

Tavola Rotonda

Per una migliore qualità delle leggi

INTERVENTI

Giovanni Copertino

Presidente Consiglio regionale Puglia.

Dal fronte dell'esperienza regionale, vissuta tra le ombre e le luci della variegata realtà del Mezzogiorno, rassegnato subito, alla riflessione degli autorevoli studiosi ed operatori di questa tavola rotonda, otto brevi considerazioni avvertite come esigenze. Alcune si pongono, in verità, come presupposto e/o condizione per il migliore operare.

1) Il grande processo di riforma da realizzare; non dovrebbe, a mio avviso, essere compiuto per segmenti. Dovrebbe, invece, interessare tutto il fronte operativo, quasi in termini contestuali e, comunque, con il più alto grado possibile di coerenza.

Ciò comporta la necessità di ritenere le decisioni sulla struttura e sui contenuti delle leggi come un'azione orizzontale e non verticale, nel senso che le stesse si debbono ritrovare in tutte quelle relative ai diversi campi: dall'assetto istituzionale alla pubblica amministrazione, all'intervento pubblico in economia eccetera. Appare evidente il carattere propedeutico di tali decisioni, sia per non vanificare da un lato quanto si cerca di compiere dall'altro, sia per evitare che si perpetui la compresenza di un vecchio che non muore e di un nuovo che non vive.

2) Andrebbero tenuti sempre distinti gli atti di legislazione, di qualsiasi ordine e grado, dagli atti di amministrazione, con riferimento ai soggetti che li adottano e ciò al fine di assegnare al potere legislativo solo atti di legislazione. È da dire, peraltro, che l'esperienza italiana della seconda metà degli anni '60 concernente l'approvazione con legge del programma economico nazionale, consegna la grande lezione di non approvare atti di programmazione con legge, bensì di varare leggi con logica di programmazione.

3) Posto che la qualità delle leggi non è scindibile dalla qualità e dalla evoluzione del processo di conoscenza, decisione e controllo, occorrerebbe che senza indugio siano razionalizzate, corrette e rese davvero efficaci la tipologia e la sostanza di dette evoluzioni. Il fondamento di tale esigenza si ritrova anche in altre qui di seguito riportate.

4) La richiamata logica di programmazione suppone che si consegnino definitivamente al passato le cosiddette leggi-manifesto, quelle cioè che elencano solo buone intenzioni e, nella migliore delle ipotesi, si risolvono in cannoneggiamenti a salve.

5) Tutte le leggi e, più specificatamente, quelle che prescrivono e disciplinano interventi nei settori produttivi e nei servizi sociali, debbono essere innanzitutto chiare, comprensibili ed immediatamente intelligibili, con riferimento agli obiettivi quantitativi e qualitativi da perseguire, alle risorse da utilizzare, agli strumenti da impiegare, ai tempi da rispettare ed alle condizioni da assicurare.

L'esperienza personale mi porta, inoltre, ad auspicare che, a livello regionale, leggi così strutturate e nei casi in cui è possibile, dovrebbero completarsi con la disciplina della delega di funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed agli altri Enti Locali. Tanto perché potrebbe non avere senso una mera legge generale di delega. Occorrerebbe, invece, che in ogni legge e secondo la specificità dei contenuti della stessa, si provveda a prescrivere e disciplinare le funzioni da trasferire ai soggetti destinatari delle deleghe, nonché le risorse umane e finanziarie da impiegare, sia perché gli interventi siano efficaci, sia perché se ne evidenzia la trasparenza per agili e tempestivi meccanismi di controllo e per interventi sostitutivi, nei casi di non motivate inadempienze.

6) Da quelle appena esposte, si evince, a mio parere, l'esigenza che ogni provvedimento legislativo dovrebbe presentare il più alto grado possibile di realismo e di coerenza interna concorrendo così a costituire un quadro normativo generale e sistemico da ritenere, peraltro, non rigido ma flessibile secondo l'evoluzione dei fenomeni economici e sociali che si viene a registrare.

7) Nell'intreccio delle predette esigenze, si pone, a base di tutte le altre, quella dei controlli da compiere ex ante, in itinere ed ex post. Il controllo ex ante dovrebbe consentire di evidenziare il grado di attuabilità della legge mentre quello in itinere dovrebbe essere diretto a verificare la validità delle previsioni e, quindi, a consentire di cogliere indicazioni per necessari aggiustamenti da apportare. Tanto non solo per i casi di possibili errori di previsione, ma anche per necessità di modifiche del processo operativo determinate dall'insorgere di fattori esterni né prevedibili, né governabili. Infine, il controllo ex post, oltre ad essere opportuno in sé per la verifica dei risultati, è quello che concorre a diffondere le conoscenze con le quali soltanto la democrazia si realizza per quello che effettivamente è e deve essere: giudizio diretto di popolo, più che governo di popolo.

8) C'è, poi, l'esigenza di non trascurare mai l'importanza e la rilevanza delle leggi che, pur non comportando impegni di spesa e quindi impieghi di risorse finanziarie, possono produrre effetti economici di non trascurabile portata, quali sono, ad esempio, le norme per la tutela e la gestione del territorio inteso nell'accezione più vasta di risorse naturali e di ambiente, che vanno dalla disciplina degli strumenti urbanistici a quella dei piani territoriali tematici. In tali casi la logica premiale potrebbe rivelarsi più valida che quella della mera sanzione.

Le predette esigenze potrebbero richiedere che si definisca una sorta di griglia intesa come struttura caratterizzante ogni provvedimento legislativo o tipologie determinate di leggi. Per essere tale dovrebbe rispondere, secondo i fini da perseguire, a ben determinati requisiti da rispettare sempre e comunque sin dal momento della proposta del provvedimento. In caso contrario, nessuna proposta dovrebbe essere presa in considerazione.

D'altra parte, anche per il tipo dei controlli appena richiamati, si rendono necessari competenze e moduli organizzativi ben diversi che portino normalmente ad operare con approcci di carattere interdisciplinare e multidisciplinare, secondo la logica del risultato e non solo quella dell'atto.

A mio sommo avviso, non poche delle citate esigenze sono davvero ineludibili. Se ben soddisfatte, possono aprire nuovi spazi e nuovi orizzonti operativi. Sono quelli tanto attesi dal bisogno di più legge e meno leggi, così come è efficacemente auspicato nel documento dell'ottobre 1991 della Commissione Giustizia e Pace della Conferenza Episcopale Italiana dal titolo emblematico "Educare alla legalità". Un Paese con un numero incredibile di leggi, peraltro quasi sempre non facilmente intelligibili ai più, può divenire un Paese senza leggi per situazioni di stallo totale o addirittura di improvvisazione che si possono venire a determinare. A nessuno sfugge il grave rischio che corrono le istituzioni e la stessa democrazia. Da qui la necessità di più legge e meno leggi, con una qualità che restituisca senso ai pubblici poteri ed alla stessa convivenza civile, destinata, diversamente, a scadere nella rissa o nel disordine con guasti forse immaginabili.

Celestina Ceruti, Coordinatore

Più legge, meno leggi. Credo che anche dall'intervento del professor Barbera sia emerso chiaramente che rispetto ad alcuni punti già votati in Bicamerale e, c'è una competenza legislativa delle Camere, c'è una competenza legislativa propria delle Regioni sia certamente necessario definire ambiti di coordinamento ed anche percorsi di raccordo.

Il professor Balboni è uno studioso, ma partecipa anche attivamente a consulte legislative delle Regioni ed è impegnato come esperto nel lavoro di attuazione della legge "Bassanini". Ci aiuterà quindi ad affrontare il tema delle procedure, del metodo del coordinamento, del raccordo tra i diversi ambiti legislativi.

Enzo Balboni

Ordinario di Diritto pubblico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano.

Cercherò di fare delle riflessioni ad alta voce sul tema delle fonti di diritto, che è uno dei più difficili e complicati tra quelli propri del diritto costituzionale, del quale mi occupo proprio come docente di diritto Costituzionale all'Università Cattolica di Milano. La prima osservazione da fare, a questo riguardo, è ormai diventata scontata e banale nella sua ripetitività ma proprio per questo non impaurisce più. L'ha appena

