

# **Tavola Rotonda**

## **"Testi Unici e semplificazione delle regole giuridiche"**

### **MODERATORE**

*Le giornate di Studio sono state chiuse con la Tavola Rotonda, di cui la redazione di Iter Legis offre un resoconto sommario. Hanno preso la parola: Marco Cammelli, Ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università degli Studi di Bologna; Anna Maria Carbonelli, Consigliere Segretario dell'Ufficio di Presidenza; Alfredo Mantovano, responsabile per le politiche dello Stato di A.N.; Marida Dentamaro, relatrice alla Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali; Michele Marino del Dipartimento Affari economici della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Ministro della funzione pubblica e affari regionali Franco Bassanini ha tenuto l'intervento conclusivo.*

*Con i ringraziamenti a tutti gli intervenuti, il Presidente del Consiglio Regionale della Puglia, Giovanni Copertino, ha chiuso i lavori.*

#### **Marco Cammelli**

*Ordinario di Diritto amministrativo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna.*

Introduce la discussione osservando che l'ampiezza dei lavori svoltisi nell'ambito del convegno e l'autorevolezza dei partecipanti alla tavola rotonda fanno sì che il tema della semplificazione normativa possa ora essere affrontato in una visuale più ampia di quella relativa agli aspetti, squisitamente tecnici, della redazione e della manutenzione degli atti normativi, approfonditi nel corso della sessione mattutina con riflessioni molto puntuali e di estremo interesse.

Come è ben noto, accanto alla semplificazione normativa nel nostro sistema si stanno sviluppando anche altri due processi di semplificazione, riguardanti l'organizzazione e il procedimento. Il quadro è dunque molto ampio.

La semplificazione normativa abbraccia profili istituzionali più ampi: quelli della delegificazione, da un lato, e della vera e propria liberalizzazione dall'altro.

Poiché quando si lavora molto su un tema si rischia di perdersi nel labirinto degli aspetti tecnici, forse non è del tutto inutile chiedersi perché ci si è impegnati sul filone; nel nostro caso si tratta di chiedersi come mai negli anni '90 la semplificazione normativa è diventata un tema così forte.

I perché della semplificazione sono in parte legati ai perché della normazione, che sono molteplici e non tutti patologici, posto che la normazione contrassegna, è opportuno ricordarlo, le conquiste dello stato di diritto di questi ultimi due secoli.

Certo, vi sono però anche aspetti patologici, disfunzioni della normazione alle quali la semplificazione reagisce: basti pensare al trasferimento all'esterno di adempimenti e, quindi, di costi, non sempre giustificati. Si registra così un sovraccarico dell'amministrazione che ha ormai carattere generale e, lungi dal costituire un fenomeno esclusivamente italiano, è presente in molti altri Paesi.

Tipicamente italiana è, invece, la correlazione tra le disfunzioni dell'amministrazione e una parte significativa della produzione normativa, quel sovraccarico alla cui eliminazione miriamo, appunto, con gli interventi di semplificazione. Si potrebbe dire che quanto più l'amministrare è faticoso e incerto, tanto più il legislatore - spinto non solamente dalla cupidigia di occupare spazi, ma anche dalle stesse amministrazioni e dagli interessi di settore - si mostra incline a cedere alla tentazione di amministrare mediante la legge, saltando così apparati non in grado di svolgere le loro funzioni. Questa correlazione non rappresenta certamente una novità ma è opportuno tenerla sempre ben presente.

Una chiave fondamentale della semplificazione è, dunque, la restituzione dell'amministrazione ai suoi compiti, così che essa, dotata degli strumenti necessari per funzionare e decidere, possa esercitare legittimamente le quote di discrezionalità che altrimenti, in situazioni incerte, vengono trasferite al legislatore.

Osserva quindi che alcune finalità della delegificazione intesa in senso stretto, vale a dire come alleggerimento del dato legislativo; sono comuni a tutti i Paesi, mentre altre invece sono particolari e specifiche della nostra esperienza. Così è, ad esempio, per il pluralismo organizzativo che differenzia

profondamente lo Stato amministrativo di oggi da quello di duecento anni fa; in questa situazione l'arretramento della legge in un'area più ridotta lascia spazio a fonti normative secondarie, mediante le quali può esprimersi la voce della pluralità di centri normativi che caratterizza oggi il nostro ordinamento. Si deve quindi pensare non solamente ai regolamenti governativi ma anche agli statuti, tipica espressione del decentramento, come pure ai regolamenti provinciali e comunali, cui la più recente legislazione ha conferito un risalto inconsueto rispetto al passato; per aspetti del tutto diversi vengono in rilievo, infine, gli accordi del pubblico impiego.

