

Tavola Rotonda

"Testi Unici e semplificazione delle regole giuridiche"

PARTECIPANTI

Franco Bassanini

Ministro della funzione pubblica e affari regionali.

Ricorda che la senatrice Dentamaro, nel suo brillante intervento, ha rilevato come la confusione normativa, l'eccesso e la complicazione della regolazione costituiscano un importante disincentivo agli investimenti, stabilendo così una relazione molto forte e precisa tra l'argomento specifico del dibattito odierno e i grandi temi dello sviluppo e dell'occupazione.

Condividendo pienamente tale affermazione, sottolinea che occuparsi di semplificazione normativa e di testi unici vuol dire occuparsi non solamente di argomenti da addetti ai lavori ma anche delle condizioni fondamentali per affrontare quello che oggi è il principale problema del nostro Paese: il dramma della disoccupazione, che nel Mezzogiorno colpisce assai più che in altre regioni del Paese.

Fa presente che qualche mese fa a Manchester, in un seminario organizzato durante la presidenza inglese dell'Unione Europea, si è a lungo discusso di quella che gli inglesi chiamano *better regulation* - la miglior regolazione - ed a conclusione dei lavori è stato approvato un documento in dieci punti, recentemente recepito in un documento di lavoro comune dei governi dei quindici Paesi europei. Il documento è stato proposto dai governi italiano e spagnolo, che da qualche mese stanno conducendo insieme una iniziativa comune per consolidare e rafforzare la cooperazione sui temi della riforma dei sistemi amministrativi nei rispettivi Paesi. Nel testo viene posta con molta nettezza la questione che è stata al centro dei lavori del convegno.

Sottolinea che la regolazione legislativa, così come quella dettata da fonti diverse dalla legge, ha un impatto sulle attività dei cittadini, delle imprese e delle stesse amministrazioni pubbliche. L'eccesso di regolazione, o una regolazione confusa, genera pertanto un impatto negativo che si può tradurre in paralisi, in inefficienza delle amministrazioni vincolate da troppe norme, da troppe regole, da regole confuse e contraddittorie.

D'altra parte, l'eccesso di regolazione, così come l'eccesso dei carichi burocratici, scoraggia le iniziative dei privati, gli investimenti degli imprenditori, la crescita delle imprese. È evidente quanto ciò possa risultare dannoso per un Paese inserito nell'ambito del mercato unico europeo e, più in generale, chiamato a misurarsi ogni giorno con i problemi posti dalla competizione globale.

Osserva che dopo i consistenti sacrifici sopportati dalle famiglie, dalle imprese, dalle amministrazioni locali e da quelle dello Stato per poter partecipare a pieno titolo e fin dall'inizio alla costruzione dell'unità europea, si possono oggi già vedere alcune conseguenze positive: abbiamo già cominciato a riscuotere il cosiddetto dividendo di Maastricht sotto varie forme: riduzione dei tassi di interesse sul debito pubblico, non solo dello Stato ma anche degli enti decentrati, delle Regioni e degli Enti locali; riduzione del costo del denaro per le imprese; riduzione degli interessi sui mutui delle famiglie; stabilità dei cambi e delle prospettive economico-finanziarie. È un dividendo misurabile anche in termini di riduzione - che si spera strutturale - del tasso di inflazione, alla quale faranno seguito comportamenti non più inflazionistici degli operatori economici, dei cittadini, dei lavoratori e delle parti sociali chiamate a definire i contratti di lavoro. Evidenzia quindi la necessità di assicurare le condizioni per restare in Europa ed evitare di essere spinti ai margini del sistema, condizioni tra cui si colloca certamente, a suo avviso, lo stato del nostro sistema normativo nel suo complesso.