richiamata ora il Presidente Copertino quando ha detto: "più legge, meno leggi". Che questo sia segno di civiltà per un popolo è dimostrato dal fatto che una delle frasi più sintetiche, ma più forti degli Annali di Tacito dice: "Corruptissima Republica plurime leges", ovvero laddove c'è una moltitudine di leggi, lì c'è una Repubblica corrotta, anzi corrottissima, marcia. Marcia è quella Repubblica nella quale i poteri di comando siano plurimi, moltissimi, differenziati, non tanto perché le fonti siano tra loro differenziate. Un ordinamento pluralista e democratico, come quello in cui viviamo deve avere una pluralità di fonti tra loro coordinate secondo i principi propri del coordinamento tra le fonti, fra ci sono il principio gerarchico e il principio di competenza. Tuttavia, il fatto che fonti normative o, comunque, fonti di comando, tra di loro non ordinate si susseguano in un modo frammentario, disordinato e incrementale produce una situazione che può favorire (non certo da sola) anche un decadimento della Repubblica e della moralità delle istituzioni. Ecco la ragione per la quale i temi di cui si è discusso in questo convegno ci stanno particolarmente a cuore: siamo di fronte a un segnale di decadimento della civiltà di un popolo e di una istituzione. Con una immagine, del resto scontata, si può dire che il procedimento legislativo allargato - chiamiamolo procedimento normativo - è esattamente l'immagine di Sisifo condannato da Zeus a portare un macigno sulla collina sapendo già che, una volta arrivato in cima alla collina, verrà travolto dal macigno e dovrà ripartire dalla valle di nuovo, risalendo faticosamente la costa della montagna. C'è un macigno legislativo che incombe su questo Paese e deve essere rimosso. Bisognerebbe che Sisifo avesse la possibilità di usare uno scalpello e, pur essendo condannato a riportare su il macigno, tutte le volte riuscisse a diminuirlo di una certa quantità di peso e di dimensione, cosicché alla fine, possa tirare il macigno, ridotto a un sasso, sulla testa di Zeus. Bisognerebbe avere, in altri termini, la possibilità di uscire da questa situazione che per il nostro Paese è una vera condanna. Questo è un Paese condannato a fare dei passi in avanti in una palude, dalla quale faticosamente si riesce a uscire fuori - come nella vicenda dei decreti legge che la dottoressa De Caro bene ha lumeggiato: ma nella quale si finisce poi col ritornare, finendo magari nelle sabbie mobili. Mi ha fatto piacere leggere nella relazione del dott. Petta, funzionario del Senato, la conferma di quanto del resto aveva già indicato in sede scientifica il gruppo di lavoro dei costituzionalisti fiorentini guidato da Ugo De Siervo che da anni studia questi problemi: in Italia vige un numero spropositato di leggi che però sono un decimo delle 150.000 di cui solitamente si parla. Si tratta di circa 12/14.000 atti normativi, attualmente vigenti, un numero che pur essendo altissimo, è tuttavia dieci volte inferiore rispetto alle cifre che i giornalisti normalmente denunciano. Al di là della quantità delle leggi, ciò che ci terrorizza è la confusa inflazione legislativa dalla quale siamo sommersi, la quale ha una origine e una serie di conseguenze derivate. Non è concepibile che sia possibile presentare 10.600 emendamenti soltanto alla legge finanziaria, un numero assolutamente stratosferico di proposte di modifica che possano solamente portare via tempo in modo sciocco senza indicare, in realtà, alcuna volontà alternativa. Ciò accade perché l'unico modo in cui si cerca di attaccare i lavori parlamentari è quello di far trascorrere il tempo: così accadeva quando c'era l'inflazione dei decreti-legge da convertire in legge entro il termine perentorio dei 60 giorni. D'altro canto, la necessità di chiedere la fiducia su un singolo articolo produce i mostri della Finanziaria, con 708 commi in tre articoli, piccoli mostriciattoli come quello dell'articolo 17 delle legge 127 - Bassanini 2 -, in cui sono state infilate, una dietro l'altra, normative totalmente diverse tra loro (dai segretari comunali all'università alla semplificazione degli atti amministrativi): ciò costringendo a prevedere, con la stessa norma di legge, rubriche simili alle glosse dei testi di Irnerio nel 1200! Ma ciò non basta: poiché leggi generatrici - penso al collegato alla Finanziaria - possono prevedere anche 20 decreti legislativi e 109 provvedimenti di attuazione: di fronte a ciò mi domando come gli uffici delle Camere e gli stessi parlamentari possano lavorare, essendo gli uffici del Governo nella situazione a tutti nota. A questo proposito, posso portarvi la mia esperienza di membro della Commissione per le norme di attuazione dello Statuto della Valle d'Aosta, un organismo che ha un grande rilievo nel sistema delle fonti, dato che le norme elaborate da quel gruppo di quattro persone viene sottoposto direttamente al Consiglio dei Ministri, scavalcando addirittura il Parlamento. Ebbene, tutte le volte che abbiamo a che fare con la burocrazia ministeriale, anche di rango elevato, abbiamo di fronte, nel migliore dei casi, soltanto buona volontà e la totale impossibilità, nonché incapacità di predisporre in modo serio dei dossier rispetto ad argomenti che hanno una incidenza sul bilancio spesso molto elevata. Ma essendo io un ottimista, cerco sempre di guardare le parti positive, le parti migliori della legislazione che ci

viene offerta. Anche il testo sulla forma di Stato licenziato in Bicamerale, pur essendo, a mio avviso, molto insoddisfacente per il complesso delle Regioni, contiene una previsione che vi prego di annotare, perché riguarda direttamente anche le persone che operano nel settore normativo dei Consigli Regionali. L'articolo 1 ter della bozza, come licenziata dalla Bicamerale, contiene una espressione nuova, persino rivoluzionaria, anche se, da un certo punto di vista, è stata già ampiamente usata. Mi riferisco alla norma secondo cui "La potestà legislativa è ripartita tra le Regioni e lo Stato dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali": cosa vuol dire questa semplice ma importantissima frase? Che la legislatura unitaria della Repubblica verrà ripartita tra lo Stato e per lo Stato il Parlamento e per il Parlamento la Camera dei Deputati (dico questo perché alla fine avremo una sola Camera politica, anche se non si sa ancora bene come verrà fuori l'altra. A questo proposito, dubito comunque che un Senato delle Regioni sia ancora recuperabile e mi dispiace molto, perché così, non si fa quel passo in avanti che si doveva fare). Si avranno dunque materie, che restano nella competenza dello Stato (purtroppo sono diventate 31 da 10 che erano partite, alla fine saranno 62!) mentre le altre materie sono demandate alle Regioni, con l'aggiunta positiva che anche sulle 31 materie fino adesso indicate ci potrà essere una delega del Parlamento alle Regioni o a qualcuna di esse (perché accadrà anche questo). La conseguenza di questa scelta sarà la scomparsa dai testi di diritto Costituzionale e di diritto regionale di quella distinzione tra competenza legislativa primaria, secondaria o concorrente, integrativa, attuativa che avete studiato nei testi della Università: la potestà normativa diventerà unica e ciò obbligherà lo Stato a collaborare con le Regioni, e le Regioni a collaborare con lo Stato, nella produzione delle norme destinate ad avere efficacia in tutto il territorio nazionale. Questo è il momento importante, che io chiamerei il momento della obbligatoria collaborazione nella posizione delle norme, delle regole generali; credo che si tratti di un aspetto tutt'altro che secondario e voglio quindi sottolinearlo come punto importante del testo che ci hanno consegnato. Certo, questa prospettiva dovrebbe invitare le Regioni a guardare più alto, nella loro produzione normativa, di quanto non abbiano fatto sino ad oggi per una serie di ragioni, qualcuna delle quali è stata prima ricordata da Barbera: la pervasività dello Stato, che non ha mai consentito alle Regioni di uscire effettivamente dall'adolescenza o dalla fanciullezza e di arrivare alla maturità; una lettura univoca dell'interesse nazionale; la presenza degli obblighi internazionali; la presenza della funzione di indirizzo e coordinamento per l'attività amministrativa e l'opera della Corte Costituzionale che, sotto questo profilo, ha sempre sciolto i propri dubbi decidendo a favore dello Stato e contro le Regioni. Ma non ci sono solo l'Emilia, la Lombardia, il Lazio, la Toscana: ci sono anche le Regioni che chiedono una presenza dello Stato, non fidandosi nemmeno di loro stesse. In questo contesto, nel quale manca un dialogo di qualità nei confronti di uno Stato che permane forte come Stato centrale e sostanzialmente antiautonamista, la legislazione regionale deve cambiare di tono, e di qualità. A noi, come studiosi, capita di esaminare leggi regionali e di riscontrare fenomeni negativi: ci troviamo di fronte a leggi-provvedimento od a leggi meramente incrementali, fatte di pochi articoli che si limitano ad apportare piccole modifiche per adeguare il testo vigente ai cambiamenti intervenuti nel frattempo. Mi è capitato anche di vedere che una Regione del centro, nell'imminenza delle elezioni politiche del 1995, ha approvato una ventina di leggi che avevano come oggetto unico il "conferimento di un contributo alla banda musicale del paese". Il perché di simili comportamenti è stato già spiegato da Barbera stamattina: approvando come legge quello che è sostanzialmente un provvedimento amministrativo (contributi di circa 20 milioni) in realtà ci si sottraeva ai controlli che potevano e dovevano essere fatti in sede amministrativa. La qualità della legislazione deve cambiare in relazione ai nuovi traguardi che le Regioni si prefiggono. A questo proposito abbiamo la possibilità di migliorare le cose sia nella fase conclusiva dei lavori della Commissione Bicamerale - nel mese di luglio i singoli parlamentari potranno sperimentare i propri emendamenti al testo licenziato dalla Commissione che dovrà esaminarli; sia successivamente, attraverso i due passaggi previsti dall'articolo 138 della Costituzione. Aggiungo un altro dato tecnico. Con la riforma, le Regioni avranno finalmente la possibilità tecnica di fare i testi unici nelle materie di propria competenza, a differenza di quanto accade nella situazione attuale, in cui solamente lo Stato può adottare testi unici. Per fortuna nell'ultimo decennio, lo Stato ha ripreso ad approvare testi unici che, come sapete, sono il risultato di una legge di delega con la quale il Governo viene delegato a varare un decreto legislativo dal Parlamento per ordinare una determinata materia. Ciò consente poi all'operatore (penso agli industriali, ai commercianti, a tutti i cittadini) di sapere

