducano tali limiti. Abbiamo avuto la netta sensazione che attraverso lo strumento regolamentare potesse verificarsi un'elusione del dettato normativo. Molte amministrazioni hanno formulato proposte di regolamento dirette alla reintroduzione dei limiti di età già soppressi; ora, in presenza di una ragione giustificativa (personale addetto a particolari attività o personale appartenente alla polizia di Stato o altro ancora) siamo stati ben lieti di dare il nostro parere favorevole. Ma qualora la norma regolamentare venga utilizzata per reintrodurre limiti di età in settori in cui non c'è alcuna ragione giustificativa, appare evidente che in questo modo si potrebbe eludere la norma. Penso quindi che una relazione periodica sul panorama che la sezione normativa può aver occasione di valutare nel corso della sua attività possa essere utile proprio nell'ambito di quei rapporti interistituzionali cui ha fatto riferimento il collega Bile.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Quaranta, anche per la proposta che ha formulato.

Presidente Lembo, a lei la parola.

ALBERTO PAOLO LEMBO, *Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*. Anche come componente della Giunta per il regolamento prendo atto di spunti molto interessanti che potranno aiutarci nel nostro lavoro e che provo a riassumere molto velocemente.

Si è ricordato che i decreti-legge, con cui abbiamo avuto a che fare in misura molto rilevante fino a qualche mese fa, avevano comunque una garanzia per quanto riguardava l'iter parlamentare e tutti i controlli interni. Nel momento in cui si affronta la materia del controllo parlamentare sugli atti che costituiscono esercizio di potestà da parte del Governo, si riscontra una carenza di strumenti significativamente efficaci. Questo ambito è quello che stiamo cercando di chiarire grazie anche ad una riforma del regolamento.

Oggi esiste il Comitato per la legislazione che negli ultimi sei mesi, su 33 pareri, ha fatto registrare una sola posizione dissenziente sul testo e due opinioni dissenzienti sui rilievi mancanti. Esso quindi lavora in modo organico e con una maggioranza consolidata perché si costruisce sull'esame del provvedimento.

Il presidente della Corte costituzionale auspicava prima che l'intervento del Comitato fosse meno occasionale e più sistematico (sono le sue parole testuali). Se ritenessimo che l'organo abbia una sua validità in sé, anche a fronte del lavoro che ha svolto in questi 18 mesi, potremmo pensare di utilizzarlo stabilmente anche a fronte di "spazi vuoti" che si sono venuti a creare (vedi la questione della legislazione delegata).

Ciò può avvenire, secondo me, attraverso due passaggi. Il primo consiste in un miglioramento delle forme di collaborazione, mentre il secondo è rappresentato da un ampliamento effettivo di poteri. Per quanto riguarda l'affinamento delle modalità di collaborazione, illustro soltanto tre aspetti: innanzi tutto, i problemi tecnici di stesura dei testi. Abbiamo potuto verificare molto spesso, in sede di esame dei provvedimenti presso il Comitato, che talvolta le disposizioni contenute nei disegni di legge presentano punti di forte stridore tra di loro. O sono frutto di mani

diverse oppure questi provvedimenti vengono “montati” in modo tale da non risultare organici. Ciò va evidentemente imputato non al Governo, ma alla struttura che materialmente partecipa alla redazione.

In questo campo si può riuscire ad ottenere molto (vedremo poi in che modo) rispetto all’obiettivo di ottenere un prodotto non finito, un “semilavorato”, di buona qualità per la presentazione al Parlamento.

In secondo luogo, il Governo si sta dotando di strutture di consultazione esterna e di verifica interna. Anche con queste strutture e gruppi finalizzati ad una serie di controlli interni si dovrebbe riuscire ad aumentare la collaborazione con il Comitato, partendo anche dalla presenza sistematica – cosa che attualmente non sempre si verifica – del Governo durante le sedute del Comitato medesimo. Quando il Governo era presente, siamo riusciti ad avere immediatamente chiarimenti o notizie integrative che ci hanno permesso di lavorare bene. Se il Governo non era presente, evidentemente risultava difficile dialogare con la componente assente.

