

Sessione Plenaria

18 giugno 1999

"Presentazione delle conclusioni delle sessioni di lavoro. Confronto diretto con i coordinatori delle sessioni e discussione"

*Nella SESSIONE PLENARIA del 18 giugno, presieduta dal Presidente del Consiglio regionale delle Marche Silvana Amati e dal Presidente del Consiglio regionale della Toscana Angelo Passaleva, sono state presentate le conclusioni delle sessioni parallele di lavoro da parte dei Coordinatori: Antonio A. Martino (I Sessione); Giuseppe U. Rescigno (II Sessione); Alessandro Palanza (III Sessione); Margherita Raveraira (IV Sessione). A conclusione della sessione è stato attivato un confronto diretto con i Coordinatori, dando vita ad una discussione condotta da Adriano Soi, del Comitato scientifico della rivista *Iter Legis*, a cui hanno preso parte: Luigi Tivelli, della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Alberto Chellini, del Consiglio regionale della Toscana; Vittorio di Ciolo, della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno; Maria Luigia Gioria, del Consiglio regionale del Piemonte.*

Silvana Amati,

Centro Studi Assemblee Regionali Ce.S.A.R. Presidente del Consiglio regionale delle Marche

Diamo inizio a questa Sessione plenaria. Il seminario che stiamo svolgendo chiude un ciclo che con le tappe di Genova, Bologna, Bari, ha posto i problemi della tecnica legislativa e della fattibilità delle leggi al centro dell'attenzione dei legislatori regionali. Ha prodotto un significativo raccordo fra le strutture regionali e quelle del Parlamento nazionale.

Basti pensare all'intesa sulla banca dati condivisa, alla circolare Violante e alla riforma dei regolamenti e del comitato per la legislazione.

La realizzazione dei seminari ha azionato rapporti significativi con l'Università, istituzioni, studiosi interessati a questi temi. Si tratta di aspetti importanti dei modi di costruire il rapporto cittadino-istituzioni ed anche della qualità della democrazia.

Ho sempre sostenuto che la qualità delle leggi è fondamento della democrazia.

Possiamo dire che questa legislatura ha posto le basi per un ruolo istituzionalmente più rilevante e qualificato della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ed anche dei rapporti internazionali della nostra Conferenza.

Saluto l'amico Passaleva, che ha guidato nell'ultimo periodo i rapporti con la Conferenza dei colleghi Presidenti dei Consigli regionali d'Europa.

Iniziative come questa, per la specificità, per lo spessore scientifico e la qualità dei partecipanti, rispondono pienamente agli scopi prefissati. Da qui il mio ringraziamento a quanti hanno lavorato alla sua intensa e articolata preparazione e organizzazione.

Mi sento di ringraziare evidentemente il Presidente Deorsola, che ha voluto questo momento di incontro, poi la dottoressa Rovero, che è stata sicuramente l'anima attiva, critica e costruttiva di questo lavoro. Da ultimo saluto la dottoressa Gioria, che credo abbia anche colto pienamente lo spirito di quello che intendevamo costruire come Conferenza in questo specifico settore.

Il centro studi della Conferenza (Ce.S.A.R.), che ho l'onore di presiedere, sta avviando su deliberazione della Conferenza stessa, in convenzione con l'Università di Urbino (cattedra di Filosofia del Diritto), una scuola di informatica giuridica come strumento di formazione permanente del personale dei Consigli regionali.

La formazione rappresenta uno strumento e un obiettivo fondamentale e imprescindibile per raggiungere risultati positivi sui temi che qui ci interessano e che toccano ormai anche altri soggetti istituzionali. È tempo di ipotizzare la messa a disposizione degli Enti locali, da parte dei Consigli regionali, di strutture e supporti, ma soprattutto dell'elevata specializzazione tipica dei tecnici della legislazione che operano all'interno delle assemblee regionali.

Abbiamo in altra circostanza parlato dell'avvio del centro di documentazione sulle tecniche legislative affidato alla direzione del dottor Zanini. Si tratta di un altro punto di riferimento necessario per il nostro lavoro. Abbiamo attivato la pagina della Conferenza in Internet, si tratta ora di promuovere l'iniziativa

diretta dei gruppi di lavoro costituiti e la sinergia di quanti sono già sul sito della propria Regione per i collegamenti indispensabili.

Emerge per la prossima legislatura un'esigenza di maggiore coordinamento tra i gruppi interni di lavoro, finalizzato ad un maggiore scambio, ad una maggiore diffusione, anche attraverso strumenti specifici, dei risultati raggiunti e del lavoro effettuato.

Le assemblee legislative elettive tutte, dal Parlamento a quelle di diverso livello, nel dibattito politico vivono oggi un momento di sottovalutazione, anche i colleghi dei Parlamenti regionali europei riferiscono di questo disagio, una sottovalutazione del loro ruolo rispetto agli organi esecutivi. Ciò in omaggio a presunti criteri di efficientismo. Più volte abbiamo discusso e condiviso appieno l'indicazione del Presidente Violante di una democrazia decidente che certamente deve essere decidente, ma che deve restare democrazia, avendo la sua base costruttiva nelle assemblee elettive.

La funzione legislativa rischia di diventare mera attività istruttoria di atti dell'esecutivo. Da ciò consegue che, dopo avere in questa fase approfondito i temi che appartengono all'elaborazione tecnica del prodotto norma, dobbiamo avviare lo studio degli strumenti possibili e innovativi, riferibili alla conoscenza e alla applicazione delle leggi.

Credo non vi siano dubbi circa gli effetti positivi e incisivi sul lavoro quotidiano dei funzionari regionali, che questi seminari, gli atti e le proposte progressivamente presentate hanno prodotto. Basterà pensare alla diffusione dell'uso del manuale, alle modifiche dei regolamenti e degli Statuti.

L'analisi e il confronto delle esperienze e dei progetti messi in atto, le proposte sui percorsi formativi, le comunicazioni programmate che avete già esaminato nelle sessioni di lavoro e le cui conclusioni discuteremo tra poco, rappresentano, intendendole complessivamente, contributi importanti per l'innovazione della cultura normativa e amministrativa del nostro Paese.

Siamo certi che con il vostro contributo, con momenti di coordinamento e di intesa costruttiva, si potrà realizzare un grande passo in avanti. Sarà un contributo alle assemblee regionali e al Paese complessivamente.

Nel dare la voce ai coordinatori delle diverse sessioni che si sono succedute in questi incontri, ricordo ai partecipanti che per intervenire è indispensabile usare il foglio di prenotazione, facendolo pervenire alla Presidenza.

Passo ora la parola al professor Antonio Anselmo Martino, coordinatore della I Sessione, professore dell'Università di Pisa.

Antonio Anselmo Martino - Coordinatore I Sessione

Professore di Scienza della Politica - Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa

Grazie Presidente. Devo cominciare col dire che lo sforzo di sintesi che tenterò di fare sicuramente non rende la ricchezza di tutto quanto è accaduto e di tutto quanto si è fatto nella I Sessione, quindi io consiglio ai partecipanti che vadano a leggersi le relazioni individuali, che sono molto ricche, comunque tento una sintesi.

Ringrazio moltissimo tutti i partecipanti, credo che tutti noi abbiamo un dovere di ringraziamento con la dottoressa Gioria, che ha fatto un lavoro straordinario, anche per questa I sessione.

La I sessione, al cui nome curioso "La rete e l'e-laboratorio della formazione per le tecniche legislative" mi sono permesso di aggiungere "conoscere per legiferare" di einaudiana memoria, aveva il compito di analizzare le proposte su percorsi formativi per la costruzione di una rete (soggetti ed agenzie) e di un e-laboratorio (materiale e virtuale) della formazione nelle tecniche legislative.

Anzitutto si è fatto un inventario, che sicuramente è ancora incompleto, ma grazie al quale siamo un po' tutti venuti fuori dalle catacombe ed ora siamo in linea, agenzie e gruppi di formazione (lo potete vedere già sul sito del Consiglio regionale del Piemonte) e, se qualcuno ancora non c'è, l'unica cosa che deve fare è dire: aggiungeteci.

Quindi la prima parte di raccolta dei dati, seppur sicuramente incompleta, è abbastanza soddisfacente.

Che cosa è venuto fuori? È venuto fuori un panorama molto variegato.

In secondo luogo noi dovevamo occuparci dei percorsi formativi ideali. In terzo luogo dovevamo tentare di formulare proposte concrete di formazione modulare standardizzata continua per le reti di attori ed elaboratori possibili.

Allora, abbiamo seguito un piano enunciato ieri, che seguiva alcune domande: chi deve formare? Chi

deve essere formato? Su cosa si deve formare? Come si deve formare? Quando si deve formare? Quanto costa questa formazione? Chi la deve pagare?

1. Chi deve formare? Come dicevo, dalla mappa attuale, molto variegata e complessa, se non articolata, dove ci sono Università, agenzie, Regioni ed organi legiferanti, è venuto fuori che la situazione un po' frammentata non è poi così male, nel senso che una pluralità di offerta può dare maggiore respiro sempre che - e questo l'hanno sottolineato tutti - vi sia una mappa generale di riferimento per sapere dove siamo collocati e il percorso che si sta facendo.

L'unica cosa che manca è un coordinamento e una mappa generale, e per questo c'è una proposta che poi tratteremo.

Una delle cose più difficili emersa nel tema "chi deve formare" è chi deve fare cosa, per chi, a chi.

Questo tema lo riprenderemo quando tratteremo il tema su che cosa si deve formare.

2. Chi deve essere formato? A questa seconda domanda la risposta generale è stata: tutti, a diversi livelli, con formazioni differenziate, che vadano da una molto ambiziosa di master a una più modesta di corsi di aggiornamento o di preparazione specifica. Si è molto parlato della formazione permanente come parte del lavoro di coloro che devono poi assistere all'attività legislativa. E la cosa importante è che non tutti devono essere formati in tutto. Anche qui, per questa ragione, è importante avere la mappa generale, per sapere chi deve fare cosa e quando.

3. Su che cosa si deve formare? Ovviamente questo era un punto caldo, lo sapevamo all'inizio, ed anche il risultato, più che caldo, è stato caldissimo. Tento di dare alcune idee della discussione. Vi sono percorsi professionali legati a funzioni che vi sono già o che si tenta di creare. Questo apre un discorso complesso di professionalità che ha un doppio filo: da un canto si richiede una maggiore professionalità, ma dall'altro canto - se ne accorgono anche coloro che formulano questa proposta - le funzioni che si stanno delineando non appartengono strettamente a delle professioni già esistenti e quindi qualche professione deve essere disegnata percorso facendo.

Se mi consentite l'immagine, questa idea mi fa ricordare una guaina: cioè la forma esterna è una tranquillissima guaina che dentro è piena di spada, e questa è anche la funzione della guaina.

Questo retroagisce su chi deve formare, perché se lo fanno le Università, bisogna chiarire se è un corso di laurea breve (come ci saranno ora corsi di tre anni), o un corso di dottorato (non pensate alle vecchie categorie, ma alle nuove che saranno di tre anni più due), o un corso post-laurea (di ulteriori due anni per chi ha già una laurea breve o un dottorato).

Non vi è dubbio che nella parte centrale della formazione vi deve essere una conoscenza approfondita del sistema giuridico, delle sue procedure e dei suoi rapporti interni, quindi logica e rapporti formali tra le norme. Ma non basta. Ci vogliono conoscenze di tipo sociale per valutare gli effetti, di tipo politico per seguire le scelte, di tipo documentale, economico. Ma non è una formazione generica, se non differenziata dei percorsi di formazione che abbiano un piano generale di sviluppo, ma che si differenzino per obiettivi.

Quindi si può formare non solo nella Facoltà di Giurisprudenza ma anche altrove. I dirigenti devono avere una formazione più generale e man mano, a seconda delle specializzazioni, più differenziata. L'unica citazione che farò è in omaggio all'ospite professor Karpen, che ha parlato di scienza della legislazione, analitica della legislazione, tattica della legislazione, questo è molto interessante perché è una procedura esterna, procedura interna della legislazione, tecnica vera e propria, valutazione ante e post. Per tutti è stato chiaro che l'uso delle nuove tecnologie non si pone come una materia differenziata ma come materia che fa parte di tutti i percorsi perché la si deve adoperare dappertutto, con riflessi quindi sull'organizzazione del lavoro.

Qualcuno dei relatori ha dato un'immagine che mi permetto di riportare: la formazione come una specie di marsupiale che contiene il mutamento di ciò che va a formare, quindi è una formazione che non solo tenta di dare un piano chiaro di ciò che sta accadendo, ma di ciò che deve anche accadere nei prossimi anni. Questa è la parte più difficile anche dei contenuti.

Per tutti è stato chiaro che in ogni modo parlare di legislazione, e quindi si è avanzata l'idea della scienza della legislazione, è un modo di ritagliare il mondo dal punto di vista della legislazione e quindi vedo che la cosa importante è l'atto legislativo, gli atti legislativi e le loro conseguenze, e queste loro conseguenze, cioè per l'atto legislativo come si arriva alla decisione e tutti i percorsi, e delle conseguenze, che cosa hanno a che fare con la vita dei cittadini di tutti i giorni. È un modo di vedere il mondo.

4. Si deve governare la complessità, una complessità sempre maggiore, come si deve formare? Qui sono venute fuori due tendenze: formazione analitica modulare o gestaltica o molare. Su quella analitica o modulare si dice: serve a seguire i percorsi, però perde quell'insieme che ha una formazione strutturale o gestaltica. L'idea è stata in definitiva che non sono incompatibili, e se si preferisce la formazione analitica modulare è semplicemente perché può essere monitorata molto meglio dell'altra. Quella molare può essere straordinaria ma non si sapranno mai i risultati fino a molto tempo dopo.

Oggi le tecniche consentono non solo la formazione in aula, ma anche la formazione a distanza, con seminari, con corsi lunghi; è venuto fuori che l'offerta di formazione è abbastanza differenziata e abbastanza completa, manca invece un rilevamento delle domande di formazione.

Questo può essere dovuto alle agenzie, alle Università, ma può essere dovuto anche al fatto che gli Enti non chiedono cose specifiche per questa formazione. Si auspica che vi sia anche una mappa delle domande di formazione.

5. Quanto costa questa formazione? Ci sono costi diretti e ci sono costi invisibili che hanno a che fare con trasferte, sostituzioni etc. etc.

Si è pensato che si possano condividere delle risorse sia tra le Regioni e in collegamento anche con le Camere. Più chiaro sarà il panorama delle richieste, più chiaro sarà il piano dei percorsi formativi ed anche i piani per le spese.

Chi la deve pagare? L'idea generale in Italia è che coloro che fanno formazione devono essere pagati (è chiarissimo per esempio nei dottorati dove ci sono delle borse); è una buona idea però è un'idea insufficiente e, diciamo la verità, non è l'idea più diffusa nel mondo.

Nelle altre parti del mondo quando uno si forma deve pagare. Il fatto di dover pagare da un canto dà un maggiore impegno a colui che lo fa. Mi consento una piccola pechegna (piccola storia) ho detto pechegna perché è successo in Argentina: in un master di scienza della legislazione che facciamo a Buenos Aires la Camera dei Deputati ha votato di darci 20 borse di studio, eravamo contentissimi per queste borse di studio, ma di 20 partecipanti ne sono rimasti 11 perché 9, quando hanno visto la mole di lavoro, l'impegno, la difficoltà, sono andati via.

Guardate, praticamente la Camera ha speso il 50 per cento in più di quello che ottiene, abbiamo perduto la metà delle borse.

Quindi è emerso in questa discussione che una certa quota di partecipazione o una parte del pagamento da parte di coloro che fanno formazione - che in definitiva è poi anche quello che beneficia, l'istituzione ma anche l'individuo - possa essere di grande aiuto ed anche di grande indipendenza da parte del funzionario che può dire: questa formazione a me pare così importante che la finanzia io o la finanzia parzialmente io.

6. Sul tema della formazione non vi sto a spazientare perché i temi sono veramente difficili. Noi abbiamo sempre questa idea che la formazione è insegnamento, mentre praticamente è il contrario, cioè la formazione è la liberazione delle migliori qualità ed abilità del formando (consentitemi questo... non so se è un neologismo) sempre che questa sia fatta in un quadro standard di riferimento, e per questa ragione si è parlato per esempio di una certificazione della qualità della formazione. Perché ci deve essere solo la certificazione delle qualità per le imprese private? Le imprese pubbliche non devono certificare anche la propria qualità? Anzi, pare che sia una delle idee più interessanti, ci sono le ISO 9000 in questo campo.

Tra l'altro questo consentirebbe di valutare, perché la formazione implica anche valutazione, una delle parti più difficili della valutazione, che è non solo la valutazione degli apprendimenti ma l'incorporazione degli apprendimenti, degli atteggiamenti e dei comportamenti che poi si portano sul posto di lavoro.

