

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GENNAIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3
 INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLI- FICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINI- STRATIVA	
 Audizione del Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 13, 16, 19
Di Giorgi Rosa Maria (PD)	14
Lavagno Fabio (SEL)	15
Taricco Mino (PD)	13
Pajno Alessandro, <i>Presidente della V Se- zione del Consiglio di Stato</i>	3, 16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno.

Il presidente Pajno è anche docente di diritto amministrativo e si occupa da molti anni dei temi della semplificazione legislativa e amministrativa. Come sottosegretario al Ministero dell'interno nel corso della quindicesima legislatura, ha seguito la prima fase della delega cosiddetta taglia-leggi, redigendo la relazione trasmessa al Parlamento il 14 dicembre 2007, che è in distribuzione. La relazione costituisce il primo documento ufficiale di fonte governativa dedicato a una ricognizione della legislazione vigente, sul quale si è basata la successiva attuazione della delega.

Il presidente Pajno dovrebbe tratteggiare un quadro organico delle interrelazioni tra semplificazione legislativa e amministrativa. Lo ringrazio molto di aver accettato l'invito della Commissione. Con-

siderandolo uno dei grandi esperti della materia del nostro Paese, ritengo che sarà in grado di fornirci utili consigli.

Do la parola al Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, per lo svolgimento della relazione.

ALESSANDRO PAJNO, *Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato*. Grazie, presidente.

« Da qualche decennio a questa parte, la questione della qualità della regolazione e dell'alleggerimento dei carichi amministrativi e burocratici è entrata nell'agenda dei Governi, dei Parlamenti, dell'OCSE e dell'Unione europea. Si è compreso che deve essere oggetto di specifiche politiche pubbliche, cruciali per la crescita, la competitività, la coesione sociale e la qualità della vita di tutti. È l'effetto della crescita ipertrofica dell'inflazione normativa, dei carichi regolativi, degli adempimenti burocratici e dei controlli amministrativi, che caratterizzano, sia pure in forme e misure diverse, tutti i sistemi giuridici dei Paesi industrializzati, in specie europei ».

Ancora si legge nel testo che la « qualità della regolazione e la semplificazione burocratica diventano, quindi, cruciali per il futuro, anzi per la sopravvivenza dell'Europa, per la sua crescita, per la sua competitività, per la sua coesione sociale e per il suo ruolo nel mondo ».

Ho riletto queste parole perché sono quelle con cui si apriva e si concludeva la prefazione al primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica pubblicato nel 2010 e significativamente intitolato *La tela di Penelope*, quasi a indicare non solo la complessità e la difficoltà, ma anche, se si vuole, l'inanità o la probabile inutilità dello sforzo compiuto per semplificare e razionalizzare. Questo in una situazione generale nella

quale gli strumenti per una migliore produzione normativa e per la predisposizione di regole efficaci sembravano approvati, ma venivano subito dimenticati o comunque non applicati. Ciò che veniva fatto con fatica un giorno veniva concretamente disfatto nei giorni successivi.

A distanza di quasi quattro anni dal Rapporto può dirsi non soltanto che gli autori sono stati buoni profeti, ma anche che la situazione è andata oltre le aspettative, in un senso, però, del tutto negativo. Nonostante, infatti, l'adozione e la messa a regime di appositi strumenti per migliorare e razionalizzare la qualità della regolazione, l'analisi dell'impatto della regolazione (AIR), la verifica *ex post* dell'impatto regolatorio (VIR), l'analisi tecnico-normativa (ATN), nella predisposizione di strumenti volti a ridurre lo *stock* normativo, la situazione non solo non è mutata, ma, se possibile, si è, in un certo senso, aggravata.

Infatti, le procedure di controllo della qualità della regolazione sono state o dimenticate o normalizzate dalle pubbliche amministrazioni, o messe nel nulla dall'affermazione dell'esistenza di specifiche necessità politiche che imponevano di prescindere da esse. Tutta la decretazione d'urgenza degli ultimi tempi è stata appunto adottata con questo criterio.

La riduzione dello *stock* normativo, che pure era un obiettivo importante, ha mostrato i suoi limiti e ha assunto un valore prevalentemente spettacolare, ma non di sostanza, riducendosi, per di più con una non indifferente quantità di errori, all'eliminazione di norme che, in quanto ormai esaurite, non risultavano in concreto più applicate e, quindi, obiettivamente non erano rilevanti nei rapporti intersoggettivi.

Il concentrare l'attenzione sull'effetto spettacolare dell'eliminazione delle norme di legge ha condotto a trascurare quella che forse era l'opportunità più importante, l'opportunità maggiore offerta dalla legge n. 246 del 2005, cioè dalla cosiddetta procedura « taglia-leggi », ossia la raccolta di norme per materie omogenee in vista di un'eventuale codificazione per materie.

La stessa esigenza di procedere velocemente a forme di semplificazione ha portato poi a una vera e propria inflazione normativa delle disposizioni di semplificazione e a quella che nella relazione presentata dal presidente del Comitato per la legislazione il 5 febbraio 2013 viene indicata come instabilità normativa. Nella fase finale di questo mio intervento mi soffermerò un attimo sul regime degli appalti, perché è uno di quelli in cui tale instabilità normativa si manifesta in modo più significativo.

Per rendersi conto di ciò basta fare riferimento a quanto avvenuto per la DIA, la denuncia di inizio attività, per la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e per la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Si tratta di tre strumenti diversi, tutti volti a semplificare, che non si sovrappongono esattamente e che, quindi, aumentano il livello di confusione normativa.

È quanto si è verificato con riferimento al Codice degli appalti, per il quale si contano, a far data dal 2006, circa 80 modifiche e la reiterazione di norme identiche, spesso rimesse senza attuazione pratica nei vari decreti-legge che si sono succeduti nel tempo per fronteggiare aspetti diversi della crisi economica (decreto sviluppo, decreto Salva Italia e decreto del fare). Molti di questi provvedimenti, o almeno alcune di queste norme sono, in realtà, reiterazioni di norme contenute in precedenti provvedimenti legislativi.

Alle situazioni sopra esposte si aggiunge ciò che nel tempo è avvenuto a proposito della stessa attività legislativa. Si è progressivamente passati dal primato della legge alla fuga dalla legge, dal ricorso alla procedura di delegificazione al ricorso al regolamento, alla fuga dal regolamento, alla scelta a favore dell'atto non regolamentare, al continuo ricorso al decreto-legge, all'uso del maxi emendamento, al ricorso sempre più pervasivo alle ordinanze normative. L'esperienza della protezione civile è sotto gli occhi di tutti, prima della riforma di qualche tempo fa.

Una situazione del genere, che evidenzia a un tempo la complessità del fenomeno e il suo aggravarsi, suggerisce alcune considerazioni di massima che devono, a mio avviso, esser tenute presenti allorché si parla di semplificazione e si cerca di indicare alcuni possibili rimedi.

La prima di queste osservazioni ha, se volete, un carattere obiettivo e consolante e consiste nell'osservazione secondo la quale la complessità normativa costituisce una caratteristica propria dei Paesi più avanzati dal punto di vista civile ed economico. La normativa dell'Unione europea si sovrappone a ben 28 diritti nazionali ed esprime in modo esemplare la strutturale complessità della normativa contemporanea. Si tratta di una normativa che, come viene detto in dottrina, coltiva l'ambizione di orientare attraverso la legislazione le sorti del mondo — c'è forse anche un'idea sulla potenza della norma che andrebbe in qualche modo riveduta — o almeno del proprio Paese.

D'altra parte, la tradizionale potestà normativa statale ha conosciuto una duplice erosione, in alto verso l'Unione europea e in basso verso il sistema regionale e locale. A questo si aggiunge l'effetto del cosiddetto diritto globale, cioè di quella disciplina di fonte pattizia che interviene nello spazio giuridico globale con lo scopo di disciplinare uniformemente le conseguenze di fenomeni economici di portata supernazionale al fine di diminuire, attraverso la previsione di trattamenti uniformi, il rischio corso dalle stesse multinazionali.