Si profila, in sostanza, una tendenza al rovesciamento del tradizionale rapporto tra potere normativo e attività amministrativa, un rapporto che siamo ora costretti a ripensare con grande attenzione, se è vero che in questa tendenza - al di là delle vicende specifiche, delle leggi e dei progetti di revisione che maturano e tramontano - si rispecchia la dinamica e la forza delle cose, una forza infinitamente più forte delle altre, quali che siano le maggioranze e le proposte dei governi.

Ravvisa nell'arresto dei lavori della Bicamerale una ragione in più per affrontare con tempestività questi temi, anche perché su diversi aspetti c'è urgente bisogno di porre almeno alcuni punti fermi. Si riferisce, in particolare, alla situazione in cui si trova il sistema delle fonti del nostro ordinamento giuridico, un sistema in cui sono venuti meno molti degli usuali capisaldi e non è più possibile rinvenire con facilità principi generali, soprattutto per quanto concerne, in particolare, le fonti di secondo grado. Appare dunque urgente porre mano ad uno statuto delle fonti, pena l'ampliarsi di confusione e conflitti che sarebbero incomprensibili per i cittadini e costosissimi per tutti.

Si sofferma quindi sugli aspetti della delegificazione che attengono al rapporto, fra i regolamenti governativi e tutte le altre fonti di secondo grado, un rapporto che giudica assai poco esplorato, in particolare per quanto riguarda i regolamenti del sistema locale. Sottolinea l'assoluto rilievo di questo tema, uno snodo cruciale sul quale oggi incombe una serie di interrogativi ancora senza risposta. Uguale livello di incertezza si registra, a suo parere, per quanto attiene al rapporto fra regolamenti governativi di delegificazione e tutta l'area degli atti di organizzazione, ormai affidati a fonti diverse.

Di incertezza si deve parlare anche in relazione ad altri aspetti, altrettanto significativi, di carattere procedurale. Si pensi, ad esempio, all'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari prima dell'approvazione dell'atto governativo di delegificazione: si tratta di una prassi diffusa, di fronte alla quale viene chiesta se, in realtà, in questo modo il Parlamento, sia pure in maniera inconscia, intende recuperare il controllo di un segmento di attività decisionale che viceversa aveva affidato ad un altro livello. Rileva che, in ogni caso, risulta difficile attribuire la responsabilità di questi atti, esaminati sia in sede governativa che parlamentare mentre, come da molte parti è stato osservato, sarebbe preferibile demandare ad un solo soggetto l'intera responsabilità della materia sottoposta a delegificazione.

Differenti sono le questioni da affrontare quando si tratta di definire ed individuare le ragioni che sono alla base di un intervento regolatorio, vale a dire quando si deve valutare se una regolazione è necessaria od opportuna. A questo proposito, ricorda che in un questionario recentemente inviato dall'OCSE ai Paesi ad essa appartenenti è inclusa una domanda tendente a sapere se le pubbliche amministrazioni siano tenute a motivare la scelta di procedere ad una regolazione, indicando le possibili alternative. È un quesito al tempo stesso preliminare e fondamentale, nel quale si esprime la consapevolezza della necessità che la valutazione dell'interesse generale posto alla base della regolazione si estenda anche ai costi che la regolazione stessa inevitabilmente presenta. È questa la tematica della comparazione costi-benefici che implica, tra l'altro, la necessità di individuare sia i destinatari dei benefici, sia i soggetti su cui ricadranno i costi. Non bisogna infatti dimenticare che, spesso, i costi sono esternalizzati, vengono cioè trasferiti al di fuori dell'area pubblica, ciò che ne rende molto controversa la misurazione.