Questo non è facilissimo da valutare immediatamente ma si può valutare nel tempo, e questa è forse la parte più importante della formazione, perché, come dicevamo prima, questa è la parte nella quale la formazione porta dentro di sé il mutamento anche del quadro organizzativo del luogo dove si lavora.

Per questa ragione si è parlato di standard: ci deve essere una mappa di riferimento, un progetto di riferimento, abbiamo parlato di uno standard europeo. Ieri, col professor Karpen, abbiamo illustrato il fatto che stiamo cercando di collegarci con tutti gli enti di formazione, per lo meno a livello universitario, che ci sono in Europa e che stiamo dentro la EAL, l'associazione di legislazione europea, in una rete per condividere e trovare un percorso minimo di formazione.

Non è una cosa semplice ma la stiamo tentando, già siamo in collegamento con il Portogallo, il Belgio, la Spagna, Amburgo, Pisa, forse dimentico qualche altra Università.

L'idea è di creare uno standard sempre più diffuso e standard internazionali: standard europei e standard nazionali vanno benissimo, ma viviamo nel mondo, la globalizzazione esige che ci siano standard elettrici, e ci sono tutti gli standard ISO che consentono i collegamenti, standard documentari, e ci sono tutti gli standard Edifact. Diceva la professoressa Raveraira ieri che ci sia uno standard anche nelle tecnologie che si adoperano perché siano condivisibili, e tutto questo dovrebbe portare anche a degli standard formativi.

Risultato finale: è molto probabile, ma questa è una congettura, che ci siano anche come risultato degli standard legislativi, e questo non sarebbe tanto male in un mondo globalizzato affinché quando si passa da un Paese all'altro non si debba incominciare daccapo per fare una cosa elementare come prendere una pensione o pagare un affitto.

Proposte: le proposte che noi ci eravamo incaricati di fare le abbiamo fatte. In primo luogo, la creazione di una rete nazionale contenente tutti gli enti e le agenzie di formazione collegate in una rete virtuale e materiale. Questo si è cominciato a fare, abbiamo già la rete Ce.S.A.R., quindi può essere utilizzata, ma ciascuno di noi - e questo lo consentono le nuove tecnologie - può dare un valore aggregato a questa rete, in modo tale che si crei una specie di - consentitemi l'espressione - salvadanaio generale, nel quale ciascuno mette la propria moneta, che anche se piccola, con l'insieme fa un capitale di conoscenza che consente questa idea di conoscere per legiferare.

Non basta la creazione di questa rete, occorre anche un e-laboratorio montato su questa rete, un mondo di ricerca e di documentazione che aggiunga sempre conoscenza nel salvadanaio virtuale del quale abbiamo parlato prima. E per ultimo la creazione di un progetto strategico che parta dalle conclusioni date in questo seminario - questa sarebbe un po' una proposta di continuazione - perché tutto questo lavoro che si è fatto è veramente importante ma un po', come succede sempre nella vita, quello che finisce da una parte è l'inizio di un'altra, ed allora abbiamo pensato che si debba fare un progetto strategico che parta dalle conclusioni di questo seminario per costruire un percorso formativo ideale, differenziato, standardizzato quale mappa di riferimento permanente. È stato proposto che questa I Sessione costituisca il nucleo di partenza da me coordinato e che a partire dall'autunno lavori per completare i dati che ancora si stanno raccogliendo e formulare un piano concreto per il futuro.

Il relatore ha illustrato il Suo intervento con i seguenti lucidi.

La rete e l'e-laboratorio della formazione per le tecniche legislative

Conoscere per legiferare

Analizzare le proposte su percorsi formativi e per la costruzione di una rete (soggetti e agenzie) e di un e-laboratorio (materiale e virtuale) della formazione nelle tecniche legislative.

In primo luogo è stato fatto un inventario dell'esistente e nella sessione di domani si completerà questo quadro per quanto possa essere mai completato.

In secondo luogo sono stati previsti dei percorsi formativi ideali.

In terzo luogo si è tentato di dare una forma alle proposte concrete di formazione modulare standardizzata continua e alle reti di attori ed elaboratori possibili.

Per analizzare abbiamo trattato:

Chi deve formare?

Chi deve essere formato?

Su che cosa si deve formare?

Come si deve formare?

Quando si deve formare?

Quanto costa questa formazione?

Chi la deve pagare?

1. Chi deve formare:

Le Università, le Agenzie specializzate, le Scuole Speciali, gli Enti Legiferanti.

Dagli interventi è venuto fuori che la situazione un po' frammentata che vi oggi, non è poi così male. Vi è una pluralità di offerte, manca un coordinamento o una mappa generale, ma a questo tenta di porre rimedio con la creazione della rete ed un progetto strategico.

Chi deve fare cosa, per chi/a chi?

2. Chi deve essere formato?

La risposta generale è stata: tutti. A diversi livelli, con formazioni differenziate che vadano da una molto ambiziosa di Master ad una più modesta di corsi di aggiornamento o di preparazione specifica. Si è anche parlato di un piano di formazione permanente.

Non tutti devono essere formati in tutto.

3. Su che cosa si deve formare?

Come previsto questo è stato il tema più spinoso.

Da un canto vi sono i percorsi professionali legati a funzioni che vi sono già o che si tenta di creare. Ovviamente questo retroagisce su chi deve formare, perché se lo fanno le università bisogna chiarire se è un corso di laurea (breve) 3 anni. O un corso di dottorato (+ 2 anni) o un Post Laurea (+ 2 anni) o un dottorato.

E poi, nella facoltà di giurisprudenza o anche fuori.

Non vi è dubbio che nella parte centrale della formazione ci dev'essere una conoscenza approfondita del sistema giuridico, le sue procedure, i suoi rapporti interni. Quindi logica e rapporti formali tra le norme. Ma non basta. Ci vogliono conoscenze di tipo sociale, per valutare gli effetti, di tipo politico per seguire la scelta, di tipo documentale, economico... Ma non è una formazione generica se non differenziata: dei percorsi di formazione che abbiano un piano generale di sviluppo, ma che si differenzino per obiettivi. I dirigenti devono avere una formazione più generale e man mano, a seconda delle specializzazioni differenziare.

Karpen ha parlato di:

Scienza della legislazione

Analitica della legislazione

Tattica della legislazione (procedura esterna)

Procedura interna

Tecnica vera e propria

Valutazione ante e post.

L'uso delle nuove tecnologie è diffuso.

Organizzazione del lavoro.

E qui la figura di questa formazione marsupiale: perché è una formazione che contiene dentro il mutamento delle forme professionali che vanno formate.

È sempre un modo di ritagliare il mondo: la legislazione.

Governare la complessità

4. Come si deve formare?

Formazione analitica modulare o gestaltica molare?

La analitica modulare consente un monitoraggio permanente. Ma non sono incompatibili se vi è un collegamento tra i docenti. Si recupera il di più.

Formazione in aula, a distanza.

Seminari

Corsi lunghi.

Vi è un'offerta abbastanza differenziata. Manca un rilevamento chiaro delle domande.

Gli enti interessati dovrebbero fare delle richieste.

5. Quanto costa questa formazione?

Costi diretti.

Costi invisibili che hanno a che fare con trasferte, sostituzioni, etc.

Condivisione delle risorse: Tra le Regioni e in collegamento anche con le Camere.

Più chiaro il panorama delle richieste, più chiaro il piano dei percorsi formativi e la pianificazione della

spesa.

Chi la deve pagare?

E bene che vi siano borse e incentivi da parte degli Enti interessati, ma una cultura che paga per la propria formazione è più indipendente e crea maggiore impegno.

6. La formazione

Insegnamento, apprendimento, valutazione. Valutazione anche dei cambiamenti operati nella struttura nella quale si lavora.

Certificazione della qualità della formazione.

Verifica a freddo.

La formazione è la liberazione delle migliori qualità e abilità del "formando" in un quadro standard di riferimento.

7. Standard

Standard nella formazione nazionale. Ci dev'essere una mappa o progetto di riferimento.

Standard europeo. Principio di collegamento tra gli enti di formazione in una rete europea.

Standard internazionali: elettrici, documentali, formativi, ...Il risultato standard legislativi.

8. Proposte

1. La creazione di una rete nazionale contenente tutti gli enti e le agenzie di formazione collegate in una rete virtuale e materiale.

2. L'e-laboratorio montato su questa rete, sfrutta Cesar ma è un mondo di ricerca e documentazione che aggiunge ogni conoscenza ed ogni proposta nel salvadanaio virtuale che è l'insieme dei siti collegati.

3. La creazione di un progetto strategico che parta dalle conclusioni e i dati di questo Convegno per costruire un percorso formativo ideale, differenziato, standardizzato quale mappa di riferimento permanente. È stato proposto che questa prima sessione costituisca il nucleo di partenza, da me coordinato e che a partire dall'autunno si riunisca per completare i dati e formulare un piano concreto per il futuro.

SILVANA AMATI, Centro Studi Assemblee Regionali Ce.S.A.R. Presidente del Consiglio regionale delle Marche

La ringrazio, professore. Mi consenta di salutare ora i colleghi che sono presenti in aula, in particolare il collega Passaleva, che ho citato poco fa, che è Presidente del Consiglio regionale della Toscana, il collega Louven, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, la collega Ceruti, Presidente del Consiglio regionale della Emilia Romagna, che poi presiederà una Sessione nel pomeriggio. Sono stati con noi il collega Morandi della Lombardia oltre al Presidente Deorsola, Ho qui un messaggio dell'amico Borgomeo del Lazio.

Questo convegno effettivamente è stato considerato non solo in modo formale, ma in modo sostanziale un punto di sintesi sul lavoro compiuto dalla nostra Conferenza.

Passo ora la parola al professor Giuseppe Ugo Rescigno, coordinatore della II Sessione, professore dell'Università "La Sapienza" di Roma.

Giuseppe Ugo Rescigno - Coordinatore II Sessione

Ordinario di diritto pubblico - Facoltà di Giurisprudenza Università "La Sapienza" di Roma

Come era prevedibile in base al materiale preparatorio e come avevo preannunciato ieri mattina, la nostra sessione ha visto l'intrecciarsi ed il rincorrersi di quattro temi, più o meno collegati (qualcuno meno, qualcuno più). Essi sono: l'analisi di fattibilità (che può essere chiamata con altri nomi: vedremo), la semplificazione, i testi unici (o consolidamento: anche in questo caso c'è un problema di nomi), il disinquinamento del sistema.

Prima di entrare in ciascuno di questi temi vorrei riprendere quello che diceva all'inizio Martino, e cioè che è opportuno leggere i documenti preparatori predisposti e presentati in questo seminario. La parte più interessante e più ricca dei nostri lavori resta negli scritti: inevitabilmente essa non emergerà da questa mia sintesi, così come non è potuta emergere ieri dai lavori. Il numero delle comunicazioni era così ampio, il tempo così tiranno, tutti i relatori così rispettosi dei tempi stretti loro assegnati, che essi hanno potuto solo enunciare e descrivere schematicamente le esperienze, che invece vengono analiticamente ricostruite nei testi consegnati.

Si tratta di un difetto ricorrente in questo tipo di convegni, che non si riesce a superare. Il mio ideale, lo dico qui ancora una volta, è un convegno fatto di un giorno, o un pomeriggio, intorno ad un solo tema, con la possibilità di intervenire più volte con domande, chiarimenti, obiezioni, in vista di un risultato finale che dovrebbe essere la messa a punto rispetto al tema di un protocollo operativo. Questo protocollo non deve essere scritto immediatamente, anzi è probabile che ciò sia impossibile: vi sarà qualcuno che, sulla base dei lavori, viene incaricato di scriverlo. Deve trattarsi però di un protocollo che, secondo il corretto metodo scientifico, permette a chiunque abbia le conoscenze richieste di ripetere l'esperienza analizzata e giudicata degna di attenzione.

Nel nostro caso noi dovremmo mettere in grado chiunque lo voglia ed abbia il minimo di competenza necessaria di rifare l'esperienza di cui ciascuno di noi è portatore.

Questo mi pare l'obbiettivo di convegni quali il nostro, e da questo punto di vista registro che siamo molto lontani da esso. Ciononostante tutto ciò che è stato detto, e soprattutto tutto ciò che è stato consegnato per iscritto, è di grande importanza e resta di grande valore: sicuramente costituisce una base indispensabile per migliorare ed andare avanti.

Inaspettatamente è emerso dai lavori un tema trasversale, del quale vorrei dar conto perché, di un certo interesse. Un po' scherzosamente, ma riprendendo parole dette ieri, lo riassumo così: "tutto fatto in casa oppure con l'aiuto esterno"? È emersa cioè, neppure tanto sotterranea, una polemica da parte di alcuni i quali tenevano a sottolineare che ciò di cui parlavano l'avevano fatto tutto in casa, con le loro forze e le loro competenze, senza ricorrere né a professori universitari, né a istituti di ricerca, né a borsisti o contrattisti: non c'era alcun bisogno, e così hanno risparmiato costi notevoli ed hanno dimostrato di saper e poter fare.

Io vorrei bloccare sul nascere una polemica secondo me fuorviante se condotta in una direzione che porta a differenziazioni e divisioni inutili; vorrei invece prendere spunto da essa per ribadire alcuni punti fermi.

Anzitutto all'interno della istituzione vi deve essere un gruppo responsabile, che è capace ed ha i poteri per dialogare con i soggetti eventualmente coinvolti, in modo che appunto ci sia un interscambio e un dare e un ricevere.

Qualcuno ha sottolineato con molta forza (in particolare la relatrice dell'Emilia Romagna) il serrato dialogo che si era instaurato tra i funzionari incaricati di una certa operazione e i soggetti esterni che erano stati invitati a dare la loro collaborazione, ed il risultato originale prodotto da tale collaborazione. La cosa è stata confermata dal professor Maticena, dell'Università di Bologna, che era uno degli esperti che ha partecipato a tale esperienza: attraverso le sue parole abbiamo visto che proprio questo dialogo serrato ha consentito di mettere a fuoco problemi ed aspetti che né l'una né l'altra componente, isolatamente, aveva visto (con un lavoro molto lungo: si è parlato di 200 ore di confronto, che non sono davvero poca cosa, a conferma di quanto lungo e serrato sia stato questo confronto).

Questa necessità di confronto tra un gruppo interno e gli esperti esterni (se vi sono) mi pare comunque un punto fermo.

Il secondo punto fermo mi pare questo. Alla fine di ogni analisi, anche quando ci si rivolge all'aiuto di esperti esterni, ci deve essere una ricaduta solida e stabile all'interno: la conoscenza acquisita cioè deve diventare patrimonio della struttura; in caso contrario, come è ovvio, una volta che gli esterni vanno via e l'aiuto viene meno, l'organizzazione ritorna nello stato di impotenza in cui versava precedentemente. Quanto poi alla scelta se operare solo con forze interne o anche con aiuti dall'esterno, a me pare un problema banale, nel senso che va deciso volta per volta in base ad una serie di valutazioni che non si possono fare in astratto: tutto dipende dalla qualità e quantità di risorse interne di cui dispone l'ente; se non le ha, è inutile porsi problemi insolubili.

La scelta dipende anche dal tipo di problema affrontato: se è un problema particolarmente complesso, del tutto nuovo, è inevitabile rivolgersi all'esterno. Anche il tempo a disposizione è un elemento decisivo: se

l'analisi va fatta in poco o con molto tempo; quanto tempo l'istituzione è disposta ad attendere in vista di un certo risultato.

Un altro punto è emerso implicitamente ieri, che credo sia presente in tutte le sessioni e che comunque è stato trattato da Martino nella sua relazione. Qualche intervento ha sottolineato il processo di formazione professionale che avviene attraverso il fare. Mi pare la cosa più importante; la conclusione che emergeva esplicitamente o implicitamente in molti interventi era: abbiamo veramente imparato qualcosa perché l'abbiamo fatta. È un po' come imparare a nuotare: come è noto, salvo qualche informazione di base iniziale, il modo migliore di imparare a nuotare è cominciare a farlo e poi via via perfezionarsi.

Passo ora a trattare dei temi affrontati durante la sessione.

Comincio con la fattibilità. Qui c'è anzitutto un problema di nomi molto interessante. Maticena nella sua relazione, volendo parlare di quella cosa che noi chiamiamo fattibilità, usava nomi del tutto diversi, ed in particolare termini anglosassoni. La cosa buffa è che quando usava la parola fattibilità aggiungeva, quasi scusandosi, che nell'usare tale parola si atteneva al linguaggio dei giuristi (diverso dal suo). La cosa buffa è che non è vero che la parola fattibilità sia propria del linguaggio dei giuristi. Si tratta di una invenzione di alcuni giuristi i quali, dovendo parlare di una cosa che non fa parte del diritto, si inventarono questa parola (mi riferisco in particolare alla relazione della Commissione Barettoni Arleri del 1980) riprendendola dal linguaggio degli architetti e degli urbanisti.