In terzo luogo – mi rivolgo, in questo caso, anche al Presidente del Senato – ci troviamo di fronte ad un’anomalia che a volte ci mette in difficoltà: in Italia abbiamo quella rarità giuridica che è il sistema bicamerale perfetto; ma lo è in teoria, perché, in realtà, le competenze identiche di Camera e Senato vengono diversificate, nel momento in cui si opera concretamente, attraverso il passaggio ai rispettivi regolamenti: le competenze sono identiche, ma i regolamenti pongono modalità di lavoro profondamente diversificate. Sappiamo che vi è una maggiore o minore possibilità di accesso, per esempio, alla presentazione di emendamenti; vi sono elementi che a volte turbano il lavoro in quanto – ripeto – le competenze sono uguali, ma avere a che fare con un decreto-legge presentato in prima lettura alla Camera o che ci viene dal Senato, per esempio, spesso provoca distonie notevoli, e lo stesso Governo appare in difficoltà, in certe situazioni, per l’approvazione da parte del Senato di emendamenti che, mentre secondo parametri adottati presso la Camera dei deputati sarebbero soggetti a censura di disomogeneità, presso il Senato sono

considerati ammissibili in base a valutazioni del tutto e, giustamente, autonome rispetto alla Camera dei deputati.

Anche in questo caso, fermo restando che disponiamo di quest'organo interno che il Senato non ha, l'attivazione di qualche forma di concertazione in parallelo con l'altro ramo del Parlamento potrebbe permettere un lavoro rivolto non solo a noi ma al prodotto finito, cioè alla norma. Non so come, però mi pongo il problema perché si tratta di una questione che effettivamente sorge quotidianamente durante il nostro lavoro.

Per quanto riguarda invece l'ampliamento delle competenze del Comitato, ho colto con molto piacere i rilievi espressi in riferimento. Stiamo discutendo anche di una forma di allargamento di competenze della XIV Commissione permanente della Camera (Politiche dell'Unione europea), e proprio in queste settimane, come il Presidente Violante sa bene, abbiamo dato inizio ad un qualcosa che a mio avviso era importantissimo, cioè un'indagine conoscitiva sul recepimento, nell'ordinamento italiano, delle direttive comunitarie - quindi, le modalità di recepimento al nostro interno - e, contemporaneamente, un'analisi comparata sulle modalità di recepimento anche negli altri ordinamenti nazionali.

Certamente non vogliamo, non possiamo e non dobbiamo togliere lavoro alla Corte costituzionale; quindi, come è giusto, non ci siamo mai pronunciati su questioni di costituzionalità.

Ecco i pochi elementi che memorizzo, ma che faccio presenti anche ai colleghi componenti del Comitato e della Giunta, perché, essendo in una fase aperta, in cui si possono ancora inserire delle proposte per tarare al meglio i nostri interventi di ulteriore modifica sul regolamento della Camera, credo che sia il caso di farlo.

Ringrazio ancora, Presidente, per l'iniziativa assunta. Credo che per noi sia stata senz'altro utile - dico "noi" come componente interessata - ma ritengo che tutti quelli che hanno partecipato oggi possano avere apprezzato la possibilità di essere qui insieme a ragionare su questioni che ci riguardano tutti.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Componente della Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica*. Chiedo scusa, signor Presidente, se intervengo quasi alla conclusione, ma lo faccio per una ragione molto semplice: credo che l'incontro di oggi abbia messo in evidenza un fatto di grande rilievo (lo dico per me, perché ho imparato molte cose), cioè il mutamento radicale della normazione del nostro sistema. Pluralismo e complessità – le cose dette da Rodotà, in particolare – indicano che sta cambiando la natura del produrre norme. Dico con rammarico che nella Commissione bicamerale e nel lavoro iniziato alla Camera, la grande strategia di riforme costituzionali non teneva conto di questa novità radicale della normazione.

