

Prof. Alessandro Natalini

Professore Ordinario di Scienza Politica nella Università Lumsa

Direttore del Centro di Ricerca Leopoldo Elia

Comitati per la legislazione di Camera e Senato

Indagine conoscitiva congiunta sui profili critici della produzione
normativa e proposte per il miglioramento della qualità della
legislazione

Memoria per l'audizione

Roma, 1 luglio 2024

Premessa

Sono molto onorato di essere audito dai due Comitati per la legislazione nell'ambito della indagine conoscitiva sulla qualità della legislazione. Non è sicuramente un tema nuovo nel dibattito parlamentare e in quello pubblico ma indubbiamente l'attenzione a questo profilo con il tempo si è andata affievolendo. A partire dagli anni '90 la globalizzazione dei mercati ha costretto anche l'Italia ad affrontare il problema dei troppi oneri regolatori che gravavano sui privati e che ci rendevano poco attrattivi agli occhi degli investitori. I mercati internazionali e la pressione degli organismi sovranazionali hanno indotto i governi che da allora si sono succeduti alla guida del paese a progettare ambiziose politiche per la qualità della regolazione. Lo scopo di queste politiche a seconda delle stagioni ha ondeggiato pendolarmente tra due esigenze. Da un lato, quella di aggredire a valle l'immenso stock di complicazioni normative che si era accumulato nei molti decenni in cui si era trascurato di tenere conto dei tempi di attesa e dei costi che i privati dovevano affrontare per essere autorizzati a svolgere un'attività di impresa o per realizzare un impianto produttivo. Dall'altro lato, quella di rivedere a monte il sistema di produzione delle norme per evitare, come spesso purtroppo è accaduto, che si camminasse con il

passo del gambero per cui per ogni semplificazione apportata le nuove leggi introducessero due complicazioni.

Siamo in un periodo in cui il pendolo delle politiche sulla qualità della regolazione si è fermato sul primo di questi due versanti. La necessità di rispondere alle drammatiche urgenze della crisi pandemica e di accelerare il meccanismo delle riforme e degli investimenti per rispettare le scadenze imposte dal PNRR ha portato all'adozione di una sequela di decreti di semplificazione contenenti una pioggia di norme frammentate e per lo più meramente derogatorie. Ben venga quindi l'indagine che state conducendo la quale ha l'indubbio merito di accendere un faro sulla questione del processo di produzione delle leggi per ampliare e allungare lo sguardo del *rulemaking*.

Ho bene a mente i quesiti che mi sono stati posti preventivamente dal Comitato per la legislazione e non intendo eluderli. Tuttavia parto dall'assunto che essendo io un professore di scienza politica il fatto che vogliate ascoltarmi fa presumere un interesse a vederli inquadrati in modo diverso da quello a cui hanno fatto riferimento gli esimi colleghi giuristi che avete audito prima di me. Nella mia argomentazione li considererò quindi nel *framework* della politica pubblica per migliorare la qualità della regolazione, una politica pubblica particolare in quanto rappresenta un caso di meta-politica ovvero di una politica volta a razionalizzare altre politiche (quelle oggetto della regolazione). In questa prospettiva metterò in risalto non solo i problemi legati alle disposizioni giuridiche che regolano il *rulemaking* ma anche i ruoli, le risorse e le capacità degli attori rilevanti di questo processo. La scelta della fonte giuridica a cui fare ricorso da parte del legislatore sarà letta all'interno di un processo decisionale articolato nelle fasi di emersione e di inquadramento del problema a cui le nuove disposizioni dovrebbero dare risposta, di formulazione delle diverse opzioni, di attuazione del provvedimento e di valutazione dei suoi effetti. Infine, farò riferimento ad una visione ciclica della regolazione in cui periodicamente ogni assetto normativo deve essere sottoposto a manutenzione e a volte ripensato per adattarlo continuamente al perenne mutamento del contesto politico, istituzionale e sociale. In questa prospettiva diventa importante prevedere momenti in cui dall'analisi delle norme che abbiamo adottato in passato si possano distillare le lezioni di policy che ci devono aiutare a rivederle in futuro.