Questa è un'esperienza ormai comune al diritto globale, che ha un effetto addirittura sulle fonti. Pensate che la Cina ha modificato la propria Costituzione per entrare nel WTO, nella *World Trade Organization*. Si legge nella Costituzione cinese che adesso si pratica un socialismo di mercato. Era una condizione indispensabile perché ci fosse questo ingresso.

La questione riguarda il contenzioso quotidiano. Si è verificato recentemente un contenzioso che concerne, per esempio, gli *swap* e i derivati dei comuni, per i quali è stato eccepito che, in base ai contratti

firmati, il giudice competente alle controversie è il giudice inglese, non il giudice italiano, proprio perché esiste una clausola derogativa della competenza che è una clausola tipica del diritto globale. Essa attribuisce a un solo foro su tutta l'Europa la controversia in merito. Questa materia è estremamente interessante, perché ci spiega qual è il contesto nel quale ci muoviamo.

Lo spazio giuridico globale è pieno di regimi regolatori settoriali, mentre la globalizzazione giuridica deve far fronte a problemi diversi, quali il conflitto fra l'uniformità globale e le differenze nazionali, la concorrenza di norme globali e nazionali, la difficoltà di individuare il giudice competente a conoscere e risolvere i conflitti. La complessità, in questo senso, bisogna riconoscerlo, fa parte della modernità e deve, con la modernità, essere accettata. Non a caso, qualche anno fa Zygmunt Bauman, che, come voi sapete, è uno dei più grandi sociologi viventi, ha definito quella moderna « la società dell'incertezza » e ha precisato che tale incertezza è destinata ad aumentare.

La seconda osservazione è, invece, più preoccupante. Se la prima ci può dire che stiamo in una condizione di difficoltà, la seconda ci mostra, invece, che la complessità normativa non è soltanto il frutto di una difficile trasformazione sociale e istituzionale, ma anche il portato di una crisi grave e sistemica che, purtroppo, non accenna a cessare.

È stato osservato che questa situazione costituisce una sorta di adattamento dinamico ai mutamenti intervenuti nel sistema, come l'allargamento dell'area pubblica e la natura tecnica di molte leggi che stanno interessando le tradizionali categorie giuridiche. È il frutto di uno stato di necessità aggravato dalla crisi economica. Tuttavia, il dato fondamentale è che questa crisi costituisce anche la manifestazione evidente di una crisi della decisione politica, di un'incapacità della politica — partiti, Parlamento e Governo — di operare scelte meditate, significative e di durata a fronte della proliferazione degli interessi.

Questo è un dato, secondo me, importante per non attribuire valori miracolistici a tutti gli interventi che si possono fare. La frammentazione normativa è un epifenomeno dell'incapacità di una decisione politica coerente che si assume nel tempo e della responsabilità di una scelta finale. Questa incapacità si manifesta con un andamento non costante nel sistema delle decisioni. L'ho detto prima: c'è prima il passaggio alla delegificazione, poi il ritorno alla legge, poi l'uso intensivo del decreto-legge, secondo un *trend* che non appare costante, perché non sono costanti le decisioni che vengono adottate e perché non c'è una scelta radicale alla base di queste decisioni. Si tratta della manifestazione evidente di una crisi della decisione politica, che è tanto più grave quanto più nelle società plurali gli interessi si moltiplicano e, quindi, l'idea di un elemento che dovrebbe conformare questi interessi diventa più forte.

È stato osservato che la complicazione legislativa italiana, ma l'osservazione vale anche per la complicazione amministrativa, è dovuta non solo alla crisi economica, ma anche a una più profonda crisi dei meccanismi portanti del Paese, che si riflette nel progressivo aggrovigliarsi dei processi decisionali fino a punte parossistiche.

Il problema concerne, quindi, i processi decisionali reali, incapaci di decollare verso linee strategiche prevalenti rispetto a interessi particolari e sezionali e l'incapacità di definire gerarchie di finalità e di interessi, alla cui mancanza suppliscono i meccanismi procedurali.

Questo è un aspetto che io mi permetto di sottoporre all'attenzione della Commissione, perché è un passaggio importante anche, come vedremo, nel modo di concepire la semplificazione. Succede che alla difficoltà di stabilire un ordine degli interessi da seguire si supplisce con il procedimento. Poiché i rapporti sostanziali non riescono a essere chiari, si proceduralizzano questi rapporti.

Questo è un effetto tipico. Chi ha esperienza di questioni di diritto vede sempre che oggi si parla, per esempio, di

legalità procedurale come tecnica di supplenza nei confronti di un'assenza di legalità sostanziale. La legalità sostanziale, cioè la conformità al modello, non è data perché il principio di tipicità non si rispetta più secondo le forme tradizionali. Da qui allora un procedimento più partecipato, ma pur sempre un procedimento, non sui contenuti, ma sulle forme, che lo supplisce.

Su questo mi permetto di richiamare l'attenzione perché probabilmente ce ne può venire qualche indicazione utile per la semplificazione. Infatti, da queste osservazioni può derivare una serie di conseguenze utili per fronteggiare le questioni legate alla semplificazione legislativa e amministrativa. Innanzitutto si accavallano due crisi, economica, ma anche della decisione politica, che rendono più complesse le risposte. Le crisi sono destinate a durare e, quindi, stiamo attenti: non possiamo aspettarci soluzioni miracolistiche.

La crisi, d'altra parte, è sistemica, sicché occorre porre in campo risposte altrettanto sistemiche, che riguardino non solo i procedimenti, ma anche i processi decisionali, l'assetto, la cultura e l'indipendenza dell'amministrazione, in una parola la ricostruzione di una classe dirigente, politica, amministrativa e imprenditoriale.

In altri termini, noi possiamo utilizzare forme di semplificazione, le stesse che l'OCSE, per esempio, ci suggerisce, oppure forme di attenzione alla verifica dell'impatto normativo, ma se, in sostanza, questi strumenti non sono gestiti sul piano del governo e dell'attuazione con una cultura che ha per obiettivo quelle finalità fondamentali, gli strumenti hanno una portata tutto sommato limitata e temporanea. Lo stesso si può dire quando la scelta della qualità della legislazione non viene assunta come obiettivo sistemico dell'attività di governo. In tal caso, questa rimane affidata alla buona volontà di molte persone, ma non risulta alla fine vincente in modo significativo.

D'altra parte, proprio perché la crisi è destinata a durare, occorre utilizzare gli strumenti tradizionali e, quindi, predisporre un Piano di semplificazione nel

quale siano evidenti alcune priorità su cui concentrarsi. Parlare di semplificazione senza progettare gli interventi in un quadro generale equivale a tirar fuori un processo di buone intenzioni, che però poi rischia di non trovare situazioni concrete.

Quanto alla legislazione, occorre avere un atteggiamento rigoroso verso l'utilizzo degli strumenti destinati ad assicurarne la qualità e l'effettività e a superare la fase della legislazione di necessità. Poiché, però, si è già accumulato un imponente *stock* normativo e continua la produzione normativa ricorrente e contraddittoria, occorre, a mio modo di vedere — e questa è la prima indicazione concreta — riprendere con forza le politiche di codificazione. Lo strumento della codificazione è quello che ci può almeno in parte consentire di fronteggiare questo tipo di situazione.

Le politiche di codificazione sono le uniche in grado di offrire un rimedio alla situazione in atto e di creare progressivamente, in seno alle amministrazioni pubbliche, una conoscenza specifica del *corpus* normativo che le riguarda e una cultura della manutenzione di queste regole. L'idea di fondo, che era quella che stava anche dietro il « taglia-leggi » nella prima definizione, era quella di creare un *know-how* delle amministrazioni su tutte le norme che riguardano il proprio operato. Questo *know-how* doveva poi portare a una sistemazione in corpi normativi omogenei di queste norme. Occorreva soprattutto introdurre una funzione all'interno dell'organizzazione amministrativa, che era quella di manutenzione di queste regole, cioè una continua attenzione all'evoluzione e un eventuale adattamento in relazione alle situazioni.