qual è la situazione normativa, prendendo in mano un unico testo. Inoltre, il Governo ha la possibilità, laddove sia necessario, di apportare rettifiche, modifiche, adeguamenti e sostituzioni. Tra i pochi testi unici approvati di recente nel nostro Paese, merita di essere ricordato, per la sua qualità, quello sulle leggi bancarie che, pur appearing come decreto legislativo del Governo, è stato predisposto, in realtà, dall'ufficio studi della Banca d'Italia che, forte anche dei rapporti che doveva tenere con l'Unione Europea e con le altre banche mondiali, si è risistemato la materia di propria pertinenza. Successivamente il Governo da una parte e le Commissioni parlamentari dall'altra, hanno completato il lavoro per eliminare qualche aspetto ridondante o apportare le integrazioni necessarie. Se ci collochiamo dalla parte dell'utilizzatore - penso soprattutto agli operatori economici, e in particolare ai piccoli industriali o agli artigiani - constatiamo con facilità quanto sarebbe utile poter sapere a colpo d'occhio e, senza impegnare delle consulenze esterne, qual è la situazione normativa in un determinato settore, quali sono gli aiuti ai quali si può attingere in sede nazionale o in sede comunitaria. Concludo osservando che, tra un anno anche le Regioni saranno corresponsabili della qualità costituzionale dello Stato e questo è importante poiché non ci sarà più distinzione di sedi rispetto alla potestà legislativa. In quel momento avremo costruito un pezzo di una Repubblica diversa, meno corrotta, perché oberata da un minor numero di leggi, e più capace di parlare direttamente a favore dei cittadini.

Celestina Ceruti, Coordinatore

Ringrazio il professor Balboni. Mi spiace di dover ora comunicare che, come temevamo, il Presidente della Camera dei deputati Luciano Violante, a causa del protrarsi dei lavori dell'Assemblea di Montecitorio, non potrà raggiungerci e partecipare a questa tavola rotonda. La presenza del Presidente Violante era per la Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali un appuntamento importante: come è stato confermato anche stamattina dall'intervento dei dirigenti della Camera, prosegue e si fa sempre più intenso e significativo il rapporto di collaborazione tra la Conferenza e la Presidenza della Camera. Ricordo, a questo proposito, la firma dell'intesa sulla banca dati legislativa condivisa e il positivo confronto sulla circolare emanata dai Presidenti delle Camere nel gennaio '97, per disciplinare alcuni aspetti dell'istruttoria legislativa delle Commissioni. La Conferenza dei Presidenti ritiene necessario intensificare questo rapporto, sia sul piano del raccordo politico-istituzionale tra la Conferenza stessa e la Presidenza della Camera, sia per quanto concerne i rapporti fra gli uffici dei Consigli Regionali e quelli della Camera, secondo una indicazione emersa anche in uno degli interventi di stamattina. La Conferenza dei Presidenti affronterà questi temi nell'appuntamento già fissato a Reggio Calabria; in quella sede formalizzeremo un momento ufficiale di confronto con il Presidente Violante, confortati dalla sua confermata disponibilità rispetto al lavoro che abbiamo avviato. Una disponibilità di grande importanza, anche alla luce dell'intervento appena svolto dal professor Balboni circa le prospettive di una riforma costituzionale che incrementerà comunque il potere legislativo delle Regioni, ed intensificherà l'intreccio tra legislazione regionale e legislazione nazionale. Ieri il dottor Guidi faceva alcune considerazioni rispetto ai costi per l'imprenditoria derivanti dai vincoli legislativi; oggi il professor Balboni ci ha riferito una stima che colloca attorno al 3% del PIL il costo delle leggi scritte in maniera insoddisfacente. Credo che sul tema "più legge, meno leggi", un tema caro anche a CONFINDUSTRIA, dovremmo fare qui una riflessione per vedere in qual modo, pur nella diversità dei ruoli e delle nostre responsabilità, sul tema della semplificazione amministrativa e della diminuzione delle leggi si possa realizzare un lavoro in rete, che aiuti tutti a innestare una marcia in più. In particolare, credo che, oltre al rapporto dei Consigli Regionali con la Camera dei deputati, di cui ho già parlato, potrebbe rivelarsi utile un confronto tecnico anche con le associazioni delle imprese, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, sulla falsariga di quanto è stato preannunciato fra CONFINDUSTRIA e la Camera dei deputati. Chiedo ora al dottor Berardo, Presidente delle piccole industrie di CONFINDUSTRIA, di darci un contributo specifico su questo tema, per individuare assieme un percorso di lavoro che ci consenta di raggiungere questi obiettivi di semplificazione amministrativa e di miglioramento delle qualità della legislazione che tutti abbiamo dichiarato di condividere.

Roberto Berardo

Porto il saluto dell'amico Guidalberto Guidi, impossibilitato a esserci e che mi prega di giustificare. Sono un piccolo industriale, presidente regionale dell'Emilia-Romagna dei piccoli della Confindustria, cittadino e imprenditore alle prese con leggi e regolamenti dalla mattina alla sera.

Osservo che esiste un'enorme distanza tra il "mondo delle leggi" e il "mondo dei cittadini e delle imprese", una distanza di cultura e quindi di linguaggio. Il malessere dei cittadini e delle imprese piccole e medie è diffuso, i movimenti di protesta - cui io sono estraneo, come in generale l'Emilia-Romagna - ne sono un segnale.

La silenziosa, e diffusa trasgressione, nel nord e nel sud del paese, ne sono un altro segnale, forse più preoccupante.

Preoccupante anche per noi, dato che spesso anche le imprese corrette vengono accomunate alle peggiori le quali, per di più, fanno concorrenza sleale.

Tra i principali soggetti che non rispettano le leggi si segnalano anche molte strutture della pubblica amministrazione, che dimostrano difficoltà o anche non volontà di una puntuale attuazione di esse.

La quantità di leggi, regolamenti, direttive e circolari non credo sia una garanzia di maggiore legalità, forse è vero il contrario.

Sono circa 150.000 le leggi presenti nel nostro ordinamento, contro le 7.500 della Francia, le 5.000 della Germania, le 3.000 della Gran Bretagna.

Il numero complessivo di norme (leggi, regolamenti, direttive, circolari, ecc.) che sarebbe necessario conoscere da parte del cittadino medio per essere in regola sono circa 600.000.

In moltissimi casi sono leggi "amministrativizzate" nel senso che alla regola generale ed astratta delineata per regolare i principi e aspetti fondamentali di una determinata materia, si sostituisce una regolamentazione capillare di casi concreti, creando una sovrapposizione di norme, in cui cittadini, imprese e la stessa pubblica amministrazione non riesce ad orientarsi.

Questo, in un paese che punta alla modernizzazione e che si deve in ogni momento confrontare in temi di competitività con altre realtà nazionali, non può essere accettato.

La copiosità legislativa e la minuziosità di regolamentazione aumentano il rischio di trasgressione e corruzione; generano scontento e deresponsabilizzazione; favoriscono l'elusione e il ricorso ad una discrezionalità amministrativa negativa e penalizzante per cittadini ed imprese.

È istruttivo il grafico costruito dagli amici di federchimica per illustrare gli adempimenti e le procedure necessari per realizzare un impianto chimico: più di sessanta tra documenti, pratiche, passaggi, pareri, autorizzazioni, concessioni, notifiche e rilasci, domande, sopralluoghi, benestare, visti, pubblicazioni, nulla osta.

Questo grafico è a disposizione di chi ne fosse interessato.

Le leggi regionali si sommano - naturalmente - a quelle statali.

Non sempre sono leggi migliori o più semplici: il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna sta per deliberare una legge sulla valutazione d'impatto ambientale che prevede procedure assai lunghe, termini non perentori, quantità di documentazione da produrre.

E ciò è obbligatorio anche per piccole imprese manifatturiere e per modesti ampliamenti, senza che vi siano pericoli per l'ambiente.

La procedura vera e propria comporta non meno di sei mesi, ma prevedibilmente assai di più.

Essa può essere preceduta da due fasi, "screening" e "scoping", una di 80 giorni, l'altra di due mesi, in aggiunta di sei mesi detti prima.

Anche di questa procedura è disponibile il grafico.

Non tutte le leggi, naturalmente, portano a un giudizio negativo.

Voglio citare una legge complessivamente buona e chiara, la legge 46/90 sulle norme per la sicurezza degli impianti, che la mia impresa deve continuamente applicare.