Se il processo riformatore riprendesse il cammino, come mi auguro, non potrebbe non partire da questo dato di fatto, perché non possiamo distribuire funzioni tra Stato, regioni ed enti locali, tra sussidiarietà orizzontale e verticale senza tenere conto che stiamo sostanzialmente affrontando il tema della tutela plurima e complessiva degli interessi. Il raccordo tra il punto di arrivo di questa riflessione, con tutto il lavoro che è stato fatto in questa materia e con il concorso delle istituzioni che vivono le conseguenze del disordine normativo – penso soprattutto a quelle giurisdizionali – e la strategia delle riforme dovrebbe riproporre, in termini molto nuovi, il ruolo del Parlamento, che diviene, secondo le cose dette non solo dal professor Rodotà, lo snodo, il coordinamento, il redistributore delle competenze, con un mutamento radicale rispetto alla nostra tradizione, che è quella di monopolio normativo del Parlamento. In fondo, i parlamentari sono stati e vengono eletti con l'idea romantica, non più vera, di un potere assoluto di normazione che non c'è più.

Quindi mi sembrerebbe (se posso essere utile a me stesso per una riflessione, per così dire) che se il processo riformatore ripartisse dovrebbe ripartire da questo punto, diversamente da quanto avvenuto in Commissione bicamerale: potere di governo, temi della giustizia e federalismo sono

infatti tutti punti fondamentali, ma se non c'è un ripensamento del ruolo del Parlamento al centro del sistema, dubito che il sistema riformato possa avere senso.

NICOLA MANCINO, *Presidente del Senato*. Svolgerò solo due considerazioni. La prima è di carattere generale: a regolamento vigente non abbiamo, dal punto di vista parlamentare, un Comitato per la legislazione; a regolamento vigente abbiamo un servizio autonomo, quello del *drafting*, che è di antica data e che è stato considerato assai positivamente nel corso delle varie legislature. Oggi il problema è, a fronte di una serie di contraddizioni, come modellare il nostro regolamento introducendo, dal punto di vista politico-legislativo, uno strumento più efficace di quanto non possa essere un rilievo d'ufficio, importante ma non assorbente per quanto attiene alla rilevanza.

La mia opinione, che trasferirò all'interno della Giunta per il regolamento, è che, nel momento in cui anche il Senato dovesse ritenere importante il Comitato per la legislazione, si tratterà di valutare l'incidenza dell'osservazione, della riflessione o della critica. Il mio punto di vista - poi l'aula può anche dire di no - è che bisogna rendere questo Comitato di rango non dissimile da quello della Commissione bilancio, in modo da vincolare l'aula con una maggioranza qualificata rispetto a rilievi quale quello della coerenza con l'ordinamento, che è il punto più rilevante.

Nella trasversalità e nella orizzontalità delle competenze non possiamo prescindere dal principio del primato comunitario, al quale faceva riferimento soprattutto l'onorevole Cananzi: dobbiamo gerarchizzare *ex novo* le fonti tenendo conto che il principio del primato comunitario ha travolto una parte della nostra legislazione. Noi, sia come lettori sia come operatori del diritto, non siamo in grado di sapere, quando consultiamo uno specifico testo legislativo, quale sia la norma travolta, quale la norma indebolita e come si debba intervenire, proprio per la varietà delle fonti

normative non soltanto di carattere legislativo ma anche di carattere regolamentare. Si tratta di una questione a mio avviso molto importante.

Sulla legislazione di indirizzo, potrei pronunciare una frase fatta, “musica per le mie orecchie”: affrontiamo il tema delle riforme costituzionali; un tema che riguarda, indipendentemente dalle valutazioni di opportunità su modelli di Stato e di Governo, anche il rapporto tra Parlamento ed autonomie. Ormai le autonomie sono molto diffuse sul territorio, anche a fronte di una autonomia di statuti, dai comuni alle province, alle regioni, ed è necessario raccordare il potere legislativo centrale con gli altri poteri legislativi territoriali. Elia ha ragione quando lamenta la riappropriazione da parte del Palamento: come Parlamento nazionale, ci siamo riappropriati di funzioni che erano state trasferite per settori organici alle regioni! Naturalmente questa oscillazione crea l’incertezza della norma, che è un altro punto dolente della nostra produzione legislativa.

