

Tavola Rotonda

"Progettazione e valutazione legislativa nel processo decisionale: la responsabilità della politica, il ruolo dei tecnici"

Con la TAVOLA ROTONDA sul tema "Progettazione e valutazione legislativa nel processo decisionale: la responsabilità politica, il ruolo dei tecnici", coordinata dal Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna Celestina Ceruti, si sono conclusi i lavori del Seminario nazionale di Torino. Hanno partecipato alla Tavola Rotonda: Sergio Deorsola, Presidente del Consiglio regionale del Piemonte; Adriano Soi, del Comitato scientifico di Iter Legis; Luigi Ciaurro (del Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento); Franco Frattini, Presidente del Comitato per i Servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato; Alessandro Pizzorusso, dell'Università di Pisa; Antonio Masaracchio, Vice Presidente della Giunta regionale del Piemonte; Pietro Terna, Segretario Federpiemonte; Francesco Pizzetti, direttore Scuola Superiore Pubblica Amministrazione.

Sergio Deorsola,

Presidente del Consiglio regionale del Piemonte

Diamo inizio alla tavola rotonda che conclude il seminario nazionale di studio su *Formazione per le tecniche legislative*.

Mi fa piacere constatare che il seminario, pur trattando una materia molto tecnica, abbia ottenuto grande attenzione. Questo è di stimolo per proseguire l'iniziativa seminariale promossa dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

Coordinerà i lavori la collega Ceruti, Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna. All'esame della tavola rotonda è il tema relativo a *"Progettazione e valutazione legislativa nel processo decisionale: le responsabilità dei politici e il ruolo dei tecnici"*.

Nelle sessioni di lavoro interessanti interventi hanno evidenziato il profilo tecnico, nella tavola rotonda si dovrà osservare soprattutto il profilo politico.

In linea teorica, con il dato tecnico si riescono a fare delle scelte politiche; con le scelte politiche si possono indirizzare i tecnici, in quanto la responsabilità della politica è di individuare gli obiettivi, mentre il ruolo dei tecnici è di far sì che la normativa sia comprensibile. I due ruoli, quello dei politici e quello dei tecnici, sono quindi sinergici e non alternativi.

L'obiettivo che dobbiamo perseguire è quello di ridurre il distacco tra i cittadini e le istituzioni: obiettivo che possiamo raggiungere anche fornendo un corpus normativo, sia nazionale che regionale, il più possibile chiaro, ricorrendo alla legge solo quando necessaria.

L'invito del Presidente Violante è, infatti, il seguente: il sistema italiano soffre di ipertrofia, di eccesso di normative; deve essere lasciato al prudente apprezzamento dei politici, della politica, in senso lato, individuare la norma chiara solo quando questa è strettamente necessaria.

Non vorrei dilungarmi oltre; cedo subito la parola alla coordinatrice Ceruti.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Grazie, Presidente Deorsola. Un saluto a tutti gli ospiti che partecipano a questa tavola rotonda che conclude una giornata e mezzo di intenso lavoro, progettato dal Gruppo di lavoro della Conferenza dei Consigli regionali cui va un ringraziamento sincero per come ha preparato queste due giornate: in particolare ringraziamo la dottoressa Gioria e tutti quanti hanno lavorato e partecipato all'organizzazione.

Il confronto di questi giorni ha posto sul tavolo diversi interrogativi, il più intrigante dei quali è quello che dà titolo alla tavola rotonda: *"Progettazione e valutazione legislativa nel processo decisionale: la responsabilità della politica, il ruolo dei tecnici"*.

Proprio perché la valutazione sui nostri lavori non è formale, credo sia di aiuto a tutti i partecipanti se il dottor Soi fa da voce fuori campo rispetto agli spunti, alle richieste, alle proposte, alle provocazioni, alle seduzioni emerse in questo seminario.

Adriano Soi,

Comitato scientifico ITER LEGIS

Il compito di sintetizzare le conclusioni cui si è approdati al termine delle sessioni svoltesi ieri non è certamente facile, considerata l'ampiezza dei temi trattati ed il grado di approfondimento registrato in relazione ad alcuni aspetti. Tuttavia, poiché la rivista "Iter legis", che qui rappresento, annovera tra i suoi scopi quello di svolgere un'attività di servizio a favore di tutti gli appartenenti alla comunità del "drafting", in questo stesso spirito tenterò di fornire un contributo tecnico all'avvio dei lavori di questa tavola rotonda.

In realtà, quella che mi propongo di realizzare è una sintesi di secondo grado, in quanto assume come base le relazioni, a loro volta di sintesi, svolte questa mattina dai quattro coordinatori delle sessioni. È innanzitutto a loro che chiedo scusa sin da ora perché il tempo a mia disposizione non è certamente sufficiente ad evitare omissioni involontarie o eccessive semplificazioni.

Ricordo, a beneficio di quanti non abbiano potuto ascoltarli, che i coordinatori sono stati il professor Martino per la sessione dedicata alla formazione dei tecnici della legislazione, il professor Rescigno per la sessione che ha affrontato i temi della semplificazione e della qualità della decisione legislativa, la professoressa Raveraira per la sessione in cui sono state discusse le problematiche relative alla progettazione e alla valutazione legislativa, il dottor Alessandro Palanza, della Camera dei Deputati, per la sessione che, in relazione alle tematiche appena richiamate, ha esaminato un caso concreto, vale a dire la complessa vicenda delle cosiddette leggi Bassanini.

I temi affidati alle quattro sessioni di lavoro erano stati individuati secondo un concatenamento logico, che a me è parso di ritrovare nel filo conduttore da cui sono collegati i quattro interventi di sintesi svolti questa mattina.

L'itinerario dei nostri lavori ha preso le mosse dal richiamo del professor Martino al principio secondo cui è necessario "conoscere per legiferare": la massima non è certamente nuova, poiché ci riconduce direttamente al "conoscere per decidere" di Einaudi, applicandolo a quella decisione pubblica di particolare complessità che è la decisione legislativa o, più in generale, regolatoria. E tuttavia si tratta di una ricetta assolutamente valida e quanto mai attuale.

"Conoscere" e "legiferare" sono due verbi che pesano. Conoscere che cosa? Da quanto abbiamo ascoltato questa mattina emerge che i filoni di conoscenza sono almeno due. Innanzitutto quelli che riguardano la situazione sulla quale ci si propone di intervenire, con particolare riferimento agli aspetti socio-economici ed allo stato dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche chiamate ad attuare la nuova legislazione. Strettamente correlata a questa tematica è quella della valutazione, ancora non sufficientemente approfondita nel nostro Paese nonostante alcuni recenti e significativi contributi. In effetti la valutazione è indispensabile per una efficace finalizzazione delle attività conoscitive o, come spesso si dice, di "monitoraggio".

Come spesso capita quanto si discute di valutazione in relazione alla progettazione legislativa, anche nel corso dei nostri lavori ci si è molto intrattenuti sulle differenze e le correlazioni tra la valutazione *ex ante* e quella *ex post*. A questo proposito mi limiterei ad un'osservazione di sintesi, per sottolineare che in un ordinamento giuridico quale quello italiano, caratterizzato da un elevato grado di legificazione, la valutazione è in primo luogo, e per forza di cose, valutazione *ex post*, ovvero monitoraggio dello stato di attuazione delle normative vigenti. Si tratta dunque di una attività che, se svolta con continuità e lungo linee di rilevazione programmate e coordinate, nella stragrande maggioranza dei casi può fornire un corredo di informazioni sufficienti per valutare e decidere di conseguenza. Naturalmente, quando si tratti di decisioni legislative a carattere fortemente innovativo o comunque scarsamente correlate con normative già vigenti, la mancanza o la scarsità di elementi e punti di riferimento rende necessario, anche nel nostro ordinamento, il ricorso ad attività di valutazione *ex ante*, ciò che normalmente crea qualche difficoltà aggiuntiva.

Vi è poi un diverso filone, direi quasi una diversa dimensione, di conoscenze relative della situazione sulla quale ci si propone di intervenire. Dobbiamo questa sottolineatura alla relazione svolta da Alessandro Palanza, responsabile del Servizio Studi della Camera dei Deputati, nella quale sono stati posti in luce i problemi posti dalla complessità dei flussi normativi permanenti che negli ultimi anni sono stati posti in essere nel nostro ordinamento e vengono gestiti con strumenti legislativi a matrice: si pensi alla legge comunitaria, agli strumenti legislativi mediante i quali il Governo realizza la manovra annuale di politica economica - bilancio, legge finanziaria e provvedimenti ad essa collegati

- legge annuale di semplificazione. Si tratta di sequenze normative ad alta complessità, nelle quali vi è sempre una legge-locomotiva, che non solo traina direttamente molti vagoni, ma deve tenere conto di altri convogli che la seguiranno e di quelli che l'hanno preceduta. Trovo particolarmente adatta la similitudine usata da Palanza, in base alla quale non si può più fare riferimento come, ancora una volta, ho appena fatto, all'immagine del treno che parte dalla stazione ferroviaria, bensì a quella del centro intermodale, dove arriva un aereo, parte un treno e via dicendo.

In questa situazione, dunque, l'altro elemento di conoscenza di cui si avverte sempre di più la necessità sono le coordinate del sotto-sistema normativo - o, se si vuole, del flusso o filone legislativo - in cui la singola decisione va a incasellarsi o, comunque, dei cui portati più recenti deve tenere conto per coordinarsi con essi, dato che si tratta di flussi normativi in un modo o nell'altro "privilegiati". È da notare che l'esigenza segnalata da Palanza è avvertita non solamente in sedi secondarie o periferiche bensì anche in sede di Parlamento nazionale, per le cui decisioni risulta indispensabile la ricostruzione di un apparato conoscitivo estremamente complesso, sia per quanto attiene agli aspetti di natura socio-economica, sia per quanto riguarda la situazione dell'amministrazione su cui la nuova normativa andrà ad impattare in termini di fattibilità, sia in relazione alle compatibilità del sistema giuridico nel quale "la" o "le" norme in progettazione vanno ad inserirsi, con un riferimento del tutto nuovo e particolare alla complessità dei processi decisionali che oggi sono organizzati e scorrono normalmente con cadenza annuale per produrre flussi normativi a complessità crescente.

Questo è, dunque, il quadro di conoscenze che occorre ricostruire e fornire con puntualità alla decisione politica.

Come ho prima accennato, oltre ai problemi concernenti il fabbisogno di conoscenze, nei lavori del convegno un forte rilievo è stato attribuito alla necessità di disporre di strumenti di valutazione. Strumenti che consentano, da una parte, di percepire ed apprezzare l'effettivo rendimento di discipline legislative in vigore; dall'altra di ipotizzare scenari a sostegno delle varie opzioni sottoposte al decisore politico.

In relazione a questo aspetto vorrei richiamare, seppur molto brevemente, un passaggio dell'intervento svolto questa mattina dalla prof.ssa Raveraira che mi è parso assai significativo, anche perché tocca proprio il "cuore" della tematica della tavola rotonda che sta per avere inizio: il rapporto fra consulenti, staff tecnico e decisore politico, in relazione alle opzioni e alla qualità della legislazione.

Mi è infatti tornato in mente un piccolo, grande libro - non più di un'ottantina di pagine - risalente a circa venti anni fa: "Intervista sullo stato dell'organizzazione giuridica in Italia". L'intervistato era Giovanni Tarello, che già allora denunciava la tendenza a scrivere leggi sempre meno chiare, sempre più ambigue, con le quali la politica apriva spazi sempre maggiori alla discrezionalità dell'interprete, dell'amministrazione, della magistratura. Con grande anticipo, dunque, Tarello colse il processo di impoverimento del ruolo della politica che, rinunciando ad esercitare fino in fondo il potere connesso alla decisione legislativa, finiva col consentire il trasferimento di quote importanti di quello stesso potere ad altri soggetti operanti nell'ordinamento. Ecco perché il rapporto tra decisore politico e "staff" di consulenza legislativa deve avere come parametro fondamentale la chiarezza, secondo uno schema che si potrebbe provare a semplificare come segue.