Occorre pertanto:

- individuare quali siano gli ambiti, i settori, le tematiche su cui è possibile e opportuno abbandonare del tutto o quasi del tutto la regolamentazione in via legislativa e amministrativa a favore di

un'autoregolamentazione (più fiducia al cittadino!);

- subordinare la formulazione di ogni legge alla valutazione degli effetti economici e dell'impatto sul sistema sociale e produttivo;
- dare maggiore spazio alla delegificazione; sostituendo cioè norme di rango legislativo con norme di rango regolamentare, più, facilmente modificabili;
- valorizzare lo strumento dei tecnici per armonizzare e razionalizzare la legislazione esistente;
- attivare meccanismi di monitoraggio sulla "implementazione" delle leggi.

Molte leggi italiane, infatti, sono solo formalmente in vigore, perché la loro applicabilità e la possibilità di valutarne l'efficacia è impedita dalla mancanza dei provvedimenti attuativi.

Parliamo ora di "tempi e di costi".

La "smania" di legiferare e la conseguente copiosità di produzione di leggi, regolamenti, decreti, circolari accumulatisi nel tempo - in modo spesso casuale, contingente e contraddittorio, hanno determinato un ulteriore effetto penalizzante per le imprese: il proliferare di procedure amministrative complesse, che incidono pesantemente sull'attività delle imprese in termini soprattutto, di costi e ore utilizzate per il contatto con le amministrazioni.

Basti pensare che da rilevazioni effettuate da esperti della funzione pubblica, la macchina burocratica costa a cittadini e imprese tra i 20-30 mila miliardi annui. Per i rapporti tra utente e pubblica amministrazione si stabiliscono mediamente 30-45 contatti annui, con un costo procapite di 15-20 giornate lavorative. I suddetti adempimenti comportano per le imprese un aggravio medio dello 0,7% dei costi sopportati, che salgono al 2% per le pmi.

Gli stessi oneri si riflettono anche sulla competitività del prodotto italiano all'estero che subisce un aggravio del 2% per costi amministrativi aggiuntivi, mentre per gli altri paesi europei la media è dello 0,5%.

Da qui l'impegno di tutti, governo, amministrazione/imprese a intervenire sulle procedure amministrative. CONFINDUSTRIA annette grande rilievo alla legge delega 15 marzo 1997/59 (cd. legge Bassanini) che affida al governo il compito di emanare una serie di decreti legislativi per il decentramento amministrativo, la riorganizzazione della struttura dei ministeri e degli enti pubblici nazionali, la semplificazione amministrativa.

Molto importante per il sistema produttivo è il fatto che lo "snellimento procedurale" venga perseguito in maniera sistematica e strutturale, tramite la presentazione annuale, da parte del governo, di un disegno di legge per la semplificazione di norme riguardanti procedure amministrative.

CONFINDUSTRIA segue da tempo, con estremo interesse, il problema dell'impatto legislativo e amministrativo sulle imprese, ed ha richiamato più volte l'attenzione del Governo, delle forze politiche e del Parlamento su questo tema. In concreto CONFINDUSTRIA ha, di recente, avviato uno specifico progetto biennale sulla semplificazione amministrativa e legislativa con l'obiettivo di recuperare alle imprese "spazi di libertà" e di semplificare il più possibile gli adempimenti amministrativi. Secondo CONFINDUSTRIA, sul piano operativo, vanno più ampiamente usati i criteri e gli strumenti che alleggeriscono gli "oneri impropri" incombenti sulle imprese, e in particolare:

- accorpamento di procedimenti ed eliminazione degli adempimenti inutili;
- istituzione di "sportelli unici" di riferimento per le imprese;
- utilizzo della conferenza dei servizi;
- più ampio impiego del silenzio assenso e della denuncia di inizio attività;
- effettiva e ampia applicazione dell'autocertificazione;
- razionalizzazione e omogeneizzazione della modulistica. Ritornando al progetto, che vede gli imprenditori lavorare come "suggeritori" a fianco di un gruppo di esperti - esso si concluderà nella primavera del 1998 con un convegno tecnico del centro studi CONFINDUSTRIA.

Nel frattempo sono previste una serie di tappe intermedie, in occasione delle quali verranno di volta in volta presentate proposte operative di semplificazione e delegificazione.

La prima di queste tappe è stata caratterizzata dalla messa a punto di un "decalogo" della semplificazione che evidenzia le regole da seguire per un effettivo snellimento procedurale, nonché dalla individuazione di 14 procedimenti per i quali sono in fase di ultimazione le proposte di modifica. Il decalogo e il pacchetto dei

procedimenti sono stati presentati nel corso di una conferenza stampa svoltasi il 16 aprile scorso.

Il problema della "semplificazione" non è solo italiano, ma supera i confini nazionali investendo - anche se in misura diversa - anche altri paesi e la stessa unione europea nell'ambito della costruzione del mercato interno".

Per quanto concerne i singoli paesi (in primis Gran Bretagna e Francia), pur in situazioni oggettive più favorevoli della nostra, va registrato come essi abbiano già da tempo individuato e attuato una serie di strumenti idonei a rendere più agevole la vita ai cittadini ed alle imprese.

Sono quelli i modelli da prendere come esempio attuando una metodologia di "benchmaking" oggi di moda, possiamo definire di "donazione" delle esperienze più valide.

Non è accettabile, infatti, una situazione che continui a vedere il nostro Paese gestito da una complessità di disposizioni normative ed amministrative e impegnato in uno sforzo vano teso a ridurre la distanza dagli altri Paesi.

È infatti sempre più diffusa la consapevolezza che sul benessere dei cittadini e sulla competitività delle imprese influiscono in maniera determinante le strutture amministrative efficienti e un sistema di regole semplici e chiare.

In un mercato globale, infatti, la capacità di crescita di un sistema economico deve essere stimolata e sostenuta da un apparato pubblico che svolga un ruolo di "sostegno" per le imprese e non di "freno". In conclusione, mi sembra di poter affermare che anche nel nostro Paese sono state poste le "precondizioni" per una profonda revisione dell'apparato amministrativo e per una semplificazione del quadro normativo.

Spetta ora a tutti gli "attori" (amministrazione pubblica, sistema delle imprese in generale, cittadini) impegnarsi, ciascuno secondo il proprio ruolo, per il raggiungimento di un obiettivo "finalmente comune". Osservava Liutprando, ministro del re Berengario II, negli ultimi anni del primo millennio, che gli italiani producono una grande quantità di leggi per il sottile piacere di non osservarle. Forse questo intero millennio ci fa ritrovare a quel punto?

Celestina Ceruti, Coordinatore

L'esempio citato dal dottor Berardo in relazione al progetto di legge sulla valutazione di impatto ambientale, la cosiddetta VIA, attualmente all'esame della Competente Commissione del nostro Consiglio Regionale, ci ripropone il tema di come valutare l'impatto delle leggi, sia sul piano amministrativo, sia su quello socio-economico della Regione. Questa è, sicuramente, una delle sfide del futuro. Ricordavamo proprio ieri il convegno di Genova del 1996 e le prime sperimentazioni attualmente in corso sul tema della fattibilità. Occorre sperimentare, valutare la sperimentazione e, se questa dà esiti positivi, generalizzarla e arricchire in termini di cambiamento le realtà delle diverse Regioni.

Che la valutazione di impatto delle leggi non sia semplicemente una indicazione o un'ipotesi futura, è dimostrato dall'iniziativa assunta dalla Regione Liguria, dove il Consiglio e la Giunta hanno presentato un progetto, progetto riconosciuto anche in sede nazionale da parte della Funzione Pubblica. Abbiamo qui Fulvio Cerofolini, Presidente del Consiglio regionale della Liguria, che su questo tema potrà darci un contributo sicuramente significativo.

Fulvio Cerofolini

Presidente Consiglio regionale Liguria.

Gli interventi che abbiamo ascoltato finora, sono stati interessanti, come è testimoniato dall'attenzione della platea dei partecipanti, ed io non so se con le considerazioni che mi affretto a rappresentare riuscirò ad attirare altrettanto interesse. Il ragionamento che intendo svolgere riguarda più la diagnosi che non la terapia, poiché di diagnosi credo che ce ne sia ancora bisogno e che, nonostante tutti gli studi e i dibattiti sin qui condotti, siano ancora i molti nodi che rendono aggrovigliata la materia della legislazione, soprattutto quella regionale, che mi riguarda più da vicino. Alcune terapie sono state già attivate: il presidente Ceruti ha ricordato il caso della Liguria, una delle dieci regioni che hanno già in atto sperimentazioni concrete in materia di fattibilità delle leggi. I risultati, ovviamente, non sono ancora da considerarsi pienamente