Comprendo quanto affermato dal presidente Lembo circa l’ambito più discrezionale del nostro regolamento sulle "materie omogenee". Per la verità, vorrei fare mio il rilievo dell’onorevole Rodotà. Quando abbiamo introdotto la novella Bonifacio sui decreti-legge, ci siamo tutti accorti che probabilmente operavamo un’astrazione: infatti, il decreto-legge nella valutazione dell’esistenza dei presupposti di costituzionalità non è mai – sottolineo “mai” – sfuggito ad un contestuale esame politico del contenuto del decreto-legge stesso. Anche questo naturalmente comporta una valutazione di insieme, soprattutto per la diversa disciplina, tra Camera e Senato, dei tempi di conversione.

Posso concludere così. Ritengo, al pari del collega D’Onofrio, che la riunione odierna sia stata molto utile soprattutto per me e per i senatori, perché potremmo riprendere questa riflessione, affrontando un argomento a mio avviso premessa di ogni altro argomento: come il vincolo legislativo possa essere indebolito all’interno di un ordinamento formalistico quale è il nostro. Potremmo forse affrontare il tema della delegificazione in una prossima riunione (naturalmente di

intesa con il Presidente della Camera) al Senato, nella Sala Zùccari: possiamo rivederci in autunno un po' avanzato per trattare questo problema, che è essenziale anche per risolvere altre questioni che sono proprie dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento; fino a quando la Costituzione prevede parità di funzioni per Camera e Senato, ognuno, onorevole Lembo, definisce il proprio regolamento nel modo che ritiene più opportuno.

PRESIDENTE. La ringrazio, Presidente Mancino, anche per questa proposta finale.

Mi pare che il punto di partenza o il punto di arrivo, che era alle nostre spalle, ma che è emerso con grande chiarezza dalla conversazione di oggi, sia rappresentato dal fatto che siamo passati da un regime di monopolio parlamentare ad un regime che non so se si possa definire di libera concorrenza normativa, o comunque di concorrenza normativa. Il problema è come regolare questa concorrenza, cioè chi sia il soggetto, come si regolino i rapporti tra le varie fonti, tra i vari soggetti produttori di norme. Non so se l'Autorità per il mercato sia in grado di darci un suggerimento in proposito...! Ma credo che il ruolo del Parlamento si collochi qui, nel passaggio dal ruolo di monopolista al ruolo invece di organizzatore di questa molteplicità.

Voglio citare un caso che mi ha molto colpito. Negli ultimi giorni ci siamo occupati dell'esame di una serie di provvedimenti, tra i quali un progetto di legge teso a consentire ai piloti militari di restare tali, senza divenire piloti civili, con conseguente impoverimento dell'aeronautica. Nel frattempo, le Commissioni hanno espresso il loro parere sulla riforma sanitaria e stanno per dare il parere sulla riforma della struttura del Governo. Si tratta di materie di rilevanza notevolissima dal punto di vista innanzitutto dei cittadini ed in secondo luogo istituzionale. Tuttavia né l'Assemblea del Senato né quella della Camera erano tenute per legge a pronunciarsi. Intendo dire che l'Aula, che nella nostra teoria è il punto centrale del dibattito politico, il punto principe della decisione politica, sostanzialmente rischia di non intervenire su questioni fondamentali per il paese o per le istituzioni, mentre interviene su altre di importanza assai secondaria. Intendo

ringraziare sentitamente il Presidente Mancino per aver posto la questione della delegificazione, che rappresenta uno dei nodi di fondo. Il procuratore generale della Corte di cassazione, come pure il Presidente del Consiglio, hanno accennato al fatto che la delegificazione non è un sistema di risoluzione dei problemi. Certamente è così. Però se cominciassimo a fissare l'attenzione su un tema, avendo il tempo per riflettere, questo potrebbe aiutarci a svolgere, nella diversità della natura del Senato e della Camera, un ruolo di raccordo e coordinamento di questa molteplicità, anche per decidere cosa si debba cambiare. Infatti, laddove vi sono pareri da esprimere su riforme di questo peso, non so se sia giusto confinare il parere in una Commissione o se non sia necessario che sia l'Assemblea a pronunciarsi su alcune grandi questioni che riguardano milioni di cittadini.