Questa osservazione mi serve per auspicare che progressivamente il problema del linguaggio in questo campo si risolva, in modo tale che esperti di diverse discipline che debbono collaborare tra loro usino le stesse parole nel riferirsi alla medesima cosa.

Probabilmente la questione del linguaggio nasconde due aspetti. Uno, banale, è di tipo convenzionale: mettiamoci d'accordo su quale parola usare quando vogliamo riferirci alla stessa cosa. Il secondo aspetto invece rimanda alla sostanza delle cose: la diversità di parole tra esperti di diverse discipline esprime il diverso modo di organizzare e vedere la realtà: il problema del confronto tra i diversi linguaggi di esperti in discipline diverse diventa enormemente più complicato.

Maticena sottolineava un punto che non viene contestato da nessuno e che del resto è difficilmente contestabile: non può esistere una analisi ex ante se non esiste anche una analisi ex post, le due cose sono strettamente condizionate l'una con l'altra. Per conseguenza, quando si parla di fattibilità, la distinzione tra analisi ex ante ed analisi ex post è una distinzione a fini espositivi oppure per rispettare il principio di divisione del lavoro (nel senso che vi sono alcuni che si occupano di una cosa, ed altri di un'altra), ma concettualmente e operativamente fattibilità ed analisi ex post sono due cose che si intrecciano.

Questo mi pare un punto fondamentale: se le Regioni, come sembra, vogliono incamminarsi su questa strada (e vi sono già tentativi e sperimentazioni, mature ormai per tradursi in meccanismi istituzionali, in routine), a mio avviso non dovrebbero impiantare l'una (l'analisi di fattibilità) senza l'altra (l'analisi della attuazione).

Perché allora oggi è ancora possibile parlare dell'una, come qui si è fatto, senza parlare dell'altra? perché siamo ancora a livello sperimentale, perché si fanno dei tentativi pilota, e naturalmente la divisione del lavoro comporta che le persone ed i gruppi organizzati in uffici non possano fare contemporaneamente più cose distinte, anche se strettamente intrecciate. È per questa ragione che oggi è ancora possibile fare sperimentazioni in un campo senza sperimentare nell'altro, e parlare di una cosa (la fattibilità) senza parlare dell'altra (l'analisi ex post).

Però, nel momento in cui si decide di passare dallo studio, dalla sperimentazione, alla pratica istituzionale, allora a mio avviso è necessario che i politici decidano di impiantare tutte e due le cose parallelamente (il che naturalmente non è affatto facile).

Ritornando alle comunicazioni relative a questo punto (quello della fattibilità), vorrei riproporre qui alcune domande stimulate da esse. Confrontando i due diversi punti di vista emersi rispetto all'esperienza dell'Emilia Romagna, quello del prof. Maticena e quello della funzionaria della Regione intervenuta, una prima domanda riguarda la collocazione temporale della analisi di fattibilità: quando essa va fatta?

Una seconda domanda riguarda uno strumento di cui da tempo non sentivo più parlare, e cioè la checklist. Non ho visto la checklist di cui si parlava a proposito dell'Emilia Romagna. La domanda che mi pongo è questa: quanto è complessa tale checklist, quante sono le domande che essa contiene?

Inoltre: la risposta alla checklist è obbligatoria per ogni progetto di legge o solo per alcuni? se solo per alcuni, chi decide quali sì e quali no: il Presidente del Consiglio regionale, la Giunta? Queste sono alcune delle domande che vorrei porre, perché a mio avviso l'obiettivo ideale degli studi e delle analisi, come

ho già detto, resta quello per cui diventa possibile ad altri ripetere l'esperienza, passo dopo passo, e verificarla.

È stata riproposta, in particolare dalla Regione Lombardia, la tecnica delle schede (già sperimentata in altre regioni, ad es. in Toscana).

Anche rispetto a questo tipo di esperienza sarebbe necessario poter rispondere a domande specifiche ed accurate. Ad es.: qual è il contenuto delle questioni esaminate in tali schede? in che momento e da chi vengono redatte? a chi vengono inviate? quale il risultato? se ad es. la scheda si conclude con un giudizio negativo rispetto ad un determinato aspetto del progetto di legge, che succede? si tratta semplicemente di un consiglio fornito ai politici, o si produce un qualche effetto giuridicamente valutabile?

È stato riproposto (cosa molto interessante) il dossier della legge: una antica proposta avanzata addirittura nel convegno della Regione Toscana del 1983. Ne ha parlato Della Guardia della Valle d'Aosta. In questo dossier che accompagna il progetto di legge sono contenuti tutti i documenti pertinenti che aiutano nella lettura e comprensione del progetto, compresi i grafici. La cosa mi piace moltissimo, anche perché, come giurista, avverto il parallelo col fascicolo processuale, che sta appunto a garanzia del contraddittorio, della certezza, della completezza. Il dossier della legge risponde a ragioni analoghe per quanto attiene al farsi di un progetto, agli studi preparatori, alle audizioni, ai pareri, alle analisi compiute, e così via.

Infine sulla fattibilità è emerso e poi scomparso un punto di grande importanza, che non può essere eluso: chi ha il compito di svolgere questa analisi preventiva, la Giunta, il Consiglio, oppure una struttura che serve ambedue le istituzioni? Si tratta di un punto politicamente delicato, rispetto al quale è emersa la domanda ma non sono state date risposte. Richiamo il problema perché comunque andrà affrontato. Resto del parere, espresso da molti anni, che in un regime democratico, nel quale è costituzionalmente garantita la distinzione tra legislativo ed esecutivo, è inevitabile che l'una e l'altra istituzione abbia uffici di propria fiducia e che ciascuno possa rivedere ciò che fa l'altro. Si ha così certamente un aggravio di costi, poiché si avranno duplicazioni di uffici, ma si tratta di una duplicazione richiesta dal meccanismo di una democrazia. Si tratta però di una mia opinione, non di un tesi che sia emersa ieri nel dibattito. Sui testi unici sono emersi alcuni punti che vanno sottolineati. Da un lato molti hanno indicato nelle riforme introdotte dalle varie leggi Bassanini, e dagli atti successivi e conseguenti, una occasione che non va perduta per riorganizzare la legislazione regionale: la introduzione di nuove competenze comporta la necessità di rivedere tutte le vecchie. Dall'altro lato però veniva sottolineato da altri che lo stato transitorio in cui si versa impedisce per ora questa riorganizzazione, che diventerà possibile solo a trasferimenti conclusi.

Ieri è emerso un problema che non è solo di nomi ma di sostanza. Negli interventi ho riscontrato le seguenti tre espressioni: "testi unici coordinati"; "testi unici innovativi"; "consolidamento". Non so se con queste tre espressioni riusciamo a comunicare tra noi oppure complichiamo il tutto.

Mi pare di aver capito questo (ma non sono sicuro; si tratta comunque di un punto da approfondire).

"Consolidamento" (che è chiaramente una parola ricalcata sull'inglese consolidation) è una parola generica che indica semplicemente il risultato finale, ma non indica lo strumento mediante il quale esso viene raggiunto (potrebbe essere una comune legge che consolida, riunifica in un unico testo molte leggi precedenti: nel linguaggio giuridico italiano, questa legge non viene chiamata testo unico).

"Testo unico coordinato" sembra sovrapporre due cose indipendenti. La prima riguarda l'autorità che decide ed approva il testo unico: questa autorità è l'esecutivo, e dunque il testo unico a livello regionale comunque non ha forza di legge. Qualcuno potrebbe dire che esso, in forza della gerarchia, vincola gli impiegati della regione: io dubito della correttezza di una tale risposta, perché la gerarchia non esime gli impiegati dall'obbedienza alle leggi, e dunque il testo unico deliberato dall'esecutivo ma senza forza di legge non vincola gli impiegati se difforme rispetto alle precedenti leggi riunificate. Un tale testo unico non ha valore giuridico ed al più è un utile strumento di lavoro (sempre che riproduca esattamente le precedenti leggi).

A questo primo aspetto se ne sovrappone un altro, richiamato dalla parola "coordinati". Questa parola a sua volta copre due cose profondamente diverse. La prima, banale, consiste nella riorganizzazione grafica delle disposizioni, senza apportare nessun'altra modificazione. Mediante questa nuova dislocazione delle disposizioni si cerca di ottenere un testo unico meglio organizzato rispetto ai distinti testi precedenti. Ma, se ho ben capito, mediante il coordinamento talvolta si vuole qualcosa di più: non

solo una diversa disposizione grafica delle disposizioni, ma anche l'inserzione di modifiche soltanto formali, si dice, che non cambiano il contenuto normativo delle disposizioni, ma la loro scrittura. Questa seconda però è una operazione delicatissima, anzitutto perché la linea di distinzione tra ciò che è mero coordinamento e ciò che non lo è non esiste, ed in secondo luogo perché comunque vengono cambiati i testi.

I testi unici innovativi invece, a livello regionale, sono vere e proprie leggi nuove, che riunificano precedenti leggi distinte. Al più (e questo è un tema che andrebbe sviluppato con molta attenzione) alcuni hanno proposto ed altri hanno ricordato modifiche ai regolamenti consiliari, tali da permettere la approvazione di queste leggi che contengono testi unici innovativi con maggiore celerità rispetto alle comuni leggi. Su questo aspetto vale la pena di richiamare l'attenzione perché questa possibilità favorisce la loro adozione.

Alcuni hanno fatto notare (ad es. Rizzo della Regione Liguria) che molte volte non si usa l'espressione "testi unici innovativi", anche se nella sostanza alcune leggi fanno proprio questo, e cioè riunificare in una sola legge molte leggi parziali distinte (Rizzo ricordava la nuova legge della Liguria sull'ambiente che con 120 articoli disciplina la materia, abrogando nel contempo diecine di leggi precedenti).

È emerso poi il tema di come conservare i testi unici. Sono molto sospettoso verso prescrizioni al legislatore, che dovrebbero garantire il risultato anche se non c'è volontà politica da parte sua.

Io ricordo qui la tragicommedia che la Costituzione ha involontariamente permesso proprio con una norma del genere. La disposizione per cui le leggi vanno approvate articolo per articolo e con votazione finale (disposizione che è chiaramente una norma di garanzia sia per quanto riguarda le minoranze sia per quanto riguarda la buona redazione dei testi) ha provocato la proliferazione di leggi mostruose, composte da 4 o 5 articoli ciascuno dei quali ha centinaia di commi. Si tratta di una presa in giro dal punto di vista della tecnica redazionale, ma tale risultato è dovuto proprio a quella norma costituzionale. Quindi, come si conservano i testi unici? Semplicemente attraverso un dialogo fruttuoso tra tecnici e politici che si impegnano a mantenerli, una volta approvati. E lo strumento? la modificazione espressa testuale, soprattutto oggi che, mediante gli elaboratori elettronici, è possibile avere in linea in tempo reale i testi aggiornati. Se le modificazioni sono sempre testuali, gli utenti vedranno sempre un solo testo unico in vigore rispetto a quell'oggetto specifico.

La semplificazione è stata oggetto di qualche interessante contributo. Ripeto qui che la semplificazione non si ottiene col linguaggio ma cambiando effettivamente la realtà, resa più semplice. Sotto questo aspetto è da valutare positivamente l'esperienza di quelle Regioni, che, approfittando delle leggi Bassanini, hanno ad esempio semplificato i collegi, ora eliminandoli ora diminuendo il numero dei partecipanti. È un risultato da non sottovalutare: col tempo, in nome del pluralismo, i collegi si sono moltiplicati in modo impressionante ed il numero dei partecipanti è cresciuto a dismisura, con risultati disastrosi sul piano della efficienza.

Quando si parla di semplificazione però si dovrebbe riuscire a catturare anzitutto gli aspetti più gravi. Faccio solo un esempio. Qual è uno degli aspetti della p.a. che maggiormente danneggia gli imprenditori (le loro giuste esigenze, quando sono giuste, come pure accade)? Il fatto che la p.a. è un pessimo pagatore, approfitta della sua forza, ed in particolare del fatto che conviene aspettare piuttosto che fare causa, e, quando serve, rimanda i pagamenti (da assessore alle finanze del Comune di Modena ho imparato bene questo trucco: se c'erano problemi di cassa, il ragioniere capo proponeva di rinviare di un mese o anche più i pagamenti ai creditori). Sarebbe una straordinaria semplificazione, per l'attività economica, se la p.a. divenisse un debitore rigoroso.

In realtà nel dibattito di ieri per semplificazione si è quasi sempre inteso la riduzione del numero degli atti normativi, che è pur sempre un'ottima cosa. Ad es. la dott. Palmirani del Cirfid, nell'illustrare il progetto Norma, ci informava che l'Università di Bologna ed il Comune di Bologna hanno ridotto drasticamente il numero dei propri atti normativi, e sottolineava che in questa operazione, che esige una attenta riflessione, sono stati scoperti e corretti casi di errori, di disarmonia, e simili, cosicché con la riduzione si è avuta anche una migliore armonizzazione degli atti normativi.

Altre volte semplificazione vuol dire semplicemente testi unici. I testi unici sono certo una buona cosa, ma non mi pare che la gente comune, quando sente parlare di semplificazione, abbia di mira questo risultato: la gente comune si aspetta ben altro.

Per quanto riguarda il disinquinamento, il problema sembra divenuto semplice e banale. Sono ormai più di tre le regioni che hanno proceduto o stanno procedendo al disinquinamento, in vari modi. Ad es. la

dott. Gallinaro della Regione Veneto ci informava che l'ultima legge finanziaria era stata l'occasione per abrogare in modo espresso 120 leggi che in realtà erano già state abrogate tacitamente o si erano esaurite. In tal caso non è stata preparata una apposita legge di disinquinamento, ma si è approfittato di una legge ordinaria (sia pure con le caratteristiche peculiari della legge finanziaria, che come è noto si presta a raccogliere molte disposizioni disparate) per infilare al suo interno 120 abrogazioni espresse.

Del pari sembra che l'approvazione di testi unici incontri sempre minori difficoltà. Rutigliani della Regione Puglia ci informa che a giorni la Giunta regionale dovrebbe approvare un progetto di testo unico sulla formazione professionale, materia nella quale come è noto si sono stratificate miriadi di leggi e leggine: con questo progetto verrebbero abrogate 25 leggi precedenti e 30 articoli sparpagliati in altre leggi, con un evidente disinquinamento e semplificazione.

Mi pare cioè che ormai su questo tema si tratti solo di buona volontà dei tecnici e dei politici. È da sperare che tra breve questo tema scompaia dai nostri convegni, perché ormai il disinquinamento del sistema normativo e la manutenzione di testi unici sono divenuti routine.

Nella stessa direzione dovrebbe agire il Parlamento nazionale. Sulla carta esiste oggi un nucleo che dovrebbe occuparsi istituzionalmente della cosa (art. 3 della l. 50/99, che istituisce presso la presidenza del Consiglio un Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure). Poiché conosco uno dei funzionari assegnati a questo nucleo ho scoperto che oggi sono in quattro e non sanno bene che cosa debbono fare. Io suggerisco loro, sperando che diventino un poco più numerosi, di mettere in cantiere come primo compito quello di disinquinare il sistema, e cioè di predisporre una legge (o più leggi per materia) che in allegato contengano tutte le leggi formalmente in vigore ma in realtà o abrogate tacitamente o esaurite.

Qual è la conclusione più importante da trarre dalla discussione di ieri? È il bisogno di riorganizzare l'intero sistema normativo come premessa e come mezzo per riflettere sistematicamente sui suoi contenuti. Non è il dato esteriore che conta, e cioè il fatto che si scrivano atti normativi di minor numero, testi unici, e così via. Questo è semplicemente l'occasione ed il mezzo per riflettere sui contenuti del sistema normativo. È bene che funzionari e politici si fermino un attimo e dicano a se stessi: abbiamo accumulato nel tempo una massa enorme di disposizioni, riflettiamo su quello che abbiamo fatto e riorganizziamo il tutto razionalmente, come nuova base di partenza per il futuro. Questo mi pare il senso principale di questa seconda sessione.

Silvana Amati,

Centro Studi Assemblee Regionali Ce.S.A.R. Presidente del Consiglio regionale delle Marche

Nel dare la parola al dottor Alessandro Palanza, del servizio studi Camera dei Deputati, coordinatore della III Sessione, ricordo a tutti, anche per dar modo poi di poter svolgere il dibattito e di dare un seguito organico ai lavori, che dovremmo cercare di contenere forse di più i tempi in modo da potere ridurre quel ritardo che abbiamo, nella non semplificazione, realizzato. Prego dottor Palanza.

Alessandro Palanza - Coordinatore III Sessione

Capo servizio studi della Camera dei deputati

La III sessione sull'attuazione della legge Bassanini tra Stato e regioni, è stata molto vivace e molto intensa.