È ovvio che la politica sceglie, ed è ovvio che la politica deve poter scegliere fra varie opzioni, ma deve essere altrettanto scontato che la chiarezza delle diverse opzioni normative è affidata, fondamentalmente, al consulente legislativo, al progettista della legislazione. Si tratta di un ruolo fondamentale, che i professionisti di questo settore devono saper svolgere, rivendicare e difendere, a partire dalla puntuale indicazione dell'opzione meno chiara, quella cioè che più delle altre impoverirebbe, se adottata, il ruolo della decisione politica. Naturalmente, avviene spesso che le decisioni vengano assunte sotto la pressione degli eventi, dei tempi, dei gruppi organizzati ed è altrettanto connaturata all'attività politica la necessità di lasciare spazi per la mediazione. Tuttavia, deve essere questa la nostra stella polare, perché la chiarezza - ed è questa un'altra importante risultanza dei nostri lavori - è oggi diventata sinonimo di qualità della legislazione.

Passando alle tematiche più specificamente legate alla formazione, che era il vero e proprio baricentro del convegno, si deve rilevare un'indicazione univoca, che ha accomunato tutti i relatori: lo staff che fiancheggia la costruzione e la progettazione della decisione legislativa deve essere costruito secondo criteri di forte integrazione tra varie professionalità e credo di poter

tranquillamente affermare, avendo una formazione prevalentemente giuridica, che questa integrazione debba realizzarsi in modo che i giuristi giochino un ruolo sempre meno monopolistico nella costruzione delle leggi. Questa mia convinzione si basa soprattutto sulle considerazioni prima richiamate riguardo al crescente peso delle attività di valutazione nella costruzione dei testi legislativi.

Abbiamo visto come alcune figure siano già mature, dal punto di vista degli ordinamenti universitari, mentre altre, probabilmente, siano ancora da costruire.

Mi permetto di esprimere qui un'opinione a nome di "Iter legis": noi riteniamo che sia fondamentale arrivare a pensare una figura di "progettista legislativo", che si ponga come interfaccia tra il gruppo di progettazione e il decisore politico e abbia la responsabilità progetto e della formazione gruppo, nel rispetto dei criteri di integrazione che ho prima ricordato. Nel momento in cui un committente politico impegna il progettista alla predisposizione di un testo, il progettista deve essere in grado di presentare un progetto di massima, corredato dall'indicazione analitica delle professionalità e dei collaboratori di cui ritiene necessario avvalersi per mettere definitivamente a punto quel testo. Sebbene si tratti di una strada certamente molto lunga, in larga misura ancora da percorrere, devo con piacere dire che mai, prima di questo convegno, avevo visto mettere a fuoco con tanta precisione questa tematica.

Per concludere voglio ora soffermarmi su quello che, normalmente, è l'argomento che più degli altri rischia di mettere in crisi difficile il rapporto tra staff di progettazione normativa e decisore politico: la necessità o meno di proporre una innovazione legislativa per conseguire l'effetto che il decisore si propone. Su questo tema non si può in alcun modo essere elusivi, anche perché indicazioni recenti e precise ci vengono dall'ordinamento vigente e, in particolare, dal nuovo Regolamento della Camera dei deputati, che ha codificato la necessità di questa valutazione preventiva, di questa domanda al tempo stesso semplice e "terribile": serve veramente una legge per raggiungere lo scopo che ci prefiggiamo, oppure basterebbe, ad esempio una buona azione di comunicazione pubblica a sostegno della legge vigente che, ancora per fare una ipotesi tutt'altro che infrequente, è scarsamente attuata perché è poco conosciuta, a cominciare dalle amministrazioni che dovrebbero attuarla?

Su questo punto è necessario un confronto molto delicato, non aggirabile proprio perché l'ordinamento italiano è nelle condizioni di iperlegificazione che conosciamo tutti fin troppo bene. Si tratta, è evidente, di una scelta squisitamente politica. Se non ricordo male, lo stesso Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, al ritorno dalla conferenza svoltasi a Lisbona proprio sui temi della legislazione, ha parlato di opzione zero, vale a dire dell'apertura di periodi di *stand by* nella normazione. Il "raffreddamento" dei flussi di normazione potrebbe, in ipotesi, aprire la strada alla deregolazione ma, ancora una volta, non si tratterebbe di una decisione tecnica, bensì di una scelta squisitamente politica, giacché la deregolazione attiene direttamente al rapporto tra politica organizzata e società.

È del tutto evidente che rispetto ad un simile livello di decisioni, lo staff ed il progettista legislativo possono al più - in tal modo onorando comunque, e sino in fondo, la loro missione professionale - sforzarsi di fornire degli scenari alternativi di valutazione *ex ante*, come ho prima accennato.

Mi accorgo di aver parlato molto di più di quanto avrei voluto, ma gli argomenti affrontati nel corso dei lavori sono stati davvero molti e di grande complessità, cosicché selezionarli e riassumerli è stato veramente difficile. Grazie.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Un'utile voce fuori campo, quella del dott. Soi, rispetto ai lavori di queste due giornate. Le assemblee legislative regionali affrontano il tema della legislazione, dell'utilità *de lege* e si pongono l'obiettivo di produrre meno leggi per dare risposta a questi interrogativi sulla semplificazione sulla delegificazione: uso un termine diverso dai giuristi, chiamo disboscamento questa finalità che mi dà più l'idea di questa grande giungla di leggi e leggine, sebbene l'idea del disboscamento se visto in natura è un dramma. Come Regione Emilia-Romagna abbiamo prodotto per settore e raccolto tutte le leggi per consentire anche agli uffici, agli Assessorati, allo stesso Consiglio di rendersi conto della pesantezza della legislazione che in questi 29 anni si è sedimentata. L'obiettivo che abbiamo dichiarato è che dobbiamo ridurre questi chili, questi pacchi di leggi, questo è l'obiettivo di una

assemblea legislativa, quasi affermando un obiettivo diametralmente opposto a quello che sta nel compito delle assemblee regionali.

Affrontiamo ora l'interrogativo di questa Tavola Rotonda: il ruolo dei politici, del decisore politico che definisce i fini e che decide, e il ruolo del tecnico che non è un ruolo separato ma che ha il compito di predisporre i mezzi perché questa legge sia chiara e sia effettivamente una scelta politica e non sia interpretabile, come ci ricordava adesso Soi, dalla amministrazione della gestione, dalla stessa magistratura. E questo ha anche significato rispetto alla riflessione politica, al passaggio dalle leggi manifesto, che hanno rappresentato per le Regioni in un'epoca un pezzo consistente della legislazione, a interventi in termini di strumentazione di supporto al decisore politico. Questa è la scommessa che abbiamo di fronte, dopo avere fatto un lavoro di approfondimento sulle sperimentazioni nelle nostre Regioni. Su questo ci serve ragionare a tutto campo e l'introduzione del dott. Luigi Ciaurro, Consigliere Capo del Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Guido Folloni, come introduzione di questa nostra riflessione è un contributo importante, anche per riuscire ad avere questa visione di insieme e ad avere un intreccio fra i diversi livelli, fra Parlamento e i Consiglieri regionali e con l'attività amministrativa degli enti locali, di comune e di provincia. Se pensiamo al costo delle procedure degli atti amministrativi delle leggi bisogna che le Regioni abbiano un ruolo di indirizzo e non di gestione.

Qui ragioniamo di assemblee legislative, a livello regionale e a livello nazionale, e credo che su questo abbiamo un bel cantiere aperto, ma un cantiere non certo ad uno stadio di lavori molto avanzato.

Luigi Ciaurro,

Consigliere Capo del Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento

Iniziamo citando e ricordando un vecchio saggio di Norberto Bobbio degli anni '70, scritto prima in francese e poi tradotto in italiano, sul buon legislatore. Si trattava dell'individuazione di una serie di criteri di completezza, chiarezza e concisione delle norme legislative, desunti dall'analisi della giurisprudenza della corte di cassazione.

Quindi, se è da circa un ventennio ed oltre che sia la suprema giurisprudenza sia la più autorevole dottrina si soffermano sui requisiti che deve avere il buon legislatore, più complessa e più difficile è l'individuazione dei modelli operativi di un buon progettista legislativo. Ho provato, a titolo esemplificativo, ad individuare cinque prioritarie aree di riferimento che deve aver presente il buon progettista legislativo. Usiamo questa definizione per parafrasare il titolo del saggio di Bobbio. È stato già ricordato che si pone, innanzitutto, l'esigenza dell'analisi dell'impatto della regolamentazione: si tratta di un criterio già previsto dalla legislazione vigente per gli atti normativi del governo dalla recente legge n. 50/99. Occorre, in breve, verificare la necessità o meno dell'intervento legislativo o dell'atto normativo corrispondente; in secondo luogo verificare l'impatto che ha la normativa progettata sui cittadini, sulla pubblica amministrazione e sull'insieme delle imprese (con un neologismo si è definita tale attività come AIR). Sarò estrapolatamente sintetico perché presumo che gran parte di queste cognizioni siano già note alla luce del seminario dei giorni scorsi. In secondo luogo, occorre la tradizionale valutazione di copertura finanziaria delle norme. Non mi dilungo molto se non per dire che si tratta della quantificazione degli oneri occorrenti per un provvedimento e dell'individuazione degli occorrenti mezzi di copertura finanziaria, sia alla luce dell'articolo 81 della Costituzione che delle leggi successive ordinarie attuative, fino alla recente Legge approvata ieri dalla Camera, che ha dettato ulteriori disposizioni a riguardo. Ad esempio, per gli atti di iniziativa normativa del Governo, d'ora in avanti saranno necessari anche per gli schemi di atti normativi le relazioni tecniche, che prima erano previste solo per gli emendamenti e per i disegni di legge.

In terzo luogo, vi è la cosiddetta fattibilità amministrativa delle leggi: si può dire che, a partire dal rapporto Giannini sulla Pubblica Amministrazione del 1979 e dalla relazione della Commissione Barettoni del 1983, non si possa più prescindere dalla cosiddetta copertura amministrativa di un provvedimento, vale a dire dal giudizio sulla capacità della Pubblica Amministrazione di porre in essere le attività occorrenti per l'attuazione del provvedimento.

In quarto luogo, vi è l'analisi della cosiddetta compatibilità comunitaria. Come sapete, la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale ha affermato anche in Italia la prevalenza del diritto

comunitario e, addirittura, il dovere del giudice nazionale di disapplicare la norma interna confliggente. È ovvio che, ai fini della progettazione normativa, è a questo punto indispensabile verificare anche la sua compatibilità con il diritto comunitario.

Da ultimo, occorre verificare il rispetto del criterio di non invasività, riguardo all'autonomia normativa degli enti territoriali e funzionali, soprattutto alla luce dei recenti processi evolutivi attivati dalle Leggi Bassanini in poi. Quindi, è indispensabile che nella progettazione di normativa nazionale sia considerato anche questo aspetto, vale a dire un puntuale rispetto della non invasività delle autonomie normative degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) e anche degli enti funzionali come le Università.

Se queste sono le cinque aree di riferimento prioritario, occorre aggiungere a queste aree tre tipologie di cognizioni tecniche: innanzitutto (è ormai una tipologia consolidata) il "drafting" formale e sostanziale comprensivo delle regole anche della cosiddetta legimatica, cioè dell'interazione tra il linguaggio giuridico e il lessico informattizzabile.

A questo riguardo, nelle settimane scorse, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento ha invitato il Presidente del Consiglio ad istituire una Commissione interistituzionale, composta sia da tecnici che da rappresentanti delle istituzioni interessate, per tentare di raccogliere, finalmente, in un quadro organico tutte le regole che si sono accumulate nel corso del tempo, ai vari livelli, sulla normazione. Per limitarsi a qualche esempio, si stanno sovrapponendo le circolari dei Presidenti delle Camere e della Presidenza del Consiglio del 1986, il manuale delle Regioni del 1991, il Codice di stile di Cassese del 1993, fino al recentissimo lavoro di un Gruppo di studio di Bologna, che ha elaborato un vero e proprio codice di centinaia di articoli denominato "Guida per l'attività normativa dei Comuni". Occorre la definizione, finalmente, di un testo unico di tutte le regole formali e anche sostanziali di "drafting" sulla normazione.

La seconda cognizione tecnica necessaria è, ovviamente, quella di tipo informatico, per poter navigare nelle banche dati attinenti ad atti normativi che non sono solo quelli nazionali, ma anche quelli dei livelli successivi.

Da ultimo, oserei dire che un'altra cognizione tecnica ormai necessaria è quella della conoscenza delle lingue, quanto meno elementare, non solo per poter effettuare analisi di diritto comparato, ma per poter verificare alla fonte il contenuto degli atti dell'Unione Europea che, molto spesso, vengono mal tradotti in italiano, con francesismi che nel linguaggio giuridico nazionale assumono un significato poco chiaro.