Ricorda che sia nella conclusione della conferenza di Manchester, sia nel documento comune dei ministri della funzione pubblica, o comunque dei responsabili per la pubblica amministrazione dei quindici governi europei, si è affermato con molta nettezza che gli Stati europei dovranno affrontare un lavoro di revisione dei rispettivi sistemi di regolazione, al fine di ridurre l'impatto negativo in termini di rigidità dei vincoli nonché di costi per i cittadini, per le imprese e per le pubbliche amministrazioni. Si dovranno costituire, a questo fine, strutture che si occupano della semplificazione e della misurazione dell'impatto delle regolazioni.

Evidenzia l'importanza di questo aspetto, che deve risultare ben chiaro, perché altrimenti non si riesce a

capire la ragione per cui governi diversi, diversamente connotati politicamente, si sono trovati d'accordo su tali questioni né perché l'iniziativa del programma comune sia stata presa da un governo di centro-sinistra, come quello italiano, insieme ad un governo di centro-destra come quello spagnolo.

Sottolinea, in particolare, che il governo italiano ha effettuato una scelta precisa, volta ad assumere un'iniziativa non connotabile sotto il profilo del colore politico o della ispirazione ideologica ed osserva che in questo caso non c'è alcuna pregiudiziale scelta ideologica per una linea - come si è soliti dire - di deregolazione o deregolamentazione selvaggia. Un sistema economico moderno, un moderno stato sociale hanno bisogno di regole, così come il mercato - si scusa per l'ovvietà delle considerazioni, che ritiene tuttavia necessarie per evitare interpretazioni scorrette e fuorvianti. Ma se ciò è vero, è altrettanto vero, in primo luogo, che le regole devono essere quelle necessarie per garantire i diritti, le libertà dei cittadini, l'ordinato funzionamento del sistema, gli interessi generali delle collettività; discipline non motivate da correlazioni ai principi e ai valori costituzionali, finiscono infatti per essere solamente di inutile impaccio, comportando spesso una insopportabile rigidità. D'altro canto, non si può trascurare l'esigenza che anche le regole correttamente finalizzate alla tutela di diritti di libertà fondamentali di tutti i cittadini - come ad esempio la salute e l'equilibrio delle risorse ambientali - siano costruite in modo da armonizzare la tutela di questi interessi con la libertà delle scelte e delle iniziative, così come con l'efficienza delle amministrazioni. Si tratta, è bene rilevarlo, di un compito certamente difficile, cui sono chiamati tutti i soggetti dotati di poteri regolatori (Parlamento, Governo, Autorità indipendenti, Consigli regionali, provinciali e comunali, camere di commercio e così via).

L'indicazione che ci viene dai governi europei sul problema della semplificazione e del miglioramento della regolazione è molto netta, ed è importante tenere presente che si tratta di una indicazione formulata congiuntamente. L'Italia lavorerà, così come stabilito da un programma comune, anche all'applicazione della telematica e dell'informatica al lavoro delle amministrazioni pubbliche - con la conseguente riorganizzazione dei processi - alla formazione dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, all'elaborazione di parametri e di indicatori di *performance* delle pubbliche amministrazioni, nella prospettiva dell'istituzione di una certificazione europea delle pubbliche amministrazioni che raggiungono standard di qualità predeterminati.

Per quanto riguarda, invece, la regolazione, preannuncia che il governo si appresta ad approvare il disegno di legge annuale di semplificazione, previsto dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, provvedimento che il Parlamento ha recentemente sollecitato in questo periodo con diversi ordini del giorno presentati sia dai Gruppi di maggioranza che da quelli di opposizione. Il Governo proporrà l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una apposita unità per la semplificazione della regolazione, sul modello della *deregulation unit*, oggi ribattezzata *better regulation unit*, istituita suo tempo dal governo della signora Thatcher, poi ristrutturata dal governo Major e riconfermata, con questo cambiamento di denominazione, dal governo Blair. L'obiettivo che ci si propone di perseguire con la riforma non è costituito solamente dalla semplificazione ma comprende anche l'analisi dell'impatto della regolazione, in modo che l'amministrazione sia in grado di fornire al Governo e al Parlamento tutti i possibili elementi di valutazione dei costi e dei benefici derivanti dalle diverse ipotesi di regolazione, in relazione al maggiore o minore grado di incidenza sull'attività dei cittadini, delle imprese e delle stesse pubbliche amministrazioni.