Non so se siamo riusciti a fondere le prospettive di chi riferiva sulle esperienze di Parlamento e Governo a livello nazionale e di chi parlava nella ottica regionale. Abbiamo constatato, però, una serie di raccordi tra problemi comuni e c'è stato un vivissimo interesse reciproco.

Rispetto alle conclusioni tratte da Rescigno poco fa, nella nostra sessione la questione è stata affrontata da un punto di vista diverso: piuttosto che esaminare il sistema normativo così come si è consolidato nel tempo, abbiamo considerato il modo in cui, in questo momento, si producono le leggi, quali sono i problemi reali che emergono nel processo legislativo per come esso si svolge oggi, per il tipo di leggi che prevale in questa fase. Per questo abbiamo scelto il caso più emblematico di questa fase, la legge Bassanini. Tutte le amministrazioni e istituzioni rappresentate in questo seminario sono infatti interessate inevitabilmente dai processi normativi che scaturiscono dall'attuazione della legge Bassanini.

Dietro alla ragione pratica di questa scelta, c'è però anche l'assunto teorico che vogliamo dimostrare a

proposito del tema di questo seminario, dedicato a fare il punto sullo stato delle tecniche legislative: la legislazione non è affatto una categoria omogenea e non richiede affatto in tutti i casi le stesse modalità di supporto tecnico. Anzi, i problemi organizzativi di metodo e di tecnica legislativa variano in relazione all'ambiente istituzionale e politico, alle condizioni determinate dagli stati di necessità, dall'energia, dalla fantasia che alimentano la politica, e dunque in relazione alla tipologia di leggi che tutti questi elementi determinano.

Nelle leggi, infatti, si esprime innanzitutto la politica, che cerca le strade per la realizzazione dei suoi progetti. La politica, però, non è un libero strumento di invenzione del futuro. È invece dominata dagli stati di necessità, da tutta una serie di fattori e di elementi, che condizionano profondamente il processo decisionale.

In questo quadro le tecniche legislative, la formazione professionale per gli operatori, l'organizzazione delle amministrazioni che sostengono il processo legislativo, devono fare i conti con una realtà storica, che cambia in modo radicale e profondo e richiede un costante aggiornamento. Non bisogna invece procedere come se le tecniche legislative fossero un campo a sé, che si coltiva a prescindere dal tipo di leggi che si fanno e dei problemi effettivi che esse pongono.

Nel corso della sessione, Giuseppe Castiglia, capo del Servizio di segreteria del Senato, ricordava che abbiamo vissuto in Parlamento veri e propri cicli storici, profondamente differenziati per il tipo di produzione legislativa, per le sue forme e per i suoi contenuti. Negli anni '70 e '80 prevale la produzione legislativa dominata dalle Commissioni permanenti della Camera e del Senato. Le "leggine" sono solo una parte minore di questa produzione. Prevalgono le grandi riforme organiche dello stato sociale. Si tratta tuttavia di una legislazione fortemente settoriale, forse poco attenta a valori di politica generale come le compatibilità di bilancio. Nella ultima parte di quel periodo si sviluppa il fenomeno dei decreti legge reiterati, caratterizzati da una legislazione frammentaria, costituita da modifiche in gran parte puntuali al corpo legislativo preesistente.

Al termine della fase dei decreti legge esplode il fenomeno delle grandi leggi delega.

I fenomeni che caratterizzano ciascuna di queste diverse fasi sono determinati da fattori di ordine istituzionale e politico, veri e propri vincoli che portano il sistema a funzionare in un modo determinato, rispondendo ad alcuni problemi e creandone degli altri.

La fase delle grandi deleghe è per il momento l'ultima. Dietro di essa, come principale fattore trainante, si intravedono potenti vincoli esterni di carattere sovranazionale, che impongono forme rapide di modernizzazione secondo indirizzi di tipo generale, trasversali rispetto ai settori (risanamento finanziario, privatizzazioni, riforme amministrative etc.). La legislazione per delega dà a questi problemi una risposta positiva, ma al tempo stesso crea problemi ulteriori.

Se posso riassumere il senso complessivo della nostra discussione su questo punto, mi pare che la idea prevalente, circa l'attuazione di una grande legge delega come la legge Bassanini, sia quella di un processo ampio e difficile da gestire, certamente imperfetto, ma al tempo stesso carico di contenuti reali, di un'energia politica potente e di obiettivi largamente condivisi, anche oltre la maggioranza di Governo. Le grandi deleghe producono tipi di legislazione fortemente differenziata quanto a contenuti e a modelli organizzativi. La relazione da me svolta nella prima parte di questo seminario, si è concentrata nel tentativo di definire la legge Bassanini tra le nuove forme di "legislazione complessa". La legislazione complessa viene definita, nei rapporti sulla legislazione del Servizio studi della Camera, come insieme di atti normativi e non normativi, di diverso rango e natura, collegati da una finalità di politica generale, che si organizzano in modo differenziato intorno alla finalità specifica che caratterizza ciascun tipo di legge.

Nel corso della sessione, Enzo Santantonio, per rappresentare la legislazione complessa, ha proposto il passaggio dalla famosa definizione di Rescigno di "catena normativa" - che porta all'idea di un convoglio, di una successione di atti ordinati - alla immagine di una stazione ferroviaria o meglio di una stazione di trasporto intermodale, da dove contemporaneamente partono aerei, treni, navi e dove bisogna regolare il traffico che va in ogni direzione con mezzi diversi.

In questo tipo di situazione i rapporti che normalmente regolano il funzionamento del sistema (prima l'enunciazione dei valori, dei fini e dei contenuti, poi le procedure) si invertono.

Nelle forme di legislazione complessa, la sequenza si apre con una grande legge programmatica che è essenzialmente fatta di procedure. Nell'intervento di un rappresentante di una esperienza regionale, per questo tipo di leggi è stata usata un'altra interessante espressione: "legge madre". La legge madre non ha

un contenuto suo proprio, ma delinea alcune grandi finalità, dei poteri e dei percorsi. Come diceva benissimo Castiglia, la legge in questo caso diventa essenzialmente la prefigurazione di un percorso che costruirà successivamente i suoi contenuti.

Di conseguenza le procedure di questo percorso determinano il tipo di contenuti e la distribuzione di potere che, in ordine ad essa, si realizza tra gli organi costituzionali, secondo un quadro aggiuntivo e ulteriore rispetto a quello previsto dalla Costituzione. Si tratta dunque di procedure specializzate e differenziate in relazione al contenuto di ciascuna di queste grandi leggi. Per effetto di queste leggi le Camere, il Governo nelle sue diverse articolazioni, le Regioni, il Consiglio di Stato, la Conferenza Stato-Regioni e altri organi si inseriscono nel processo decisionale secondo un ordine che è carico di significati e di conseguenze. Il processo decisionale si articola e si sviluppa lungo percorsi differenziati per ciascun argomento e lungo la strada contenuti e procedure interagiscono tra loro condizionandosi profondamente. Durante la sessione, la prima relazione di Giuseppe Castiglia ha descritto una serie di problemi manifestatisi in Parlamento. Forse il più significativo, ai fini di questa relazione conclusiva, è il problema dell'ordine dei pareri previsti dalle diverse procedure di formazione degli atti normativi della legge Bassanini. In particolare la posizione del parere delle Camere rispetto agli altri organismi che intervengono: Consiglio di Stato, Conferenza Stato-Regioni e così via.

Se si escludono i sindacati, tutti e tre questi soggetti, le Camere, il Consiglio di Stato e la Conferenza Stato-Regioni, avevano ragioni diverse ed ottime per sostenere che dovevano essere gli ultimi a pronunciarsi sul testo finale, in modo da conoscere la posizione espressa da tutti gli altri.

Quindi, mascherato dentro una questione procedurale secondaria, si è posto il problema della posizione costituzionale del Parlamento nel processo di formazione della decisione sostanziale (dato che la legge organizzativa iniziale si limita a definire procedure e finalità). Castiglia ci ha spiegato come alla fine il Parlamento abbia fatto valere tutto il peso derivante dall'essere il dante causa nel processo di formazione della decisione. Il Parlamento è infatti l'organo che ha il potere di conferire compiti normativi ad altri soggetti. Il Parlamento ha dunque sostenuto di avere il dovere costituzionale di assumere una posizione di controllo finale per verificare se il testo conclusivo sia conforme all'indirizzo iniziale tracciato dal Parlamento.

Secondo le valutazioni espresse nel corso della sessione, la questione ha dato luogo a diverse prese di posizione tra Camere e Governo, con discussioni più o meno sotterranee all'interno degli altri organi, come il Consiglio di Stato. Vi sono state prime risposte a favore del Parlamento con soluzioni forse ancora insufficienti e provvisorie. Forse non basterà la prassi a definire passaggi che sono divenuti determinanti rispetto alla effettiva distribuzione dei poteri. Infatti si stanno studiando nuove successioni di scadenze per la espressione dei diversi pareri nelle leggi di delega o di delegificazione in corso di formazione. Accanto e parallelamente, si profilano modifiche ulteriori dei regolamenti parlamentari per rafforzare le procedure per la espressione dei pareri sugli atti normativi del governo.

Un altro problema che le relazioni hanno approfondito è il rapporto tra Commissioni bicamerali e Commissioni permanenti in seno a ciascuna Camera, a proposito del fatto che i pareri parlamentari su gran parte degli atti normativi derivati dalla legge Bassanini sono stati affidati dalla legge stessa ad una Commissione bicamerale (la Commissione Cerulli Irelli). Una delega generale, che contiene solo grandi finalità e procedure, che lascia poi la sostanza delle decisioni nei diversi settori agli atti normativi successivi, attribuisce al parere parlamentare su questi atti una enorme importanza e non può non impattare sul sistema delle competenze delle Commissioni parlamentari. Il sistema delle Commissioni permanenti, è stato giustamente rilevato, è un sistema unitario al quale partecipano tutti i parlamentari. La Commissione bicamerale è invece un organo separato, che anche fisicamente si riunisce in una sede diversa. Non vi è la possibilità, per i deputati e senatori che non ne fanno parte, di partecipare ai lavori senza diritto di voto, come avviene per le commissioni permanenti. Non vi è, almeno inizialmente, la possibilità per le commissioni permanenti di concorrere attraverso i pareri, come avviene nel procedimento legislativo. Si crea, dunque, una difficoltà aggiuntiva che incide sul modo unitario di funzionare di ciascuna Camera, garantito dalla libera circolazione dei membri in tutte le commissioni che trattino questioni di loro interesse.

Anche in questo caso gli organi parlamentari hanno reagito e trovato la via per ridurre progressivamente le difficoltà che si creavano. Si sono introdotte nuove prassi grazie a soluzioni interpretative dei Presidenti delle Camere, che hanno, almeno in parte, adattato il regime delle Commissioni bicamerali alle nuove circostanze.

Qual è il nodo che sta alle spalle di questo problema procedurale apparentemente minore? Non è solo un problema di funzionamento del Parlamento, che è pure un dato importante. È un problema più rilevante ed ha a che fare con la ragione d'essere fondamentale della nascita di queste forme di legislazione complessa nel nostro paese.

In Italia si manifesta una particolare difficoltà a sviluppare forme di politica generale senza una forte procedimentalizzazione e organizzazione. Organi e procedure sono concepiti allo scopo e per la necessità di costruire una politica nella quale le finalità di carattere generale prevalgano su istanze di tipo settoriale. In questo quadro le istanze di politica settoriale, ciascuna di per sé motivata, esprime una logica parziale che deve subordinarsi alla esigenza di costruire in modo democratico ed armonioso un indirizzo generale di governo.

Nella Commissione bicamerale costituita per il parere parlamentare sui decreti attuativi delle leggi Bassanini si è dunque voluta rappresentare un'esigenza valida, che è quella di mantenere questo processo in mano ad un organo parlamentare che potesse riunificarlo e considerarlo nel suo complesso. Ciò ha determinato conflitti e conseguenze non sempre positive. Per esempio, ha separato l'attuazione della legge Bassanini dal processo legislativo ordinario, determinando problemi di partecipazione, di consapevolezza, di consenso - e quindi anche di contrasto - tra norme contenute nella legislazione parlamentare successiva e quelle delegate.

I diversi aspetti della questione sono stati solo parzialmente bilanciati attraverso nuove prassi parlamentari che tendono a creare intorno alla Commissione bicamerale un sistema unitario, nel quale tutti i parlamentari possano concorrere alle valutazioni più importanti dal punto di vista dei diversi settori, senza intaccare la esistenza di una sede unitaria per l'espressione del parere finale. Il problema è tuttavia ancora aperto e si prospetta la possibilità di una ulteriore riforma delle procedure e della stessa struttura delle Commissioni permanenti, che le adegui ai nuovi tipi di leggi.

La relazione di Carlo Malinconico, Capo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, ha illustrato con grande efficacia l'enorme quantità di questioni che si pongono all'interno del Governo, come organizzatore dei processi di attuazione delle grandi deleghe di carattere generale, come la legge Bassanini.

Al centro della relazione di Malinconico sono state proprio le esigenze di costruzione di una politica generale all'interno del Governo. Il suo intervento ha manifestato tutta la grande tensione che si accumula in un organo centrale come la Presidenza del Consiglio alla guida di processi così vasti. Dietro alle leggi Bassanini e alle altre grandi deleghe recenti c'è un governo che viene dopo le elezioni maggioritarie, un governo che ha vinto le elezioni e sente di potere o dovere attuare un programma che è stato approvato in sede elettorale. A prescindere da giudizi di valore che non ci spettano, si tratta di un governo che tende a valorizzare finalità di politica generale da realizzare secondo una logica unitaria. La sessione ha quindi esplorato le difficoltà organizzative, entro la compagine governativa, di grandi procedimenti che tendono a realizzare una politica generale, ma necessariamente subiscono tutte le tensioni e le contraddizioni di una articolazione ministeriale e politica fortemente frazionata.

La legge Bassanini è un esempio di legge che tende a procedimentalizzare una linea di politica generale. La elevata procedimentalizzazione è una caratteristica italiana, che si manifesta ogni volta che si vuole contrastare la tradizionale prevalenza in Italia delle ragioni parziali, settoriali e particolari.

D'altra parte, una politica generale di questo genere non può essere una politica generale dirigista o autoritaria.

La esigenza di orchestrare voci diverse, di riportarle a consenso e ad intesa, è la prima necessità sulla quale si misura l'azione e la direzione unificante di un organo come la Presidenza del Consiglio. Si tratta di collegare le diverse componenti settoriali del Governo, ma anche di governare il rapporto tra Stato e autonomie e tra Stato e Regioni in particolare.

Il problema delle scadenze da cui il Governo è pressato diviene il punto di confluenza critico di un insieme di esigenze di grande portata. Vi è il tentativo di corrispondere alla esigenza fondamentale di apertura e di valorizzazione del contributo di tutti i soggetti, di tutte le istituzioni. Ma questo sforzo incontra un limite nel ritmo di scadenze concatenate e non sempre pianificate in modo adeguato nella legge di organizzazione.

Si richiede una approfondita programmazione temporale e logica di tutti i passaggi. È evidente che questo problema non può essere risolto senza una forte progettazione a monte oppure, se questa manca, le procedure vanno calibrate, in corso d'opera, in rapporto ai contenuti specifici di ciascun processo. In

comune vi sono i principi e i limiti posti dalla Costituzione, ma per il resto ciascun pezzo di legislazione complessa ha una sua logica autonoma e questa logica ha guidato Governo e Parlamento nell'integrare o modificare le procedure inizialmente fissate.

Nella prima parte della nostra riunione, quando - grazie alle relazioni di Castiglia, Malinconico e Rizzoni - abbiamo principalmente esplorato la relazione tra Parlamento, le due Camere e i loro organi, e il Governo, le componenti del Governo ed altri organi centrali, abbiamo costatato relazioni senza dubbio complesse, con momenti di frizione e di conflitto, ma anche la capacità di trovare soluzioni, all'interno di un circuito che in definitiva è oleato e funziona.

Invece, nella seconda parte della sessione, a cominciare dalla relazione di Santantonio, seguita da numerosi interventi di colleghi di parte regionale, abbiamo avuto al centro della discussione il rapporto tra Stato e regioni. L'impressione che personalmente ho tratto, quale osservatore esterno a questa esperienza, è che tra Stato e Regioni i problemi siano maggiori e il vuoto sia molto più grande, forse a causa della carenza delle procedure, ma ancora di più per l'insufficienza delle forze che animano e danno contenuto ed energia alle procedure stesse.

A livello centrale lo sforzo di costruire un rapporto corretto Parlamento-Governo, nel processo di formazione di questi atti, sembra incanalato. L'impegno del Governo di ricomporre una sua unità intorno a una politica generale sembra trovare lungo la strada passaggi e soluzioni. Invece il tentativo di ricomporre la comunità nazionale intorno ad una politica generale sembra, salve alcune eccezioni, ancora da costruire, soprattutto se si considerano, oltre alle procedure formali, anche i dati reali di realizzazione. Il rapporto tra Stato e Regioni si è rivelato il punto più critico nel corso della nostra discussione.