Secondo me, questo è l'insieme delle problematiche relative ai requisiti che deve avere un buon progettista legislativo; ma quali sono i confini tra la responsabilità politica e il ruolo dei tecnici, che è poi il tema di fondo finale di questo seminario?

Sappiamo tutti che, a partire dal Decreto Legislativo n. 29 del '93, fino al recente Decreto Legislativo n. 80 del '98, è forte la tendenza del legislatore a separare nella gestione attiva il ruolo dell'organo di vertice politico da quello dell'organo di vertice amministrativo. Forse nella gestione attiva questo può essere fatto ma, a mio avviso, nell'ambito della progettazione e della decisione legislativa è un discorso più complesso, perché il buon progettista legislativo, in quanto tecnico, deve avere una forte spiccata sensibilità politica in tal senso.

Determinate scelte, che possono sembrare in via astratta solo opzioni tecniche ed elaborazioni normative, invece hanno precise ricadute politiche. Non si può essere ingenui da questo punto di vista e, dall'altro lato, il responsabile della decisione politica deve avere una conoscenza quanto meno elementare delle varie tecniche di progettazione legislativa proprio al fine, se necessario, di meglio trovare le soluzioni politiche ai problemi che sta affrontando. Semmai, farei riferimento ad un'attività di interazione tra i due livelli.

Da ultimo, prima il dottor Soi ha giustamente ricordato la cosiddetta "opzione zero" lanciata dal Presidente Violante nella Conferenza di Lisbona, vale a dire l'ipotesi che, d'ora in avanti, si proceda al varo di una legge solo nel caso di stretta e documentata necessità.

Vorrei aggiungere a questa giusta esigenza anche quella di una tendenziale "reductio ad unitatem" delle varie fonti di produzione normativa, perché se attualmente si è partiti dall'ipertrofia delle leggi - un fenomeno a tal punto esteso che nemmeno si ha certezza, da parte degli esperti, sul numero esatto degli atti legislativi vigenti (pensate che l'oscillazione è tra 20 mila e 200 mila atti legislativi vigenti) - si sta aggiungendo ora un altro fenomeno all'elefantiasi normativa, anche se non si tratta più di leggi: la proliferazione delle fonti normative, non sempre facilmente conoscibili.

La legge viene pur sempre pubblicata nelle Gazzette Ufficiali e finisce delle banche dati, ma i regolamenti delle singole Università (è il primo esempio che mi viene in mente), sono molto più difficili da rinvenire. L'ultima segnalazione che faccio è quindi quella dell'esigenza, accanto alla cosiddetta "opzione zero", di una riconduzione ad unità delle varie fonti di produzione normativa che attualmente si stanno diffondendo.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Prima di dare la parola all'on. Frattini, mi corre l'obbligo di leggere il messaggio del Presidente della Giunta regionale, Ghigo, che avrebbe dovuto essere presente oggi a questa tavola rotonda, ma è impegnato all'estero per un obiettivo molto importante per Torino: la nomina della città che ospiterà i giochi olimpici invernali del 2006.

Ovviamente tutti tifiamo, insieme al Presidente Ghigo, per la nomina di Torino.

Il Presidente Ghigo si augura che da questo seminario possano emergere direttamente proposte funzionali allo sviluppo di un sistema di qualità legislativa che si traduca in termini di beneficio diretto per i cittadini-utenti e per la realtà socio-economica.

Vi leggo la lettera del Presidente Ghigo:

"Per raggiungere questo risultato è fondamentale che la Pubblica amministrazione garantisca la crescita delle professionalità dedicate all'attività legislativa, nonché all'analisi della legislazione, dalla fase della progettazione alla fase della valutazione.

Riuscire a garantire la semplificazione normativa significa poter assicurare, proprio quale beneficio diretto ai cittadini e alle imprese, l'efficacia dell'azione amministrativa.

Ritengo altresì fondamentale che si sviluppi ulteriormente il dialogo tra la classe politica e i tecnici, per poter assicurare, rispetto a quel fine, una sinergia nelle rispettive competenze.

Il processo può sembrare difficile, perché non sempre i ruoli combaciano, ma l'impegno complessivo non può che tendere ad un unico obiettivo: un linguaggio e un agire comune nelle problematiche della legislazione".

Il Presidente Ghigo non è presente oggi, ma dalle sue parole è in sintonia con il lavoro svolto in questi giorni.

Cedo ora la parola all'on. Frattini, Presidente del Comitato per i servizi di informazione e di sicurezza e per il segreto di Stato.

Franco Frattini,

Presidente Comitato per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato

Ho affrontato il tema anche in passato, più volte, che oggi interessa i vostri lavori. Continuo ad affrontare oggi tale argomento, in quanto alla Camera dei Deputati sono componente del Comitato per la legislazione. Comitato che il Presidente della Camera ha istituito al fine di promuovere in modo organico l'attenzione e l'analisi sulla qualità della normazione negli schemi che giungono alla Camera dei Deputati. In tal modo il Comitato si è posto come interlocutore istituzionale delle Commissioni di merito, chiamate ad esaminare le singole proposte e i singoli disegni di legge. Prima di fare qualche breve considerazione in merito alla funzione del Comitato e alla prospettiva di sviluppo dei lavori di quest'organo che, a mio avviso, è di straordinaria importanza, vorrei soffermarmi su alcune delle questioni che il dottor Soi ha presentato nell'introduzione in merito ai lavori che voi avete svolto.

Innanzitutto va considerato che non si pone soltanto una questione di forma, di "drafting", che pure è estremamente importante. Certamente deregolare, delegificare e migliorare la qualità normativa è una scelta politica. Basti pensare a quale tipo di scelta politica sia sottesa dietro la decisione di delegificare, ovvero di meglio regolare, ovvero ancora di deregolare.

Voi sicuramente sapete che in alcuni degli ordinamenti europei, che per primi avevano seguito la strada principale della deregulation, oggi stanno ripensando alla scelta di affidamento di alcune regole all'autonomia dei Gruppi, ovvero al mercato e si sta pensando se non sia più opportuno intervenire con una better-regulation. Ovvero se non sia meglio occuparci di una qualità delle regole,

piuttosto che eliminare le regole in alcuni dei settori: scelta, questa, tipicamente politica. È chiaro che quando noi affrontiamo la questione della qualità delle regole e delle norme, incidiamo in modo "straordinariamente" forte sul tessuto degli apparati e della macchina amministrativa. In Parlamento è in corso d'opera l'attuazione, faticosa, di una riforma della pubblica amministrazione.

Uno dei modi per incidere sul tessuto delle pubbliche amministrazioni è affrontare, vigorosamente, la qualità delle regole che riguardano quel sistema di procedimenti di cui gli apparati amministrativi sono gelosi custodi. È chiaro, pertanto, che anche la cultura della qualità delle norme è un aspetto della riforma della pubblica amministrazione.

Non possiamo, quindi, non inquadrare questa tematica nell'ambito di scelte politiche, in primo luogo, e di un filone di riforma della pubblica amministrazione che se non tocca la questione delle fonti, non può cambiare il funzionamento della macchina amministrativa. Ripeto, comunque, che apparati e strutture amministrative sono gelosi custodi della complicazione. Custodire la complicazione delle regole significa, come ancora accennava, opportunamente, il dottor Soi, incidere negativamente sia sulla certezza del diritto sia sull'effettiva distinzione tra i poteri dello Stato. Quante volte noi ci lamentiamo, in sede politica e non, della cosiddetta supplenza del potere giudiziario rispetto a quello amministrativo. Si tratta, talvolta, di una delle conseguenze di regole complicate. Quando la regola è complicata l'interprete la "piega" rischiando di andare oltre la sua funzione e concorrendo alla creazione del sistema sostanziale, invece di limitarsi alla sua funzione di interprete di regole certe. Infine, quando ci accorgiamo che la Corte Costituzionale giunge a mettere in forse uno dei pilastri della certezza del diritto, che è quello per cui l'ignoranza della legge penale non scusa chi l'ha violata, noi comprendiamo benissimo come la qualità delle regole è ben altra cosa rispetto alla preoccupazione formale che si pose all'origine. In sede OCSE, ad esempio, vennero fissati nel famoso decalogo di buona normazione, che tutti, ovviamente, conoscete, delle finalità che oggi hanno assunto una colorazione tutta diversa.

Quando ci occupiamo di questo problema, dobbiamo essere consapevoli che più ancora di regole in materia di controllo, più ancora della preoccupazione sulla migliore organizzazione amministrativa, questa è una delle sfide che certamente aiutano quell'obiettivo di trasparenza della Pubblica amministrazione, di riforma culturale degli apparati amministrativi, e, diciamo anche, di lotta all'illegalità e alla corruzione, perché il sistema della complicazione, non contrastato dalla qualità scadente delle regole, ha in effetti favorito o quanto meno, non aiutato a contrastare l'illegalità e la non trasparenza negli apparati amministrativi. Lo dico perché in queste ore vorrei dire alla Camera ci troviamo, in seconda lettura, quella che dovrebbe essere una legge organica per migliorare la trasparenza e contrastare la corruzione all'interno della Pubblica amministrazione. Questa è una delle questioni di fondo.

Quali sono dunque, ripercorrendo anche un po' la mia esperienza più recente, oltre a quella meno recente, nell'attenzione al tema della qualità, gli snodi che ci stiamo trovando ad affrontare?

Il primo è questo: il problema che il Comitato per la legislazione, nella sua recente giurisprudenza, definisce come "il problema dell'adeguatezza della regola rispetto all'obiettivo". Va oltre il tema dell'impatto e della buona formulazione, è una verifica e valutazione dell'adeguatezza della norma rispetto al raggiungimento dell'obiettivo che il legislatore si è prefisso. È un compito che il Comitato per la legislazione sempre più rivendica nell'ambito del potere istruttorio della Camera dei Deputati. Se ci proponiamo di risolvere un determinato problema, in una determinata materia, attraverso una norma, occorre che essa sia coerente e adeguata rispetto a quel fine. Questo deve essere uno degli obiettivi prioritari di quella "progettazione legislativa" di cui giustamente si sta parlando.

La seconda questione, quella dell'impatto applicativo, è già stata ampiamente affrontata, e non intendo soffermarmi. Serve certamente verificare prima quali possibilità di concreta applicazione, nel tessuto dove la norma dovrà essere calata, essa potrà effettivamente avere. Un rapido cenno agli strumenti mi consentirà di dire come, secondo me, si può monitorare preventivamente quest'impatto applicativo.

Spesso, progetti di legge che hanno finalità unitaria vengono perseguiti con tecnica legislativa che presenta strumenti diversificati. Un testo normativo che, per realizzare un fine, ad esempio la regolamentazione di un determinato settore, prevede in una certa parte, una delega legislativa al Governo, in un'altra parte, una norma immediatamente precettiva di rango primario, in un'altra ancora una delegificazione con l'introduzione dei Regolamenti di delegificazione (ad esempio l'art.

17, comma 2, della L. 400), comporta che l'obiettivo di prosecuzione di un fine unitario venga sperimentato attraverso strumenti che hanno ciascuno un iter di formazione della norma diverso, con tempi differenziati e spesso con risultati ex ante non prevedibili. Le deleghe legislative, ad esempio, possono in teoria coprire tasselli di materia che l'altra parte, quella dettata con norma immediatamente precettiva, sta già regolando quando il futuro decreto delegato entrerà in funzione. Un'altra preoccupazione da porre sul tappeto è dunque la necessità di realizzare la finalità delle leggi con strumenti che non siano a velocità differenziata o con iter diversi l'uno dall'altro, perchè la concorrenza di questi strumenti non permette di inserire nell'ordinamento un corpus tutto omogeneo e pronto a funzionare. Questo è un metodo di legiferare non funzionale all'obiettivo di un fine unitario.

Altra questione che spesso ricorre nell'iter di formazione delle norme, è quella dello scadente coordinamento tra lavori parlamentari. Siamo in un ordinamento di cosiddetto "bicameralismo perfetto". Troviamo spesso norme confezionate in un ramo del Parlamento assolutamente contrastanti o distoniche rispetto a norme approvate nell'altro ramo e che, con il meccanismo consueto delle doppia lettura, spesso si incrociano e, per di più, si incrociano con quella normazione, sempre di rango primario, che deriva dall'attuazione di leggi di delega. Ci stiamo trovando, proprio in questi giorni, come Parlamento, ed essendone io relatore la questione l'ho sperimentata direttamente, ad esaminare nella Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, un decreto delegato che riguarda i controlli e la qualità nelle Pubbliche amministrazioni, una delle tante deleghe della Legge Bassanini. Si tratta dunque di un provvedimento articolato e complesso. Nel disegno di legge sulla trasparenza e le misure contro la corruzione amministrativa, che viene dal Senato e torna in lettura seconda alla Camera, il Senato ha introdotto un nuovo articolo proprio sui controlli, nella Pubblica amministrazione, interni e qualitativi, in senso assolutamente distonico dalle regolamentazioni che il Governo prevede e che ci ha sottoposto. Ora la Camera, in una Commissione sta esaminando lo schema di decreto delegato, mentre l'aula lunedì prossimo esaminerà tra gli altri quell'articolo che ha regole completamente difformi da quelle che nella Commissione bicamerale stiamo cominciando ad esaminare contestualmente.