Ridurre lo stock: le semplificazioni

Come è già stato ricordato nelle precedenti audizioni dal Cons. Valerio Di Porto e dal Prof. Fabio Cintioli la disciplina del procedimento amministrativo prevista dalla legge n. 241/1990 è stata un esempio di accanimento terapeutico su un testo legislativo. I continui tentativi di integrare, affinare e rendere più incisiva questa disposizione che detta *in orizzontale* la disciplina generale (o residuale) dei procedimenti amministrativi si sono peraltro affiancati a quelli focalizzati *in verticale* su un novero specifico di questi procedimenti (o addirittura su singoli oneri amministrativi) per ridurre in modo più mirato tempi di risposta e oneri dell'azione amministrativa. E' in questo ambito che sono state sperimentate forme di intervento in cui la semplificazione è stata programmata attraverso Piani di Azione (poi denominati Agende) ed è stata basata sulla misurazione, sulla concertazione tra livelli di governo e sulla consultazione degli interessati.

I limiti più evidenti di questi interventi sono stati i seguenti. Il primo è che la semplificazione ha marciato in modo separato dalla digitalizzazione mentre le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche dovrebbero essere la base della reingegnerizzazione dei processi burocratici. Il secondo è stato che alcuni importanti settori di intervento pubblico come fisco, previdenza, infrastrutture, ambiente, beni culturali e agricoltura sono rimasti avulsi dalle politiche di semplificazione del governo nel suo complesso. Il terzo è che la precarietà strutturale dei vertici politici e amministrativi che avrebbero dovuto indirizzare e coordinare questi interventi di semplificazione anche per vincere le molte resistenze che incontrano all'interno e all'esterno delle burocrazie li hanno privati di una *leadership* continua e robusta per cui hanno avuto una ridotta attuazione.

I tentativi di codificazione operati al fine di rendere più snello e leggibile un corpo normativo che si è stratificato nel tempo hanno avuto un esito modesto. Qui hanno influito tre fattori: da un lato, l'incapacità della politica di comporre i diversi interessi in gioco nel definire la disciplina di intere materie; da un altro lato, la difficoltà di ricostruire una disciplina unica rispetto ad ambiti regolatori demandati alla competenza normativa di una pluralità di soggetti (diversi livelli di governo e autorità indipendenti di regolazione); da un altro lato ancora, la difficoltà di mettere insieme norme di fonte primaria e secondaria senza aumentare la rigidità della disciplina giuridica.

Anche gli interventi di delegificazione hanno incontrato molti problemi. L'intento (molto ragionevole) di abbassare il livello delle fonti giuridiche per rendere più flessibile e

adattabile nel tempo la sua disciplina si è scontrato con un dato obiettivo: il procedimento per rivedere un regolamento governativo non è nei fatti molto più rapido di quello per rivedere una legge e molto più lungo di quello di adottare un decreto legge che, come mostrano i dati sulla legislazione, è finito per rappresentare in modo ormai prevalente la scelta privilegiata dei governi per fare nuova regolazione.

L'attenzione a questo ambito delle politiche per la qualità della normazione è rimasta elevata e anzi si è accentuata a seguito della pandemia. Il PNRR prevede infatti di rivedere il regime giuridico e la modulistica di circa seicento procedimenti amministrativi. Si propone anche di accompagnare l'attuazione della semplificazione mettendo mille esperti a disposizione delle regioni e agli enti locali per la realizzazione delle pratiche amministrative maggiormente complesse. Si muove qui dalla giusta considerazione che la effettiva accelerazione delle attività burocratiche non passa solo per la revisione delle norme ma anche per l'adozione di adeguate misure organizzative. Nel contempo, come già accennato, le semplificazioni sono state portate avanti dagli ultimi governi con reiterati decreti legge e recentemente anche con un disegno di legge. Al momento purtroppo le notizie disponibili sull'effettiva attuazione di queste misure del PNRR e di questi ulteriori provvedimenti normativi sono molto scarse e legate essenzialmente al rispetto delle varie scadenze pattuite in proposito con la Commissione europea. E' del resto troppo presto per poterne misurare la reale efficacia. Un dato abbastanza chiaro che emerge però dalla lettura complessiva dei provvedimenti è che, come già rilevato, questi interventi continuano ad avere in netta prevalenza un carattere derogatorio e il fatto che si reiterino quelli sugli stessi ambiti (edilizia, fonti rinnovabili, ecc.) fa ritenere che nessuno di essi sia stato al momento risolutivo.