Fa presente che nello stesso disegno di legge saranno previste, sempre in conformità all'indicazione contenuta nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, ulteriori norme per la semplificazione di procedimenti amministrativi, con integrazioni dell'elenco dei procedimenti stessi allegato alla legge n. 59 e ulteriormente arricchito dalla legge recentemente approvata in via definitiva dal Senato. Saranno altresì perfezionati ed arricchiti ulteriormente i principi e i criteri direttivi dell'attività di semplificazione dei procedimenti. Infine, verrà prevista l'emanazione da parte del Governo, ancora sulla base di una serie di principi e di criteri direttivi, di testi unici relativi alle materie disciplinate dalle norme di semplificazione dei procedimenti.

Osserva che non disponendosi di uno strumento costituzionale - a questo proposito esprime l'auspicio che in un modo o nell'altro sia possibile tornare sul lavoro di revisione che su questi temi è stato avviato dalla Commissione bicamerale - si è scelta la strada di collegare i testi unici alle disposizioni di semplificazione dei procedimenti, in modo da individuare chiaramente sia le norme vigenti per determinati settori o per complessi di disciplina, sia le norme implicitamente abrogate dalle leggi man mano succedutesi, con le contestuali, necessarie modifiche di coordinamento - a ben poco servirebbero,

naturalmente, testi unici di carattere compilativo. Verrà inoltre prevista anche una norma intesa a consentire il periodico aggiornamento dei testi unici, in modo da integrare le modifiche legislative progressivamente intervenute.

Ritiene che la soluzione prospettata dalla senatrice Dentamaro sarebbe naturalmente migliore, poiché sarebbe certamente preferibile stabilire, con norme costituzionali o mediante modifiche dei regolamenti parlamentari, che una volta emanato un testo unico le relative novelle siano sempre formulate come norme di modificazione esplicita delle disposizioni di quel testo unico. Questo aspetto esula però dall'ambito dell'iniziativa legislativa del Governo che, in presenza di sollecitazioni parlamentari provenienti da ambiti più ampi delle fila della maggioranza, può chiedere l'autorizzazione alla compilazione di testi unici, mentre non può in alcun modo proporre modifiche ai regolamenti parlamentari. In effetti, se si realizzassero le innovazioni auspiccate dalla senatrice Dentamaro, il meccanismo di periodico aggiornamento dei testi unici appena illustrato potrebbe risultare superfluo in conseguenza degli effetti di disposizioni regolamentari volte a prevedere l'inammissibilità o l'improcedibilità di proposte di legge recanti abrogazioni tacite o modifiche implicite di testi unici. Esprime la convinzione che le innovazioni legislative progettate dal Governo si salderanno positivamente, completandolo, con il lavoro di semplificazione già iniziato sulla base dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, che sta ora procedendo su ritmi accelerati dopo una prima fase di incubazione abbastanza lenta - durata un intero anno dall'entrata in vigore della riforma - in parte dovuta anche alla naturale diffidenza delle burocrazie e degli stessi uffici legislativi. Il lavoro svolto comincia ora a produrre i suoi frutti e pressoché ad ogni Consiglio dei ministri vengono approvati nuovi regolamenti di semplificazione.

Si sofferma quindi sulle modifiche delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 recentemente approvate dal Senato in via definitiva, sottolineando come tali interventi abbiano integrato ed ancor meglio articolato i principi e i criteri direttivi cui deve conformarsi la normazione intesa a semplificare i procedimenti. Si tratta di innovazioni di rilievo, in presenza delle quali debbono venir meno, a suo avviso, le perplessità e i dubbi prospettati circa la sufficiente specificazione dei principi e criteri direttivi della delega. La direzione chiaramente indicata è quella dell'alleggerimento dei vincoli, dei carichi e delle rigidità, nonché dell'attenuazione delle forme di intrusione dell'amministrazione nelle attività dei privati, dei cittadini e delle aziende, laddove l'intrusione non risponda a precisi interessi pubblici. A questo proposito rileva come sia stata meglio precisata l'indicazione di sostituire concessioni, licenze e autorizzazioni con semplici comunicazioni all'autorità amministrativa tutte le volte che ciò sia consentito dal regime della legislazione che regola le attività dei privati. Non si può pensare, infatti, che la localizzazione di impianti produttivi possa avvenire sulla base di una semplice comunicazione all'autorità amministrativa statale o comunale.