È questo un caso di "scuola", ma ne succedono tanti, di come la mancata regolamentazione di un rapporto tra le due Camere e con il Governo, può portare a un risultato complessivo di un cattivo esercizio della funzione legislativa.

Due ultime questioni che affronto rapidamente. Uno dei temi che è stato sfiorato dal Dott. Soi, e che a me preme particolarmente, è quello della comunicazione istituzionale. La comunicazione è uno dei modi per far conoscere non soltanto come funziona la Pubblica amministrazione attraverso gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, giusto per fare un esempio, ma è anche uno strumento fondamentale per far conoscere quali evoluzioni normative dentro il tessuto amministrativo sono in corso di definizione o sono state già definite. Quindi, conoscere per meglio "decidere" ha bisogno di strumenti di comunicazione. Il Parlamento sta finalmente portando a complemento una legge quadro per la comunicazione istituzionale, ma non dimenticherei questo aspetto che spesso, purtroppo, viene dimenticato.

Ultima questione. La formazione è un pilastro della tematica "qualità normativa", perchè la formazione serve a fare entrare fra i protagonisti - che nelle pubbliche amministrazioni sono gli uffici serventi alla decisione del governo e nelle strutture parlamentari sono gli uffici ausiliari della funzione legislativa dei deputati e dei senatori -, quella cultura della qualità normativa senza la quale il progetto legislativo non si crea, non si forma. Allora, formazione cosa vuol dire: a mio avviso vuole dire definire bene il ruolo di un progettista normativo, che sottopone al decisore politico le opzioni e le progetta con le conseguenze che ciascuna di queste opzioni porta con sé; qui sta il succo della decisione politica, scegliere tra opzioni progettuali, una delle quali ad esempio consiste nel togliere la regola e affidare il settore all'autonomia sociale dei gruppi, l'altra opzione consiste nel regolare in un certo modo, la terza opzione consiste nel regolare con legge. Opzioni e conseguenze sono a mio avviso il compito primario di una struttura di progettazione normativa che deve essere formata. In conclusione voglio dire che deve essere formata - scusate la chiarezza di questa mia persuasione - per evitare che il mondo delle pubbliche amministrazioni rischi di pagare un buon supporto di qualità normativa con il cedimento a lobbies di interessi settoriali. Io ho un'esperienza da Ministro della funzione pubblica in cui la essenziale preoccupazione fu quella di riparare gli staff amministrativi preposti alla definizione delle proposte di norme di regolamenti da quelle influenze

esterne che possono essere semmai dei collegamenti per conoscere il tessuto all'interno del quale la norma si andrà a calare ma non potranno mai essere i settori da cui attingere la norma già fatta e questo in materia di normativa tecnica potrebbe essere oltremodo pericoloso; questa è la funzione del progettista legislativo, la funzione di strumento del decisore politico, che essendo strumento ed ausiliario è, per sua natura, *super partes*. Il decisore politico, del resto, che si formi una valutazione sul progetto da definire sulla base di influssi solamente settoriali, pur legittimamente interessati ad una direzione piuttosto che un'altra, tradisce la sua funzione di decisore politico. C'è una scelta politica che consente di far andare la norma in una direzione piuttosto che un'altra, ma quella decisione deve essere il frutto di opzioni confezionate da chi non ha altro interesse che quello di presentare al decisore politico opzioni equivalenti sotto il profilo tecnico con le loro conseguenze, magari non equivalenti sotto il profilo politico, ma questo non spetta al progettista, spetta al politico stabilirlo. Sono molto preoccupato di questo aspetto, perchè quando il legame tra decisore politico e progettista è viziato dal fatto che il progettista non è - come voi aspirate ad essere -, un progettista davvero tecnico, c'è qualcosa che non va nel meccanismo di definizione della norma ed allora noi auspichiamo, come Parlamento, una sinergia tra tutti i soggetti istituzionali, la Camera con il Comitato per la legislazione, il Senato e, perchè no, il governo. Voi sapete che il Presidente Violante ha promosso per lunedì un importante incontro destinato proprio a questo fine, cioè uno scambio di idee tra tutti gli organi costituzionali che hanno competenza e funzioni in materia di definizione di regole e norme. Noi non possiamo pensare che il Comitato per la legislazione dia indirizzi nel preambolo dei suoi pareri e che il governo continui ogni volta a presentare in Parlamento proposte o disegni che a quei principi non si uniformano, salvo a motivare un dissenso. Questa è la funzione di un laboratorio di confronto costante; questi sono gli obiettivi che in questo periodo noi in Parlamento ci stiamo proponendo ed è per questo che la vostra funzione di progettazione legislativa, dovunque essa sia svolta, potrà essere il solo strumento che chi ha una decisione da prendere deve in qualche modo utilizzare.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

L'on. Frattini ci ha riportato alla mente alcuni passaggi e alcuni interrogativi che venivano posti nelle relazioni dei gruppi di lavoro di questa mattina. In particolare la professoressa Raveraira ha affermato che le scelte concertate lasciano meno spazio al ruolo del tecnico quando si definisce una legge e che i progetti di legge, le scelte politiche hanno finalità più chiare quando sono assunte da un governo, da una parte politica, così da consentire un contributo maggiore degli staff tecnici rispetto alla chiarezza dell'obiettivo.

Gli staff tecnici però debbono produrre - proponeva l'on. Frattini - proposte da sottoporre alla valutazione del decisore politico, caratterizzandosi quali strumenti *super partes*.

Le considerazioni e gli interrogativi emersi questa mattina e la sollecitazione sulla necessità che il tecnico svolga una funzione *super partes* che fornisca il massimo di chiarezza interpretativa rispetto ai fini della legge, stanno già insieme oppure rimane ancora inesplorata un'area di approfondimento, di studio e di sperimentazione rispetto a questo momento di incontro, di confronto e di intreccio fra il ruolo del decisore politico e il lavoro dello staff tecnico?

In questa tavola rotonda, articolando un dialogo tra politici e tecnici vediamo se riusciamo a compiere un passo in avanti ulteriore.

La parola al prof. Alessandro Pizzorusso.

Alessandro Pizzorusso,

Ordinario di istituzioni di diritto pubblico - Università di Pisa

All'inizio di questo convegno è stato ricordato come quasi quarant'anni fa uno studioso torinese, Mario Longo, su una rivista che si chiamava "Il diritto dell'economia", ponesse il problema della riproponibilità di una "scienza della legislazione", evocando la famosa opera di Filangeri. Ricordo che a quel tempo questa iniziativa fu valutata con scarso favore e da taluno addirittura con una certa sufficienza, come risulta anche da alcune delle risposte che furono pubblicate su quella rivista, e mi

domando come mai agli inizi degli anni '60 una proposta di questo genere ricevesse questo tipo di risposta mentre, appena venti o trent'anni dopo, in questa direzione si sono avuti tutta una serie di sviluppi che si sono venuti sempre più incrementando: basterà menzionare i lavori della sottocommissione Cassese, le riflessioni suscitate dal rapporto Renton, l'attività dell'Osservatorio legislativo di Firenze che, insieme con molte altre iniziative, hanno finito per imporre questo tema all'attenzione di tutti. Si è avuto così un progresso notevolissimo, sia degli studi, sia delle sperimentazioni, e quella che qualcuno potrebbe chiamare ancor oggi "scienza della legislazione" (ma il nome non ha molta importanza), ha finito per imporsi, come abbiamo potuto constatare anche qui, nel corso del convegno che sta per concludersi. È lecito allora domandarsi che cosa è successo in questi pochi decenni che ha prodotto questo cambiamento di atteggiamento, quanto meno della cultura giuridica (ma forse non solo della cultura giuridica), del nostro paese? E perché, pur con qualche differenza, esiti analoghi si sono avuti anche in altri paesi europei? Credo che il nocciolo della questione stia nel rapporto fra tecnici e politici. Sino a circa cinquant'anni fa, sulla scia delle importanti conquiste che avevano consentito di diffondere o rafforzare la democrazia, era diffusa l'idea che il legislatore fosse un personaggio dotato di poteri quasi mistici, il quale, avvalendosi più dell'intuito che della ragione, poteva stabilire quali fossero le regole da seguire, per cui era vista con netto sfavore qualunque proposta volta a mettergli delle briglie di carattere tecnico, quale che ne fosse la giustificazione razionale.

Le esperienze fatte negli ultimi cinquant'anni ci hanno mostrato invece una serie di accadimenti che hanno indotto a modificare questo punto di vista. Fra questi, quello di gran lunga più vistoso è costituito dalla pratica fatta in vari paesi in materia di giustizia costituzionale. In Germania, in Italia, in Spagna ed altrove, le corti costituzionali hanno esercitato in forme prevalentemente giurisdizionali un ruolo di grande importanza e si sono spesso accreditate, presso l'opinione pubblica e presso gli stessi operatori politici, come titolari di poteri il cui esercizio può limitare il legislatore imponendogli il rispetto di condizioni aventi carattere prevalentemente tecnico.

Particolarmente significativa è stata poi l'esperienza che è stata fatta in Francia, cioè nel paese che per le sue tradizioni culturali appariva come il più legato alla concezione del potere delle assemblee rappresentative come un potere assoluto ed insindacabile (simile cioè a quello di cui fruivano i monarchi per diritto divino, ma dotato della più forte legittimazione che deriva dalla presunzione del consenso popolare). Non solo, infatti, il *Conseil constitutionnel* - concepito dai costituenti del 1958 come un organo destinato a controllare il Parlamento nell'interesse del Governo e del Presidente della Repubblica e quindi ben diverso da un giudice costituzionale - è riuscito ad evolversi fino ad assumere un ruolo assai simile a quello delle corti costituzionali europee, ma ciò è potuto avvenire nonostante che la sua funzione principale, cioè il controllo di costituzionalità delle leggi, fosse prevista come esclusivamente preventiva e quindi come una fase del procedimento di formazione della legge (a differenza di quanto avviene generalmente nel caso delle altre corti).

L'esempio della giustizia costituzionale è molto vistoso, ma è sulla stessa linea che, a mio parere, si avviano le sperimentazioni mediante le quali l'attività del legislatore viene ricondotta alle esigenze dell'efficienza e della razionalità, con corrispondente limitazione dell'aura di misticismo da cui talora la si vorrebbe circondare. Queste tendenze trovano la loro giustificazione, da un punto di vista generale, nella circostanza che, in un'epoca in cui lo sviluppo della tecnica è giunto al punto di condizionare tutte le forme di vita esistenti sul pianeta, non è pensabile che un'attività così importante quale l'attività legislativa possa continuare a costituire una sorta di isola separata, intangibile dal progresso tecnico perché protetta da questa specie di intuito che consentirebbe a certe persone, per il solo fatto di essere titolari dell'investitura popolare, di esercitare il potere quasi sovranaturale di dire cosa sia o cosa debba essere la legge.

Questa sarebbe una chiave di lettura che potrebbe servire per inquadrare i problemi della scienza e della tecnica della legislazione, anche se naturalmente ora non è possibile in questo breve intervento entrare in dettagli, per analizzare meglio questi problemi od anche solo per impostare le questioni che essi pongono. Dedicherò pertanto i pochi minuti che restano ad una rapida rassegna dei problemi che sono stati analizzati nel corso del convegno, raggruppandoli in quattro settori comprendenti, il primo, i problemi del *drafting* inteso in senso stretto (ossia la *légistique formelle*, secondo la classificazione del costituzionalista svizzero Charles Albert Morand), il secondo, i problemi della codificazione (affrontati nell'importante convegno di Camerino dell'anno scorso, del quale sono stati testé pubblicati gli atti), il terzo, i problemi della pubblicità degli atti normativi e, il quarto, i

problemi della fattibilità delle leggi (o *légistique matérielle*).