Ciò detto sul teorico, sottolinea come la realtà del nostro sistema sia radicalmente diversa e ricorda che la legge 241/90, pur obbligando le amministrazioni a motivare tutti i provvedimenti, esclude espressamente gli atti di regolazione, con ciò andando in una direzione esattamente opposta a quella indicata dal questionario OCSE: abbiamo allora bisogno non soltanto di amministrazioni capaci, e ancora oggi non tutte lo sono, di provvedere effettivamente e sino in fondo alla copertura finanziaria delle proprie regolazioni, dei propri interventi (e questo sarebbe già un risultato non piccolo, se ottenuto uniformemente su tutto il territorio nazionale) ma abbiamo bisogno anche di amministrazioni in grado di valutare preventivamente i costi regolativi che non le amministrazioni stesse ma altri soggetti sono destinati a pagare.

Alla luce di queste considerazioni ritiene che - se non si affrontano insieme tutte le problematiche appena richiamate - il processo di decentramento rischia di andare, per quanto concerne gli spetti legati alle regolazioni pubbliche, in senso completamente opposto a quello auspicato. Se non si introducono limiti, autocontrolli e coperture, si può infatti sin d'ora prevedere che il decentramento, diffondendo il potere, finirà con l'aumentare il livello complessivo della regolamentazione, anziché diminuirlo.

Evidenzia poi l'importanza di tenere sempre presente, discutendo le tematiche della regolazione, gli aspetti legati alla variabile tempo. Ritiene infatti necessaria una percezione più distesa dei processi di riforma, sulla base della quale il legislatore riesca finalmente ad immaginare un'applicazione delle nuove normative di carattere graduale e, per quanto possibile, senza strappi, limitando così le ricadute negative sul tessuto amministrativo ed economico-sociale.

Osserva che su questo terreno il legislatore si muove ancora con fatica e ciò è dovuto principalmente, a suo avviso, alla perdurante incertezza sulla stabilità del potere politico, incertezza che orienta fatalmente i decisori verso modalità di intervento limitate al breve periodo.

Ma un sistema che si avvia, sia pur faticosamente, verso una forma più stabilizzata e duratura di esercizio del potere politico, deve assolutamente imparare a ragionare in termini di programmazione come avviene, ad esempio, negli Stati Uniti, dove Al Gore sta riformando l'amministrazione pubblica dandosi scadenze temporali anche molto lontane. Auspica pertanto che anche in Italia si inizi a procedere in questo modo, posto che la gradualità è un fattore determinante per semplificare davvero, evitando momenti di sovraccarico densi di rischi per il conseguimento effettivo dei risultati sperati.

Conclude il suo intervento introduttivo richiamando due aspetti di particolare delicatezza e complessità, sui quali la ristrettezza dei tempi non gli consente di soffermarsi come pure sarebbe necessario: il prevedibile costo della semplificazione in termini di aumento della conflittualità e, quindi, di contenzioso in sede giurisdizionale; le problematiche che la semplificazione e la delegificazione aprono in relazione allo statuto degli interessi costituzionalmente garantiti.

# **Tavola Rotonda**

## ***"Testi Unici e semplificazione delle regole giuridiche"***

### **PARTECIPANTI**

#### **Marco Cammelli**

*Ordinario di Diritto amministrativo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna.*

Sottolinea come sia emerso con evidenza, negli interventi appena svolti, l'elevato costo dell'oscurità normativa e quanto grande sia la difficoltà di trovare rimedi, alcuni dei quali, come ad esempio quello del richiamo per esteso del testo, a volte complicano più di quanto semplifichino.

Dopo aver espresso rammarico, come studioso, per il fallimento della Bicamerale, il cui lavoro aveva dato frutti importanti proprio sul terreno delle fonti, chiarisce la sua precedente affermazione riguardo al rapporto fra deregolazione e contenzioso. A suo avviso, la possibilità che si aprano conflitti giurisdizionali, deriva non tanto direttamente dalla delegificazione, quanto dalle alternative teoriche della regolazione, poiché i due grandi modelli alternativi di disciplina dei rapporti consistono proprio nella disciplina normativa o, viceversa, nell'affidare al giudice la soluzione dei conflitti. Normalmente, quanto più si restringe lo spazio coperto dalla disciplina, tanto più si amplia quello del contenzioso. È un discorso aperto e di portata molto ampia, i cui effettivi sviluppi dovranno necessariamente essere verificati con il passare del tempo.