soddisfacenti, meno che meno esaustivi: siamo in corso d'opera. Sono comunque risultati apprezzabili, che ci spingono a proseguire nello sforzo intrapreso, con un impegno che deve essere di diffusione e di affinamento al tempo stesso. Ma torniamo a ragionare su quella che ho chiamato la diagnosi dei nostri mali. Non v'è dubbio che il caos normativo sia causato non solo dal proliferare delle leggi statali e regionali, come è stato rilevato ormai da molti, ma anche, e soprattutto, dalla loro scarsa chiarezza e dalla ricorrente mancanza di clausole di abrogazione espressa delle norme in contrasto con le nuove discipline. Spesse volte ci accade, infatti, di dover constatare ancora la sopravvivenza di normative ancorché leggi più recenti abbiano regolamentato diversamente quella materia. Non v'è alcun dubbio che ciò sia causa di seri guasti alle istituzioni nel loro complesso e, soprattutto, ai rapporti tra le stesse e i cittadini, i quali hanno bisogno di chiarezza e di certezze; anche queste esigenze sono largamente condivise e sono state adeguatamente rappresentate, una volta di più, nel corso di questo convegno. Dovere di ogni amministratore, infatti, non può essere solo quello della mera pubblicazione delle leggi, ma deve estendersi sino ad assicurare l'effettiva leggibilità delle disposizioni. Se ciò non avviene, la effettiva conoscenza del significato delle norme e delle relazioni tra le stesse rimane un privilegio di pochi "addetti ai lavori" (si pensi, ad esempio, alla normativa tributaria - fiscale, così impenetrabile da consentirne la totale comprensione solo a pochi tecnici super specializzati), ciò aumenta lo strapotere della burocrazia e rende sempre più difficile per i cittadini non solo il rispetto di norme che non sono in grado di comprendere, ma anche il controllo diffuso delle scelte politiche del legislatore. Infatti, in un regime di democrazia normale, chiamiamola così, ogni cittadino elettore per essere messo in condizione di valutare l'operato dei propri rappresentanti, deve innanzitutto poterne conoscere le scelte politiche, a partire da quelle di carattere legislativo. La mancata soluzione di tali problematiche non può che portare ad un distacco dei cittadini dalle istituzioni, di cui si avverte sempre di più la componente burocratica e tecnicistica, con il conseguente allontanamento dalla politica e dalla partecipazione alla vita democratica. Inoltre, norme confuse e non tecnicamente corrette costringono - ce ne accorgiamo spesso anche nelle assemblee regionali, ma il problema è più ampio e coinvolge tutta la produzione legislativa - a frequenti correzioni delle norme in vigore, anche dopo poco tempo dalla loro approvazione. Ciò contribuisce ad aumentare ulteriormente l'affollamento normativo e causa una perdita di credibilità del legislatore, inteso come istituzione. Il cittadino è indotto a sminuire lo strumento legislativo, che di per sé dovrebbe invece essere dotato di alto valore cogente, se vede che la vita di una norma dura pochi anni o anche, nel peggiore dei casi, alcuni mesi. In questi casi è inevitabile che sorgano interrogativi sulla effettiva necessità ed utilità di una legge durata lo spazio di un mattino. Lo stesso legislatore, per porre rimedio a questa situazione di estrema confusione, di cui senz'altro è consapevole, ha fatto ricorso ad artifici istituzionali che, lungi dal risolvere le problematiche qui analizzate, rischiano di crearne di ulteriori. Si pensi, per fare un esempio di stretta attualità, al difensore civico, un istituto che nel recente passato non ha ottenuto, almeno sul piano generale, i risultati sperati; oltretutto alcune regioni non l'hanno ancora istituito, così come lo Stato non ha istituito il difensore civico nazionale. In questa situazione si è cercato, con la recentissima legge 127 del 1997, la cosiddetta Bassanini, di potenziarne il ruolo. Si è tuttavia stravolto, a mio avviso, il suo ruolo di portavoce dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, attribuendo poteri di controllo ad un organo nato per svolgere prevalentemente, funzioni di garanzia. Come ha detto recentemente Sabino Cassese, tra 50 anni gli storici troveranno nella legge 127 l'ansia di un paese moderno che cerca in un colpo solo di scrollarsi di dosso un vicino passato ma che lo fa con un tentativo ingenuo, che mescola la semplificazione con mille altre cose. Oltre agli inevitabili, gravissimi costi sociali che troppe e, spesso, confuse leggi causano al paese, altrettanto inevitabili sono i rilevanti costi economici di questo fenomeno. E qui devo dire che mi trovo per molti aspetti d'accordo con le considerazioni svolte poc'anzi dal rappresentante della piccola industria nell'ambito della CONFINDUSTRIA. Non è chi non veda come, per riprendere un esempio già fatto, la giungla di norme fiscali, ma non solo di quelle, e come tale giungla renda impossibile per piccoli imprenditori e commercianti la gestione in proprio della contabilità. Spesso i costi causati dalle necessità di ricorrere a consulenti esterni in materie sempre più numerose - si pensi alla normativa ambientale, oggetto di ricorrenti polemiche - hanno causato la chiusura di molte piccole imprese che come è evidente risultano le più penalizzate. Anzi per assurdo, quello che per i soggetti deboli è un onere spesso insopportabile, rafforza ancora di più sul mercato le grandi imprese, che nulla hanno da

temere dal caos normativo ma che, anzi, da esso riescono, se ben consigliate, a trarre i maggiori vantaggi. Un discorso a parte va fatto per la normativa comunitaria. Soprattutto in Italia, proprio perché oberate dalle troppo complesse normative nazionali e dai cavillosi adempimenti che il rispetto della stessa comporta, le imprese e, soprattutto, ancora una volta, quelle di piccola dimensione, riescono ad usufruire in minima parte degli aiuti comunitari. Non voglio con questo sollevare le Regioni dalle proprie responsabilità in materia. Non si può negare che dedicando meno tempo all'esame delle numerosissime ed oscure norme nazionali, l'accesso da parte delle piccole imprese italiane ai fondi comunitari sarebbe senz'altro maggiore. Queste, in sintesi sono le mie modestissime riflessioni sul versante della diagnosi dei nostri mali. Restano le terapie, che in parte sono già state prefigurate, in parte cominciano ad essere praticate in molte Regioni, in parte ancora dovranno essere messe in campo rapidamente. Come è stato giustamente osservato dal presidente Ceruti, dal professor Balboni e dagli altri, le regioni devono guardare più in alto; guai se non lo faranno! Siamo di fronte ad una scommessa che non possiamo assolutamente sottovalutare. Avremo la riforma dell'ordinamento: potrà essere quella tracciata nella bozza che ieri la Bicamerale ha licenziato oppure un testo ulteriormente riveduto e corretto, perché l'iter non è ancora completato e si apre adesso la fase degli emendamenti. Tuttavia, credo si sia nel giusto pensando che grosso modo il nuovo ordinamento è prefigurato. In questo nuovo ordinamento le Regioni acquistano ruolo, peso, voce, funzioni e responsabilità. Sacrosanta la sottolineatura che è stata fatta circa il nuovo assetto della potestà legislativa, configurata in modo assolutamente paritario per quel che riguarda il rapporto tra Stato e Regioni. Non potremo più appellarci a situazioni di inferiorità ed abbiamo di fronte una grossa sfida, in vista della quale questo convegno così diligentemente organizzato dal Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna, offre a tutti noi un significativo contributo.

Celestina Ceruti, Coordinatore

Mentre ascoltavo l'intervento del presidente Cerofolini, che sottolineava come ci sono ambiti specialistici e come si debbano utilizzare le nuove tecniche, collegavo queste riflessioni al contributo che ricercatori e università hanno dato e stanno dando a questi approfondimenti, a queste ricerche ed alle sperimentazioni dei Consigli Regionali. E contemporaneamente, pensando agli stages che i ragazzi e le ragazze delle scuole medie superiori, e non solo essi, fanno presso le imprese come avviene per esempio, in Emilia Romagna, mi ponevo una domanda: è fuori luogo pensare che i rapporti del mondo della scuola e mondo dell'università con la pubblica amministrazione e le istituzioni possano essere diversi rispetto agli attuali? E che quindi, così come per i neodiplomati o neolaureati è oggi possibile fare esperienze di stage presso le imprese diventi allo stesso modo possibile sperimentare una relazione fra scuola e università e pubblica amministrazione e ambiti parlamentari-legislativi (Regioni e Parlamento nazionale) e un confronto che consenta occasioni di crescita, aggiornamento e di scambio di esperienze. Mi rendo conto che la domanda è molto empirica, perché mentre nel rapporto fra scuola e mondo del lavoro c'è una storia alle spalle (dalle 150 ore agli accordi presso i provveditorati, i master, ecc.), fra pubblica amministrazione e università i raccordi attualmente si realizzano solamente in termini di contributi di esperti e di ricercatori. Chiedo al professor Balboni cosa pensa circa il futuro di questa idea di sperimentazione, di confronto.