Per il momento sembra, insomma, che le procedure siano attive, ma che i loro contenuti lascino a desiderare e che il processo di trasferimento delle competenze resti virtuale. Forse esagero in questa descrizione, ma riferisco gli interessanti spunti offerti da numerosi colleghi che nella III sessione hanno rappresentato il fronte regionale.

Nel rapporto Stato-Regioni, si presenta in termini più gravi il problema ricorrente nella attuazione della legge Bassanini: la insufficienza degli strumenti inizialmente previsti e la necessità di integrazione, cambiamento ed aggiustamento in corso d'opera.

L'attuazione della legge Bassanini rispetto alle Regioni richiede dunque un ulteriore impegno di progettazione e di organizzazione da parte dello Stato.

Ma ci sono problemi della stessa natura anche da parte regionale. Anche le Regioni devono attrezzarsi a sostenere processi normativi di questa vastità e di questa difficoltà.

È stata ricostruito, soprattutto da D'Ignazio, un quadro generale dei problemi e delle difficoltà che si presentano in modo molto differenziato da Regione a Regione, ma nel quale emerge la ricerca di una formula più complessa di organizzazione dei processi legislativi regionali.

In campo regionale l'attuazione della legge Bassanini è all'inizio e sembra essere ancora allo stadio meramente normativo e perciò virtuale. Come è nella logica della autonomia, peraltro, si manifestano modalità diverse per avviare l'attuazione. Secondo il quadro delineato da D'Ignazio, alcune Regioni hanno adottato una legge unica multisettoriale, come la stessa legge Bassanini. Altre Regioni hanno adottato una pluralità di leggi per i diversi settori. In qualche caso queste leggi sono inquadrate entro una legge cornice che contiene altre leggi. In tutti i casi si manifestano esigenze di organizzazione multisettoriale simili a quelle che la legge Bassanini ha considerato a livello nazionale.

Evidentemente la strumentazione regionale è più povera, ma è comunque altrettanto impegnata a costruire sequenze ordinate di atti. Anche all'interno delle Regioni si manifesta il problema di organizzare un processo decisionale, che coinvolge la regione e gli enti locali in modo democratico, trasparente e rispettoso del ruolo costituzionale delle diverse istituzioni. Anche dentro le Regioni il rapporto tra regione e enti locali si presenta difficile, complesso, differenziato tra Regione e Regione. Questo rapporto richiede meccanismi di organizzazione e procedure che hanno almeno lo stesso grado di difficoltà e di complessità di quelli che si sono già posti a livello nazionale. Il punto di partenza è però più arretrato, a causa di tutti i problemi che si sono storicamente accumulati in questo campo e per il ruolo che lo Stato centrale gioca in questa situazione.

L'insieme dei problemi preesistenti, la legislazione già vigente all'interno delle Regioni, una situazione territoriale molto differenziata, tutte queste diverse stratificazioni entrano in un processo di organizzazione dei rapporti interni, che non può non essere molto diverso in ogni Regione. Ciò inevitabilmente contrasta con i termini e le scadenze della legge Bassanini. Contrasta ad esempio con la

disciplina rigida dei poteri sostitutivi, basati su una grande e astratta uniformità. Questa logica astrattamente uniforme si abbatte su tutte le Regioni e costituisce di per sé un grande problema. Altra grande questione è il confuso e ulteriore divario che la Bassanini accentua tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario. È una conseguenza paradossale, considerando che una legge di questo genere dovrebbe essere portatrice di un processo opposto, in direzione dell'avvicinamento. Anche qui emerge un vuoto di attrezzatura: la legge non è adeguatamente attrezzata per compiere una operazione di questo genere, che evidentemente richiede strumenti di rango costituzionale e non di legislazione ordinaria.

La prima considerazione di carattere generale che il dibattito ha espresso in tutta la seconda parte della sessione è nella comune affermazione che operazioni di questo tipo richiedono una forte spinta dal basso, determinata da una volontà che provenga dalle stesse Regioni e dagli Enti locali. Questa spinta dal basso nell'attuazione di un processo di decentramento, che dovrebbe vedere le regioni protagoniste, è emersa come la più grande mancanza. Una seconda considerazione di carattere generale, attestata da diversi interventi, è che si è ancora all'inizio della predisposizione di una strumentazione sufficiente ad affrontare i grandi problemi che si pongono nella attuazione a livello regionale e che questa attuazione deve passare attraverso ulteriori interventi di rango costituzionale, promossi con una vasta partecipazione degli enti interessati.

Sono stati inoltre richiamati da alcuni interventi - ricordo in particolare l'intervento del rappresentante della Regione Friuli Venezia Giulia, dottoressa Pastore - problemi legati al modo con cui il Governo e la Corte Costituzionale hanno interpretato l'applicazione del vincolo dei principi delle riforme economiche e sociali - tra cui è stata considerata la legge Bassanini - nell'ambito delle regioni a statuto speciale. Anche qui emerge un'attività dello Stato che, per l'eccessiva uniformità di criteri, crea un disordine costante all'interno dell'ordinamento regionale, intervenendo in modo cieco e con la stessa modalità indifferenziata su una legislazione regionale molto strutturata.

Lo stesso tipo di problemi è stato denunciato con riferimento all'uso dei poteri sostitutivi, nell'ambito dell'attuazione da parte delle regioni a statuto ordinario. Sono stati portati esempi in cui i poteri sostitutivi sembrano essere stati esercitati in modo automatico, spesso burocratico e quindi con effetti di rottura. Evidentemente si tratta di interventi incompatibili con il buon andamento di un processo che va avanti solo in quanto sia fortemente condiviso non solo nel suo disegno generale, ma anche nei singoli atti di attuazione.

Questo è il quadro che è emerso nella III sessione. L'ho sintetizzato rapidamente, senza entrare nel merito di questioni specifiche che pure sono state approfondite. La conclusione può essere in qualche misura positiva e ottimistica, nonostante i tanti problemi sollevati.

Insieme ai problemi, è stata espressa anche una idea-forza che può rappresentare un importante fattore positivo, da cui tutti noi possiamo trarre ispirazione. La dottoressa Bottero, della Regione Piemonte, ci ha suggerito che un processo di questo genere si può costruire se al suo interno agisce un'anima capace di ricomprendere e superare i conflitti interistituzionali che inevitabilmente si aprono.

Il discorso torna dunque su fattori umani come la sensibilità che deve animare e guidare i processi istituzionali e politici.

Il dibattito, bello e intenso, che si è svolto nella III sessione, ha dimostrato concretamente la grande importanza di una vera e profonda sensibilità istituzionale tra tutti gli operatori che hanno a che fare con queste nuove forme della legislazione. La sensibilità istituzionale può dare respiro e flessibilità a procedure e tecniche legislative. Le tecniche non funzionano senza la cultura istituzionale che le arricchisce e le anima e che poi le fa calare dentro i processi reali, dentro problemi di trasformazione così intensi, come quelli che il nostro sistema sta vivendo. Se non c'è unione tra politiche e cultura istituzionale degli operatori, non ci sarà lo sviluppo delle tecniche che è necessario. Vi è l'esigenza di una fusione di questi aspetti e di un rapporto forte tra operatori e soggetti politici. La politica deve trovare nelle amministrazioni una capacità di analisi e di sostegno effettivo alla dimensione globale dei problemi. Senza adeguate basi, senza un profondo rispetto dell'ordine delle competenze e delle prerogative delle istituzioni e della logica dei loro rapporti, non si improvvisa la capacità di orchestrare queste procedure né si dà vita alla strumentazione tecnica e istituzionale idonea a renderle procedure non autoritarie, non velleitarie, non burocratiche.

Altrimenti, queste grandi "leggi madri", come le leggi Bassanini, possono diventare "matrigne", soprattutto per le autonomie.

Nei rapporti con le autonomie una parola importante è concertazione e concertazione significa scrivere insieme un pezzo di musica. Questo è la proposta che dal dibattito svoltosi nella III sessione viene avanzata per il prossimo futuro di attuazione delle leggi Bassanini.

Angelo Passaleva,

Presidente del Consiglio regionale della Toscana

Ringrazio il dottor Palanza per una sintesi che mi pare si possa riassumere in un solo concetto: il problema della unitarietà nella complessità e nel rispetto della diversità e dell'autonomia.

Per una comprensibile deformazione professionale - sono soprattutto medico - mi pare quasi si tratti di risolvere il problema di un organismo complesso.

La fisiologia umana, come quella animale, l'ha saputo risolvere il problema della complessità nell'unitarietà, in due modi che si possono sintetizzare utilizzando le "icone" del cuore e del cervello.

Il cuore è l'organo che spinge il sangue e che riporta ad unità la distribuzione delle risorse nutritive e dell'ossigeno attraverso le arterie e i vasi capillari che si diffondono in tutto l'organismo. Così le "Bassanini" rischiano di rimanere cosa fittizia se non arriveranno presto anche le risorse per dare attuazione e corpo ai loro contenuti.

Il cervello consente di avere una visione unitaria di quello che sta accadendo nell'organismo. Ci vuole quindi un cervello capace di ricevere le informazioni. Sono i nervi e le terminazioni nervose, diffuse ovunque nel corpo, a inviare gli stimoli all'unico centro di elaborazione.

Credo dunque che vadano sviluppati sia il sistema di "rifornimento" in fase discendente, il sangue che porta le risorse, sia quello in fase ascendente, che riporta le informazioni da tutta la periferia, il sistema di "monitoraggio".

Non si può più fare a meno di un sistema di informatizzazione complesso, che consenta di ricevere le informazioni e di analizzarle soprattutto, per una interpretazione unitaria.

In questo contesto il concetto - caro al Presidente Luciano Violante - di parlamentarismo diffuso, cioè di interscambio di informazioni, di notizie, ma anche di persone andrebbe sviluppato.

Sarebbe utile, ad esempio, che i membri della Commissione Bicamerale prevista dalla legge 59 facessero qualche piccolo "bagno" nelle Regioni e, viceversa, che consiglieri regionali, presidenti di Regione eccetera trovassero momenti di dialogo e di confronto anche con la Bicamerale.

Credo che questa osmosi, questo interscambio e questo passaggio di informazioni dovrebbe essere fondamentale.

Comunque non voglio fare perdere tempo perché, come ci ha già ricordato la Presidente Amati, siamo un po' in debito di ossigeno, quindi ringrazio ancora il coordinatore del terzo gruppo, il dottor Palanza, e do subito la parola alla professoressa Raveraira per l'ultima sintesi del gruppo di lavoro "ricerche e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi". Grazie.

Margherita Raveraira - Coordinatrice IV Sessione

Preside della Facoltà di Scienze Politiche Università di Perugia

Allorché, nei mesi precedenti, con gli organizzatori di questo Seminario, ed in particolare con la dott. Gioria, si decise di costituire un gruppo di lavoro interdisciplinare che cominciasse ad affrontare in termini sistematici il problema dell'interagire di diversi saperi specialistici ai fini del miglioramento della qualità della progettazione normativa, non è che non si fosse consapevoli della problematicità e della complessità metodologica di un approccio siffatto. Come ho cercato di sottolineare, sia pure in sintesi, nell'intervento di ieri mattina, le difficoltà sono evidentemente numerose e di vario ordine, a partire dalla possibilità stessa di dare contenuti scientificamente sperimentati e provati a tecniche che rendano concretabile la valutazione di fattibilità nel più ampio significato sostanziale che questa dovrebbe assumere: contenuti scientifici, da ricondursi per di più ad unitarietà metodologica, senza i quali e senza la quale il discorso sulla fattibilità, intesa in tal senso, finirebbe per ridursi solo a "chiacchiere", secondo il monito, ben condivisibile, espresso già da Giuseppe Ugo Rescigno.

D'altro canto, la via di una nuova frontiera delle tecniche legislative che le estenda a valutazioni di impatto oltre i limiti di quelle consolidate dell'interpretazione normativa dei testi e dei rapporti tra di essi alla luce dei criteri giuridici della gerarchia, della cronologia e della competenza è di tale importanza che

il tentativo di percorrerla si impone.

Non v'è certo bisogno di dimostrare come potrebbero risultare di "pessima qualità" testi, quand'anche "giuridicamente" di ottima fattura, dei quali non si sia però valutato l'impatto economico, sociologico, finanziario, sull'organizzazione ecc. e quali effetti negativi essi potrebbero produrre nel sistema.

Se la "giuridicità" è forma del potere e se la "scienza giuridica" fornisce strumenti, metodi e proceduralità per l'esercizio di esso, è agli altri saperi che spetta valutare l'obiettivo sostanziale che, tramite la veste giuridica-normativa, si vuole perseguire. Ciò se è vero, come è vero, che carattere proprio, tra gli altri, della stessa norma giuridica è la sua "innovatività": innovatività che non è formale, bensì sostanziale, da un *ordo* precedente ad un *ordo* successivo e diverso.

Di fronte peraltro alla varietà dei saperi che, di volta in volta, sono passibili di essere coinvolti nella progettazione normativa, si è trattato, nell'organizzazione del gruppo di lavoro, di operare delle scelte, mirando solo a taluni ambiti disciplinari, di rilievo principale, quali, in particolare, quelli delle scienze politologiche e delle scienze economiche, in ragione della connessione che dovrebbe intercorrere, in un sistema di razionalizzazione, tra gli obiettivi delle politiche pubbliche, la produzione di norme e gli effetti che queste ultime possono determinare sui comportamenti anche nella considerazione della loro "economicità".

Purtroppo i limiti di tempo della sessione pomeridiana del gruppo di lavoro non hanno consentito di procedere ad una discussione alla fine dei numerosi interventi e contributi.

Lo sottolineo con rammarico: non tanto perché la mancata discussione finale abbia impedito di trarre conclusioni condivise, sia pure in via di prima approssimazione, sulle possibili linee di un approccio integrato (traguardo questo che non era invero ipotizzabile nell'arco di tempo a disposizione); quanto piuttosto perché gli spunti di possibile confronto sono stati tali e così molteplici da far avvertire - a me sicuramente - la pressante necessità di una più organica riflessione, da effettuarsi peraltro nei tempi e nei modi che gli approfondimenti di tematiche, come quelle poste, comportano.

Il che - mi sembra - costituisce di per sé già un risultato di un certo qual rilievo, se non altro nel senso dell'interesse e dello stimolo a proseguire il dialogo interdisciplinare nella ricerca peraltro, ancor prima di metodi e di modelli applicabili, di una base di linguaggio comune.

È emersa, infatti, una accentuata diversità dei linguaggi: problema evidentemente di non poco conto, non essendovi bisogno di dimostrare, secondo quanto già accennavo ieri mattina nell'intervento introduttivo, come una "babele" dei linguaggi, in cui ogni scienza pretendesse di imporre la primazia del proprio, sarebbe di per sé motivo di fallimento di ogni tentativo di razionalizzare un approccio integrato alla progettazione legislativa.

Cosicché, si tratta di chiarire, in via preliminare, se tale diversità esprima solo una diversa convenzione linguistica dell'uso terminologico specifico dei differenti settori di analisi o non esprima piuttosto una difformità delle categorie concettuali di riferimento.

Se, nel primo caso, non vedo particolari difficoltà a raggiungere un accordo convenzionale sui significati linguistici, molto più complesso ed accidentato potrebbe risultare invece il percorso nel secondo caso, laddove, cioè, fossero proprio le categorie, espresse dal linguaggio, a differire.

L'intervento della dott. Alessandra Pioggia ha ben evidenziato questo aspetto, sottolineando, tra l'altro ed a mo' di esempio, quali e quante implicazioni (che si sarebbero dovute più correttamente considerare in sede di valutazione preventiva di impatto di copertura amministrativa) un termine, dalla apparente immediata acquisizione nell'uso corrente e per varie scienze, come il termine "responsabile", sia suscettibile di comportare sotto il profilo dell'organizzazione delle competenze interne della Pubblica Amministrazione e dei rapporti con il cittadino, una volta inserito in un testo normativo (il riferimento era alla L. n. 241/1990 ed al responsabile del procedimento ivi previsto).

Ciò premesso e ferma restando la necessità evidenziata, gli interventi, che si sono svolti, hanno trattato varie questioni attinenti alla progettazione ed alla attuazione delle leggi, nel tentativo anche di connettere la valutazione preventiva a quella successiva sull'efficacia.

Debbo premettere che, a differenza di quanto è avvenuto in altre Sessioni, non sono state affrontate questioni specifiche, relative all'attuazione di singole leggi, e neppure ci si è spinti sino a verificare, in via sperimentale, ipotesi di procedure, modelli, regole integrate applicate ad ambiti materiali, passibili di costituire oggetto di progettazione.