Osserva che per realizzare riforme particolarmente impegnative - ed è sicuramente questo il caso della revisione e della semplificazione della regolazione e dei procedimenti amministrativi nonché, più in generale, della stessa riforma dell'amministrazione statale - si fa normalmente ricorso allo strumento della legge di delega, con il quale si realizza quella divisione di compiti tra Parlamento e Governo in virtù della quale compete al primo l'individuazione dei principi e dei criteri direttivi che il secondo è poi chiamato a svolgere, traducendoli nelle disposizioni di diretta ed immediata applicazione, rimanendo sempre ferma la possibilità di verifica della corrispondenza degli uni agli altri da parte del giudice delle leggi, la Corte Costituzionale.

Ricorda che di recente, grazie al lavoro del Servizio Studi della Camera dei deputati, si è finalmente avuta un'indicazione affidabile sul numero delle leggi in vigore in Italia, che non sono centocinquantamila, come si sente spesso affermare, ma oscillano tra le quindici e le ventimila. Più precisamente, al 7 gennaio di questo anno risultano in vigore circa tredicimila leggi nazionali e circa 5 mila provvedimenti di incerta natura (di cui cioè è incerto se abbiano forza di legge o se appartengono alle fonti normative secondarie). In totale si hanno, dunque, tra le diciotto e le diciannovemila leggi, alle quali devono aggiungersi circa ventimila leggi regionali, che naturalmente si applicano solo nelle regioni di riferimento, con una media di mille leggi per regione. In conclusione, in base ai dati del Servizio Studi della Camera, vi sono circa ventimila leggi applicabili in ciascuna parte del territorio nazionale, più i regolamenti ed altre fonti che finiscono per avere spesso, di fatto, un'efficacia assimilabile a quella della legge (ricorda, a questo proposito, l'anomalia rappresentata dalle circolari).

Ritiene che si tratti di un livello comunque eccessivo e manifesta il timore che proprio il

ridimensionamento del fantasioso dato circolato negli anni passati possa ora indurre a pensare che il problema sia di importanza secondaria, ciò che sarebbe errato. Basti pensare, infatti, che anche negli altri grandi paesi europei - nei quali vige un numero di leggi variabile tra le tre/quattromila e le tredici/quattordici mila, quindi sicuramente inferiore a quello registrato in Italia - la semplificazione della regolazione, la delegificazione e la riduzione del numero delle leggi vengono avvertiti come un problema primario.

Una volta stimato con maggior precisione il numero delle leggi, ed avendolo individuato ad un livello non così elevato quale quello ipotizzato in precedenza, a suo giudizio il problema si presenta in termini meno disperati, poiché di fronte a centocinquantamila leggi si sarebbe dovuto parlare di impresa pressoché impossibile. Certamente l'Italia parte da posizioni molto più sfavorevoli rispetto ad altri paesi europei: l'impresa è dunque difficile e richiede grandissimo impegno, tuttavia non è impossibile. È difficile come era difficile centrare i parametri fissati dal tratto di Maastricht: nel 1992 nessuno lo aveva pensato possibile. Poi, per merito non soltanto di questo Governo ma anche di quelli che lo hanno preceduto, è stata attuata un'operazione di risanamento finanziario che cinque anni fa tutti gli operatori, gli osservatori italiani ed internazionali, gli esperti di questioni monetarie e finanziarie ritenevano sostanzialmente impossibile.