I problemi della *légistique formelle* sono quelli che meno incidono sul ruolo politico della legge, perché dare ad essa una forma corretta in relazione ai canoni della tecnica legislativa è sempre possibile qualunque cosa la legge stabilisca. In relazione ad essi mi sembra di poter dire che i progressi conseguiti in Italia sono soddisfacenti: sul piano teorico c'è ormai un'ampia gamma di studi che danno risposte pienamente adeguate; sul piano della prassi, sono stati compiuti esperimenti e sono state adottate procedure, che fanno pensare che gran parte dei problemi siano risolti o possono esserlo senza eccessive difficoltà. Il fatto che questo convegno si sia dedicato principalmente al problema della formazione fa pensare che ormai si tratta di stabilizzare questi risultati in modo che possano durare nel tempo.

Un problema che si avvicina a quello di cui si è parlato a lungo nel corso del convegno riguarda la codificazione, che non è da intendere nel senso in cui se ne parlava nei secoli passati. Il celebre libro di Natalino Irti "*L'età della decodificazione*" ha spiegato come quel modo di concepire la codificazione oggi sia difficilmente realizzabile (anche se la situazione non è la stessa nei diversi settori del diritto). Oggi il problema della codificazione si presenta innanzi tutto come un problema di consolidazione: si tratta cioè di dare allo *statute book* un minimo di organicità così che, almeno per i casi più semplici, l'utente possa ritrovarsi senza necessità di consultare uno specialista. Ciò non vuol dire, ovviamente, che il cittadino non giurista possa sperare di fare a meno dell'avvocato per trovare la soluzione dei suoi problemi; ma non sembra eccessivo pretendere almeno che l'avvocato generalista sia posto in condizione di orientarsi nella giungla legislativa, così da dover ricorrere allo specialista soltanto nei casi più difficili o complessi.

A questo proposito, quello che sarebbe importante fare è riuscire a realizzare per questa via una qualche semplificazione o migliore sistemazione della legislazione esistente. Non ritornerò sulle questioni che sono state ampiamente discusse, come quella del numero delle leggi o altre simili, sulle quali ormai credo che sia stato detto tutto. Viceversa, vorrei segnalare come in tema di consolidazione nel nostro paese siamo ancora abbastanza indietro, dato che la sola soluzione che viene proposta è quella che consiste nella predisposizione di testi unici, senza che si veda come superare le note difficoltà derivanti dal fatto che non esiste una previsione costituzionale che consenta di dare a questi documenti una stabilità ed una forza normativa che li renda veramente funzionali allo scopo. Mi domando se invece di continuare a discutere sull'alternativa fra testi unici delegati e testi unici di mera compilazione, non converrebbe passare a qualche obiettivo più ambizioso, cioè ad una raccolta sistematica del genere dell'*U.S. Code* federale americano, la quale consenta di assegnare una collocazione precisa ad ogni legge nuova (qualche indicazione di questo tipo era emersa nel corso dei lavori della Bicamerale, ma si è perduta fra le troppe questioni da essa affrontate). Ciò consentirebbe, non soltanto di facilitare il reperimento delle disposizioni normative, ma condizionerebbe anche la produzione legislativa, obbligando a tenere conto del già esistente più di quanto non avvenga attualmente. Soluzioni di questo genere sono già state tentate al livello dell'editoria privata; qualche regoletta che ne disciplinasse la forza normativa potrebbe rendere un sistema di questo genere praticamente molto funzionale.

Non mi dilungherò oltre su questo argomento, così come mi limiterò a qualche cenno in relazione ai problemi della pubblicazione. Questo istituto ha subito negli anni '80 una riforma che purtroppo non ha potuto raggiungere quei risultati che l'elaborazione scientifica di esso avrebbe permesso a causa di un banale errore compiuto nel corso del procedimento legislativo. Quando la commissione parlamentare cui il disegno di legge di riforma era stato assegnato in sede deliberante decise di disporre la redazione di un testo unico (limitandosi a dettare le principali modificazioni del diritto previgente) essa si rese conto di non poter dettare una disposizione di delegazione, ma ritenne di poter superare la difficoltà, senza ritornare in aula, parlando di "autorizzazione" anziché di "delegazione". Purtroppo però l'espedito non funzionò e la Corte dei conti falcidiò il testo che la commissione incaricata dalla Presidenza del Consiglio di scrivere il testo unico aveva predisposto, per cui l'occasione per razionalizzare l'istituto andò in buona parte perduta e probabilmente non si ripresenterà prima di un secolo, se si continuerà con lo stesso ritmo col quale si è proceduto finora alla modernizzazione di questo importante settore.

L'ultimo punto da esaminare, che è forse il più importante, riguarda il problema della *légistique matérielle*, cioè il controllo della fattibilità delle nuove leggi, ossia della loro idoneità a conseguire gli obiettivi che i promotori di esse si propongono, tenuto conto dello stato delle cose esistenti e di

tutte le compatibilità di ordine giuridico, economico e, più genericamente, pratico. Bisogna riconoscere che le difficoltà di ordine generale che si oppongono alla realizzazione di questo controllo sono assai maggiori di quelle che ostacolano la soluzione dei problemi visti finora. Per rendersi conto di ciò è sufficiente osservare che un controllo di fattibilità è abbastanza simile ad un controllo di costituzionalità - anche se non è necessariamente un controllo di costituzionalità - ma molto più difficilmente di un controllo di costituzionalità può essere mantenuto entro i limiti di un controllo di pura legittimità. E mentre un controllo di legittimità, pur ponendo limiti alla discrezionalità dell'autorità che esercita un certo potere (sia esso legislativo, o di altro tipo), non incide, se esercitato correttamente, sulla discrezionalità di cui tale autorità è titolare, nel caso dell'*évaluation législative* è molto più difficile (anche se non del tutto impossibile) non incidere su tale discrezionalità. È chiaro infatti che il giudizio di fattibilità non implica soltanto l'esame della compatibilità di una norma con un parametro del tipo delle norme costituzionali, ma implica anche accertamenti di fatto, valutazioni di ordine economico o soluzione di problemi che implicano l'impiego delle tecniche più varie.

E tuttavia, una regolamentazione appropriata del controllo di fattibilità dovrebbe tendere ad attribuire ad esso caratteri simili a quelli propri del controllo di costituzionalità, con la differenza che il primo deve essere necessariamente preventivo (o anche preventivo) per dar modo all'organo politico che esercita il potere legislativo di valutare tutte le alternative, tutte le difficoltà, ma anche tutte le possibilità che si aprono davanti a lui. È indubbiamente vero che in molti casi la esplicitazione delle difficoltà che si oppongono al perseguimento di un certo obiettivo si risolve praticamente in un impedimento pressoché assoluto al proseguimento del cammino di un progetto politico. Ma non è detto che il risultato sia sempre negativo e che le difficoltà, una volta conosciute, non possano essere in qualche modo superate, ma superate in modo aperto, cioè tenendone conto, trovando le contromisure necessarie per superarle e non aggirandole con *escamotage*, come, purtroppo, in certi casi avviene. Per quanto la cosa possa talora risultare difficile, il punto principale da tenere presente anche a questo proposito è la necessità di tenere distinto il momento delle valutazioni tecniche da quello delle valutazioni politiche: le prime devono essere animate dall'esigenza di conoscere di tutto quello che occorre per deliberare "a ragion veduta" (come si dice con un'espressione del linguaggio corrente, ma che non potrebbe essere più precisa ed efficace); le seconde devono essere libere sotto ogni punto di vista, tranne che per quanto deriva dall'obbligo di rispettare la verità.

Bisognerebbe anche aggiungere, ma il punto richiederebbe una lunga esposizione che non è possibile svolgere qui, che molti di questi problemi incontrano degli ostacoli ragguardevoli nella confusione che esiste nella disciplina del sistema delle fonti in vigore nel nostro paese. Già la Costituzione, sotto questo profilo, lascia talora a desiderare, in quanto contiene alcune ambiguità cui molte altre si sono aggiunte nel corso degli anni. Per limitarmi ad un esempio tra i più vistosi, nella Costituzione manca una definizione, o anche soltanto un'enunciazione da cui si possa ricavare una nozione precisa di "potere regolamentare". Tale omissione è fonte di grande difficoltà, specialmente nel momento attuale in cui l'uso del potere regolamentare si è venuto enormemente allargando. Se leggete i manuali di diritto costituzionale, vedrete come ci sia una netta spaccatura fra gli studiosi. circa il modo di intendere questo potere. Non mi diffonderò ad illustrare le cause di queste controversie che hanno radici lontane e che tuttavia il legislatore costituzionale potrebbe risolvere con poche parole. Ma nulla lascia pensare che sia intenzionato a farlo.

In molti casi, inoltre, le difficoltà che riguardano il funzionamento e la stessa disciplina del sistema delle fonti del diritto dipendono dalle difficoltà di interpretazione della forma di governo vigente in Italia. Anche questa prospettiva apre una serie di problemi che non possono essere qui affrontati; ma soltanto il richiamo dei defatiganti dibattiti che si sono avuti in questo campo (anche circa le possibili prospettive riformatrici) dà la misura delle difficoltà di cui la materia è disseminata. Si potrebbe anzi dedurre dall'entità dei problemi la conseguenza che i progressi compiuti sono ben modesti se li si paragonano all'entità degli obiettivi che occorrerebbe proporsi. Ma questa non è certamente una buona ragione per svalutare tali progressi, sia che essi si siano già tradotti, come in alcuni casi, in disposizioni praticamente operative, sia che si trovino ancora allo stadio delle semplici proposte o costituiscano oggetto di semplici ricerche.

Mi scuso di aver superato, se pure di poco, il tempo a mia disposizione, e vi ringrazio dell'attenzione.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

I Consigli regionali, considerati nelle loro dimensioni, non riusciranno come la Camera dei deputati a realizzare un Comitato per la legislazione. È stata una scelta importante, ma si è potuta realizzare per le condizioni particolari dell'assemblea parlamentare, sia in termini numerici sia di competenze professionali dei parlamentari stessi. Il Comitato ha un ruolo istituzionale e ha dato un contributo importante. Le Regioni, dal canto loro, stanno sperimentando il tema della fattibilità e del "drafting". Le Giunte regionali, in primis, sono coinvolte in questo percorso avendo un confronto diretto e quotidiano con le esigenze che emergono dalla società. Cedo la parola al vicepresidente della Giunta regionale del Piemonte, Masaracchio.

Antonino Masaracchio,*Vicepresidente della Giunta regionale del Piemonte*

Per quanto concerne la razionalizzazione regolamentaria in merito alle differenziazioni che sono state già, opportunamente presentate circa il ruolo tecnico in ambito legislativo, non nego che la difficoltà scaturisce dalla diversa concettualità politica di ciascuno di noi. Nell'ambito di questa immagine, a volte molto dilatata, del ruolo politico, tutto il problema della capacità legislativa rappresenta il problema del potere della politica. Chi esercita il potere nell'ambito della formulazione di una legge? Una legge viene proposta, poi promulgata o deliberata da un Consiglio, in funzione di una forte pressione di richiesta economica o una legge deriva da un'impostazione programmatica - politica? E nell'ambito del dibattito, i poteri come vanno esercitati? Attraverso il coinvolgimento della cosiddetta "collettività" che ne dovrà fruire? Ma la collettività è rappresentata anch'essa, per quote parti, da quote politiche di pubblica opinione, che è rappresentata, a sua volta, dai Consigli, degli Enti minori, delle Corporazioni, dai corpi sociali e in generale da tutto ciò che nell'ambito dell'economia è rappresentato. Se volessimo fare accademia del problema tecnico -scientifico, potrei dire che sin dai tempi primordiali dell'uomo, le regole sono state date per cercare di sopravvivere o di governare l'esistente. Le regole sono date anche nell'ambito di un'evoluzione (è stata citata la Rivoluzione francese), in funzione di quello che si determina per il cambiamento di un sistema, nell'evoluzione di quelli che vengono detti "i regimi". Noi ci troviamo di fronte alla necessità di una condizione di proiezione, di dilatazione del problema della democrazia. Tutto ciò che è stato legiferato fino ad oggi ha rappresentato l'interpretazione di questa esigenza della dilatazione della democrazia nel coinvolgimento delle parti sociali? Se lo ha rappresentato basta andare a vedere quali sono i capitoli, i titoli di quella legge che vanno abrogati perché siano emendati e quindi adattati alla nuova attività economica che va governata. Se invece questo non è stato, bisogna fare una nuova legge, ma quanto delle leggi regionali dipendono dalle leggi dello Stato? Abrogare una nuova legge regionale, un dispositivo regionale, può essere fatto in funzione di una legge nazionale? Faccio l'esempio: oggi sto governando con tanta difficoltà i cosiddetti galassini, che derivano dalla legge Galasso. A suo tempo si determinò la suddivisione del territorio in regioni in funzione di quanto i galassini hanno saputo leggere circa la delicatezza del territorio. Il Piemonte è una regione fortemente delicata, per cui i galassini sono fortemente "invasivi". Cosa accadde nel 1986? Un organo superiore dello Stato determinò, non dicendo, (ecco la confusione dei linguaggi e la non assunzione categorica delle responsabilità) che i galassini erano inapplicabili in quanto, senza farne riferimento specifico, non si poteva preordinare la non assoluta edificabilità. Si sarebbe dovuto dire che comunque la edificabilità era possibile sempre che fosse controllata in base a quanto era determinato dai fondamenti, non soltanto della legge Galasso, ma anche della legge ancora vigente del '42, norma generale che riguarda tutto l'argomento. L'ex Presidente della Regione Vittorio Beltrami, a suo tempo, interpretando questa norma emanò una circolare, per riferire ai Comuni che non erano da attendersi i galassini. Dall'86 ad oggi i Comuni hanno deliberato, dando concessioni; per tanto, ci sono ricorsi presso l'Assessorato di cui ho competenza. A questo punto cosa facciamo, diamo valutazioni e inviamo il tutto alla Magistratura? Dopodiché cosa subentrerebbe? Ecco il buon diritto a cui ha fatto riferimento il Presidente Ghigo nella sua comunicazione. Dare ragione al diritto della collettività e all'utenza, al cittadino e alle attività produttive. Mentre affidandoci alla Magistratura dovremmo cominciare a penalizzare; ci sono penalizzazioni che determinano