D'altra parte, credo che tutti voi abbiate notato come le leggi delega spesso dettino criteri un po' evanescenti, meno vincolanti che in passato. Vi è quasi un senso di alleggerimento di responsabilità da parte del Parlamento. Tuttavia proprio questa tendenza dovrebbe riproporre l'opportunità di un pronunciamento dell'Assemblea, là dove il provvedimento abbia un peso e un raggio di interesse di carattere assolutamente generale, come spesso accade.

Ho colto come particolarmente importanti e significativi i riferimenti, da parte di alcune delle autorità intervenute, all'opportunità di comunicare al Parlamento i dati di maggiore distonia, di maggiore disfunzione. Mi permetto di osservare (e credo che il Presidente Mancino sia d'accordo anche al riguardo) che se tutte le autorità, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, segnalassero ai Presidenti delle Camere, in via assolutamente informale, i problemi più urgenti di raccordo, di correzione, di chiarificazione interpretativa, ciò sarebbe per noi di grande aiuto. Ritengo anche che questo lavoro dovrebbe essere ricordato a quello del Comitato per la legislazione. All'inizio della legislatura con il Presidente Mancino avevamo costituito una Commissione mista, composta da colleghi deputati e colleghi senatori, cui era stato affidato il compito di esaminare le sentenze della Corte costituzionale, ma – lo riconosco – non siamo riusciti a far funzionare questo organismo. Non so se invece un Comitato, opportunamente ampliato da un

organismo analogo creato eventualmente dal Senato, possa rappresentare un organo in grado di cogliere il quadro complessivo di questi riferimenti, e quindi in grado di intervenire. Il professor Rodotà accennava a problemi di questo genere per il settore che lo riguarda specificatamente.

Potremmo considerare come elemento di conclusione della riunione odierna la creazione di un raccordo (ciascuna autorità restando nel proprio margine di totale autonomia ed indipendenza), poiché ci siamo resi conto che non esistono soluzioni miracolistiche, ma che bisogna dialogare, mentre se restiamo distinti, separati e non comunicanti, i problemi si aggravano e non si risolvono; pertanto, superare la barriera della non comunicazione e cominciare a comunicare sarebbe un passo avanti notevolissimo nell'interesse del paese.

Infine, per quanto riguarda la questione della reperibilità delle fonti, ed anche dell'individuazione dei confini dell'ordinamento giuridico (perché di questo a volte si tratta), credo che l'AIPA stia predisponendo un programma di verifica della legislazione. E' un programma molto costoso e forse occorrerebbe ipotizzare una sorta di consorzio per creare un organismo in grado di stabilire quale sia la legislazione vigente. E' un problema enorme, che riguarda tutti gli utenti del diritto e che potremo affrontare in altra sede.

Infine vorrei far presente che della riunione odierna viene redatto il resoconto stenografico, che sarà inviato a ciascuno degli intervenuti. Vi preghiamo perciò di restituire il testo entro un tempo ragionevole, dopo aver apportato eventuali correzioni, integrazioni o aggiunte che servano a meglio esplicitare il pensiero, in modo che possa procedersi ad una pubblicazione del Senato e della Camera, ponendo così un primo punto fermo.

Credo che quello odierno costituisca un giorno positivo per segnare una piccola svolta in un cammino irto di ostacoli, un cammino su cui si potrà procedere positivamente, se verrà seguito il metodo della cooperazione istituzionale. Ringrazio tutti i presenti.