La trattazione è stata mantenuta prevalentemente a livello di prospettazione teorica, cercando di far emergere i problemi secondo i diversi punti di vista, pure quando si è fatto riferimento ad esperienze

concrete poste in essere da talune Regioni, quale quella della Regione Toscana.

Il che rende certamente non agevole il compito di sintetizzare in un quadro il più possibile unitario quanto è stato variamente detto.

Non ritengo errato affermare tuttavia che le diverse problematiche possano essere ricondotte a quattro ampie tematiche, che cercherò di illustrare nelle loro linee portanti, rinviando peraltro per maggiori approfondimenti alla lettura dei contributi.

A) Il primo tipo di problema ha riguardato il rapporto tra la "sfera" della politica e la "sfera" della tecnica ai fini della *decisione* legislativa.

Se tale problema, come è noto, costituisce da sempre il controverso nodo di fondo di ogni tentativo di razionalizzare la legiferazione sulla base di criteri specialistici, è inevitabile che esso emerga con ancor più pressante evidenza nel momento in cui si ricerchi un approccio interdisciplinare che si estenda dalla valutazione dell'obiettivo del legislatore (e della legge) a quella della coerenza/congruità del testo della legge come "progetto" per la realizzazione dell'obiettivo, a quella della efficacia del "diritto", che dal testo scaturisce, nella operatività dei contesti di riferimento.

Non v'è dubbio, infatti, che, se già l'applicazione di regole redazionali tende a "tecnicizzare" le scelte del legislatore, limitandone la discrezionalità, un eventuale metodo integrato, che comporti l'applicazione di strumenti e modelli analitici in riferimento ai contenuti della stessa *policy decision* sino alla verifica dei risultati concretati, per la sua maggiore pervasività, presenta il rischio di una ben più assorbente "tecnicizzazione".

Cosicché, ancor di più la questione della individuazione di un corretto rapporto tra *decision maker* e *tecnico* si carica di valenze, dalle molteplici sfaccettature, che finiscono, se si vuole, per travalicare nel ricorrente problema della rappresentanza, tra primazia della politica, assunta come portatrice di interessi generali, e primazia della tecnocrazia, assunta come detentrica del *know how*.

Mi corre peraltro l'obbligo di sottolineare come tale tema non sia stato affrontato in maniera sistematica; esso è risultato, più o meno esplicitamente, sotteso a tutti gli interventi, emergendo nella trattazione di varie questioni, rispetto alle quali le posizioni sono risultate anche divergenti, evidentemente a seconda del diverso modo di porsi nei confronti del problema e della diversa sensibilizzazione rispetto ad esso.

Così, per esempio, in merito alla ottimale collocazione di strutture tecniche, si sono contrapposti coloro che sono sembrati più orientati verso supporti interni alle varie istanze di decisione normativa nei diversi gradi di produzione (Parlamento, Governo, Ministeri, Consigli o Giunte regionali ecc.) a coloro che, invece, sono sembrati preferire una struttura di supporto tecnico comunque esterno: ciò anche se non si è arrivati a meglio qualificare la più precisa natura ed organizzazione che un "consulente" esterno dovrebbe assumere (accentrato, decentrato, stabile, temporaneo, autonomo/indipendente, con quali professionalità ecc.).

Il rapporto tra politico e tecnico è poi emerso a proposito della questione circa la necessità o meno che, nei sistemi contemporanei, il contenuto della legge e la sua attuazione siano concertati.

È stato evidenziato correttamente come tale questione non sia affatto ininfluenza sullo stesso ruolo che la valutazione potrebbe assumere.

Le ragioni dei saperi specialistici troverebbero evidentemente minore possibilità di considerazione nel caso in cui non solo gli obiettivi, ma anche gli strumenti e le scelte per la loro realizzazione fossero decisi nella sede della concertazione socio-politica: il ruolo del tecnico diventerebbe, infatti, in certo qual senso, recessivo, stretto in scelte legittimate da ragioni tutte interne alla "politica" e come tali difficilmente confutabili in riferimento a motivazioni ed analisi non "politiche".

Diversamente, le tematiche della valutazione potrebbero trovare il maggior accoglimento nel caso in cui la scelta politica e la conseguente scelta legislativa fossero il risultato di decisioni più "unilaterali", assunte, cioè, da soggetti politici che decidessero e fossero in grado di agire con un limitato tasso di negoziazione con le parti sociali.

Ciò tanto più ove lo stesso politico, per sua parte, fosse già connotato in senso fortemente "tecnocratico". Che anzi, in questo caso, si potrebbe assistere ad un rovesciamento delle posizioni, con il prevalere della tecnica sulla politica, nella sinergia di visioni tutte ispirate al *know how*: tema questo che meriterebbe di essere convenientemente approfondito nella considerazione delle spinte nelle società contemporanee, di fronte alle esigenze della globalizzazione e del reperimento e della allocazione delle risorse, verso una più accentuata "tecnocraticizzazione" delle scelte di *policy*.

B) Un altro ordine di tematiche ha riguardato il modo di configurare il ruolo della legge.

Al riguardo è stato affermato, con particolare riferimento al rapporto tra le politiche pubbliche e la legge, che quest'ultima, ove si abbiano intenti di ampia trasformazione, dovrebbe essere concepita come uno degli strumenti, e neppure forse il più importante tra i tanti, con il quale, nel passaggio da un ordine precedente ad un nuovo ordine, sia possibile gestire gli squilibri, innescando un processo di mutamento. Tale concezione, che muove da un'idea riduttiva del ruolo della legge nelle trasformazioni politiche e sociali, comporterebbe che, dal punto di vista del mutamento della risoluzione dei problemi collettivi, la legge stessa dovrebbe essere soprattutto in grado di sbloccare l'inerzia, gli equilibri preesistenti e di dare l'avvio ad un processo di trasformazione, nella consapevolezza peraltro che probabilmente non sarà del tutto chiaro quale sarà il risultato finale.

Nei suddetti termini, ciò che importa è che si proceda al rinnovamento, poco rilevando che sia chiarito (e valutato) sin dall'inizio l'obiettivo che si vuole raggiungere; quest'ultimo si chiarirà via via nella concreta attuazione e nella considerazione dei concreti comportamenti, di fronte ai quali il legislatore, prendendone atto, provvederà alle misure correttive necessarie.

Cosicché, meglio una legge "pasticciata", ma ispirata ad un intento di effettiva innovazione, piuttosto che una legge che cerchi di imporre un modello, mirando al risultato della sua affermazione.

Ora, su tale tesi, che esplicitamente ha inteso contrapporre una visione "politica" ad una visione "giuridica" della legge, non posso, pur considerandola certamente interessante, non esprimere qualche perplessità.

Non v'è dubbio che, come è stato sostenuto, non sia possibile prevedere in via simulata preventiva tutti gli elementi che, in sede di attuazione, incideranno, in un senso o nell'altro, sull'effettivo risultato finale conseguito dalle misure legislative. E non v'è parimenti dubbio che ciò rappresenti il limite intrinseco della fattibilità, nel suo essere (e poter essere) riferibile solo a valutazioni simulate, al pari di come simulate sono le valutazioni di fattibilità nei settori della (forse più facilmente prevedibile) attività privata, quale quella della produzione e dell'imprenditorialità: che, d'altro canto, pretendere il contrario nei confronti della legiferazione, assumendola, cioè, come attività valutabile in termini "omnicomprensivi" significherebbe pretendere illusoriamente che il legislatore, per sua natura e a differenza di tutti gli altri attori umani, sia in grado di prevedere puntualmente gli effetti delle proprie decisioni.

Tenuto pertanto nel dovuto conto che anche modelli innovativi sono pur sempre suscettibili di successivi aggiustamenti di tiro *on going*, mi sembra di dover sottolineare come sia, invece, necessario che il legislatore persegua obiettivi non confusi, ma anzi il più possibile chiari. A prescindere dai formalismi giuridici che mi sembrano aver poco a che fare con questo discorso, i processi innovativi debbono essere disciplinati e gestiti dalla legge in riferimento a linee programmatiche o, se si vuole, modellistiche che siano state però opportunamente valutate nella loro fattibilità in sede di definizione politica prima ancora di essere tradotte in legge. Ad obiettivi e modelli poco chiari non potranno che conseguire leggi confuse e forzatamente "pasticciate", dovendosi peraltro tener conto che la legge, per sua natura e diversamente da quanto si vuole sostenere, produce effetti più "forti" di quelli degli atti di programmazione, ivi compresi quelli di indirizzo politico, se non altro perché fonda diritti, doveri, competenze giustiziabili. Cosicché, ispirata ad intenzioni approssimate, la legge, lungi dal diventare strumento di coerente innovazione, diventa (peraltro con il "peso" che continua a rimanerle innegabilmente proprio) piuttosto elemento di ulteriore confusione, innescando i ben noti effetti di disfunzione, disaffezione, giurisdizionalizzazione, privilegio, deresponsabilizzazione ecc.

Mi sembra fare eccessivo torto al sapere giuridico il voler sostenere che per il giurista l'unico fine e principio che conti sia quello della certezza del diritto e dunque della regola chiara, non ambigua e completa. Non voglio ripetere quando già osservato in proposito ieri mattina; mi limito a rilevare che, anche a non voler tener conto delle consolidate ampie aperture in senso sostanzialistico della stessa giurisprudenza, è polemica estremizzante voler attribuire all'analisi giuridica una visione così limitata, quale quella che si riferisce al solo particolare della singola disposizione. Chiarezza, non ambiguità e completezza sono canoni che, anche per i giuristi, vengono riferiti, prima di tutto, alla coerenza interna dell'intero testo, nonché alla coerenza esterna di esso nel suo fare sistema con i contesti di principio, di assetto istituzionale, ecc., nella previsione della congruità rispetto ai fini ed obiettivi.

D'altra parte, non è certo estranea all'analisi giuridica la considerazione che un certo tasso di non definizione della "norma" possa essere utile al gioco dell'interprete nell'adeguamento al mutare delle condizioni e dei comportamenti.

Strettamente correlata a tali osservazioni è la questione del valore del linguaggio legislativo, a proposito del quale è stata accentuata la sua valenza di manifesto, di propaganda, di dichiarazione di intenti, dal momento che in tal modo meglio si consentirebbe l'avvio del processo di innovazione.

Insomma, se non ho mal inteso ed estremizzando per mia parte, il linguaggio della legge finirebbe per perdere il valore prescrittivo che da sempre gli viene attribuito quale carattere intrinseco del "disporre", del "regolare", per attribuirgli, invece, un valore di "stimolo" a comportamenti innovativi ad opera dei destinatari nelle relazioni tra di loro.

Ora, non è questa la sede per approfondire tali questioni che evidentemente toccano tematiche amplissime quali quelle dei poteri, delle funzioni e degli atti in cui gli uni e le altre si concretano.

Mi limito semplicemente a notare (senza alcuna pretesa esaustiva) che, se l'effettività incide sull'esistenza e sull'efficacia della "norma" (talché norme scritte possono cadere in desuetudine ed altre si possono creare in fatto), l'assumere la "irrelevanza" del linguaggio legislativo significa negare la funzione che esso esprime; significa che la legge non è più da intendersi come categoria tendenzialmente unitaria, quale formale espressione di sostanziale volontà degli effetti futuri, ma prevalentemente, per lo meno nell'ipotesi posta di processi innovativi, come mero atto di programmazione. Il che, seppure non può essere del tutto negato alla luce dell'evoluzione positiva della tipologia degli atti legislativi, tende però a negare comunque la natura della giuridicità e della conseguente giustiziabilità pur sempre connaturata alla forma "legge".

C) Una larga convergenza si è invece riscontrata sull'idea che la valutazione legislativa debba essere considerata come un processo complesso, che non può esaurirsi in quella fase che sino ad oggi, pur con tutti gli aspetti di problematicità e di difficoltà più volte rilevati, è stata ascritta alla categoria dalla c.d. fattibilità.

Il procedimento valutativo dovrebbe, cioè, svilupparsi, mettendole in relazione, su due fasi, l'una inerente alla progettazione, l'altra alla verifica ed alla valutazione dei risultati e degli effetti ottenuti.

Insomma, la *fattibilità*, più propriamente intesa come valutazione simulata preventiva, non riuscirebbe a svolgere un ruolo di vero significato se non venisse rapportata alla seguente e correlativa *rendicontazione* degli effetti della legge.

Valutazione *ex ante* e valutazione *ex post* si dovrebbero pertanto saldare in un sistema *on going*, in cui le previsioni della prima trovino nella seconda o la loro conferma o il motivo della loro modifica.

Più in particolare, secondo quanto ampiamente argomentato dal prof. Lanzalaco, la valutazione *ex post* sarebbe da considerarsi come una forma di *apprendimento legislativo*, in quanto, sulla base di un meccanismo di retroazione, i dati di essa consentirebbero di individuare e di affinare in termini generali i criteri, le regole, i modelli per la progettazione legislativa e dunque per la valutazione *ex ante*, nonché, se si vuole, più nella specifico, di individuare i termini degli interventi di correzione degli atti già approvati. Nella dovuta considerazione dell'ordinamento come un divenire e tanto più di fronte alle radicali odierne esigenze di trasformazione, tale modo di concepire la valutazione (e nonostante talune diversità di orientamento sulle quali non mi sembra importante qui soffermarmi) mi sembra di innegabile rilievo, costituendo l'apprendimento legislativo un momento ormai irrinunciabile ai fini della progettazione. Posso solo aggiungere che qualsiasi attività di consolidamento, comunque lo si voglia intendere e con qualunque strumento lo si voglia perseguire, dai testi coordinati ai veri e propri testi unici, non può prescindere dall'apprendimento legislativo nel senso indicato; non può prescindere, cioè, dalla conoscenza del sistema, che è conoscenza non solo delle norme vigenti, bensì anche degli effetti che esse hanno prodotto e sono suscettibili di produrre alla luce del mutamento delle condizioni.

D) Fermo, mi è sembrato, il principio, meno pacifica è risultata la considerazione delle questioni attinenti a taluni aspetti che potrei definire "tecnici" sia della valutazione preventiva progettuale, sia di quella successiva sull'efficacia, sia del loro più corretto modo di rapportarsi.

Su tali profili sono emerse convergenze, ma anche non poche divergenze.

Le questioni più rilevanti hanno riguardato i caratteri ed i requisiti della valutazione *ex ante* rispetto a quelli della valutazione *ex post*, l'oggetto di quest'ultima e l'utilizzo dei dati.

Riassumendo le varie posizioni, si sono contrapposti coloro che hanno sostenuto la sostanziale coincidenza dei due momenti di valutazione a coloro che, al contrario, ne hanno sottolineato la diversità. Nel primo senso e sotto il profilo dell'analisi economica, il prof. Bollino ha affermato che il momento preventivo e quello successivo siano passibili di valutazione secondo lo stesso modello interpretativo; ciò, peraltro, purché sussistano quelle condizioni che sostanziano il perfetto funzionamento del sistema

economico. In altri termini, sia nella fase della progettazione, sia in quella della rendicontazione il modello di analisi potrebbe coincidere a condizione però che non si verificano variabili di incoerenza temporale, come potrebbe avvenire, ad esempio, a seguito dell'annuncio di una politica pubblica ovvero a seguito di elevata e non preventivabile presenza di *free rider*, di soggetti cioè i cui comportamenti non sono stati ricompresi e valutati nel modello analitico. In costanza di tali ed altre variabili, in particolare il modello di valutazione preventiva risulterebbe o imprevedibile o comunque inficiabile da un sensibile tasso di incertezza.

Per altri, invece, i due momenti di valutazione sarebbero diversi, non suscettibili di essere ricondotti in alcun modo ai medesimi modelli di analisi.

Mentre la prima valutazione, quella preventiva, dovrebbe essere descrittiva e statica, la seconda, quella successiva, dovrebbe diversamente essere dinamica e interpretativa (per gli ulteriori requisiti differenziali, rinvio, in particolare, alla relazione del prof. Lanzalaco); requisiti questi sui quali, peraltro, è stata espressa una qualche perplessità, che non è stato possibile sciogliere.

Per altri ancora sussiste un problema di identificazione dell'oggetto della valutazione *ex post*, nel senso che si è affermato, con apparente tautologia, che in tale sede è valutabile non tutta la legge, bensì solo gli elementi di essa valutabili: il che sta più precisamente e pertinentemente a significare che è necessario individuare processi e regole, tramite i quali lo stesso legislatore dovrebbe individuare il tipo di informazioni di cui ha bisogno, non potendosi monitorare tutti gli effetti prodotti dalla legge.