l'abbattimento dell'opera, oppure un risarcimento di danni che equivale a quanto si è speso per l'opera. D'altra parte inventarsi una leggina impropria che il Commissario di governo non farebbe mai passare, è uno sforzo inutile. D'altra parte non è prerogativa delle regioni legiferare contro le leggi dello Stato. Ragione per cui prendiamo atto di quello che si discute oggi e rimaniamo in attesa di quello che la politica vorrà determinare secondo i livelli dell'assunzione di responsabilità. Quella leggina ha creato il caos e quindi lo scandalo. Ci siamo rivolti al Ministero competente che ci ha risposto. Ed ecco la tecnica: il funzionario di primo livello del Ministero, non il Ministro, ci risponde, sic et simpliciter, che sono affari nostri in quanto le leggi si rispettano. Allora, ecco la politica, ci siamo rivolti al Presidente del Consiglio D'Alema, che in un primo momento ci è parso avesse voluto risponderci con una letterina liberatoria "Non è competenza nostra, vedremo con il Ministero competente"; in un secondo momento, invece, abbiamo constatato che c'è stata un'assunzione forte di responsabilità, perché si è ottenuta una convocazione presso Palazzo Chigi (e non presso gli uffici del Ministero competente), alla presenza di un altissimo funzionario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si è determinato che la Regione Piemonte è stata una Regione attenta, responsabile, all'erta, ma guai a portare avanti il processo legislativo della leggina depenalizzante. A breve attendiamo una risposta concreta e alla fine quasi sicuramente potremo collegarci con una sanatoria che nel tempo è avvenuta di fatto senza far pagare niente e chiuderemo la partita. Rimane aperto il problema dei galassini, perché nell'evoluzione della politica amministrata, in Regione Piemonte, l'economia determina un nuovo modo di guardare il territorio. Le leggi indicano un regime vincolistico tale, da costringere gli altri a subire l'imperio del potere politico, anche se democratico. O forse devono servire al territorio per lo sviluppo possibile di tutto ciò che l'esistenziale dell'economia rappresenta? Questo è il problema che si dovrà stabilire ad alto livello. Non vorrei dire che questo è un convegno accademico, ma è certo che è un convegno i cui risultati dovranno dare un'indicazione a livello politico centrale, per risolvere questo problema: galassini o non galassini, Bassanini o non Bassanini. Quali saranno i poteri attribuiti alle regioni, indipendentemente dalla velleità o dall'attesa di avere una propria autonomia? Le leggi sono quelle che corrono dietro l'economia o determinano una progettualità programmatica per l'economia; o invece sono il servizio di una dilatata democrazia partecipativa? E così via di seguito all'infinito. È un'angoscia. Con la tecnica e con quella che non è più l'ossatura portante di una struttura di governo, ovvero la burocrazia, mancando il senso forte dello Stato, il rapporto anche di tipo assembleare diventa difficile. Lo dico in termini molto polemici. Come è possibile che molte volte a livello di Giunta, fra noi maggioranza, è difficile capire la lettura esatta delle cose, invece, la opposizione è già al corrente delle cose per cui non si riesce da quasi un anno nel Consiglio regionale piemontese a portare avanti, tranne che con una concertazione concordata, un pacchetto di dispositivi legislativi per cui c'è la disattenzione assoluta dell'economia regionale nel dibattito. È un problema fortemente politico, attraverso cui si potrà sperare di organizzare la dignità della struttura tecnica che si chiama e dovrà tornare a chiamarsi burocrazia, cioè a dire, "potere del bureau" in termini collaborativi, nel senso che c'è un'assunzione precisa di responsabilità anche da parte di chi si assume il ruolo della dirigenza tecnica amministrativa. Sono compiti che non vanno differenziati, ma che vanno coniugati in termini precisi per capire se le autonomie locali, così come si vogliono prefigurare nel tempo per la dilatazione della democrazia, possono essere lo strumento operativo per portare avanti la fine del ventesimo secolo che porta con sé tutto ciò che è stato legiferato. Noi abbiamo leggi ancora del tempo umbertino e fortunatamente il Piemonte a quel tempo, con i Savoia e con la rivoluzione umbertina, abbia saputo dare il là ad uno sviluppo democratico superando tutto quello che ci veniva dalla Francia in contrapposizione e a volte con tanta simpatia verso l'impero austro-ungarico che comunque ci opprimeva. Prendiamo le regole comunitarie: abbiamo fruito di tutte le risorse della comunità europea, avremo adesso l'Agenda 2000. L'Agenda 2000 determina, come se tutte le regioni d'Italia fossero allo stesso livello e dello stesso tipo, una omogeneizzazione. Inoltre c'è tutta questa tensione a inglobare utilmente nell'ambito dell'economia europea, la cosiddetta middle Europa, tutta quell'Europa dell'est. Gli incentivi dell'Agenda 2000 saranno rivolti fortemente verso l'agricoltura, così come è stato per il Mezzogiorno d'Italia per poi non concludere niente di più. Il Piemonte non ha un'agricoltura articolata e molto differenziata, noi abbiamo le risaie, abbiamo le Langhe con il vino, e poi cerchiamo di riscoprire le Comunità montane per il legno, cercando di capire se il legno è ancora utile e può concorrere con il legno dei paesi dell'America Latina. Comunque, fermo restando il progetto nella tecnica dell'amministrazione locale, partendo dall'assunzione di responsabilità da parte

delle Province o dai Consorzi di Comuni e sempre nell'ambito della specificità dei territori, dobbiamo riarticolare tutta l'attività legislativa in maniera tale da poter fruire delle risorse della comunità europea, fintanto che i bilanci e le risorse degli enti locali, ivi comprese le regioni, non abbiano un potenziale autonomo. Abbiamo capitali trasferiti. Tutto il contendere da parte delle regioni verso e non contro tutto ciò che è rappresentato dai Bassanini è solo perchè ancora non ci sono i decreti legislativi che determinano il trasferimento delle risorse. E qui nasce un altro amletico dubbio: sono soltanto risorse di ordine finanziario o sono anche risorse di strutture? E le risorse di strutture cosa rappresentano? Questo è il problema. Quindi qui in Regione, presso questo Consiglio regionale prendiamo atto di questo grande interrogativo e cerchiamo di venirne a capo e capire, alla fine del ventesimo secolo, qual è il testimone da consegnare al ventunesimo secolo. Con quale altra civiltà democratica, dovremo collegarci e attraverso quale potenzialità legislativa e attraverso quali Testi Unici, rivalutati. Ecco la deregulation, si tende ad avere la specificità nei testi legislativi e dei regolamenti che già disciplinano la legge. Quanto prima perchè abbiamo avuto casi specifici, come la legge n. 34 elaborata molto bene. Quasi quasi i nostri tecnici sono stati incapaci di elaborare un'altra legge. Dal dibattito comunque si evince che si vorrebbe che tutta la regolamentazione fosse già nell'ambito del testo legislativo, quando invece dal testo legislativo, di volta in volta, dovranno derivare gli atti amministrativi per la esecutività, per la gestione diretta attraverso il trasferimento non di poteri, ma di competenze, perchè ciascuno si assuma la responsabilità. Nell'ambito di questa evoluzione l'appello della politica cosciente è che ciascuno si assuma le proprie responsabilità.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Continuiamo questo confronto con il contributo del dott. Pietro Terna. Al nostro primo appuntamento di Genova partecipò Federchimica. Parlavamo di semplificazione, di fattibilità, e Federchimica ci presentò l'iter per delocalizzare un'impresa, i tempi, le regole, le autorizzazioni necessarie. In questi quattro anni, con noi Consigli regionali ma anche nel rapporto con il Parlamento, c'è stato un impegno di Confindustria sui temi della qualità legislativa, della semplificazione, con contributi dati a livello regionale rispetto alla Bassanini. Abbiamo da poco legiferato sulla valutazione dell'impatto ambientale, su tutti questi temi Confindustria e le Associazioni imprenditoriali nel loro insieme hanno portato contributi, confrontandosi sia con il Parlamento, sia con i diversi livelli istituzionali, rispetto al tema della qualità legislativa, della semplificazione e del superamento di una serie di norme burocratiche che limitano la possibilità di intervenire in tempi brevi. La presenza di Confindustria segna dunque un percorso già avviato nella diversità di ruoli e responsabilità. La parola al dott. Terna per continuare.

Pietro Terna,

Segretario Federpiemonte

Grazie signora Presidente, buonasera signore e signori. Innanzitutto desidero portare il saluto e le scuse del dott. Guidi, Consigliere incaricato del Centro studi della Confindustria che, per motivi di lavoro non eludibili, non ha potuto essere qui.

Avrebbe certamente riconosciuto l'importanza di questa iniziativa che la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome ha voluto promuovere in collaborazione con il Consiglio regionale del Piemonte, sottolineando, come faccio io in questo momento, l'importanza del fatto che si tratti di un'iniziativa di formazione.

La formazione è il passo fondamentale attraverso cui si riescono a sviluppare le innovazioni: è molto interessante il fatto che questa edizione sia il seguito di una ghirlanda di altre iniziative tutte nella stessa prospettiva.

Mi sia consentito soltanto un riferimento di interesse legato alla mia formazione, per poi rientrare nel filone più ampio del dibattito che è stato seguito in questi giorni e che ho sentito nella tavola rotonda.

Di formazione sono un economista matematico, quindi sarò su questo aspetto un po' parziale: vorrei riportare - in un seminario di formazione - l'importanza dell'interazione tra diritto ed economia, come

discipline sinergiche per comprendere l'effetto della regolamentazione. Ciò anche al di là di quella che è l'economia tradizionale prescrittiva - fondata su modelli minuziosi, micro e macro economici - ma affrontando il campo più ampio dell'economia sperimentale. Proprio qui a Torino, mi piace ricordarlo, è nato un Dottorato in Economia Europea, promosso dall'Università di Torino, che ha molta attenzione per l'interazione tra economia istituzionale e diritto.

C'è stata una prima tesi di dottorato molto interessante, che ha fotografato con un vero esperimento informatico, l'effetto della differenziazione normativa di quattro ipotetiche aree di una comunità come può essere l'Unione Europea, sull'effettuazione dei contratti. È stato un interessantissimo esperimento; la strada è lunghissima, ma nell'ambito di un'iniziativa formativa come quella che voi state seguendo oggi, ho voluto ricordarla come un elemento di novità.

Chiudo l'inserito dovuto alla mia personale formazione e rientro nella discussione più ampia qui avviata, sottolineando come da parte dell'osservatorio della Confindustria sia assolutamente importante il cammino che è stato intrapreso; per farlo, farò riferimento ad alcuni dati statistici molto recenti.