In questo modo, si faceva un grande servizio ai cittadini, ma anche alla funzione pubblica, perché questo insieme di norme era sempre adeguato agli obiettivi da raggiungere.

Sul piano, invece, della semplificazione, non solo legislativa, ma anche amministrativa, occorre, a mio modo di vedere, privilegiare un approccio diverso. Abbiamo visto che il problema è quello della man-

canza di precise gerarchie di fini e di interessi che facciano funzionare le politiche pubbliche, mancanza di gerarchie cui suppliscono i meccanismi procedurali. Occorre allora intervenire sulla causa del problema, che è costituita dall'affollarsi degli interessi sostanziali e non soltanto dalla complicazione delle procedure. Tornerò su questo aspetto, perché mi pare estremamente importante.

In questo senso l'intervento sui singoli procedimenti è, almeno logicamente, successivo a quello sugli interessi e sulla loro organizzazione. Se io ho degli interessi che non riesco a comporre, li posso ordinare in un unico procedimento, ma, semplificando il procedimento, riducendo i tempi procedurali, non raggiungo una composizione degli interessi. Questo è il problema. Vediamo se è possibile intervenire sugli interessi.

La concreta proceduralizzazione e l'eventuale concentrazione degli interventi presso un unico plesso organizzativo dipendono dai rapporti sostanziali che si stabiliscono e non può essere risolta a prescindere da questi rapporti. Che cosa occorre fare, allora? Occorre, innanzitutto, puntare alla sistemazione dello *stock* normativo attraverso la ripresa delle politiche di codificazione, cercando di stare attenti al modo di legiferare. Bisogna legiferare per principi e non per norme puntuali, non con discipline alluvionali.

Abbiamo un esempio piuttosto evidente di questa situazione, almeno a mio modo di vedere, nelle recenti disposizioni sull'anticorruzione e sulla trasparenza. La legge n. 190 del 2012 e il decreto legislativo n. 33 del 2013 sono, a mio avviso, per la parte che riguarda la trasparenza, esempi di come forse non si dovrebbe legiferare. Si introduce la accessibilità totale, così diceva addirittura la riforma Brunetta, ma poi questa accessibilità totale non è stata postulata come una norma di principio, per cui tutti gli atti sono accessibili tranne alcuni per ragioni, per esempio, di ordine pubblico o legate all'interesse nazionale. Si è prevista invece una congerie di oneri di ostensione o di pubblicazione per cui il principio generale è

stato trasformato in tanti obblighi puntuali, tant'è che c'erano più di cento previsioni, che poi sono state raccolte, forse meritoriamente, nel decreto legislativo n. 33 del 2013.

Questo è un modo di procedere che incrementa le norme, non le diminuisce. Da questo punto di vista provoca anch'esso inflazione normativa e ci allontana dai modelli europei e anglosassoni. In questa materia proprio di trasparenza il modello anglosassone, che è quello che si è diffuso non solo in Inghilterra, ma anche negli Stati Uniti e in molti altri Paesi, è un modello basato sull'affermazione di una regola generale, non su un'indicazione puntuale di tutti gli atti che devono essere resi ostensibili.

Un altro aspetto interessante, che mi limito solo ad accennare, è quello della concentrazione della *leadership* politica e amministrativa di questo meccanismo di semplificazione. Io penso che si possa avere un approccio generalizzato e diffuso, ma che occorra avere strutture e soggetti responsabili del programma di semplificazione.

Semplifichiamo anche il concorso di competenze. Se noi riusciamo a stabilire che esiste un obiettivo di governo che è quello della semplificazione e ci sono un soggetto, un'organizzazione e una responsabilità politica per questo obiettivo di governo, con un solo ministro responsabile di fronte al Parlamento di queste questioni, probabilmente si possono ottenere risultati migliori.

Un altro suggerimento concreto è riprendere il Piano di azione per la semplificazione. Nella quindicesima legislatura il programma taglia-leggi faceva corpo con un Piano complessivo. Era una parte del Piano di azione della semplificazione, che prevedeva una serie di interventi. Si può discutere se quegli interventi fossero opportuni o meno, ma in ogni caso c'era una quantità puntuale di interventi previsti sulla cui attuazione si poteva chiamare il Governo e ritenerlo responsabile di averli attuati o non attuati. C'era un modo di

misurare effettivamente la qualità delle politiche in relazione agli obiettivi raggiunti.

Forse l'idea del Piano di azione per la semplificazione potrebbe essere ripresa, perché Piani di questo genere costituiscono lo strumento fondamentale per ottenere una responsabilità e una comunicazione fra Parlamento e Governo.

Un'altra indicazione che talvolta è stata fornita è quella di utilizzare un *watchdog*, come lo chiamano gli inglesi, cioè un valutatore indipendente della qualità nella regolazione. Entro alcuni limiti anche questa è un'indicazione che può essere utile, perché un valutatore indipendente ci può aiutare a capire in che modo l'attività che stiamo svolgendo può raggiungere i propri obiettivi.

Se questo è il quadro generale, io mi permetterei soltanto di intervenire su tre profili concreti: il profilo della semplificazione legislativa, di cui ho parlato prima, il profilo riguardante la questione dell'intervento della semplificazione attraverso la razionalizzazione degli interessi e un'esperienza concreta, quella degli appalti di opere pubbliche, che ci offre un esempio di queste difficoltà.

Sulla semplificazione legislativa ho visto che l'idea della ripresa delle politiche di codificazione è stata sottolineata anche nell'audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Patroni Griffi, il quale ha tracciato anche un po' una storia, che conosciamo bene, della codificazione.

Sul piano generale si è passati da una codificazione generale di tipo ottocentesco, la codificazione del *Code Civil*, a una codificazione per settori, in relazione all'aumento delle tecnicità delle leggi. Questa codificazione ha una funzione di semplificazione di plessi normativi mediante il riassetto e il consolidamento. Si potrebbe riprendere questa funzione, che era dietro l'esigenza del « taglia-leggi », ma che non è stata alla fine attuata perché è stata trascurata proprio questa parte, quella che, invece, conferiva sostanza all'operazione.

Questa forma di semplificazione andrebbe fatta attraverso una serie di tappe,

tra cui la raccolta dello *stock* normativo per ambiti e settori specifici e la ripresa dell'esperienza della codificazione per settori, che potrebbero essere indicati come settori fondamentali o dal Parlamento, o dal Governo.

Si potrebbe poi ricorrere a speciali Commissioni miste costituite presso organismi parlamentari o anche diversi. Recentemente c'è stata l'esperienza del Codice del processo amministrativo, che è stato realizzato da una Commissione istituita presso il Consiglio di Stato, ma con una composizione mista, che prevedeva anche la presenza di molti esperti che non facevano parte del corpo e che nel giro di un anno ha elaborato il nuovo Codice e anche due decreti correttivi. Si tratta di un'esperienza positiva.

Oppure si potrebbe tenere come modello l'esperienza francese della codificazione a diritto costante. I francesi hanno una Commissione superiore per la codificazione, che è in pratica una Commissione permanente. Questa Commissione permanente stabilisce di volta in volta quali sono i settori sui quali intervenire per mantenere i codici esistenti, oppure per elaborarne di nuovi. Attraverso quella che in Francia si chiama una legge organica il materiale raccolto da queste Commissioni entra a ricomporre questi codici, che sono continuamente oggetto di un'operazione di codificazione. Per questo motivo si parla di « codificazione a diritto costante ».