Come già detto all'inizio di questo intervento, non mi rimane che suggerire un'attenta lettura dei diversi contributi per cogliere una serie di altri aspetti che qui forzatamente finiscono per rimanere in ombra. Vorrei piuttosto cercare di trarre talune conclusioni, sulle quali mi sembra di poter affermare che, pur nelle diverse posizioni, nelle diverse categorie e nei diversi linguaggi, vi sia stato un consenso unanime. Condivisa è stata l'idea che la valutazione, pur nel rapportarsi di quella preventiva a quella successiva, non è però in grado di eliminare gli errori legislativi: essa deve tendere e ridurli, potendo soltanto, come è stato detto, minimizzarli. Può apparire questa un'osservazione estremamente banale, soprattutto in un consesso di competenti. Tuttavia mi sembra importante che esperti di diverse discipline, che si qualificano come "tecnici" e che in tale veste sono stati qui riuniti, abbiano formalmente dichiarato ciascheduno il limite del proprio sapere di fronte ad una attività che mantiene (e non può non mantenere) un ambito non "tecnicizzabile" in quanto non completamente "tecnicizzabile" è il sistema socio-politico di cui la legge è espressione.

Le tecniche legislative pertanto, quantunque sarà possibile affinarle e raffinarle anche nella direzione di una valutazione sostanziale di congruità in riferimento agli obiettivi voluti ed a quelli ottenuti nella circolarità delle informazioni e dei modelli, incontrano un limite, oltre il quale la razionalizzazione darebbe luogo ad una decisione tecno-autocratica, assunta come perfetta, ma non tale in quanto avulsa dal contesto di riferimento.

Ritengo che la dovuta consapevolezza di tale limite costituisca non un elemento negativo, bensì, al contrario, un fattore positivo, sul quale fondare un corretto rapporto, come ho avuto occasione di sottolineare anche in altre sedi, con la sfera della politica.

È inoltre emerso con chiarezza che il processo di valutazione è operazione di estrema complessità; ciò in ogni caso, quand'anche cioè nel futuro si riveli possibile superare, come mi auguro, le più rilevanti difficoltà per la sua attuazione.

La considerazione della molteplicità degli aspetti che dovrebbero essere valutati, della complessità della loro valutazione come singoli aspetti e della complessità di una loro valutazione integrata di sistema, ha reso evidente la necessità di operare delle scelte per rendere *utile* la valutazione stessa.

Non era presente un esperto di valutazione di efficienza e di efficacia aziendalistica; se lo fosse stato, sono sicura che non avrebbe mancato di rilevare la necessità di non pretendere la valutazione astrattamente perfetta ed esaustiva, bensì la valutazione possibile e sostenibile.

E cosa può significare valutazione legislativa "possibile" e "sostenibile"?

Il parametro di misurazione non può che essere dato, nel caso delle leggi, dalla fruibilità della valutazione da parte del legislatore.

Il che comporta, prima di tutto, che la valutazione deve avvenire in tempi utili per la decisione legislativa. Operazioni di valutazione che necessitassero di tempi troppo dilatati sarebbero evidentemente *inutiliter datae*, dal momento che nel frattempo il legislatore sarebbe (e si sentirebbe) legittimato ad assumere le proprie decisioni. Si può allora parlare attendibilmente di valutazione, soltanto laddove tutto

il sistema si organizzi sistematicamente in modo da consentire la maggiore velocizzazione della analisi valutative.

Anche se è stato sostenuto che in particolare la valutazione successiva, a differenza di quella preventiva, potrebbe procedere per fasi differenziate nel tempo, rimane il fatto che, tanto più ove si riesca ad instaurare un effettivo collegamento funzionale tra i due momenti, i modelli di analisi (gli indicatori secondo la terminologia aziendalistica) dovrebbero essere pensati in relazione alla loro *fattibilità* prima di tutto temporale.

Altro profilo da sottolineare ai fini della fruibilità e strettamente correlato con i modelli di valutazione è quello relativo alla comunicazione che dei risultati viene fornita al legislatore. Enormi quantità di dati, di elaborazioni statistiche, di grafici, tabelle ed altro, poiché, secondo esperienza comune, non sono facilmente leggibili dai non competenti, comportano un ridotto tasso di considerazione, se non anche insofferenza. Si pone pertanto il problema di trovare tecniche di comunicazione dei risultati che li rendano immediatamente visibili, citabili nella dialettica politica, senza perciò scadere nella semplificazione, nella elementarità o peggio nella apoditticità assertiva.

Ulteriore specificazione di quanto sin qui detto attiene alla onerosità della valutazione per quanto riguarda il tipo di operazioni, che, a loro volta, debbono essere valutate per il loro costo, inteso nel significato più lato del termine.

Questo aspetto e questa esigenza è emersa con tutta chiarezza in particolare a proposito dell'analisi di impatto regolamentare sotto il profilo specifico della valutazione del rapporto costi-benefici.

Non v'è dubbio, come ha sottolineato il prof. Becchis, che tale tipo di valutazione è destinata a trovare la maggiore applicazione e nei tempi più brevi possibili: non solo la prevede la più recente normativa, ma non v'è bisogno di dimostrare come essa sia necessariamente indotta dal problema del reperimento e dell'allocazione delle risorse.

Tuttavia, nella ancora non precisa messa a punto ed a fuoco di modelli e di indicatori idonei ed adeguati, essa è, allo stato, ritenuta ancora una valutazione eccessivamente onerosa.

Cosicché, risulta preferibile procedere ad analisi, dalla portata forse meno ambiziosa, ma comunque utili e fattibili, quale quella del tipo ACA, secondo l'esperienza nordamericana, come analisi di adeguamento dei costi, avendo particolare riguardo ai costi che gli adempimenti previsti dalla legge comportano per i privati.

E personalmente ritengo che tale tipo di valutazione non dovrebbe limitarsi, come invece è stato soprattutto evidenziato, ad una valutazione dei costi finanziari che i privati possono sopportare, ma, in senso più ampio, dovrebbe estendersi alla valutazione della onerosità complessiva subita dal cittadino in termini di complicazione dei suoi rapporti con l'amministrazione, indotta e determinata dalle previsioni legislative: pratiche eccessive, burocratizzazione eccessiva, tempi agli sportelli ecc. sono "costi" che per il privato sono altrettanto onerosi di quelli più squisitamente finanziari.

Il richiamo alla valutazione "possibile", come dicevo, è stato non solo presente in tutti gli interventi, ma è stato rafforzato dalle esperienze regionali, illustrate dal dott. Giachi e dal dott. Moretti, i cui stimoli e le cui conclusioni ancora una volta hanno dimostrato la imprescindibile necessità che, per il raggiungimento di veri e concreti traguardi, gli esperti "teorici" dialoghino strettamente con chi opera, se posso usare questa espressione, sul campo: solo da un rapporto continuo e continuato tra ricercatori ed operatori sarà possibile addivenire a risultati apprezzabili.

Un'ultima osservazione conclusiva, forse superflua: la "possibilità" della valutazione dipende anche da un'ulteriore condizione, vale a dire dalla capacità dei soggetti interessati di pervenire, nella circolazione delle ricerche e delle esperienze, a modelli univoci, a sistemi e strumenti di valutazione uniformi, da applicarsi in tutti i centri di produzione normativa: la parcellizzazione dei metodi, al pari di quella dei linguaggi, costituirebbe certamente un ostacolo non di poco conto alla costituzione di un "sapere" sui metodi e sulle tecniche della legislazione che, in quanto codificabile, possa dar corpo a contenuti di formazione.

Grazie.

Angelo Passaleva,

Presidente del Consiglio regionale della Toscana

Grazie professoressa Raveraira.

In effetti la sintesi a lei affidata era estremamente complessa e quindi ha richiesto anche un tempo maggiore.

I difficili rapporti legati alla tecnica giuridica, o meglio i delicati rapporti fra tecnici e politici nel conteso della concertazione, quindi dell'esperienza democratica, possono risolversi nella soluzione che lei stessa ha adombrato e che può sintetizzarsi nel concetto di sussidiarietà orizzontale o di integrazione tra i vari attori.

La professoressa ha toccato anche il punto della valutazione di efficacia delle leggi e come questo aspetto possa rappresentare anche una valenza didattico-formativa.

Ciò, in fondo, non è altro che il tradizionale concetto in base al quale "sbagliando si impara".

L'importante è riconoscere l'errore per poi correggerlo. Da qui la necessità di introdurre nelle leggi - o in loro allegati - i parametri per la rilevazione dell'efficacia: parametri o indici o sensori che siano collegati rapidamente con il "cervello" che analizza, in modo da potere procedere rapidamente alle eventuali correzioni.

Non è mio compito entrare anche nel merito di questa bella presentazione. Devo solo dire, avendo ascoltato tutte le relazioni dei coordinatori dei gruppi di lavoro, che sono più numerose le cose rimaste in sospeso rispetto a quelle concluse. E non poteva essere altrimenti.

Questo significa che si prende atto, da un lato, della complessità della materia e dell'interesse degli argomenti trattati (soprattutto per chi ha responsabilità politiche, istituzionali, amministrative) mentre, dall'altro lato, si riconosce che probabilmente sarà necessario dedicare ancora molto tempo allo studio e alla riflessione.

Mi veniva in mente - quando parlava la professoressa Raveraira della valutazione di efficacia ma soprattutto della valutazione *ex ante* - che non vengono quasi mai analizzati gli effetti fiscali di un provvedimento in relazione ai costi che la legge impone a chi deve attuarlo.

Qualche volta si ritiene di proporre una legge che porti benefici, ad esempio, agli imprenditori, ma poi - quando si va ad applicarla - questi si accorgono che sono più onerosi i carichi fiscali che si accumulano rispetto ai benefici che potrebbero ottenere.

Credo che si possa concludere qui - come da programma - questa sessione.

Darei subito la parola, per non fare perdere ulteriore tempo, al dottor Adriano Soi, del Comitato scientifico di Iter Legis, che ha il compito di attivare un confronto diretto con i coordinatori delle sessioni e di dirigere una discussione che, ahimè, temo non potrà essere molto lunga, in quanto alle 14.30 è prevista la ripresa dei lavori nell'aula del Consiglio regionale, in via Alfieri.

Dobbiamo anche prevedere, per tutti, un tempo congruo per consentire il doveroso rialzo dei tassi glicemici prima di affrontare il trasferimento e la seconda parte nel pomeriggio. Sapete infatti bene che quando la glicemia è bassa è più difficile seguire i ragionamenti.

Adriano Soi,

Comitato scientifico ITER LEGIS

La ringrazio, Presidente, siccome i tempi sono quelli che sono, più che un confronto diretto sarà un confronto indiretto. Invitiamo quindi quanti, avendo seguito i lavori, vogliono porre domande o quesiti ai relatori, che comunque ringraziamo per il grande sforzo di sintesi perché l'ambito tematico era veramente ampio e complesso, ad essere il più possibile schematici.

Abbiamo una prima iscrizione a parlare, come si dice in gergo parlamentare, è quella del dottor Luigi Tivelli, che è un Consigliere parlamentare che attualmente lavora presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale passo immediatamente la parola.

Luigi Tivelli,

Consigliere Parlamentare della Presidenza dei Consigli dei Ministri

Cercherò di essere breve, perché gli spunti che sono venuti dalle Sessioni di ieri, di oggi, sono tanti.

A me è venuta una preoccupazione e quindi ho un aspetto leggermente pessimistico, ascoltando i resoconti sui lavori, alla quale mi si contrappone però un aspetto decisamente ottimistico.

L'aspetto leggermente pessimistico è questo: ho sentito anche l'ottima, come sempre, declinazione dei quattro problemi che ha fatto il professor Rescigno, e c'è il problema della semplificazione normativa tra

questi. Ma io direi che non dobbiamo disperdere, noi operatori della legge, che il concetto di semplificazione normativa non è solo uno dei vari che dobbiamo affrontare, ma deve essere l'idea guida di tutto ciò che si deve fare sul piano legislativo da qui in poi, perché disinflazionare, cioè ridurre l'inflazione delle leggi, è una forma di semplificazione normativa, disinquinare, ridurre l'inquinamento normativo, è una forma di semplificazione normativa, e via discorrendo. Io non disperderei questo "concetto largo di semplificazione", perché è molto importante anche che siano seri, solidi, presperimentati, ma il più semplici possibili, i modelli di valutazione che si adottano, i modelli di drafting e le altre cose di cui si è parlato.

Faccio un esempio, così raccolgo l'appello di Rescigno che ha detto: "sarebbe utile che in questi casi qualcuno raccontasse esperienze concrete". Non ho difficoltà a dire brevemente cosa si sta provando a fare alla Presidenza del Consiglio, e qui apro la parentesi, che è molto più di una parentesi, delle ragioni per cui sono ottimista. Sono ottimista perché ho visto qui una comunità tecnico-scientifica che può risolvere, contribuire a risolvere, il quesito storico di Dante "le leggi son ma chi pon mano ad esse" e mi rendo conto che in Italia ci sono tanti operatori che possono dare una risposta al quesito di Matteo Lombardo nel Purgatorio, che a me ogni tanto torna alla mente, che significa un sacco di cose.

Ci sono persone con diversi tipi di professionalità, in grado di porre mano alla legiferazione, ai metodi, alla qualità delle leggi, in modo migliore di quello che potesse essere alcuni anni fa, e ciò anche grazie ad iniziative egregie come questa e come quelle che l'hanno preceduta. Però sono ottimista anche perché mi sembra si stia affermando un nuovo clima di cooperazione istituzionale nel Paese, che va colto con forza e va tenuto presente, perché se no non si coglie l'opportunità e non si lavora con lo spirito giusto. Se fossi un burocrate (cosa che non ho mai amato considerarmi) direi che il primo giorno lavorativo utile dopo oggi, cioè lunedì mattina, non a caso alla Camera dei deputati - auspice il Presidente Violante che è stato il primo catalizzatore di questo processo in Italia, l'uomo che più ha agito nelle istituzioni con più perseveranza e attenzione su questi temi - si svolge il primo confronto tra i Presidenti degli organi costituzionali sul tema dei metodi e della qualità della legislazione.

Cosa significa questo? Do solo questo indicatore perché non voglio sottrarre altro tempo: significa che si è diffuso, fra i diversi soggetti istituzionali (e questo non potrà che discendere ulteriormente fino alle Regioni, agli Enti locali man mano) la consapevolezza che bisogna che ci sia più cooperazione possibile tra i diversi soggetti istituzionali in tema di metodi e qualità della legislazione. Un recente innovativo scambio di lettere tra i Presidenti delle Due Camere e il Presidente del Consiglio, ha segnato un ulteriore passo avanti significativo in questo senso.

In questo quadro, in questo clima di cooperazione istituzionale, si colloca anche l'esperienza, con qualche difficoltà come sempre in questi casi, in atto presso la Presidenza del Consiglio.

Dopo le famose circolari dei Presidenti delle Camere, di cui tutti ormai sanno perché sono state ricordate le modifiche regolamentari introdotte alla Camera etc., con qualche fatica, perché la cultura legislativa classica nell'esecutivo è un'altra, si è varata una "circolare Prodi" che a vari è nota, che introduce il concetto di relazione tecnico-normativa e che prevede che ogni schema di proposta normativa del Governo debba essere accompagnato da questa relazione tecnico-normativa, che contiene in sé vari elementi. Abbiamo fatto anche una scheda, l'abbiamo data agli uffici legislativi, su come debbono compilare la relazione. Questa scheda come l'abbiamo fatta? Abbiamo tenuto presente non solo i punti dell'OCSE, etc. ma soprattutto, essendo l'interlocutore principale il Parlamento, i vincoli posti dal regolamento della Camera, ma l'abbiamo fatta in una logica di semplificazione maggiore possibile, perché in questi casi (come quella dei grandi professori, che dopo avere studiato tante cose sanno divulgare in modo chiaro, semplice e leggibile) visto che gli utenti dei nostri prodotti sono parlamentari, Ministri, più si è semplici da questo punto di vista, più è probabile che questi supporti siano usati.

Allora circolare, scheda su come confezionare la relazione tecnico-normativa, che contiene alcune parti sul drafting, alcune parti sull'esigenza di motivare perché si fa ricorso alla legge. Guardate che c'è un fatto molto importante, che pochi hanno colto, ma che è entrato con forza nel regolamento delle Camere: il concetto che bisogna motivare perché si fa ricorso a una legge. Questo è l'esatto opposto della cultura legegocentrica che ha sempre dominato il nostro parlamentarismo e il nostro Governo (discenderà per i rami pian piano). Ovviamente stiamo anche faticando un bel po' perché, fatta una circolare del genere, dati gli impulsi, mandate le schede, i legislativi di settore non è che hanno per natura molta voglia di attenersi a queste regole perché sappiamo cosa sono le pubbliche amministrazioni, sappiamo cos'è la coazione a ripetere, sappiamo cos'è la difficoltà di implementabilità delle innovazioni e sappiamo che fa

più comodo fare... "more solito".