Enzo Balboni

Vedo che vengo provocato, giustamente, come docente universitario, come operatore. Personalmente ritengo che la situazione del settore universitario è, sotto certi profili, semplice e al tempo stesso inquietante. La domanda sottostante è: qual è il livello dei nostri laureati? Siccome ho già detto prima che siamo un Paese molto critico verso se stesso, posso tranquillamente affermare che non ci rendiamo conto che la fascia alta dei nostri laureati è probabilmente tra le migliori d'Europa. Ho avuto la fortuna di studiare a Oxford e sono andato spesso in Francia, conosco meno la Germania, ma sono convinto che i migliori laureati nelle nostre facoltà sono assolutamente in grado di reggere qualunque confronto di livello con quelli laureati delle altre università europee e in moltissimi casi (mi fermo al livello universitario, perché il livello post universitario; master, è un'altra cosa) sono mediamente superiori ai laureati delle mitiche università degli Stati Uniti,

laddove la qualità è eccellente nelle undici università private, ma è meno buona in quelle statali, che solo in qualche caso reggono il confronto con le prime. Noto invece due buchi neri gravi. Il primo riguarda l'Europa. Ogni tanto ho occasione di andare a Strasburgo o a Bruxelles, dove debbo constatare che i nostri funzionari stanno perdendo posizioni all'interno delle strutture burocratiche dell'Unione Europea, a vantaggio di quelli provenienti da altre Nazioni, ivi comprese quelle entrate molto dopo di noi, come la Spagna, o, addirittura, il Portogallo e la Grecia. Faccio un esempio facilmente verificabile: se si prende la tabella ufficiale della Direzione Generale n. 4, che è la più importante della Unione Europea, perché si occupa di concorrenza, vi sono 50 nomi e tra questi, in posizione di eccellenza, troverete soltanto tre italiani. Gli spagnoli sono già il doppio di noi, pur essendo entrati 20 anni dopo di noi nella Comunità. Poiché l'Unione Europea decide ormai il 50% delle questioni riguardanti l'impresa italiana, questo stato di cose deve fare meditare. La realtà è che nessuno se ne vuole andare dall'Italia, nonostante il grave fenomeno della disoccupazione intellettuale, che dovrebbe indurre i nostri laureati, e mi riferisco in particolare ai migliori laureati in Giurisprudenza, Economia e Scienze politiche, a considerare con grande attuazione l'ipotesi di una collocazione nelle strutture amministrative dell'Università. Questo è un dato di fatto che deve essere prontamente corretto, con uno sforzo combinato tra il comparto universitario e l'intera amministrazione italiana. Permettetemi di confessarvi ora un mio sogno utopistico: perché, ora che abbiamo finalmente raggiunto l'idea che il servizio civile è sostitutivo con pari dignità, del servizio militare, non deve essere possibile, portare i nostri laureati, specialmente i migliori, dopo che hanno concluso i loro studi universitari, a trascorrere, un anno nelle Pubbliche Amministrazioni per capire quale è il servizio che deve essere svolto nelle istituzioni, risvegliando così, anche da questo profilo, un qualche amore per il proprio Paese? Questa potrebbe essere una strada attraverso la quale iniziare un rapporto diverso tra Pubbliche Amministrazioni, mondo della scuola e mondo dell'università. Ma credo che la presidente Ceruti si aspettasse da me una risposta più ampia. Noi abbiamo una difficoltà, data dal fatto che nelle Pubbliche Amministrazioni si entra ancora con una determinata modalità e la flessibilità di ingresso, che si sta un po' aprendo per il mondo privato, è molto minore nel mondo del pubblico impiego, dove assistiamo a questi mega-concorsi ingestibili. La possibilità di avere dei momenti di scambio tra Pubblica Amministrazione e mondo dell'università è senz'altro cosa positiva, su questo terreno potrebbero esserci degli spazi da esplorare. In questo modo credo di aver fornito almeno una risposta intermedia, che in qualche modo si combina con quanto potrà dirci l'onorevole Rebuffa che vedo arrivare in questo momento.

Celestina Ceruti, Coordinatore

Ringrazio il professor Balboni. Potremmo fissare fin da ora, come tema su cui riflettere e procedere presto ad una concreta verifica, quello del rapporto con l'università, che dovremmo affrontare da un punto di vista anche più strettamente "tecnico", per vedere quali strumenti (convenzioni, sperimentazioni, stage, borse di studio) possono essere attivati in concreto per far sì che la preparazione dei giovani possa essere una risorsa per la Pubblica Amministrazione e, nel contempo, la conoscenza della Pubblica Amministrazione, così come quella dell'impresa, diventi una risorsa per i giovani laureati, rispetto all'loro percorso ed alle loro prospettive di inserimento nel mondo del lavoro, anche raccogliendo la riflessione importante svolta dal professor Balboni rispetto al servizio civile, inteso come momento di impegno e di investimento. Certo, non mi nascondo le difficoltà e i problemi che si hanno con l'organizzazione della Pubblica Amministrazione, i problemi che ci ricordava ieri Libertini, parlandoci degli organici e delle strutture degli uffici legislativi. È evidente che quando una struttura ha problemi rispetto alla dimensione di organico e rispetto al proprio funzionamento, diventano più difficili esperienze di servizio civile, di stage, di borse di studio, che certamente appesantiscono e rendono ancora più complessi i problemi di gestione del lavoro ordinario. Credo che questo tema potrebbe essere oggetto di uno specifico appuntamento, che ci consenta di approfondire il rapporto con le università, così come quello con le imprese. Ringrazio ora l'onorevole Rebuffa, che ci ha raggiunto, riuscendo a conciliare i tempi della Bicamerale con la nostra tavola rotonda. Diciamo che ci aspettiamo da lui una riduzione di angoscia rispetto al nostro futuro, dopo la prima informazione fornita stamattina dal professor Barbera sul ruolo ed il futuro delle Regioni nonché sul rapporto fra Stato e Regioni che potrà determinarsi a seguito della modifica di forma di Stato.

Giorgio Rebuffa

Componente della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali.

Vi ringrazio di aver ulteriormente diluito il tempo a disposizione, perché ho potuto ascoltare analisi realistiche, non prive di toni pessimistici, alle quali è giusto rispondere.

Per quanto mi riguarda ritengo, come parlamentare impegnato nella Bicamerale, di dover restare calmo. La situazione è a questo punto: finora la Bicamerale ha esaminato e approvato due delle cinque bozze che sono in questione. Sulla bozza cosiddetta "forma di Stato", che è quella che, credo, a voi più interessa, la mia opinione è che tutto si è svolto intorno a questioni di carattere nominalistico. Faccio un esempio. Abbiamo discusso circa due ore sul fatto se bisognasse inserire in un certo articolo l'aggettivo "federale" oppure non inserirlo. Devo dire con molta franchezza e onestà e anche un po' di rossore che non mi ricordo poi se l'abbiamo inserito... mi confermano che non l'abbiamo inserito... Ma la cosa è assolutamente indifferente. Quello che conta è che l'atteggiamento metodologico delle forze politiche impegnate nella Bicamerale, e anche del suo presidente che lo ha proclamato pubblicamente (quindi non faccio del *gossip*, del pettegolezzo), è stato quello di postulare che ciò che sarà *federalismo* dipende dalla definizione di "federalismo" che daranno i dirigenti politici. Questo corrisponde ad una grande tradizione letteraria e scientifica che è quella di *Alice nel paese delle meraviglie* e soprattutto del romanzo successivo che si chiama *Attraverso lo specchio*, dove un certo signore che sta su un muro dice ad Alice: "Ma tu non ti preoccupare bambina, ciò che conta è chi è il padrone delle parole". Quindi siccome il padrone delle parole ha deciso che questa cosa si chiama "federalismo" noi possiamo stare tranquilli.

Il primo problema è quello che logicamente si presenta alla fine, vale a dire il famoso problema del "raccordo". Ora, il raccordo è una cosa di estrema semplicità. Cioè ci deve essere un punto dove i raccordati si raccordano con i raccordandi, scusate il bisticcio ma è esattamente questo; in altri termini: ci deve essere una sede istituzionale di carattere nazionale, possiamo chiamarla Camera A, Camera B, Assemblea A, Assemblea B, ecc., ma il problema era che ce ne voleva una.

Se si vuole una forma di stato federale, deve esserci questo famoso raccordo. Ma il raccordo non c'è. Per quale ragione? Un onestissimo uomo come Leopoldo Elia, che aveva la stessa idea semplice che ho qui esposto, e cioè che ci voleva un raccordo, trovandosi di fronte a questa realtà murata ha cercato di aggirarla con le tecniche di cui i giuristi, ed in particolare Elia che è un maestro, sono esperti, e cioè di trovare un espediente. L'espedito era così complesso che è diventata quella cosa che si chiama: la Commissione speciale, o qualcosa di simile, insomma una terza Camera incistata dentro una delle due. Allo stesso tempo, torniamo a usare locuzioni della mia infanzia, torniamo a monte.

A monte c'era un problema, che molti credono un problema reale, e cioè la proclamazione sul "federalismo" e "secessione" da parte dell'onorevole Bossi. Ma il povero Bossi a me risulta di una chiarezza cristallina: evidentemente ha un filtro che non riesce a far capire ai fruitori delle sue comunicazioni di cosa sta parlando. Lui dice: "Soldi, vogliamo i soldi" che era una cosa molto importante, ma che col federalismo ha a che fare soltanto in modo tangenziale. Cioè la questione federale è un'altra questione rispetto alla questione che presentata perché è lo stesso tipo di argomentazione che abbiamo subito (ma evidentemente fa parte di un modo di ragionare che ormai è entrato nello stile italiano) per molto tempo quando abbiamo detto: "La mafia in Sicilia verrà stroncata da milioni di posti di lavoro". Vero, ma è come dire che il problema della desertificazione della Valle della Morte in California verrà stroncata da un nuovo rigoglioso diluvio che si verificherà in un periodo x del nostro tempo, cioè affidare tutto a processi lontani. Esiste invece, ma non sto nemmeno a dire, un vero problema di disingorgamento delle istituzioni centrali di questa organizzazione che chiamiamo Stato. E allora è venuta una cosa, di cui io ho cominciato a perdere il senso, che è stato il federalismo del testo base di Francesco D'Onofrio, ho cominciato a perdere il senso perché due italiani, forse tre hanno letto il testo e hanno detto: "Qui il federalismo mi pare che non ci sia". Uno era Francesco Cossiga e l'altro era chi vi parla. Poi, sulla base delle convenzioni magiche che abbiamo adottato sull'indirizzo del Presidente della Bicamerale, per cui alle parole noi diamo il senso che riteniamo più opportuno per la nostra sopravvivenza, abbiamo pensato che anche nel testo D'Onofrio ci fosse il federalismo.