Adottare buone leggi: migliorare la qualità del rulemaking

L'altro versante delle politiche di *better regulation* è quello volto a far funzionare meglio la fabbrica delle leggi. Il pilastro centrale di queste iniziative a partire dal 1999 è stato, sulla scia delle indicazioni degli organismi sovranazionali, quello della introduzione (prima in via sperimentale e poi in via ordinaria) dell'analisi dell'impatto della regolazione - AIR. A livello statale sono state dettate accurate disposizioni sull'utilizzo di questo strumento ed è stato istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri un nucleo di esperti che ha svolto negli anni un ottimo lavoro di indirizzo metodologico e di

coordinamento. Gli esiti di questa misura sono stati però a macchia di leopardo. A livello statale è aumentato moltissimo il numero delle AIR prodotte ma non sempre queste valutazioni sono dotate di un adeguato livello di robustezza e di accuratezza, sono molto poco trasparenti in quanto è sempre difficile reperirle sui siti istituzionali e spesso non poggiano su adeguate forme di consultazione dei privati. Guardando agli altri artefici della regolazione osserviamo che nelle regioni e nelle amministrazioni locali questo strumento ha attecchito pochissimo mentre nelle autorità indipendenti si realizzano molte meno AIR rispetto a quelle svolte nei ministeri anche se qui rileviamo un utilizzo molto più capillare di evidenze empiriche per argomentare le scelte regolatorie e un ricorso più sistematico e strutturato alle consultazioni. La valutazione ex post degli effetti delle norme (la VIR) è invece svolta in modo episodico (quando non è completamente assente) presso tutte le tipologie di soggetti regolatori.

La mia sensazione è che nonostante il PNRR ci costringa a dialogare costantemente con Bruxelles sulla base di processi di programmazione, monitoraggio e valutazione ancorati ad obiettivi, indicatori e target stia prevalendo nel paese un senso di disillusione verso il potere salvifico dell’AIR. Anche l’impulso del livello europeo finalizzato a rendere più strutturato e più diffuso (in alcuni casi anche più selettivo) il ricorso a questo strumento sembra essere negli ultimi anni molto scemato. E’ questo l’effetto anche del ricorso sistematico del legislatore italiano al decreto legge con i suoi tempi troppi ristretti per fare una vera valutazione, dell’adozione di norme frammentate e ambigue che rimandano spesso le scelte ad altri regolamenti e circolari, nonché della illeggibilità e la difficoltà interpretativa di molte disposizioni giuridiche. In questo contesto il ricorso all’AIR appare agli occhi di molti come un inutile ulteriore adempimento burocratico per gli uffici legislativi. Nella specifica realtà che dovrebbe recepirlo risulta privo di una vera capacità di razionalizzazione delle decisioni regolatorie assunte.

L’ultimo disegno di legge sulla semplificazione varato dal governo testimonia però una rinnovata attenzione per questo strumento introducendo la valutazione di impatto generazionale – VIG come parte dell’AIR. Questa innovazione almeno sulla carta dovrebbe costringere i regolatori a ragionare di più sul futuro anche se con moltissimi limiti in quanto è stata esclusa dalla misurazione quella relativa agli effetti finanziari degli atti approvati. Anche il livello europeo sta introducendo altre forme “speciali” di analisi volte a valutare gli effetti degli atti regolatori adottati a Bruxelles in relazione alla

transizione digitale e a quella ambientale. Tuttavia, a fronte in una realtà in cui anche la realizzazione delle AIR “normali” incontra molti problemi ogni proposta di rendere queste valutazioni più sofisticate e ricche di contenute, pur apprezzabile negli intenti, rischia di avere un significato meramente simbolico.