Questa esperienza è forse tra le più interessanti, perché, messa a regime, potrebbe assicurare quel tipo di risultato che ho cercato di richiamare quando parlavo della semplificazione. Si può anche ricorrere a singole Commissioni. L'importante, però, è avere degli organi che siano deputati a questo scopo e creare all'interno delle amministrazioni di settore l'abitudine a studiare le norme che le riguardano e a mantenerle.

Sulla semplificazione amministrativa si potrebbe aggiungere un altro elemento. La semplificazione amministrativa è intervenuta finora — a partire dalla legge n. 537 del 1993, la finanziaria del Governo Ciampi, la prima nella quale si introdus-

sero procedure di semplificazione — soprattutto sugli organi, sulle procedure e sulla riduzione dei tempi per provvedervi. Questo approccio è utilissimo, ma rischia di non tener conto del ruolo del procedimento amministrativo e di trascurare la vera ragione per la quale appare sempre difficile semplificare. Tale ragione va identificata nell'emersione di interessi pubblici e privati che è difficile comporre fra di loro.

Massimo Severo Giannini diceva che lo scopo del procedimento amministrativo è quello di favorire l'emersione di tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati. Questo vale per gli interessi privati, ma anche e soprattutto per gli interessi pubblici, che sono diversi e non si riducono soltanto a quello di cui è portatrice l'amministrazione procedente. Normalmente, l'interesse di cui l'amministrazione procedente è titolare viene chiamato interesse primario. Gli altri interessi pubblici che emergono sono chiamati interessi secondari.

La costruzione di un'opera pubblica — un ponte, una strada, una scuola — realizza, per esempio, l'interesse primario all'infrastrutturazione del Paese, ma anche l'interesse al miglioramento dei rapporti economici, che è l'interesse secondario perseguito, l'interesse all'occupazione e al lavoro, altro interesse secondario, l'interesse alla diffusione dell'istruzione, se si tratta di una scuola, e incrocia una serie di altri possibili interessi pubblici, come l'interesse ambientale, l'interesse sanitario, l'interesse archeologico, storico, paesaggistico, urbanistico o addirittura quello legato alla difesa militare o all'ordine pubblico, se riguarda zone, per esempio, che hanno una disciplina di questo genere. Questi interessi nel nostro ordinamento sono ora normalmente affidati ad amministrazioni diverse, perché rientrano nella competenza di diverse amministrazioni. Deriva da ciò il pluralismo delle amministrazioni chiamate a intervenire nel procedimento.

Questi interessi sono talvolta cospiranti, cioè vanno nello stesso senso, verso lo stesso obiettivo, ma talvolta sono o possono essere antagonisti, almeno potenzial-

mente, nel senso che possono agire come limite al raggiungimento dell'obiettivo che sta alla base dell'intervento. Io posso progettare una scuola, ma, se la scuola ha un impatto ambientale non positivo, questo diventa un interesse che limita l'altro, che confligge ed è antagonista.

Il pluralismo degli interessi e la diversità degli obiettivi con essi perseguiti genera, come proprie conseguenze, il pluralismo delle amministrazioni e dei soggetti interessati, nonché il pluralismo delle norme che li prevedono e che ne disciplinano l'esercizio. Ciascuno di questi interessi ha a sua volta una disciplina di settore che ci indica come procedere. Vi è poi la necessità che la legge stabilisca la sequenza attraverso la quale devono manifestarsi le forme di tutela dei diversi interessi. È il principio di legalità formale, quello che ci dice qual è il tipo di procedimento attraverso cui un dato obiettivo deve essere realizzato. Vi è la necessità, infine, di provvedere a una loro composizione affinché l'interesse primario possa essere realizzato. Se gli interessi non si compongono, l'interesse primario non si può realizzare.

In linea generale tutti gli interessi pubblici agiscono sia positivamente, perché indicano un obiettivo funzionale — anche l'interesse ambientale può essere perseguito con un Piano ambientale — sia come limite alla realizzazione dell'interesse per cui si procede, come nell'esempio che ho fatto prima. Tuttavia, tale fenomeno acquista un connotato specifico per alcuni interessi che in linea generale agiscono come limite per la realizzazione di altri interessi pubblici, quali l'interesse ambientale, l'interesse paesaggistico-territoriale, l'interesse alla salute, nonché, a determinate condizioni, quello legato, per esempio, all'ordine e alla sicurezza pubblica.

Un esempio di ciò si ha nella legge n. 241 del 1990, che prevede una serie di strumenti di semplificazione e verifiche tecniche, ma esclude che questi strumenti di semplificazione possano essere utilizzati quando ci sono valutazioni che riguardino interessi sanitari e ambientali. La circostanza che questi interessi siano affidati

normalmente a soggetti diversi dall'amministrazione precedente spiega perché il luogo della loro emersione e della loro composizione sia identificato nel procedimento, perché nel procedimento tali interessi si manifestano. Questo spiega perché la semplificazione amministrativa assuma spesso il volto della semplificazione procedimentale e della riduzione delle fasi e dei tempi.

Questo modo di procedere, però, rischia di non aggredire il problema, perché non ci dice, se non in via impeditiva e negativa, secondo quali regole sostanziali il conflitto di interessi era sorto. C'è in sostanza una concorrenza procedimentale di questi interessi, ma non un criterio sostanziale che ci indichi qual è il modo di risolvere questo conflitto.

Pensate, per esempio, a quello che avviene nella Conferenza dei servizi. Tutti questi interessi sono rappresentati dalle amministrazioni che fanno parte della Conferenza di servizi. Poi, però, questi interessi dentro la Conferenza come si compongono? Ricorderete che c'era stata una disposizione, introdotta nella legge n. 241 del 1990, la quale disponeva che si decidesse a maggioranza. Questa norma è stata abrogata. La composizione rimane affidata alla buona volontà dei soggetti presenti ed è aperta a tutte le difficoltà. Questo porta sul piano concreto al fatto che i verbali delle Conferenze dei servizi siano lunghissimi e pieni di prescrizioni e che molto spesso queste prescrizioni siano oscure proprio perché non è chiaro il criterio di composizione degli interessi.

Occorre allora, e questa potrebbe essere una novità, anche se suppone una politica forte che sappia compiere scelte radicali, regolare e graduare i diversi interessi pubblici, allo scopo di rendere più agevole la loro composizione. Questa regolazione può, peraltro, essere non permanente, ma temporanea e legata alle esigenze del Paese in un determinato momento storico. Si può stabilire, cioè, che in un dato momento storico gli interessi fondamentali sono due o tre, per esempio quello all'infrastrutturazione. Alla luce di

ciò si può cominciare a stabilire un principio di contemperamento di questi interessi.

Alla regolazione per legge degli interessi potrà, almeno logicamente, fare seguito la concentrazione in un'unica sede amministrativa della valutazione degli interessi. In merito esprimo una considerazione di tipo esperienziale: fino a quando ci sarà un Ministero che procede e un altro che ha, anche giustamente, talvolta, un onere di interdizione, è chiaro che comporre questa situazione diventerà più difficile. L'idea dovrebbe essere quella che, se c'è la capacità di regolare gli interessi con alcune indicazioni legislative, tutto il *know-how* di chi deve provvedere e di chi deve eventualmente impedire vada dentro la stessa struttura amministrativa, perché quello sia l'unico centro decisionale. Diversamente, avremo sempre interessi antagonisti, rappresentati anche plasticamente nell'organizzazione amministrativa, con amministrazioni che trovano la propria ragion d'essere nell'essere antagoniste.

Alla regolazione per legge degli interessi potrà, almeno logicamente, far seguito la concentrazione in una sede amministrativa unica della valutazione degli interessi in questione, o quantomeno la predisposizione in questa sede di tutte le conoscenze tecniche per effettuare la ponderazione degli interessi coinvolti. Da una parte, si eviterebbe che alcune amministrazioni possano essere percepite come amministrazioni puramente interdittive e, dall'altra, si farebbe in modo che, sin dal suo manifestarsi, l'interesse primario sia conformato dalla presenza di altri interessi secondari.