Ciò può avvenire anche per quanto riguarda la semplificazione della regolazione e la riorganizzazione del nostro sistema normativo, in modo che questo, alla fine, risulti più chiaro e comprensibile, non inutilmente limitativo delle potenzialità di crescita del Paese, delle scelte dei cittadini e della possibilità per tutte le amministrazioni pubbliche di organizzarsi nel modo più opportuno per perseguire la loro missione, per raggiungere *standard* elevati di qualità dei servizi e delle prestazioni.

Ritiene che su questo terreno ci sia molto da lavorare e che in questa prospettiva i risultati del convegno che sta per concludersi si riveleranno estremamente utili e andranno dunque raccolti con attenzione. Auspica una convergenza di intenzioni, di sforzi e di propositi tra Governo e Parlamento, che nei prossimi mesi lavoreranno per identificare gli strumenti più utili a raggiungere, in tempi rapidi, il risultato di una forte e sostanziale semplificazione del nostro sistema di regole, del nostro sistema normativo.

Per quanto riguarda gli aspetti della riforma del sistema amministrativo che travalicano la tematica oggetto del convegno, si limita a richiamare una recente affermazione di Carlo Azeglio Ciampi che, inaugurando il *forum* della pubblica amministrazione, ha parlato di un ritardo di circa cinquant'anni rispetto ai paesi europei più avanzati, con cui l'Italia è chiamata a confrontarsi. Il nostro paese, infatti, non è in concorrenza con i paesi del terzo e del quarto mondo nè con quelli emergenti del sud-est asiatico: se la competizione fosse con quei paesi, che possono produrre con costi del lavoro fortemente inferiori ai nostri, l'Italia avrebbe già perso. L'Italia compete invece con i paesi di più antica industrializzazione e di più elevato livello tecnologico, caratterizzati da sistemi istituzionali e amministrativi più moderni, capaci di favorire innovazione e crescita, così come di fornire servizi pubblici di alta qualità, senza imporre vincoli e carichi burocratici non necessari. È il ritardo rispetto a questi paesi che deve essere recuperato rapidamente, proprio mentre l'Italia è impegnata assieme ad essi in un lavoro comune di ulteriore miglioramento dei sistemi regolativi e amministrativi.

Sottolinea nuovamente che in questo lavoro - secondo quanto previsto dallo stesso articolo 20 della legge n. 59 sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi - dovranno concorrere non solamente Governo, Parlamento e amministrazioni statali, ma anche Regioni, Province e Comuni. Esprime quindi l'auspicio che in questo sforzo si impegnino anche le autorità indipendenti di regolazione.

Richiama l'attenzione sull'esistenza di seri problemi, in termini di eccesso e confusione delle regolazioni, anche per quel che riguarda le istituzioni europee e ricorda che i quindici ministri responsabili della materia hanno già posto la questione alla Commissione, allarmati dall'assenza di segnali che facciano sperare in una inversione di tendenza. È un problema di grande rilievo, poiché si tratta di regolazioni che in molti casi incidono direttamente sulle attività dei cittadini, delle imprese e delle amministrazioni del nostro paese, si pone primariamente il problema della semplificazione. Ricorda che Il professor Mario Monti è responsabile di un progetto che ha proprio questo obiettivo - il progetto Slim - del quale si sta cercando di accelerare l'attuazione.

Afferma, in conclusione, che il lavoro da fare è difficile ma essenziale e che se non si riuscisse a raggiungere, nel giro di qualche anno, risultati rilevanti, ci si assumerebbe una gravissima responsabilità nei confronti delle generazioni future. Nel ribadire l'opinione prima espressa - secondo cui senza una

forte innovazione sul terreno della semplificazione normativa, l'Italia rischia di rimanere ai margini della crescita e della modernizzazione dell'Europa unita - conclude sottolineando l'importanza del lavoro svolto durante il convegno ed auspica che in questa direzione proseguano, in tutte le sedi, non solamente quanti hanno partecipato alle due giornate di studio ma anche tutti coloro che hanno competenze e responsabilità in questa materia.