La disillusione rispetto al ricorso all’AIR io credo scaturisca da una questione di fondo: l’intero ciclo di progettazione, adozione e valutazione delle leggi e dei regolamenti è ancora strutturato in modo arcaico. Non è sufficiente imporre lo svolgimento di più AIR o arricchire queste valutazioni di nuove funzioni per cambiare in modo percepibile la qualità del processo di produzione delle norme. Occorre cominciare a ragionare su un ripensamento più complessivo.

Quali rimedi?

I dati sulla legislazione forniti dalla Camera dei deputati evidenziano che il processo di produzione delle norme ha diversi problemi ma come bene ha messo in luce il Prof. Massimo Luciani nella sua audizione questi sono generati in buona misura da caratteri e modalità della politica (e io aggiungerei anche delle pubbliche amministrazioni). Se è così i rimedi normativi a questi problemi possono al massimo essere di ausilio ad una loro soluzione ma non essere da soli la soluzione. Del resto mi sembra che i molti tentativi di correggere le disfunzioni istituzionali ricorrendo esclusivamente a rimedi ingegneristici non hanno prodotto risultati soddisfacenti. La politica come Ulisse vuole farsi legare da leggi (e regolamenti parlamentari) per ascoltare le sirene che la attraggono irresistibilmente ma questi vincoli per loro natura non possono essere troppo stringenti per non rendere eccessivamente rigida la regolazione pubblica.

In fondo per risolvere da subito le questioni che mi avete posto nella vostra mail di invito a questa audizione sarebbe sufficiente applicare in modo rigoroso le disposizioni vigenti le quali se non sono (e a mio avviso è anche improbabile che possano essere) un impedimento assoluto a fare cattive norme neanche rappresentano un impedimento a farle buone. Quindi le proposte dei colleghi che mi hanno preceduto i quali hanno proposto il potenziamento dell’esame congiunto dei due rami del Parlamento, l’aggiornamento delle circolari sul *drafting*, la velocizzazione degli iter di approvazione delle leggi ordinarie e dei regolamenti, l’instaurazione di modalità di interlocuzione più appropriate del Parlamento con le autorità indipendenti, nonché l’introduzione di una effettiva

programmazione normativa su base semestrale e la modifica dell'art. 77 della Costituzione vanno sicuramente in una direzione condivisibile. A questa lista di interventi puntuali si potrebbero aggiungere quello di riprendere la battaglia per il miglioramento del linguaggio normativo intrapresa nel 1993 con l'adozione del Codice di stile e quello di rilanciare la proposta di puntare, sulla scorta dell'esempio francese, alla redazione di codici a normativa vigente. Temo però che la sola adozione di queste misure possa avere un limitato effetto migliorativo.

Io ritengo infatti che le politiche di *better regulation* nel medio periodo debbano focalizzarsi sulla ridefinizione dei ruoli e delle competenze di chi (e delle relazioni tra chi) predispone, adotta, attua e valuta le politiche pubbliche e all'interno di esse predispone e attua nuove disposizioni giuridiche. Occorre che il pendolo delle politiche sulla qualità della regolazione oggi troppo sbilanciato verso la riduzione dello stock delle complicazioni (soprattutto attraverso rimedi meramente derogatori) torni a dirigersi verso la revisione del modo di produrre le norme.

In questa prospettiva la sfida è anche all'interno delle forze politiche che voi qui rappresentate e che con il tempo si sono trasformate in macchine elettorali. Chi sale al potere non ha alle spalle fondazioni o gruppi di esperti del proprio partito che lo sostengano e non trova un valido punto di appoggio neanche nella burocrazia che non ha le capacità per progettare e attuare buone politiche pubbliche. In queste condizioni ancora oggi gran parte delle regia del processo normativo è demandata ai capi degli uffici diretta collaborazione che hanno le specifiche competenze giuridiche e la rete di rapporti nelle istituzioni necessarie al politico di turno per far scrivere e far approvare una legge (o più spesso a ratificare un decreto legge) nel frammentato e complesso sistema delle nostre istituzioni ma non quelle per innovare effettivamente le politiche pubbliche. In queste condizioni l'individuazione e l'inquadramento dei problemi collettivi da far emergere nella agenda di governo, la formulazione delle ipotesi di regolazione, la raccolta di evidenze per valutare ciascuna di queste opzioni, la progettazione di una corretta attuazione delle disposizioni adottate e la valutazione dei loro effetti sono assolutamente inadeguate.