Questo tipo di semplificazione, che io definirei di tipo sostanziale, potrà favorire e rendere più stabile la semplificazione procedimentale. Un modo di procedere del genere può costituire forse un elemento che stimola anche il processo di decisione politica, perché una graduazione sostanziale suppone scelte politiche di più ampio respiro, la cui assenza sta alla base della crisi.

Vorrei, da ultimo, richiamare, con riferimento anche alle questioni concrete che questo problema pone, la questione del regime degli appalti. Questo è un caso tipico in cui, nonostante la codificazione del Codice degli appalti, si è di fronte a casi di instabilità legislativa e di inflazione normativa. Si tratta di un'esperienza richiamata nel citato Rapporto del Comitato per la legislazione ove viene indicata proprio come un caso tipico di instabilità legislativa.

In un articolo apparso su *Il Sole 24 Ore* poco prima della pausa natalizia si registrava il fatto che il Codice degli appalti fosse stato modificato 44 volte nei suoi sette anni di vita. Questo comporta che soltanto il 42 per cento degli articoli originali conserva il testo originario. Dal 2011 al 2012, solo in questi pochi anni — il Codice è del 2006, come sapete — vi sono stati 9 interventi normativi, che hanno provocato la modificazione di 109 disposizioni del Codice. Le ragioni sono diversissime. Alcune sono nell'ordinamento europeo, ma alcune sono tutte interne, perché i diversi Governi succedutisi hanno talvolta voluto sottolineare un aspetto, talvolta un altro.

Alla base dell'inflazione normativa sta forse anche il modo con cui noi affrontiamo la questione, con riferimento al nostro Paese. Io ho cercato di capire come la questione viene regolata anche in Paesi che hanno esperienze contermini alle nostre.

Voi sapete che il Codice degli appalti è un codice che nasce dalla recezione di due direttive comunitarie, una sugli appalti di lavori e l'altra sugli appalti di servizi. Il nostro Codice percepisce le direttive comunitarie con 257 norme. Nel 2010 viene varato il Regolamento per i lavori pubblici, che predispone 359 norme. Nel complesso la materia è regolata, quindi, da 616 norme, che contengono a loro volta più di mille disposizioni, perché alcune norme ovviamente hanno molte disposizioni al loro interno.

Vediamo ora come le due direttive sono state recepite, secondo informazioni che ci ha fornito la biblioteca della Camera, nelle

esperienze straniere dei Paesi vicini. In Francia la recezione delle due direttive è avvenuta con 295 articoli. In Germania è avvenuta con 34 articoli e 5 allegati, più 28 articoli per la seconda direttiva. Nel Regno Unito è avvenuta con 48 articoli e 4 allegati per la prima direttiva e con 49 articoli e 7 allegati per la seconda. In Spagna è avvenuta con 121 articoli, 18 disposizioni aggiuntive e transitorie e 12 allegati e, per la seconda direttiva, con 320 articoli e 56 disposizioni aggiuntive, transitorie e abrogative.

Come vedete, c'è una situazione piuttosto diversa. I Paesi anglosassoni e la Germania hanno utilizzato un criterio più essenziale. I Paesi latini hanno usato una quantità di norme superiore. Noi abbiamo il *record* fra tutti i Paesi latini per avere utilizzato la maggiore quantità di norme.

Questo a che cosa si deve? Probabilmente, se andate ad aprire il Codice, notate che la quantità di disposizioni generali non è rilevante. Sono moltissime, invece, le disposizioni puntuali, nel tentativo di fotografare qualunque tipo di situazione, perché ogni situazione deve essere prevista normativamente.

La situazione cui ci si trova di fronte adesso è quella che si prospetta con riguardo alla recezione di tre nuove direttive. Il rischio potrebbe essere quello di complicare ulteriormente, senza sfruttare l'occasione per una revisione del Codice degli appalti, che potrebbe essere riorganizzato per settori ordinari, settori speciali e concessioni. La legge che deve prevedere gli strumenti di recezione potrebbe anche prevedere norme di semplificazione volte alla riduzione dello *stock* normativo già presente nel Codice degli appalti, che è in parte una delle cause vere del grande contenzioso che esiste nella materia degli appalti e delle aggiudicazioni.

Da questo punto di vista la questione è rilevante, perché oggi nel dibattito politico e nel dibattito giornalistico spesso il problema viene rivisto negli strumenti processuali. Il problema non sta negli strumenti processuali, perché gli strumenti processuali hanno fatto la loro parte oggi attraverso i riti speciali, quelli che si

applicano agli appalti. Nel giro di un anno e mezzo o due si perviene alla definizione di due gradi di giudizio e, quindi, alla definizione finale del giudizio. Addirittura la presenza di decisioni in forma semplificata e di sentenze che vengono adottate quando si è investiti dalle sospensive indica che questa materia, proprio sul piano processuale, è disciplinata in modo adeguato. È l'eccesso di norme sul piano sostanziale che, aumentando la conflittualità e la possibilità di interpretazioni contrastanti, provoca a sua volta questo tipo di conseguenza.

Da questo punto di vista, quindi, si potrebbero prendere le mosse dal recepimento di queste tre direttive per proporre anche una semplificazione del Codice degli appalti, prevedendo, per esempio, non più di 50 norme, e del relativo regolamento. Si potrebbe attuare un'operazione di questo genere.

Sempre sulla materia degli appalti si potrebbe poi introdurre una nuova semplificazione che riguarderebbe, in questo caso, almeno in parte, anche il contenzioso. Io presiedo la V Sezione del Consiglio di Stato, che si occupa di tutto il contenzioso di regioni, province e comuni e che vede buona parte degli appalti di lavori e di servizi riguardanti i comuni. Se si guardano queste controversie, si vede che ce n'è un numero cospicuo di tipo tecnico. Sono controversie che riguardano, per esempio, la cosiddetta anomalia dell'offerta, oppure la progettazione. Si tratta di capire se un progetto è esecutivo o non è esecutivo, se è cantierabile o non cantierabile. Per esempio, il bando prevede che il progetto debba essere cantierabile ai fini dell'aggiudicazione. Tutte queste situazioni possono ridondare in esclusioni.

Queste indicazioni sono spesso di carattere tecnico e, quindi, suppongono, per essere accertate in giudizio, l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio, non in tutti i casi, ma in molti. Se si parla di semplificazione di carattere processuale, si potrebbe recuperare quell'indicazione a favore degli strumenti alternativi alla giurisdizione che viene spesso fatta, ma non altrettanto spesso praticata, per cercare di

istituire un soggetto, un'istanza indipendente di fronte alla quale portare innanzitutto le questioni tecniche. C'è l'aggiudicazione. Essa viene impugnata e portata davanti a un'istanza tecnica indipendente, che può essere l'Autorità dei contratti o un'altra autorità, la quale, senza procedure formali, deve emettere entro un tempo limitato, due o tre mesi, la propria decisione definitiva.

A questo punto ci sarebbe il vantaggio di avere già nella sede tecnica la possibilità di esaminare le questioni tecniche in modo diretto, senza ricorrere a consulenze esterne, e anche di trovare le soluzioni opportune. L'eventuale deliberato di questa Commissione potrebbe essere impugnato davanti al giudice solo per motivi di diritto, non più solo per motivi tecnici. Questo potrebbe portare a una semplificazione. Si potrebbe anche prevedere, per esempio, una sanzione pecuniaria per chi impugna e poi ha un esito negativo, in questo modo allungando i tempi dell'opera.

Si potrebbero, quindi, ottenere risultati che dislocano diversamente il sistema della decisione, secondo un'indicazione ormai presente in tutte le democrazie occidentali, cioè la necessità di avere un'istanza anche alternativa alla giurisdizione che non escluda il ricorso alla giurisdizione, ma lo confini entro determinati limiti e che potrebbe avere un tempo ancora inferiore.