Il Fondo Monetario Internazionale ha pubblicato due mesi fa il World Economic Outlook di quest'anno, che dedica gran parte delle sue pagine al problema dell'occupazione e ci ricorda un dato fondamentale: posto pari a cento il livello occupazionale del 1970 dell'Europa e degli Stati Uniti, gli Stati Uniti nel 1998 sono arrivati a 165, l'Europa è arrivata a 110.

Il Fondo Monetario Internazionale fa una ampia e approfondita analisi delle differenze, ma attribuisce un'importanza non secondaria - non la prima, ma certamente non secondaria - alla rigidità della regolamentazione in tutti i campi. Addirittura tenta di quantificarla. Questi sono indici qualitativi, quindi non possono essere affrontati come se fossero dei numeri tradizionali, ma ponendo a zero il livello degli Stati Uniti in termini di rigidità della regolamentazione, l'Europa è a 4,5, mentre l'Italia, con la Spagna e la Grecia - ahimé - è a 7.

Dunque, molto bene lo slancio che è stato intrapreso, e ringrazio la Presidente Ceruti per aver ricordato il ruolo che anche la Confindustria ha voluto avere in questo campo. In particolare tengo a sottolineare che il Centro Studi della Confindustria, che fino a sei-sette anni fa era esclusivamente un Centro Studi di interesse economico, ha assunto un indirizzo importante nel campo dello studio della normativa, nei termini di evoluzione della normativa, anche con la collaborazione e l'aiuto del prof. Cassese.

Prendendo atto del dibattito di oggi, vorrei spendere alcune considerazioni, non dico critiche, ma comunque di valutazione comparativa. Certamente il punto di riferimento oggettivo che è stato richiamato più volte anche oggi pomeriggio è il decalogo dell'OCSE sulla buona normazione. È assolutamente condivisibile e da seguire, con una possibilità di integrazione con un nuovo ruolo che potrebbe essere riconosciuto alle Associazioni rappresentative di interessi.

Giustissimo, ovviamente, quello che è stato detto qui oggi (le leggi non le possono fare le parti, il legislatore non è una parte, è sopra le parti), però le parti possono dare contributi importanti nella rappresentanza dei loro interessi legittimi, anche con forme nuove di azione.

Tra le forme nuove di azione ce n'è una che mi permetto di sottolineare: è quella della sperimentazione - ritorno al tema che avevo toccato prima - attraverso forme di autoregolamentazione.

Il fatto di consentire a importanti componenti economiche di autoregolamentare delle azioni, delle fattispecie, delle situazioni di interesse pubblico per osservare che cosa ne derivi in termini concreti di effettiva attività, per decidere dopo se la norma in senso tradizionale è comunque necessaria o non lo è più, mi sembra un contributo molto innovativo che potrebbe provenire dalle Associazioni di categoria; Associazioni di categoria che hanno anche tradizionalmente il compito, il dovere verso i propri associati di essere comunque una struttura capace di accumulare conoscenza giuridica.

A tale proposito, ricordo che, nel tempo, ha avuto alterna attenzione da parte della Pubblica Amministrazione, un'iniziativa nata dal mondo della Confindustria, che è il ruolo della Assonime.

Non molti anni fa abbiamo avuto un Ministro - non ne faccio il nome per correttezza - che ha esecrato l'esistenza dell'Assonime, mentre pochi giorni fa un altro Ministro, molto positivamente, in un pubblico convegno di giovani imprenditori a Santa Margherita Ligure, ha rimproverato la Confindustria per l'assenza dell'Assonime.

Ebbene, io gradisco molto di più il rimprovero recentemente formulato che non l'esecrazione di tanti anni fa.

L'Assonime è stata una scuola di studiosi nel campo applicato del diritto societario e di quello tributario: non posso che auspicare addirittura un interscambio tra il ruolo di coloro che operano nella Pubblica Amministrazione e coloro che operano all'interno di strutture quali l'Assonime. Certamente a valle di tutto c'è il problema che è stato evocato e che sottolineo fortemente, di quella che potrebbe essere chiamata una tregua normativa; si parla addirittura di inflazione normativa e dell'aver raggiunto una soglia di saturazione che rende ingovernabile la gestione stessa della semplificazione normativa.

La tregua può anche essere nei termini di valutare con attenzione i nuovi campi su cui la normativa vorrebbe entrare con la propria azione, per decidere, proprio alla luce di quella sperimentazione che ho evocato prima, la necessità o no della norma in senso tradizionale.

Faccio un esempio per tutti, non nazionale, ma europeo: è in preparazione una direttiva europea sul commercio elettronico. Non credo che negli Stati Uniti si stia facendo altrettanto; il "non credo" è una sottovalutazione, perché ho letto l'intero documento del Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti, che sta orientandosi in tutt'altra direzione. Tuttavia il fatto che, in un momento in cui il commercio elettronico è ancora mal definito, mal conosciuto, non sperimentato si voglia porre mano a uno strumento pesante ed importante come una direttiva europea, francamente mi preoccupa: rischiamo infatti di normare lo sconosciuto il che probabilmente rappresenta l'aspetto più deleterio di qualsiasi intervento del legislatore.

Ancora due considerazioni prima di concludere, restando nel tempo assegnato.

La prima considerazione riguarda la necessità di indicatori grezzi per poter valutare l'effetto della semplificazione normativa. Mi permetto di proporre uno, che è quello dei tempi dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Se noi valutiamo su un procedimento standard la durata in presenza di un tipo di norma o di un altro, abbiamo un indicatore grezzo, ma significativo, dell'effetto che la semplificazione ha sull'azione della Pubblica Amministrazione. Ma, insieme a questo principio - secondo criterio che voglio indicare, in conclusione - la semplificazione normativa non può prescindere, a mio avviso, dal tenere in assoluta e stretta considerazione gli stati transitori che intervengono quando si modificano le norme. Faccio riferimento alla interessantissima, profonda e assolutamente ineludibile azione della normativa nata dal Ministro Bassanini, ma che è originata dall'azione che il Ministro Frattini aveva svolto prima e che continua anche in questo momento.

In questa normativa si descrive essenzialmente il punto di arrivo di un cambiamento organizzativo della Pubblica Amministrazione, senza aver posto attenzione agli stati transitori dal momento in cui si parte al momento in cui si arriva; stati transitori che, come ci insegna lo studio dell'economia - qui il mio mestiere riaffiora - sono molto più importanti da comprendere che gli stati di equilibrio.

Gli stati di equilibrio li conosciamo, perché rappresentano una situazione in cui si è in qualche modo statici; gli stati transitori sono i più difficili da gestire. Allora attenzione agli stati transitori, perché in questo momento mi sembra che l'effetto nel breve periodo sia paradossalmente peggiorativo.

Con la Federchimica si era calcolato il numero dei procedimenti che un'azienda doveva affrontare, e anche un contributo diretto della nostra Federazione regionale del Piemonte: ne avevamo contati per il Piemonte, come caso standard, un po' meno di 60. Adesso, per seguire l'attuazione dello Sportello Unico, abbiamo rifatto i calcoli: non so se abbiamo sbagliato allora oppure oggi, ma siamo arrivati a circa 100 e questo francamente mi ha molto spaventato.

Allora, sarebbe indispensabile porre attenzione, lo ripeto l'ultima volta, alla transizione durante il cambiamento normativo ed evitare, ad esempio, che un esperimento fondamentale, quale lo sportello unico per le attività produttive, si trasformi da un'idea guida ad un mascheramento della complessità del processo. È inutile mascherare il processo nascondendolo dietro alla responsabilità di un pubblico funzionario. Se complicato è, complicato resta.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Concludiamo gli interventi della Tavola rotonda, con l'intervento del prof. Pizzetti.

Il prof. Pizzetti ha seguito, molto da vicino, sia la Conferenza dei Presidenti sia il percorso della Bassanini. Credo che ci possa dare un contributo importante sapendo che anche noi siamo in un "cantiere aperto" che, usando l'espressione del dott. Terna, si colloca in un momento di transizione.

Quindi abbiamo la necessità che questi contributi ci supportino anche per evitare che la transizione sia più complicata e che quindi rispetto alla complessità poi ne derivi non una migliore qualità normativa, ma una maggiore complicazione normativa.
La parola al prof. Pizzetti.

Francesco Pizzetti,

Direttore Scuola Superiore Pubblica Amministrazione

Grazie Presidente, approfitterò della fortuna di intervenire per ultimo dicendo subito che convergo sulla stragrande maggioranza degli interventi, sottolineando che sono stati fra di loro molto diversi. Il pregio di questo dibattito, e il motivo per cui mi riconosco in tutte le diverse sfaccettature, sta proprio in questa differenza.

A mio avviso il tema dominante di questo convegno è stato il "drafting". Ovvero lavorare per una migliore legislazione.

Qui nasce il problema del rapporto tra il politico e il tecnico progettista della legge, con la sua volontà, in nome della sua tecnica, di partecipare in modo più incisivo alle scelte legislative.

Questi sono aspetti che pongono problemi, come quelli sottolineati dal Vicepresidente Masaracchio, non secondari per quanto riguarda il ruolo della politica nell'attività legislativa. Finché ci muoviamo in questo contesto, pur con qualche sfumatura di differenza, possiamo anche avere delle opinioni solide e sufficientemente comuni: ci sarà però il problema se questi tecnici sono da inventare o se sono sempre esistiti.

Credo sia difficile negare ciò che tutti sappiamo: la stragrande maggioranza degli atti normativi del governo subisce una fortissima influenza dei Consiglieri di Stato e dei capi degli Uffici Legislativi. Questa influenza può essere forse meno rilevante in sede parlamentare, ma il ruolo dei funzionari parlamentari, specie laddove sono di primissimo livello - come testimonia il fatto che sempre più facilmente il Governo si avvale, oltreché di Consiglieri di Stato, di funzionari parlamentari, anche per la propria attività normativa - dimostra che noi non abbiamo veramente bisogno di inventare il ruolo di tecnici progettatori e coadiutori del politico nell'elaborazione delle leggi.

Se le nostre leggi sono elaborate bene o male non dipende dalla mancanza o dalla presenza di un nutrito gruppo di tecnici del diritto della legislazione, anzi, il nostro ordinamento si caratterizza proprio per il fatto che tutta l'attività normativa centrale, sia essa parlamentare o governativa, è costantemente accompagnata da una presenza molto forte (talvolta si potrebbe dire eccessiva anche sotto il profilo istituzionale) dei grandi corpi dello stato italiano, che hanno, nel loro tecnicismo e nelle loro competenze giurisdizionali e consultive, la migliore legittimazione.

Sono, pertanto, del tutto convinto che è bene esplorare l'opportunità di ulteriori approfondimenti nel "drafting" legislativo e nell'elaborazione di gruppi tecnici di sostegno, ma la questione italiana non si riduce solamente a questo.

La questione italiana mi pare debba essere affrontata da un altro punto di vista: che cosa è per noi la legge? E intendo per legge l'attività normativa in generale.

Fino a quando riterremo di essere un sistema politico istituzionale che decide per norme, che opera per norme, che attraverso la redazione di norme ritiene di esercitare il potere, se mettiamo insieme sotto questo profilo sia il legislatore sia il suo consigliere tecnico, sia il governo come legislatore delegato, sia il governo come titolare del potere regolamentare, le complicazioni si moltiplicheranno. Infatti le Regioni, i Comuni, le Province ragionano e tendono a esercitare il loro potere nello stesso modo. E l'autonomia normativa che emerge necessariamente in questo contesto come corollario del decentramento e del trasferimento di competenze dal centro alle periferie, moltiplica questi problemi.

Non ho dubbi che a livello di Regioni, di Province e di Comuni il problema del "drafting" legislativo sia importante. Questi enti non possono, come può invece il governo nazionale e il Parlamento nazionale, avvalersi dei grandi corpi consultivi dello Stato. Su questo piano posso allora riconoscere che c'è un problema di formazione di corpi locali tecnici in grado di assistere il decisore politico, laddove invece mi sembra che questo problema sia meno rilevante a livello centrale.

Ma il problema vero è: noi continuiamo a immaginare che il ruolo del decisore sia fare norme? Noi continuiamo a immaginare che un sistema politico istituzionale contemporaneo possa governare questa società prevalentemente ed essenzialmente attraverso un'attività normativa? Noi dunque

continuiamo a pensare che il "drafting", il modo in cui le norme sono fatte, sia il problema più importante?