Stiamo insistendo e faticando e abbiamo trovato nelle settimane scorse un modellino organizzativo che dovrebbe consentirci davvero, visto che la funzione di coordinamento normativo è stata esercitata, spesso, poco e male, dalla Presidenza del Consiglio, per i limiti del Governo per feudi, per quello che tutti sappiamo, che questa cosa si faccia. Ora, perché ho ricordato questo caso, diciamo in fieri, presso il Governo o la Presidenza del Consiglio? Perché mi pare un caso abbastanza significativo. Non è che abbiamo inventato gran che; era la risposta più semplice, intelligente, senza fughe in avanti, utile e possibile a quanto aveva fatto il legislativo con l'azione soprattutto da parte della Camera, con quegli scompensi tipici che avvengono in Italia. Siccome purtroppo noi siamo passati, (purtroppo o per fortuna, non lo so) dalla decretomania alla delegomania e in ogni caso le leggi si producono molto più nell'esecutivo che nel legislativo, è importante che le borse degli attrezzi, i sistemi di balance, i sistemi di autocontrollo, siano insediati anche nell'esecutivo, perché non basterebbero certo le supplenze che il legislativo prova a fare.

Mi sono permesso di andare oltre perché mi sembrava di dare una notizia, ricordare un elemento, sottolineando in chiusura solo questo aspetto: il nuovo clima di cooperazione istituzionale, questo tipo di iniziative in fieri; tra cui l'attivazione della legge 50, la Bassanini quater, con l'analisi per l'impatto della regolamentazione da inserire. Anche vari fattori che stanno nascendo nelle Regioni creano un brodo di cultura particolarmente interessante perché ci sia una germinazione vera ed operativa di nuove iniziative in questo settore. Si tratta di occasioni da non disperdere.

Grazie.

Adriano Soi,

Comitato scientifico ITER LEGIS

Siamo noi che ringraziamo il dottor Tivelli che ci ha dato un messaggio di sostanziale ottimismo di fronte alle tre complessità: la complessità sociale, la complessità politico istituzionale e la complessità normativa, che sono la gabbia nella quale siamo chiamati a confrontarci con i problemi della legislazione.

Adesso diamo la parola al dottor Alberto Chellini, della Regione Toscana, che è il secondo degli iscritti a parlare.

Alberto Chellini,

Dirigente del Consiglio regionale della Toscana

Due rapidissime considerazioni in margine al dibattito che si è sviluppato.

La prima prende le mosse dal tema della complessità, un tema che è emerso a più riprese in questo Seminario. Vari interventi hanno sottolineato che l'attuale quadro politico-istituzionale è caratterizzato da processi di particolare complessità.

Si pensi, su tutti, al processo di riforma per il federalismo amministrativo a Costituzione invariata, avviato dalle leggi Bassanini. Un processo che ha comportato l'adozione di una gran mole di atti, interagenti tra loro, che interessano svariate materie e coinvolgono numerosi soggetti istituzionali, in un quadro di competenze caratterizzato da profonde innovazioni.

Questa complessità della materia, unita alla mobilità del quadro istituzionale, impone evidentemente delle riflessioni particolari anche per quanto riguarda le tecniche legislative e più in generale le procedure della legislazione. Porto qui un esempio, rispondendo alla sollecitazione avanzata in tale senso dal Prof. Rescigno, inerente all'attuazione del d. legs. n. 112/1998 nella Regione Toscana. Ieri, nella sessione dedicata alla legge Bassanini, questa Regione veniva indicata come una delle Regioni, per così dire "virtuose" nell'attuazione della legge stessa, per avere rispettato tutte le scadenze previste dalla normativa nazionale.

Ebbene, questa "virtù" non è stata priva di costi da pagare.

In particolare, si è reso necessario un rigido contingentamento dei tempi istruttori e decisionali, per poter rientrare nelle scadenze prefissate. A tale fine, è stata attivata una particolare mobilitazione dei dirigenti e di tutto il personale, collegandovi prioritariamente la valutazione di risultato, si sono costituiti gruppi operativi, sono state condotte verifiche incrociate dei testi, e così via. Ma, quel che più conta - e parlo

qui sotto il controllo del presidente del Consiglio regionale toscano, Passaleva - per rispettare questi tempi c'è stata una concordata, ma anche un po' subita, forte compressione dei tempi del dibattito consiliare. I tempi della politica si sono piegati, non senza qualche sofferenza, all'obiettivo prioritario di rispettare una scadenza che una larga maggioranza dei consiglieri avvertiva come importante sul piano istituzionale.

È una valutazione di opportunità, sulla quale il giudizio può essere, ovviamente, aperto. Vero è - e ne abbiamo avuto una grande prova a livello nazionale con la scadenza Euro - che quando un'amministrazione si pone un obiettivo certo in tempi certi e su quello focalizza le sue priorità, riesce a produrre il meglio di sé, in termini di efficienza; ripeto, non senza costi, ma con buone possibilità di successo.

Se vogliamo allargare lo sguardo ad un'altra, diversa, esperienza - alla quale mi fa ripensare la vista al tavolo della presidenza dell'amico Adriano Soi che l'ha con me condivisa, nel corso di una trascorsa stagione di impegno lavorativo - possiamo anche richiamare, per analogia, la capacità di smaltimento dell'arretrato che fu dimostrata dalla Corte costituzionale qualche anno fa. Anche in questo caso, l'assunzione di una definita priorità, intorno alla quale riorganizzare e riorientare sia tutto il lavoro istruttorio che l'attività decisionale, raggiunse pienamente l'obiettivo prefissato, con l'accettazione, in vista di un beneficio ritenuto prevalente, di una compressione dei tempi di riflessione e di dibattito. Ho richiamato questi esempi eterogenei per evidenziare il fatto che sempre più frequentemente i pubblici poteri tendono a qualificare la propria azione in termini di efficienza operativa. Ciò significa che, su argomenti di primaria importanza, il funzionamento delle assemblee legislative, sia nazionali che regionali, è, e sempre più sarà, chiamato a confrontarsi con l'esigenza di far fronte a tempi decisionali estremamente rapidi che non potranno non determinare ulteriori difficoltà in organi che già soffrono di un'evidente crisi di identità rispetto al preponderante ruolo degli esecutivi.

Questa consapevolezza non può tuttavia in alcun modo significare che le assemblee legislative potranno sottrarsi alla sfida, a pena di una loro grave marginalizzazione.

Ciò pone il problema di una riflessione seria sulle norme regolamentari e procedurali - il Parlamento nazionale l'ha già in gran parte effettuata, i consigli regionali invece ancora non sufficientemente - al fine di riuscire a strutturare i tempi della politica all'interno dei tempi della necessaria decisione. Il tema delle tecniche legislative e delle tecniche di analisi della fattibilità non è evidentemente estraneo a questo discorso, nel quale deve trovare piena collocazione e nuovo impulso.

La seconda considerazione che voglio proporre, sempre in termini telegrafici e scusandomi dell'eccesso di sintesi, si collega anch'essa al tema della complessità, ed è quella della necessità di rinforzare la strumentazione di raccordo tra lo Stato e le autonomie regionali e locali e tra queste ultime tra di loro. Il processo di riforma federalista, avviato oggi sul piano amministrativo, in via di prossima definizione sul piano fiscale e prospettato per il futuro al livello costituzionale, impone un flusso di dialogo e di confronto tra i diversi ambiti di competenza, molto più strutturato che in passato e che individui sedi specifiche di rappresentazione degli interessi. Si pone a livello nazionale il tema della camera delle autonomie, ma anche a livello regionale la questione non può essere elusa.

La Regione Toscana ha avviato da alcuni mesi un'esperienza in tal senso, nel quadro dell'attuazione della legge Bassanini, dando vita, presso il Consiglio regionale, ad un Consiglio delle autonomie locali, rappresentativo delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, che interviene con parere obbligatorio, ancorché non vincolante, nel processo legislativo regionale per tutti gli aspetti che interessano gli enti locali.

Si tratta di un'esperienza ancora iniziale ma che si propone di razionalizzare e valorizzare la trama dispersa delle relazioni tra Regione ed enti locali, riconducendola ad una sede permanente ed unitaria. Questa ispirazione trova oggi una sponda nella proposta di riforma costituzionale "Amato" presentata dal Governo al Parlamento, nella quale si prevede l'istituzione in ogni Regione di un Consiglio delle autonomie nonché la diretta partecipazione di rappresentanti delle autonomie locali alla definizione dello Statuto regionale.

Il processo di riassetto dei poteri si accompagna quindi necessariamente ad una riflessione sull'ordinamento istituzionale e sul procedimento legislativo. È una riflessione non ancora consolidata ma che già produce alcune innovazioni e alcuni promettenti segni di cambiamento.

Adriano Soi,

Ringraziamo Alberto Chellini anche per la sintesi e per il ritmo che ha dato ai nostri lavori. Adesso do la parola al professor Vittorio Di Ciolo.

Vittorio Di Ciolo,

Docente della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno e nell'Università S. Pio V di Roma

Vorrei fare due brevissime annotazioni a futura memoria ed esprimere un auspicio. Le annotazioni sono le seguenti: per decenni la tecnica legislativa è stata offuscata dalla teoria dell'interpretazione. Tutti si occupavano della interpretazione, pochi si occupavano di tecnica legislativa. Da 20 anni tutti si occupano di tecnica legislativa, ma sono stati pressoché ignorati i rapporti tra tecnica legislativa e teoria dell'interpretazione.

Una conferma di tale situazione è data, a mio avviso, anche dalle oscillazioni della Corte Costituzionale allorché si è occupata della oscurità di disposizioni legislative. Ebbene in alcuni casi la Corte ha dichiarato incostituzionale la legge impugnata, in altri casi ha riconosciuto che la disposizione era oscura, ma ha affermato che il giudice *a quo* avrebbe chiarito la volontà del legislatore applicando i normali canoni interpretativi. In altre parole, la oscurità della disposizione legislativa impugnata qualche volta ha dato origine ad un vizio di legittimità costituzionale della norma, in altri casi è stata censurata soltanto per aver violato le regole per la buona redazione delle leggi, ma senza alcuna incidenza sulla legittimità costituzionale della norma impugnata.

Seconda notazione *flash*. Nei Paesi dell'OECD si sono avute tre fasi. Nella prima fase si è detto: la tecnica normativa deve mirare alla deregolamentazione. Peraltro non era sempre chiaro se tale deregolamentazione fosse *deregulation* di reaganiana memoria, cioè come eliminazione di qualunque tipo di disciplina lasciando la materia al libero mercato, oppure delegificazione, cioè come abbassamento del livello della fonte, quindi non più la legge, ma eventualmente il regolamento. Peraltro, come è già stato sottolineato, non si capisce bene perché il passaggio dalla disciplina legislativa a quella regolamentare semplifichi automaticamente le cose. In tale contesto, semplificazione equivaleva a limitare il numero degli atti legislativi in vigore.

Nella seconda fase si è detto: le tecniche normative devono puntare non all'aspetto quantitativo, ma all'aspetto qualitativo, quindi si deve tendere a migliorare la qualità delle leggi, delle norme in vigore. In una terza fase si è detto: guardate, non serve valutare la quantità o la qualità delle leggi, quello che conta è altra cosa, cioè il problema è di vedere se i sistemi regolatori - a prescindere dal fatto che siano complessi, semplici, e così via - riescano a raggiungere in campo sociale ed economico quegli obiettivi per assicurare i quali tali sistemi sono stati creati.

Dopo le due notazioni formulo un auspicio, e chiudo: a Torino si conclude un percorso formativo interessante, intelligente, coraggioso, non compiuto, non ancora definito, e probabilmente non poteva esserlo, anzi è bene che non sia stato definito, così c'è ancora una maggiore ricchezza di accrescimenti, di approfondimenti, di valutazioni. L'auspicio che io mi permetto di formulare, è che veramente da questo seminario nasca un impegno che sia poi mantenuto in due sensi: uno per individuare una strategia (perché se è vero quanto ha sottolineato Rescigno che è anche un bene in questo momento che ci siano tutte queste valutazioni diverse, diversi modi di intendere, è anche vero che ad un certo punto, se non si segue una strategia, si rischia di avere doppioni, confusioni, dispersioni di energie e di forze e avere settori "scoperti" dove nessuno lavora) e per creare poi sul piano operativo qualcosa che riesca a tradurre a livello di legislazione, di Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e dei gruppi di lavoro, quella linea strategica precedentemente definita.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Adriano Soi,

Comitato scientifico ITER LEGIS

Benissimo, grazie al professor Di Ciolo. Abbiamo l'ultimo degli iscritti, che è la dottoressa Maria Luigia Gioria.

Maria Luigia Gioria, Coordinatore Gruppo di lavoro "Formazione tecniche legislative".

Intervengo, in questo spazio di dibattito, per riferire alcune sollecitazioni e impegni raccolti nel seminario: la tempestiva pubblicazione degli atti attraverso la rivista ITER LEGIS che ha seguito l'intero ciclo seminariale promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e delle Province autonome; l'impegno del rappresentante dell'OCSE affinché sia tradotta la pubblicazione "Regulatory impact analysis", per consentire a tutti noi di conoscere quali sono i modelli e i metodi di analisi e di valutazione proposti dall'OCSE; il contributo del professor Karpen, intervenuto a questo seminario grazie all'azione del professor Martino, per identificare, a livello europeo, altri interlocutori nella rete delle agenzie formative e universitarie.

Un segno significativo e innovativo di questo seminario è la rete che abbiamo cominciato ad impostare e con la quale tutti noi dobbiamo imparare a lavorare.

Questo ciclo di seminari è stato molto utile e importante per far crescere una cultura e per dare continuità a certi discorsi, ma ha avuto soprattutto una forte valenza informativa. Ora occorre anche veicolare metodi e strumenti e trasferire esperienze non più in modo isolato o sporadico: la rete può aiutarci in tal senso.

Accanto ai seminari, alla rete e al progetto strategico, mi permetto di indicare il forum, un ulteriore modo di operare proposto come luogo d'incontro periodico dei politici, per approfondire i temi della legislazione, ed anche come possibile luogo di contatto fra tecnici e politici.

Rilancio la proposta rivolgendola ai tecnici, anche alla luce di quanto abbiamo abbozzato in questo seminario, attraverso incontri preparatori, ricognizioni, spazi espositivi delle elaborazioni e dei progetti, non volendo presentarci solo con una carrellata di relazioni o di esperienze sparse.

Il forum potrebbe prendere corpo con incontri preparatori o seminari tematici, con liste di discussione o con gruppi di lavoro (operanti in rete, sul territorio o in sedi istituzionali) su poli tematici identificati (ad es. la formazione, la qualità e la complessità normativa, la fattibilità e la valutazione, la legistica e la legimatica, i sistemi informativi e documentali, la qualità e la complessità dei processi decisionali).

Nel forum dovrebbero ovviamente interagire i vari modi di operare attraverso il lavoro dei vari soggetti che fanno parte della rete (ad es. referenti, componenti gruppi di lavoro o liste di discussione, agenzie formative, esperti) e che seguono un determinato tema per produrre esperienze concrete da presentare e scambiare come migliori pratiche all'interno del forum stesso.

Questa ipotesi potrebbe essere prospettata alla Conferenza dei Presidenti.

Un ultimo punto di riflessione è sul seminario: all'origine, la sua impostazione ampia e articolata ha avuto alcune critiche e rilievi che hanno, di fatto, fornito suggerimenti operativi (ad es. la proposta di creazione di nuclei sul territorio con un numero significativo di persone che lavorano con continuità, si confrontano e scambiano soluzioni e proposte).

Comunque l'esito finale del seminario sembra positivo e questo risultato lo si deve, in particolare, all'apporto di ogni Regione e Provincia autonoma, ognuna presente con i propri elaborati o con qualcosa di sé, e questo è importante per andare oltre e per far crescere la rete.

Adriano Soi,

Comitato scientifico ITER LEGIS

Ringraziamo la dottoressa Gioria e naturalmente non solamente per le cose che ha detto in questo ultimo significativo intervento ma anche per la passione e il coraggio che ha profuso nella progettazione, nella preparazione e nell'organizzazione di questo seminario. Siamo già molto oltre i limiti che ci eravamo prefissati, quindi chiediamo al nostro Presidente di fare un ulteriore sforzo di sintesi per trarre le conclusioni dei nostri lavori di questa mattina, grazie.

Angelo Passaleva,

Presidente del Consiglio regionale della Toscana

La sintesi finale sarà davvero estrema. Gli interventi dal pubblico io li considero infatti ulteriori riflessioni e arricchimenti, non certo ulteriori domande. Pertanto - molto democraticamente - mi prendo la responsabilità di dire.... che i coordinatori non risponderanno. La sintesi è che la sessione della

mattinata si chiude qui, certo con una serie enorme di stimoli ed anche con alcune proposte pratiche. Mi auguro poi che si arrivi alla concretezza, passando dalle affermazioni e dalle riflessioni a individuare linee per dare attuazione a quanto è stato detto ieri ed oggi. Mi pare che queste linee ci siano: occorre alimentarle; occorre che qualcuno si faccia carico delle applicazioni. E questa è la mia conclusione.