Le semplificazioni sarebbero, quindi, non soltanto sostanziali, ma anche effettivamente procedurali e potrebbero riguardare argomenti specifici. Se si riuscissero a enucleare tre o quattro aree in cui fare questa semplificazione, forse si darebbe un contributo alla causa della semplificazione in generale.

PRESIDENTE. Grazie, professore. Apriamo ora la discussione con i colleghi. È proprio il caso di dire che lei ci ha portato all'attenzione una quantità di motivazioni culturali, sociologiche e politiche che rendono questa tela di Penelope sempre più impenetrabile. Tuttavia, la presa di coscienza è una condizione essenziale. Il

problema è se riusciamo a smontare le tante furbizie che hanno finito, nella dimensione domestica, per implementare il processo legislativo ai fini della difesa di interessi di parte, operazione non semplice. Mentre mettiamo in conto il tema del diritto globale come una delle condizioni della visione globale del mondo, la questione della situazione particolare, che lei ha anche dimostrato nell'attuazione da parte dei Paesi latini con riferimento alle direttive comunitarie, indica che c'è qualcosa che non quadra.

Io penso che, pur rendendoci conto che siamo di fronte a un compito immane, dobbiamo compiere lo sforzo fino in fondo, nella consapevolezza che il nostro Paese è andato scivolando verso una china sempre più pericolosa su queste materie, come dimostrano anche le vicende di queste ultime settimane.

Grazie, professore. Confesso che quest'audizione è stata pari alle attese che aveva suscitato e che ha suggerito l'impressione di una competenza e di una qualità di riflessione che mi sembrano poter essere colte come premesse al discorso di carattere complessivo.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MINO TARICCO. Anch'io ringrazio per lo sguardo d'insieme che ci è stato fornito, sicuramente molto illuminante per un verso e molto stimolante per un altro. Sarà utile per una riflessione più approfondita sulla posta in gioco e sulle condizioni entro le quali condurre la sfida che abbiamo accettato entrando in questa Commissione, forse non cogliendola con sufficiente consapevolezza fin dall'inizio.

Le questioni che lei ha posto e anche le riflessioni sulle possibili modalità con cui procedere ad affrontare questo tema mi hanno colpito molto. Pongo una domanda, alla luce della sua esperienza, alla sua riflessione. Mi piacerebbe avere una sua opinione.

A me pare che molta della complessità che noi ci troviamo ad affrontare e che ha minato anche tutti i percorsi già tentati e

avviati in questi anni verso la semplificazione, sia la difficoltà di comporre alcune delle questioni cui lei prima faceva riferimento. Da una parte, c'è l'esistenza, in moltissimi casi, di una molteplicità di interessi non dico contrapposti, ma confliggenti o difficilmente componibili, che si risolveva rimandando ad altra sede e ad altri strumenti, a cascata. Dall'altra parte, c'è un susseguirsi di tutele di interessi ciascuno dei quali recuperava, *a posteriori*, sulle normative che avevano squilibrato, dal proprio punto di vista nei confronti di altri, la composizione complessiva degli interessi.

Io credo che il passaggio a codici che mettano insieme gli elementi e che necessariamente facciano « emergere » questo tipo di situazione sia obbligato. Quando si fa questa operazione, nell'esperienza del nostro Paese, la paura che c'è sempre, e che è molto forte, è che una codificazione che faccia contestualmente anche manutenzione e ammodernamento in realtà rimetta per l'ennesima volta in gioco la partita degli interessi.

Immaginare un percorso nel quale noi andiamo a fare delle codificazioni a diritto costante, in cui si compone solo il quadro senza mettere le mani sulla competizione tra gli interessi, rimandando poi a un'operazione di manutenzione seguente la giusta ricerca di una composizione di interessi, non potrebbe essere un percorso che ci permetta di mettere mano, con le dovute condizioni, a un'operazione di semplificazione di questo genere?

Svolgo una seconda brevissima considerazione. Lei ha fatto un riferimento molto interessante all'evenienza che in molti casi la complessità delle norme è legata al fatto che si legifera in modo quasi sempre troppo puntuale e non per principi. È immaginabile, per esempio, e che tipo di ripercussioni potrebbe avere sul nostro tipo di legislazione, a questo punto, fare un passo indietro, per esempio per quanto riguarda il recepimento delle tre direttive comunitarie, su tutto l'impianto complessivo?

Io trovo sempre molto facile fare passi avanti. Passare da una legislazione per

principio a una legislazione puntuale non è un problema, ma tornare indietro da una legislazione puntuale a una per principi credo sia un'operazione che ha una complessità di fondo. Mi piacerebbe capire sul punto quale è la sua lettura di questo tipo di questione.

Grazie.

ROSA MARIA DI GIORGI. Grazie. Io mi unisco al coro dei presenti, perché questa relazione è stata di particolare interesse. Sono stata molto colpita dall'impianto e anche dall'esplicitazione dei problemi più significativi con cui ci troviamo a confrontarci quotidianamente. Mi riferisco a chi ha avuto esperienze amministrative e a chi ora si pone nella condizione di provare a trovare qualche soluzione in un contesto di questa complessità. Tale complessità a volte ci sembra inattaccabile. Ci sembra di non riuscire a trovare il sentiero da percorrere per provare a introdurre un cambiamento.

I tentativi ci sono stati. Lei li ha elencati e anche nelle altre audizioni li abbiamo sentiti. Per esperienza personale ciascuno di noi probabilmente si è confrontato negli anni con questi tentativi. Abbiamo visto che probabilmente è proprio un fatto generale di cultura, di cultura giuridica e di cultura di coloro che hanno responsabilità non soltanto politica, ma anche all'interno delle amministrazioni.

Io credo che non tutti, ovviamente, ma una buona parte dei ministri e dei sottosegretari che si approcciano all'esperienza di governo abbiano immediatamente colto il tema centrale, che è sentito dai cittadini e percepito da tutti i soggetti sociali e dalle organizzazioni e, quindi, evidentemente, anche da chi assume responsabilità.

Io credo che in quel momento si giochi subito lo scontro con la struttura. Quando lei parla di codificazione, e tutti siamo d'accordo su questo, questa può essere la prima via. È la prima via, ma perché non viene percorsa? Soltanto perché non c'è una norma di base che qualsiasi Governo può emanare?

Questa è una domanda, anche se banale. Il nuovo Governo si insedia ed entro sei mesi, settore per settore, tutti i ministeri, all'interno di qualsiasi settore, emanano un proprio codice. Questo si può dire? È devastante dirlo? È impossibile? A volte noi semplifichiamo le soluzioni, perché siamo in contesti talmente complessi che corriamo il rischio di fare come Alice nel paese delle meraviglie: arrivo io e cambio tutto.

C'è una complessità di fondo che evidentemente non sfugge e che non mi sfugge. Forse, però, e pongo il nostro problema, se siamo qui a cercare di trovare una soluzione, nel testo che, Presidente Tabacci, vorremmo provare a definire, dovremmo introdurre anche elementi temporali molto precisi e stringenti che sfidino il complesso di soggetti che avrebbero la responsabilità in questo senso, ma che sono preda di una cultura che non conduce a questo obiettivo.

Naturalmente, non mi sfuggono nemmeno gli altri problemi, che sono quelli della convenienza ad avere un dato tipo di produzione normativa e anche della convenienza alla non manutenzione della norma. È evidente, ci sono problemi di natura politica e lobbistica. Ci sono tante questioni che sono centrali e che diventano il cuore dei nostri problemi.

Io vorrei capire se, secondo lei, in modo molto immediato e anche con le esigenze attuali — il presidente gliel'avrà detto — noi possiamo puntare a produrre un atto normativo. Vorremmo che tale atto fosse efficace, ma anche che non rimanesse una bella proposta che è stata avanzata in questa legislatura, la diciassettesima, ma che poi non produce granché, perché esiste questa cultura di fondo.