Vi dico che nutro molti dubbi sul fatto che questo sia il problema più importante; meglio, posso condividere che questo è il problema più importante oggi, ma dobbiamo trovare il modo di superare questo quadro culturale di cui noi siamo fortemente prigionieri.

È necessaria una grande fatica, ma di questo non ci dobbiamo preoccupare perché il tempo è necessario a tutto, è necessario al bambino per crescere, è necessario ai sistemi culturali per cambiare, ai sistemi istituzionali per modificarsi.

Noi stiamo ripensando e trovando qualche soluzione a un rapporto più moderno fra il decisore politico e il dirigente in quanto titolare tecnico dell'attività amministrativa. Con fatica stiamo cercando di capire bene quale sia la differenza tra il ruolo del politico che indica gli obiettivi, attribuisce risorse e controlla il perseguimento degli obiettivi, e il ruolo del tecnico, del dirigente, del capo dipartimento e del direttore generale nell'attuare i programmi che gli sono stati assegnati.

Il problema è dove si trova l'equilibrio fra il responsabile politico e il responsabile amministrativo in ordine al rapporto con i cittadini. Cittadini che sono, per un verso, elettori e che quindi hanno con il politico un ragionevole loro raccordo, ma sono, per un altro verso, anche consumatori e utenti e quindi hanno con l'amministrazione, come efficienza e efficacia del funzionamento del servizio, un altro e contestuale tipo di rapporto.

Non stiamo invece ragionando sull'altro versante, cioè sul versante della decisione assunta attraverso norme. Producono norme i legislatori, i governi, i dirigenti generali, i capi dipartimento, gli enti territoriali: questo è un problema italiano molto forte, probabilmente in Italia in questa fase specifica non potevamo sottrarci a questo profilo.

Ha allora ragione il prof. Terna, ma bisogna dire che noi avevamo un problema di deconcentrazione, di trasferimento di poteri e di competenze da un centro a un sistema di periferia e questo non poteva non avvenire attraverso norme ridefinitorie della distribuzione dei poteri, dei compiti, delle risorse, degli ambiti settoriali di competenza.

Lo stesso problema lo abbiamo a livello di Unione Europea e, sul punto, ha ragione il prof. Terna, hanno ragione tutti coloro che sono intervenuti su questo argomento. L'Unione europea pensa infatti che governare significhi produrre direttive, norme, vincoli, disposizioni e sta costruendo un sistema che ha nella sua utilizzazione della direttiva come strumento vincolante probabilmente il suo futuro tallone d'Achille.

Credo che questo renda non poco importante, ma marginale tutto ciò di cui stiamo parlando; la tecnica di redazione delle norme è bellissima cosa, la valutazione di impatto della norma sulla realtà è bellissima cosa, l'opzione zero è bellissima cosa, ma qual è il parametro?

Il problema è il parametro. Qual è il parametro culturale in base al quale verifico se la norma è o non è necessaria? Se io opero in un contesto culturale in cui la decisione deve avvenire per norme, la norma sarà per me necessaria; se io opero in un contesto culturale per cui comunque è attraverso norme che modifico la realtà, avrò un problema di migliore redazione tecnica, ma sarà comunque una conseguenza di una premessa non messa in discussione e l'opzione zero in questo contesto non può avere cittadinanza.

Se un sistema continua a immaginare di ragionare per norme, quali siano le migliori intenzioni del Presidente della Camera o di qualunque altra autorità dello Stato italiano, difficilmente troveranno applicazione in questo contesto.

C'è infatti un altro problema che sfioro soltanto, ma che è di tutta evidenza: il ripensamento del ruolo della giustizia e il problema del ripensamento del ruolo del controllo, perché è evidentissimo che continuiamo ad assumere decisioni per norme perché operiamo in un contesto il cui controllo non solo è di legittimità e di legalità, ma è un controllo per atti, un controllo fatto da organi abituati a verificare la bontà e la dignità dell'azione attraverso la sua capacità di produrre disposizioni e poi di applicarle. È il ruolo dei giudici. Mi basta la riflessione sull'impossibilità di ridiscutere il ruolo della giustizia amministrativa, in particolare il ruolo dei Tribunali amministrativi regionali al cui potere di sospensione si deve il fatto che, circa un terzo degli stanziamenti deliberati a qualsivoglia livello legislativo, normativo, regolamentare, sia in realtà non spendibile perché oggetto di sospensiva da parte dei TAR.

Questo è indicativo del fatto che c'è qualcosa nelle nostre riflessioni che deve essere portato più avanti.

In questo contesto sappiamo che in altri paesi, e non solo negli Stati Uniti, si è maturata la convinzione che la riforma dei sistemi possa avvenire, come diceva giustamente il prof. Terna, attraverso la sperimentazione, attraverso la concertazione, la stimolazione di proposte dal basso. Intendendo per basso una realtà complessa che non sono solo le imprese, le strutture economiche, ma possono anche essere gli apparati amministrativi medesimi, le strutture amministrative, le varie realtà che concorrono, da un lato, ad applicare norme esistenti e quindi ne possono meglio vedere i limiti e dall'altro concorrono a cercare di perseguire gli obiettivi che la società gli assegna e a proporre, partendo da questo tipo di esperienze, innovazioni e indicazioni.

È ormai diventato talmente di moda che è persino inutile ricordare l'esperimento americano organizzato dal Presidente Clinton e guidato dal vicepresidente Al Gore, ma la linea è quella e le stesse considerazioni possono essere rivolte al sistema inglese.

Quando noi ci troviamo a dover discutere fra noi europeo-continentali, da un lato francesi e italiani - meno con i tedeschi perché, con il loro sistema federale, hanno a livello statale federale pochissima attenzione alle riforme amministrative - inglesi e popoli nordici dall'altro dobbiamo registrare una incomprendibilità di linguaggio.

Tanto al vertice dei Ministri di funzione pubblica di Vienna, quanto a quello che c'è stato successivamente a Monaco su questo punto si è registrata questa grande differenza fra paesi nordici e paesi europeo-continentali. I paesi nordici dicono "Gareggiamo fra amministrazioni, verifichiamo i migliori risultati perché sono stimolo all'imitazione fra i vari sistemi amministrativi" poi ognuno userà le sue formule, le circolari, la libertà d'impresa, l'Italia e la Francia dicono invece "No, cerchiamo di fare il Maastricht della pubblica amministrazione, cerchiamo di fare dei parametri minimi che tutti ci impegnamo a raggiungere, vincolandoci reciprocamente o con direttiva dell'Unione".

Non vi dico quale sia il modello migliore, perché anche la Maastricht dell'amministrazione è suggestiva, anche l'idea che si possano stabilire degli standard comunque da raggiungere è suggestiva, però certamente è molto evidente la differenza dei due modelli e dei due meccanismi.

Questo è il motivo per cui verso la tematica del drafting legislativo e tutto ciò che questo significa io ho, come alcuni amici anche del Consiglio regionale del Piemonte sanno, non un modesto interesse o scarso entusiasmo, ma la convinzione che non bisogna limitarsi ad affrontare questi temi pensando che questa sia la frontiera più avanzata nel processo riformatore oggi praticabile in Italia e, c'è di più, ci deve essere di più.

Non c'è dubbio che tutto questo debba naturalmente ricadere in uno sforzo formativo: io capisco benissimo la necessità di un forte sforzo formativo come quello che è stato fatto qui per assicurare ai corpi legislativi periferici un apparato di funzionari in grado di supportare i normatori periferici, così come a livello centrale il governo e il Parlamento sono supportati dai grandi corpi dello Stato.

Capisco anche la necessità che noi abbiamo di fare formazione per la migliore riflessione non solo sulla tecnica normativa, ma sulla fattibilità delle norme, la verifica del modo con cui le norme possono essere applicate nel sistema istituzionale o sociale in cui operano.

Ma credo che dobbiamo anche trovare il modo di fare questa riflessione: fino a che punto e fino a quando noi penseremo che la principale attività di un corpo politico sia fare leggi, norme e regolamenti e quando invece cominceremo a pensare che la migliore attività di un corpo politico sia indicare obiettivi, stabilire missioni, individuare scenari ed accompagnare, consentire e favorire il più possibile la libertà di organizzazione dell'amministrazione, la libertà di individuazione da parte dei corpi sociali dei modi e dei sistemi attraverso i quali perseguire questi obiettivi.

Questo non significa rinunciare a regolare, non significa rinunciare a controllare, non significa immaginare di affidare tutto a un mercato che sicuramente sarebbe del tutto incapace di risolvere da solo questo tipo di problemi, non significa immaginare una deregulation che affida unicamente all'autonomia dei privati la capacità di amministrare i conflitti reciproci, questo sarebbe tornare indietro di secoli, non andare avanti.

Però noi certamente dobbiamo continuare ad impegnarci intorno a questi problemi che alla fine sono i problemi della sussidiarietà applicata al sistema delle fonti. Parliamo infatti tanto di sussidiarietà in tutte le salse e in tutti i termini, ma raramente immaginiamo che sussidiarietà debba significare anche un limite alla capacità normativa dei soggetti pubblici.

Per quanto mi riguarda, mi consentirete questo aspetto, ritengo che la Scuola Superiore per la sua parte debba impegnarsi il più possibile su tutti questi fronti, quindi aiutare, se necessario, se richiesta

e laddove si riscontri l'esigenza, a sviluppare tecniche e capacità di drafting ma anche a cercare di sviluppare nuove frontiere di formazione verso l'innovazione, tentando di mantenere il passo con il sistema europeo nel quale siamo inseriti.

Celestina Ceruti,

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Ringrazio il prof. Pizzetti. Credo che se noi avessimo le condizioni di tempo e di disponibilità potremmo continuare il confronto attorno a questo Tavolo.

Questa Tavola Rotonda ha dato un contributo ulteriore alla Conferenza dei Presidenti. Ora il gruppo di lavoro che ha lavorato nei quattro anni trascorsi su questi temi, deve fare una verifica rispetto al percorso che si è concluso. Ora vanno individuati i nuovi obiettivi sapendo che dobbiamo fare i conti con una complessità crescente, ma anche con dei vincoli per le regioni. Forse per un certo verso negli ultimi due anni c'è stato un lavoro consistente nell'ottica dell'opzione zero, avendo cominciato a mettere mano a una quantità di legislazione che si è sedimentata. Per le regioni semplificare, disboscare, significa mettere mano a una nuova norma, una legge che metta ordine nella materia. L'applicarci come ci siamo applicati quattro anni fa sul drafting, così come ci stiamo applicando oggi sulla fattibilità, introduce un interrogativo sul ruolo dei governi e il loro diritto di decidere in rapporto al ruolo delle assemblee nell'indirizzo e nel controllo. Il controllo è solo un controllo di indirizzi, un controllo politico o un controllo di efficacia? Allora il tema della fattibilità, che richiede parametri tecnici, come si raccorda con il controllo proprio dell'assemblea, il controllo politico? Si sta decidendo rispetto a elezioni dirette del presidente di Giunta; il sistema maggioritario ovviamente da un lato ha questa grande rilevanza rispetto alla possibilità dei governi di governare, ma resta pressante il tema di qual è il ruolo delle assemblee parlamentari. E il ruolo delle assemblee parlamentari o si gioca sul controllo, sulle capacità anche di rappresentare e di dar voce alle istanze deboli, o diversamente questo equilibrio tra rappresentanza Parlamentare, rappresentanza democratica, ruolo e responsabilità dei governi diventa veramente instabile. Oggi si è realizzata una tappa importante, ma rimane la necessità per la Conferenza dei Presidenti di ridefinire la strategia futura nei nuovi scenari che si vanno delineando, con la consapevolezza che in questi anni le regioni hanno fatto passi avanti. Certamente ci sono soluzioni e scenari ideali a cui ognuno di noi pensa. Credo però che puntare su un percorso in sintonia con il lavoro del Parlamento, qui testimoniato dall'on. Frattini che delle diverse tappe è stato protagonista, sia importante. Ulteriore occasione di approfondimento sarà la Riunione interistituzionale sulla legislazione che il presidente Violante ha convocato per lunedì prossimo con l'obiettivo di creare sinergie fra diversi livelli istituzionali sul tema della semplificazione e dell'efficacia normativa.

A breve realizzeremo una verifica per decidere le tappe future. Credo ci sia la necessità da parte della Conferenza dei Presidenti di continuare questo confronto nella consapevolezza che pur nella diversità dei ruoli e di responsabilità, ma con una visione comune, certamente è possibile ridurre i tempi per il raggiungimento degli obiettivi. Grazie.