La verità è che è impensabile che ci sia un decentramento vero, un federalismo vero perché il federalismo significa due cose che non sono compatibili con l'attuale assetto del sistema politico italiano. Significa innanzitutto una spaccatura verticale dei poteri e quindi significa, per chi è titolare di quei poteri, una diminuzione degli stessi. Poi significa un freno al processo, in atto, di centralizzazione dei soggetti politici: chiunque, infatti, sia stato minimamente nelle anticamere di un partito politico italiano, di qualunque colore, sa che la centralizzazione del lavoro della direzione politica è molto più alta che nel passato, se non altro perché il meccanismo di composizione delle liste è molto centrale. Allora, bisogna restare calmi e riconoscere che la natura degli attuali soggetti del sistema politico non riesce neanche a rendere pensabile un sistema federale.

Tutto questo insieme difatti, di artifici, magie, giochi di specchi ha portato a che cosa? Alla redazione di un testo costituzionale che richiede un minimo di attenzione.

Io vengo da una scuola formalistica come quella della facoltà di Giurisprudenza di Genova e per molti anni ho polemizzato, quando ero giovane in modo molto forte, poi invecchiando sempre più flebilmente, contro il formalismo dei giuristi. Penso ad alcuni maestri, che peraltro non erano genovesi, ma che dedicavano nei corsi di diritto processuale decine e decine, o almeno un buon gruppo, di lezioni alla "Teoria dell'azione", oppure ai professori di diritto privato che spiegavano la "La nozione di volontà", o ai professori di diritto amministrativo che spiegavano la nozione di "Atto amministrativo", tutte cose che hanno rovinato la mia giovinezza e quella di quelli che hanno studiato alla facoltà di giurisprudenza. Quindi io per reazione sono stato un antiformalista, poi sono andato negli Stati Uniti d'America dove la cultura è antiformalista per definizione, anzi è un'altra cosa. Devo dire la verità che anche prima, ma negli ultimi giorni in modo sempre più pesante, io sogno vecchi signori come Asquini, Allara, nomi ormai dimenticati che erano i maestri di questo modo di fare diritto. Perché? Perché ho capito che ho sbagliato tutto nella mia attività scientifica, poiché la lotta contro il formalismo ha portato a quella destrutturazione del linguaggio che ha reso possibile scrivere un testo giuridico in modo assolutamente casuale.

Ma a parte le facezie, noi abbiamo di fronte due testi approvati e uno in via di approvazione: su quest'ultimo vorrei fermarmi. È il testo relativo a Parlamento e fonti normative. Abbiamo discusso, mi pare, fino all'articolo 13 ieri sera, con tutti gli emendamenti, quindi non sono in grado di sapere come il gioco degli emendamenti abbia poi cambiato il testo. Faccio come faceva il mio professore di storia al liceo: allora si interrogava su tutti e tre gli anni, e chiamava a caso un povero disgraziato, il quale era al terzo anno e studiava Napoleone e si trovava improvvisamente a dover rispondere sulle Crociate. Ma col testo Dentamaro si può fare, perché questi testi hanno quella che un mio maestro chiamava la potenza informativa di una pagina strappata a caso dall'elenco telefonico". Ieri abbiamo fatto una lunga discussione ideologica sul fatto che le leggi elettorali e le altre leggi debbono prevedere strumenti e modalità per promuovere l'equilibrio e la rappresentanza tra i sessi ma preferivo prendere un punto che mi interessava di più e che è: "Ciascuna Camera elegge tra i suoi componenti il Presidente e a maggioranza di 2/3 l'ufficio di Presidenza". Sembra una cosa di estrema semplicità. Ma che cosa vuoi dire? Vuoi dire costruire un sistema parlamentare obbligatoriamente o consociativo, o a direzione, o dove la direzione politica misteriosamente è sottratta al Parlamento e ancora più sottratta, in questo caso, all'Esecutivo e viene affidata al Presidente dell'Assemblea. Tra noi qui, a questo incontro, non c'è Violante e me ne dispiace perché questo è uno dei punti di maggiore interesse della politica di Violante, nel senso che lui ha pensato questa forma di presidenzialismo d'Assemblea. Lascio quindi da parte la polemica che volevo fare con lui sui regolamenti parlamentari e mi limito a fare una considerazione generale su questo testo. Questo testo è il tentativo di costruire un equilibrio impossibile. Una volta affermato che il Senato deve sopravvivere, una volta, però, affermato che bisogna andare verso un sistema, (poi c'è stato il voto) dove la responsabilità dell'Esecutivo, nella formazione delle leggi è molto rilevante, il problema che si poneva era: che farne della seconda Camera? E lì c'è stata una cosa contro la quale mi è venuto in mente tante volte Schiller il quale ne *La pulzella di Orléans* dice una frase eterna: "Contro la stupidità anche gli dei lottano invano". Perché? Perché il soccorso all'equilibrio impossibile, quello di mantenere la funzione del Senato è venuto dalla considerazione delle funzioni svolte dal Senato degli Stati Uniti d'America! Il Senato degli Stati Uniti d'America ha delle funzioni di controllo e garanzia. Io non ce l'ho fatta per là mia pochezza, perché invece di fare il giurista

formalista sono stato un antiformalista, perché sono vecchio e ignorante, a cercare di spiegare che in quel sistema esiste una separazione perfetta dei poteri. E quindi negli USA un'assemblea di controllo si giustifica, mentre invece nel nostro sistema, dove non esiste nessuno dei meccanismi ipotizzati, un meccanismo di separazione perfetta dei poteri, cioè incomunicabilità tra i poteri, l'idea di un Senato di garanzia è una cosa contro la quale anche gli dei lottano invano.

Il Senato "delle garanzie" viene spiegato dicendo: "C'è un sistema maggioritario, ci vogliono le garanzie". Io ho sempre ritenuto che una delle funzioni centrali dei Parlamenti fosse fare testi - dove fossero contenute le norme generali e astratte atte a regolamentare i comportamenti dei soggetti fra di loro e i comportamenti dei soggetti nei confronti delle autorità pubbliche e nei comportamenti dei soggetti sia nel campo dei loro rapporti economici, sia nel campo dei loro rapporti che non sono economici. Cioè che uno dei compiti fondamentali dei Parlamenti sia stato quello di fare una cosa che nel continente europeo si chiamano "codici". Ho avuto un momento di vertigine quando in un dibattito lungo di un pomeriggio molti hanno affermato, ivi compreso, ma lo dico con affetto, stima e amicizia, il Presidente della Bicamerale: "Il compito del Senato delle garanzie è quello di occuparsi soprattutto delle grandi codificazioni". Signori, siccome le grandi codificazioni sono la cosa che hanno fatto le Assemblee per 200 anni, allora io ho avuto un momento di smarrimento e quindi mi sono messo giù chino a guardare che cosa succedeva.

Poi c'è la grande disputa sulla cosiddetta forma di Governo. A che punto siamo? Siamo al punto che io devo dire la sincera verità. Credo che, proprio a causa della dimenticanza degli uomini come Allara e Asquini e quindi del formalismo giuridico di Vittorio Emanuele Orlando, dell'inventore dell'atto amministrativo, dei costituzionalisti formalisti dell'occidente allievi di Kelsen e tutto quello che volete, ormai sulla forma di governo c'è la libera assoluta: possiamo fare il più simpatico bricolage istituzionale. Noi abbiamo fissato un principio con un voto. Il voto ha di bello che mescola tutti gli eventi e li fissa in un modo irreversibile. È stato fissato il principio della elezione diretta del Capo dello Stato. Naturalmente qui sono venuti fuori, sono riemersi gli atteggiamenti della cultura politica italiana che, a partire dagli anni immediatamente successivi alla Costituente, quando, essendo ancora fresco un dibattito svoltosi tra gente come Calamandrei e Perassi, si cominciò a pensare ai poteri del Presidente della Repubblica, quelli fissati dagli articoli 87 e 88 della Costituzione, in due modi contrapposti: o come una macchina per l'assolutismo o come una macchina per la democrazia assoluta. In realtà i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica dai costituenti erano pensati esattamente nel modo in cui vorrei che li pensassimo in questa fase: erano poteri che servivano a fissare la responsabilità politica del Presidente della Repubblica. Perassi quando lavorava alla Costituente considerò e dichiarò impensabile che il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica venisse regolamentato da casistica, e questa opinione fino a qualche anno fa era considerata assolutamente pacifica anche dai costituzionalisti che si richiamavano alla più forte tradizione parlamentarista - cito per tutti Paolo Barile. Invece no, noi ci accingiamo a codificare l'incodificabile e cioè i casi in cui il Presidente della Repubblica potrà sciogliere le assemblee. Perché dico che sarà la codificazione dell'incodificabile, se avverrà? Perché si tratta di un atto dove è prevalente in modo assoluto la funzione di sicurezza e quindi la funzione politica, che non può essere per sua natura tipizzata: il momento di scioglimento delle Assemblee è discrezionale. Allora si dice: "Ma se viene il pazzo?" Io dico se un pazzo prende 20 milioni di voti il problema non riguarda solo lui, riguarda anche tutti coloro che lo hanno votato. Quando io sento dire: "Ma se eleggiamo direttamente chissà chi viene". Il problema non riguarda chissà chi viene, il problema riguarda chissà chi vota.

