

Interventi introduttivi

Celestina Ceruti

Presidente del Consiglio della Regione Emilia Romagna.

Questo seminario si propone uno scopo certamente ambizioso, avviare l'esplorazione di quella che potremmo chiamare una nuova frontiera della tecnica legislativa: la frontiera della "fattibilità delle leggi". La materia è certamente complessa. Investe gli aspetti finanziari, statistici, socio-economici, informatici, organizzativi, procedurali. Investe le tecniche decisionali; e ovviamente, investe le discipline e le tecniche e giuridiche.

Senza la pretesa di esaurire l'argomento, lo affronteremo nei suoi molteplici aspetti: dai problemi di tecnica redazionale, all'informatica applicata alla legislazione; dalla impostazione delle leggi per obiettivi, alle problematiche della copertura finanziaria ed amministrativa; dal rapporto tra leggi ed amministrazione al rapporto tra legislazione ed analisi delle politiche pubbliche.

Posso dire, per esperienza personale, che i legislatori percepiscono chiaramente, e da molto tempo, che il loro lavoro deve migliorare su due fronti: uno interno alla legge, l'altro esterno. Da un lato, è indispensabile costruire le leggi inserendo in esse tutto quanto concorre a farne una fonte di comandi efficienti, una espressione di grandi "decisioni previe" rispetto all'amministrazione, veramente capaci di definire obiettivi e predeterminare risultati. D'altro lato è necessario legiferare vagliando e convalidando i progetti di legge entro una griglia di riferimento che consenta di cogliere e considerare tutti quei fattori esterni alla legge che possono condizionarne l'efficacia, l'operatività, gli effetti diretti e indiretti. Semplificando, potrei dire che c'è il problema di fare bene le leggi, ma anche quello di fare buone leggi. Il "flusso legislativo", ormai ipertrofico, ha portato ad una situazione paradossale: nessuno, a cominciare dallo stesso legislatore, può dire di essere in grado di conoscere e di controllare il coacervo di norme del nostro ordinamento. Non è un fenomeno solo di oggi: già nel 1890 il ministro Zanardelli osservava malinconicamente che "L'Italia è un paese sommerso di leggi, temperate dalla loro generale inosservanza". Si fanno molte leggi perché non si riesce a farne poche e buone. Si fanno molte leggi perché si procede per aggiustamenti incrementali, correggendo e modificando con norme successive gli errori, le incompletezze, i difetti delle norme precedenti. Si fanno molte leggi perché si legifera con poca chiarezza di obiettivi, con insufficiente valutazione delle Variabili economiche e sociali che incidono non solo sull'efficacia, ma sulla stessa possibilità di applicazione delle norme.

È necessario ed urgente modificare questo flusso legislativo, incanalandolo su poche leggi, organiche e stabili, orientate a risultati chiari e realistici. Lo studio e l'analisi della fattibilità sono strumenti indispensabili per avviarsi su questa strada. Forse non si è ancora riflettuto adeguatamente su un altro aspetto. La confusione legislativa è dannosa per la stessa democrazia. Rende difficile la conoscenza delle leggi da parte dei destinatari: il popolo sovrano non è più in grado di controllare l'uso del potere legislativo fatto dai suoi rappresentanti. Aumentano l'importanza ed il potere delle burocrazie, divenute - insieme alla magistratura - depositarie della "scienza" sempre più arbitraria della interpretazione del sistema normativo. E vero che la vita politica e quella economica sono sempre più complesse, e che di conseguenza anche la legislazione deve riflettere la complessità. Ma una legislazione ben fatta, "fattibile", deve saper assumere la complessità e tradurla in obiettivi e in precetti capaci di essere punti di orientamento e di organizzazione della complessità.

La nostra legislazione troppo spesso sembra isolarsi in una presunzione di efficacia: fatta la legge, risolto il problema. In realtà i problemi cominciano con la legge e dopo la legge. Sarebbe necessario un sistema di monitoraggio costante sulla legislazione, per valutare se e come le norme vengano effettivamente applicate, quali risultati abbiano prodotto, fino a che punto i risultati e gli effetti siano conformi a quelli che il legislatore si proponeva con l'intervento normativo. Invece scarseggia ancora questa cultura del "feed back" legislativo: e sarà difficile che possa affermarsi se le leggi non vengono progettate e formulate con criteri di fattibilità.

Certamente le difficoltà non sono lievi. Si deve andare, infatti, verso l'introduzione di nuovi modelli di progettazione legislativa, e contemporaneamente verso una più rigorosa costruzione ed una più accurata analisi delle politiche pubbliche: e le innovazioni, specialmente in momenti di turbolenza politica ed istituzionale, sono sempre difficili.

Non si tratta di contrapporre, come talvolta sembra che si tema, tecnica legislativa e politica, o burocrazia e politica; ne, meno che mai, di condizionare l'autonomia del legislatore. Si tratta invece di rafforzare il potere legislativo, offrendo gli strumenti, scientificamente convalidati, che lo mettano in grado di progettare interventi normativi basati su una completa e verificata conoscenza delle realtà rilevanti per la materia da regolare, e su una attendibile analisi dei prevedibili impatti su di essa della normativa che si predispongono.

I casi e le relazioni che vengono presentati in questo seminario sono realmente significativi, ed investono i diversi aspetti che ricordavo. Si tratta, in gran parte, di interventi sperimentali attraverso i quali si sono impostate, con prospettive diverse e complementari, procedure di fattibilità allocate - e questo ne aumenta l'interesse - in luoghi ed in momenti diversi della organizzazione amministrativo-legislativa.

Da queste esperienze, dagli interventi già programmati e dalle comunicazioni che completano autorevolmente la trattazione, ritengo che emergano due dati di fondo.

Il primo è quello della complessità delle conoscenze e delle professionalità che devono essere poste in atto per un discorso di fattibilità. La fattibilità si gioca su diversi versanti: giuridico, socioeconomico, finanziario, organizzativo e procedurale. I nostri apparati sono, per la maggior parte, formati da tecnici del diritto e dell'amministrazione, che non possono esaurire le conoscenze e le tecniche necessarie per la fattibilità. Sarà quindi necessario costruire, oltre che gli strumenti, anche le risorse umane idonee a questo impegno. Bisognerà dunque mettere a punto procedure generali e standardizzate di analisi di fattibilità e correlativamente organizzare l'apporto delle diverse competenze specialistiche all'interno di questa procedura. In un momento in cui si parla di innovazione, di riorganizzazione, di riforma, di riqualificazione del pubblico impiego, queste tematiche e queste esigenze - almeno per gli apparati al servizio degli organi legislativi - vanno poste in primo piano.

Il secondo dato è che il rilancio della politica, di cui tutti sentiamo l'urgenza, passa anche attraverso questi apporti. Agire politicamente significa assumere decisioni efficaci per il governo della società. Molte decisioni politiche si traducono in leggi. È necessario che questa traduzione sia il più possibile fedele ed efficace, sia capace di trasformare gli obiettivi politici in precetti formulati finalmente secondo una cultura del risultato e della verificabilità. Tra politica e legislazione sono oggi troppo frequenti i cortocircuiti, a causa dei quali le scelte politiche non trovano una adeguata realizzazione legislativa: e questo toglie ingiustamente credito e forza alla politica e squalifica la legislazione. Per questo il miglioramento della qualità e dell'efficacia della legislazione si pone come condizione previa per il rafforzamento e la dignità dell'agire politico.

Con queste premesse e queste attese ci predisponiamo dunque ad esplorare il promettente territorio della fattibilità delle leggi.