Come attacchiamo questa cultura di fondo? Esiste un modo, una norma, una possibilità, producendo noi una norma di un dato tipo, che consenta di intaccare questo grande tema? Conosciamo tutte le tecniche, abbiamo gli strumenti di qualsiasi natura, anche informatica, che consentono di fare piuttosto rapidamente questo tipo di lavoro, questa ricognizione e, quindi, di giungere in modo molto efficace

a soluzioni urgenti in tempi brevissimi. Se questo non viene fatto, noi dobbiamo trovare un modo per sbloccare la situazione. Non so se sia possibile.

FABIO LAVAGNO. Grazie, presidente. Molto brevemente, mi unisco al coro dei ringraziamenti, che in questo caso credo sia del tutto non formale. È stata definita all'altezza delle aspettative, ma io direi che l'audizione è stata forse al di sopra delle aspettative.

Uscendo dal carattere psicologico definito dal primo intervento a commento del Presidente Tabacci, io direi che effettivamente siamo in una situazione assolutamente complessa, per come è stata descritta, dal punto di vista culturale e degli interessi. Bisognerebbe capire se vengono prima gli uni o gli altri, se vengono prima gli aspetti culturali o gli interessi, o se i due vanno in maniera solidale a braccetto e creano la difficoltà rappresentata dal collega Taricco. È molto più difficile tornare indietro piuttosto che procedere in avanti. Mi trovo perfettamente d'accordo e do per assodato e condiviso quanto affermato precedentemente negli interventi dei colleghi.

Io credo che noi dobbiamo uscire da un unanimità che, in buona sostanza, dichiariamo, a seconda dei ruoli e delle funzioni che ricopriamo, rispetto alla tematica della semplificazione e della codificazione e della necessità di una percezione di una pratica migliore della produzione normativa. Credo che nessuno di noi dica il contrario rispetto a questo, ma ci scontriamo, da un lato, con la pratica che noi stessi poniamo in essere e, dall'altro, con una percezione che è forse peggiorativa rispetto alla pratica stessa che noi produciamo.

Noi abbiamo fatto queste dichiarazioni adesso, ma le hanno fatte anche i nostri predecessori. Io vorrei evitare che le facessero i nostri successori. Credo che questo sia l'obiettivo, l'intento, l'ambizione che il nostro impegno ha in una Commissione di questo tipo e con gli obiettivi fissati e concordati con la presidenza.

Puntualmente vorrei fare solo una domanda, che stava alla fine, quasi in conclusione rispetto alla sua relazione. Dando per assodata la relazione generale, chiedo l'indicazione di quel sentiero, di quella via con cui si esce da questa situazione.

Io credo che sbaglieremmo, e lo dico molto spesso, nel voler affrontare l'intero *corpus* normativo. Lei sostiene che dovremmo individuare, se ho capito bene — per questo volevo puntualizzare: essendo in conclusione, la considerazione era stata lasciata un po' tra le righe — alcune aree di intervento. Vorrei capire quali sono queste aree di intervento.

Il presidente è testimone, come i colleghi, che, a mio avviso, forse varrebbe la pena di individuare alcune aree prioritarie di intervento. Vorrei capire dalle sue parole se queste aree sono di natura tematica o procedurale. Per me pari sono. Io temo che l'obiettivo immane che ci poniamo, immane per le ragioni che abbiamo esposto, rischi di diventare una mera aspettativa personale proiettata, per quello che riusciamo, all'esterno, ma che poi si concretizza in poco, se non la identifichiamo in alcune aree campione, in alcuni luoghi, che possono essere fisici e teorici, che possano essere proiettati come buona pratica anche su altri aspetti.

Volevo semplicemente capire se il sentiero cui si faceva riferimento e che coglievo dalle sue parole sia di tipo procedurale oppure di tipo tematico. Io propenderei per la seconda ipotesi, in base anche alle priorità che in questo momento il Paese ha, ma sono aperto ovviamente ad altre considerazioni.

PRESIDENTE. Grazie. Come lei ha visto, professore, i colleghi l'hanno candidata a concorrere a scrivere non solo il documento finale, ma anche il testo successivo su cui la Commissione intende impegnarsi. Se vuole intanto cogliere questi spunti, gliene siamo grati.

Do la parola al nostro ospite per la replica.

ALESSANDRO PAJNO, Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato. Non vorrei

avere suscitato un eccesso di aspettative, perché anche questo porta a una delusione certa. Bisogna mantenersi nel realismo.

Io ringrazio tutti voi per le considerazioni che avete svolto e per lo spirito con cui avete accolto le mie riflessioni. Naturalmente, è quasi banale dirlo, la situazione è complessa. In realtà, nella vicenda che noi stiamo esaminando concorrono tanti fattori, culturali, storici e legati al rapporto fra i poteri dello Stato, nonché ai rapporti reali all'interno dell'economia e delle *lobby* che sono state ricordate.

Ci sono molte questioni che io stesso non ho ricordato. Non abbiamo parlato, per esempio, se non per un accenno assolutamente fuggevole, della questione della moltiplicazione del sistema delle fonti, del sistema regionale. Anche questo è un elemento di complicazione.

D'altra parte, bisogna anche rendersi conto che non ci sono vie che non abbiano controindicazioni. In questo bisogna essere concreti, laici. Non ci sono vie miracolose per queste questioni. Ognuna ha anche una sua possibile conseguenza negativa.

Vi faccio un esempio. Negli anni precedenti si fece, secondo me giustamente, una battaglia a favore del regolamento. In sostanza, la legge spesso era troppo rigida e, quindi, per modificare profili che non avevano la necessità di essere fissati con norme troppo rigide, bastava la norma regolamentare, secondo un'esperienza che, per esempio, in Francia è molto diffusa.

Questa è una via opportuna, ma ha due presupposti e presenta anch'essa alcuni rischi. Occorre in primo luogo che questi regolamenti siano fatti in modo adeguato e non siano semplicemente il frutto della struttura ministeriale che li propone. Inoltre, per esempio, la norma regolamentare è una norma che può essere annullata in sede giurisdizionale e che, quindi, può rischiare, sotto determinate condizioni, di aumentare il contenzioso ordinario, mentre per la legge occorre sollevare la questione di costituzionalità.

Non ci sono, dunque, vie che non abbiano controindicazioni. Noi dobbiamo, secondo me, scegliere quelle che in questo momento ne offrono meno delle altre, con

la consapevolezza che poi ci saranno anche rischi e difficoltà che si correranno.

Quanto ai fattori culturali o sociali, noi non possiamo governarli. Anche qui porto un esempio concreto. In materia di semplificazioni che riguardano l'attività urbanistica ed edilizia tante volte si è cercato di semplificare, ma qual è una delle difficoltà obiettive? È l'inaccettabilità sul piano sociale, o su altri piani, della conseguenza della certificazione dell'attività che viene posta con l'inganno. Lo vedo anche nella giurisprudenza. Si dice, per esempio, che la DIA o la SCIA vanno presentate entro un dato periodo di tempo. Dopodiché, però, l'amministrazione ha sempre il potere in autotutela di intervenire in seguito. Questo è un rimedio necessario a fronte di abusi, ma lo strumento contraddice la regola che si era scelto di adottare.

Da questo punto di vista, quindi, le contraddizioni ci sono. Esiste anche la preoccupazione per l'intervento del giudice penale. Molto spesso l'amministrazione vuole avere il documento e non le basta il silenzio, perché è preoccupata del fatto che poi, se non c'è il documento, si possa aprire un procedimento.

Tutte queste questioni, che sono questioni esterne, che non riguardano in senso proprio il problema della semplificazione, alla fine condizionano questo aspetto. Di ciò dobbiamo tener conto ed entro alcuni limiti dobbiamo accettarlo, perché si può cercare di predisporre qualche rimedio, ma poi il processo di cambiamento è culturale.