Perché - mi sono chiesto - il problema del pazzo viene in essere? Io ho fatto una riflessione sulla follia, ricollegandomi anche all'episodio di filosofia del delitto, cioè dell'episodio dell'Università di Roma. Che cosa è la follia? È un attimo lungo o breve di mancanza di responsabilità. Questa è la follia. Io posso diventare folle in un qualunque momento ma è un momento in cui manco di responsabilità. Allora questa banalissima considerazione mi ha fatto ritenere che quello di cui stiamo parlando è l'introduzione nel nostro sistema politico di un qualunque meccanismo di responsabilità politica, cioè la capacità di prendere le decisioni, presentarle davanti agli elettori e farsi censurare o premiare.

Questo paese ha avuto per tanti anni un governo che sembrava parlamentare, che poi non sembrava più parlamentare, ma che un governo oligarchico, dove tipicamente il problema della responsabilità politica non

si pone, ma come succede sempre nelle forme di governo oligarchico dispotiche si pone il problema della salute mentale del principe. Non voglio essere blasfemo, ma l'unico esempio di ordinamento monarchico assoluto che esiste ancora è quello della Chiesa cattolica apostolica romana e nel diritto canonico il problema della pazzia del Pontefice è un problema serio che ha conosciuto vaste indagini. Non è così laddove agisce un meccanismo di responsabilità politica, cioè non oligarchico, in qualunque forma esso si ponga.

La domanda che io mi faccio e che, credo, molti si faranno, è la seguente: "Cosa ne sarà di questa roba che è uscita da qui?". Qui ci sono varie scuole.

La prima scuola, che è quella in cui io non mi riconosco integralmente, dice: "Attenzione, qui è stato introdotto un principio forte, quello dell'elezione diretta, per cui nessuno si illuda: questi testi andranno in Parlamento, ma sorretti dal principio forte come quello dell'elezione diretta, e quello che ci sarà intorno non avrà alcuna rilevanza; i testi andranno per la loro strada, come un treno che non può essere fermato, e metteremo in piedi un meccanismo costituzionale dove non ci sarà un vero federalismo, ma dove ci sarà solo il nome e allora il nome provocherà il desiderio della cosa; avremo un sistema parlamentare iperproceduralizzato, con addirittura tre Camere, e questa iperprocedura provocherà tutti gli effetti che producono le iperprocedure, la paralisi e l'impossibilità di governo; produrremo un sistema con un Presidente eletto, ma con un Parlamento sostanzialmente impotente e avremo di fronte allora, chiunque sia, un Presidente demagogo ma senza responsabilità politica perché privo di poteri, che sono la base della responsabilità politica". Se questa scuola ha ragione, vuol dire che questi sono gli ultimi giorni.

Poi c'è un'altra scuola, alla quale per ora sono iscritto. Questa scuola parte da una considerazione: le costituzioni sono state, da quando costituzione è costituzione, scritte dai vincitori; i vincitori possono essere stati i rivoluzionari, possono essere stati anche i vincitori di grandi occasioni elettorali democratiche, possono essere stati i vincitori di un processo di indipendenza o di unificazione nazionale. Questo vuol dire che non avremo una nuova costituzione, perché l'accordo che si è profilato non è un accordo dei vincitori, ma è un equilibrio del terrore che corrisponde alle seguenti esigenze: l'esigenza della legittimazione finale al partito di Alleanza Nazionale, ovvero la sua partecipazione comunque a un processo costituente; l'esigenza di uscire dalla Commissione Bicamerale su cui avevano puntato tutte le loro carte Berlusconi e D'Alema in un modo qualunque; l'esigenza di ritorno in gioco di un partito che era stato emarginato e sconfitto, cioè il Partito Popolare erede della Democrazia Cristiana, il quale, sia chiaro, ha avuto grandissimi meriti storici, ma il fatto della sconfitta è un fatto. Se questo è il tipo di accordo manca, a mio giudizio, ciò che sostiene le costituzioni e cioè la forza della politica e siccome questi documenti devono affrontare la forza della politica, e cioè il Parlamento (io quando sento del qualunquismo contro i Parlamenti mi inorgoglisco perché quando si parla male dei parlamentari vuoi dire che sono lo specchio della società civile e quindi vuoi dire che lì c'è la forza della politica), essi verranno presto dimenticati.

Resta il fatto ineluttabile che noi dobbiamo trovare un meccanismo per ricominciare a scrivere leggi. Non credo che scrivere leggi sia un procedimento soltanto di *drafting*. Io credo che lo scrivere leggi, e leggi efficienti ed efficaci, sia la conseguenza di un semplice fatto e cioè della identità fra la maggioranza che ha vinto le elezioni e il governo della Nazione. Se la maggioranza e il Governo coincidono, a quel punto si possono scrivere leggi e forse si può anche recuperare, come dire, il modo di scriverle, legato a una tecnica in cui "azione" vuol dire *azione*, "federalismo" vuol dire *federalismo*, "responsabilità politica" vuol dire *responsabilità politica*, "contratto" vuol dire *contratto*. Ma senza quella condizione - la coincidenza tra la maggioranza e il Governo - credo che sarà impossibile ancora una volta scrivere leggi efficienti ed efficaci. Qui siamo, per quanto mi riguarda sono calmissimo... mi aspettano giornate deliziose. Vi ringrazio.

Celestina Ceruti, Coordinatore

Ringrazio l'onorevole Rebuffa. Credo che il tema non sia quello di dividerci fra chi è calmo e chi non è calmo, perché noi siamo tutti calmi rispetto agli appuntamenti che abbiamo di fronte. Com'è stato detto in apertura di questo confronto, è necessario vedere se c'è una visione di insieme che metta in relazione costante Parlamento nazionale e Consigli regionali, politici nazionali e politici regionali, Staff della Camera e Staff dei Consigli regionali e se questo è sufficiente o se invece ci debbano essere relazioni e confronti

che vadano anche oltre e coinvolgano anche la società organizzata. Credo che fare il punto sulla Bicamerale e sugli interrogativi e i problemi che abbiamo di fronte non diminuisca l'attenzione e la consapevolezza di cosa significa il tema della quantità e qualità della legislazione regionale e nazionale. È certamente vero che le tecniche non sono sostitutive delle scelte politiche e del fare politica, ma è altrettanto vero che le tecniche possono essere un buon supporto per un chiaro risultato e in termini di chiarezza ed efficacia della legislazione. Quindi i temi che qui abbiamo posto per quanto attiene alla fattibilità ed alla redazione delle leggi, il cosiddetto *drafting*, sono e restano temi sul tappeto. Credo che la Conferenza dei Presidenti sia in grado non solo di fare il punto ma anche di ottenere risultati concreti per quanto riguarda il manuale e l'individuazione dei percorsi per la fattibilità, così come per quanto riguarda l'area della formazione e il tema della possibilità di un lavoro comune tra staff e politici. Lo stesso può per quanto riguarda l'individuazione modalità nuove per dare un segnale forte di inversione rispetto all'eccesso di legge e di riduzione delle conseguenze che ne scaturiscono in termini di maggiori costi per il nostro Paese, per le aziende private, per le Pubbliche Amministrazioni e per il singolo cittadino. Rispetto a questo obiettivo, dichiarato e condiviso da tutti, c'è sinceramente un lavoro che spetta alla Bicamerale ma c'è anche questo percorso avviato dai Consigli regionali che, nel proprio ambito e con una scelta non formale ma sostanziale sul piano del lavoro in rete, possono dare un contributo e segnare effettivamente un'inversione di tendenza. Ringrazio l'onorevole Rebuffa che ci ha raggiunto e che ha affrontato anche i "tempi supplementari", i Presidenti dei Consigli regionali della Liguria e della Puglia, il dottor Berardo, il professor Balboni. Confermo l'impegno per la Conferenza dei Presidenti di darci appuntamento su questi temi in tempi sufficientemente brevi, vale a dire ovviamente entro questa legislatura, per verificare i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati e poi continuare a lavorare *in progress*, così come ha fatto il gruppo di lavoro sul *drafting*. Ringrazio tutti voi che avete partecipato, per la disponibilità e l'impegno profuso in questi giorni e credo di poter concludere dicendo: siamo calmi perché abbiamo la consapevolezza del lavoro fatto come Consigli regionali e quindi della capacità di reggere la sfida che viene dal futuro e dai risultati della Bicamerale. Vi ringrazio.