Detto questo, cerco di rispondere alle indicazioni che sono emerse. Io credo che la concordanza che mi pare di registrare sul fenomeno della codificazione vada ripresa. Noi avevamo avuto nell'ordinamento italiano anche alcune esperienze positive. Quando si introdusse il dibattito sulla semplificazione, tale dibattito fu seguito poi da alcune leggi di semplificazione che avrebbero dovuto indicare i procedimenti da semplificare per settore. È un po' l'idea della programmazione dell'attività di semplificazione. Queste leggi di semplificazione si arricchirono di alcuni stru-

menti, che furono prima i cosiddetti testi unici misti e poi le codificazioni per settore. In quel caso si predisposero alcuni strumenti generali che ciascun Governo riempiva di volta in volta con altri.

Questa esperienza si può anche riprendere. Si può scegliere quale strumento adottare. I testi unici misti si chiamano così perché mettevano insieme norme legislative e regolamentari, precisando, però, la natura della norma nel corpo del testo. Il testo era fatto nel modo seguente: c'era la disposizione, ma, se era legislativa, l'accompagnava una L, se era regolamentare, l'accompagnava una R. Questo consentiva di identificare il livello della norma e la sede eventuale in cui essa poteva essere aggredita, quella del giudizio ordinario per il regolamento e quella del giudizio costituzionale per la legge.

Quanto ai codici di settore, in quel caso si fece anche un'esperienza molto interessante, perché fu previsto che se ne occupassero alcune Commissioni istituite presso il Consiglio di Stato con la partecipazione di esperti esterni. Sono trascorsi tredici anni dall'emanazione del Testo unico in materia di espropriazione e del Testo unico dell'edilizia. Questa esperienza potrebbe essere ripresa, perché potrebbe portare a un contributo comune.

Io immagino che, se si istituissero Commissioni, dentro o fuori dal Consiglio di Stato, ma aperte all'apporto di esperti esterni e di funzionari parlamentari particolarmente esperti nel settore, noi faremmo una duplice operazione. Per un verso, avremmo, entro un tempo ragionevole, la possibilità di avere un prodotto definito, purché sia esattamente identificato. Per un altro, si porterebbe un effetto virtuoso all'interno dell'amministrazione, perché si produrrebbe nuovamente questo luogo di attenzione alla qualità della legislazione. Da questo punto di vista, quindi, questa è un'esperienza che, secondo me, può essere fatta.

Quanto al passo indietro cui si faceva riferimento, quello è un passo indietro difficile. Io direi, prima di fare il passo

indietro su ciò che esiste, di fare il passo indietro su ciò che ancora non è stato fatto, per le nuove leggi del futuro.

Il problema è che noi tutti — anch'io ho fatto esperienza di governo e so bene come funzionano queste cose — agiamo quasi sempre sul piano dell'emergenza. L'emergenza è la condizione ordinaria. La verità è che, se si vuole semplificare, bisogna distinguere due piani. Il piano dell'emergenza deve essere legato a circostanze vere e non alle esigenze del singolo ministro o della singola amministrazione o del fatto che scade una norma. In relazione a queste realtà si possono predisporre interventi diversi.

Si può tentare adesso di iniziare a legiferare per principi. In ciò è il Parlamento che deve aiutare il Governo. Diciamolo con franchezza. Non è il Governo che può aiutare il Parlamento, perché il Governo si fa carico di tutte le esigenze che vengono dalle burocrazie e che talvolta sono anche comprensibili. Il « Milleproroghe » è uno degli esempi tipici di questo fenomeno. C'è una quantità industriale di termini che scadono e che devono essere all'improvviso rinnovati.

È il Parlamento che deve cercare di ricondurre a ordine questo tipo di indicazioni. Il passo indietro, però, secondo me, è possibile. Riprendo l'esempio che ho fatto sugli appalti. Se una legge intervenisse per stabilire che recepiamo le nuove direttive, ma anche che proviamo a semplificarle secondo i criteri indicati, probabilmente il decreto legislativo che verrebbe emanato avrebbe un'altra portata. Si potrebbe utilizzare l'esperienza che ormai esiste e che si è formata su una giurisprudenza dal 1996 a oggi. Questa giurisprudenza consente di identificare quali sono i punti di crisi di quel tipo di visione.

Secondo me, con fatica il passo indietro si può fare, ma bisogna avere l'orizzonte per farlo. Questi passi indietro si possono fare se c'è un orizzonte temporale che consente non solo di progettare l'iniziativa, ma anche di vederne un inizio di realizzazione.

Quanto al secondo profilo che era emerso, quello che riguardava la questione

dell'agire per dimensione procedurale oppure per aree tematiche, penso anch'io che i procedimenti vadano stabiliti in generale, ma che occorra identificare alcuni settori su cui possiamo intervenire e che possano anche essere misurati. Gli altri ci possono, infatti, chiedere qual è la qualità dell'intervento che noi abbiamo fatto e allora possiamo portare un obiettivo. Io sono a favore di questa prospettiva tematica all'interno di un Piano, di un progetto generale che veda di mettere insieme tutto.

La verità è che quest'operazione non si può fare se, nello stesso tempo, non si cerca di modificare anche la qualità dell'amministrazione. L'amministrazione, non solo statale, ma anche regionale e locale — pensate ormai alle fonti regionali — ha un ruolo determinante. Questo ruolo può essere molto positivo se l'amministrazione porta una quantità di esperienza e anche di soluzioni tecniche. Può avere un ruolo non positivo, invece, se mira a conservare soltanto una situazione che si è formata.

Io penso soprattutto che l'amministrazione spesso non abbia la cultura della manutenzione delle proprie norme. Magari ci sono le persone, all'interno dei singoli ministeri, che hanno la memoria storica delle grandi questioni o della successione delle norme, ma non c'è una struttura, un ufficio, un'organizzazione che curi queste questioni. La predisposizione di testi unici e di codici potrebbe essere accompagnata anche da una riforma dell'organizzazione che produca assetti compatibili con questa esigenza e che la migliori.

Per il resto, e con questo concludo, io penso che il compito sia difficile, ma che qualcosa si possa fare, soprattutto se gli obiettivi vengono limitati e identificati, anziché essere generali. Noi dobbiamo avere un quadro strategico generale, ma poi gli obiettivi devono essere puntuali. Questo, d'altra parte, corrisponde a un'esigenza democratica, che è quella di essere misurati su tali obiettivi. Se noi abbiamo obiettivi vastissimi, spesso rischiamo di non attuarli e di rendere anche il riscontro difficile e non adeguato.

PRESIDENTE. Professore, mi pare che sia stata una seduta molto positiva. Come Commissione, noi immaginiamo di intrattenere con lei nelle prossime settimane un rapporto utile a questo lavoro comune.

L'esperienza mia e dei colleghi dice che il peggioramento della produzione legislativa — in questo senso c'è anche una sorta di autocritica — è direttamente proporzionale al peggioramento della massa della qualità emendativa. Il protagonismo parlamentare si afferma non nell'indicazione di principi, ma nell'enucleazione di aspetti particolari sempre più minuti che sono espressione di interessi particolari. Questo è il punto.

Se lei va a esaminare — io non ho gli strumenti per farlo, ma il Servizio Studi, sia quello della Camera, sia quello del Senato, potrebbe esserne testimone — e a fare un'analisi della massa emendativa, vedrà che non è solo un problema di quantità, ma anche di qualità.

In ciò si capisce di che cosa stiamo parlando. Quando lei dice che il Parlamento deve aiutare il Governo, svolge una

considerazione che in un sistema parlamentare dovrebbe essere *in re ipsa*, cioè nella cosa stessa. In realtà, purtroppo, le cose non stanno così. C'è anche una crisi delle Istituzioni parlamentari di tutta evidenza, ragion per cui voi capite quale obiettivo ci siamo dati. A mano a mano che si va avanti, si capisce che abbiamo assunto un grosso compito, ma cercheremo alla fine di dare a noi stessi le spiegazioni utili.

Grazie, professor Pajno. Credo che ci sentiremo presto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 19 giugno 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



17STC0004280