Al fondo vi è il problema che la instabilità politica porta a progettare le norme sull'onda di improvvisi impulsi emergenziali. Prevale la tecnica dell'acquasantiera in base alla quale i soggetti più diversi (consulenti del ministro, esperti di settore, funzionari del

legislativo o rappresentanti di un qualche gruppo di interesse) apportano emendamenti estemporanei lungo tutto l'iter di approvazione della norma e rendono il testo normativo incoerente o spesso ambiguo. Per fare buone norme è invece necessario che queste siano progettate anche con l'apporto di una burocrazia che deve essere resa più capace e più imparziale sottraendola al vincolo della fiduciarità. E' inoltre necessario che le scelte regolatorie possano essere supportate già nella fase della loro formulazione da consistenti e pertinenti evidenze empiriche che consentano di apprezzare vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni in gioco e che i processi decisionali siano adeguatamente trasparenti e partecipati.

Il Prof. Giuliano Amato nella sua audizione ha toccato un altro punto che io credo debba essere preso molto sul serio che è quello del ruolo ormai troppo pervasivo dei comunicatori nella funzione legislativa. Sono sempre più spesso gli *spin doctor* ad interpretare e inquadrare i problemi collettivi al centro dell'agenda politica ma anche a decidere quali siano le specifiche soluzioni da adottare. Il problema è che questi esperti per mestiere considerano un unico obiettivo: la massimizzazione del consenso del loro committente. Tuttavia non sempre le leggi possono essere anche popolari specie nel brevissimo termine. E' chiaro che la questione del consenso che generano tra i cittadini per il politico che deve adottarle è molto importante, ma è solo uno degli elementi da considerare: delegare le scelte regolatorie ai comunicatori può essere fatale anche per i politici specie in un paese con la volatilità dei consensi così elevata com'è ormai l'Italia. Non è un caso che la qualità della regolazione agli occhi degli *spin doctor* non abbia alcun potere attrattivo. E' per loro una issue che interessa pochi addetti ai lavori in quanto spesso genera, come testimoniò Sabino Cassese quando fu ministro della Funzione pubblica, più le resistenze di quelli che dentro e fuori dalle amministrazioni campano di rendita sulle inefficienze del settore pubbliche che il supporto dei cittadini che dovrebbero beneficiare di questi interventi.

Cosa può fare il Parlamento per promuovere questo più ampio processo di cambiamento che vada oltre l'adozione di norme anche chirurgicamente mirate e porti a rivedere i ruoli dei diversi attori del *rulemaking*? Io credo che siamo in una delicata fase di passaggio in cui i tanti frammenti delle nostre istituzioni faticano sempre più a trovare forme di effettiva cooperazione. Crescono le distanze e si opera come si può, ognuno per sé e giorno per giorno.

In questo contesto credo che il Parlamento possa svolgere un ruolo di guida delle altre istituzioni non solo e non tanto con norme o moniti, ma con l'esempio. In particolare, credo che dovrebbe concentrare i suoi sforzi sull'ambito oggi del tutto scoperto della valutazione ex post degli atti normativi. In questa prospettiva il mio suggerimento è quello di focalizzarsi su alcuni grandi problemi regolatori del nostro tempo e metterli al centro di organiche, *evidence-based*, trasparenti e partecipate indagini conoscitive che evidenzino i nodi problematici e consentano di ragionare in modo aperto sulle diverse opzioni in gioco. Il Parlamento diventerebbe così il laboratorio in cui sperimentare come si dovrebbe ragionare e concretamente operare per adottare buone leggi. Un laboratorio a cui chiamare a partecipare oltre alle pubbliche amministrazioni anche le autorità indipendenti, le regioni e gli enti locali ma anche gli esperti e i rappresentanti dei gruppi di interessi. Per imparare insieme a loro, come ci suggeriva nella sua audizione il Prof. Nicola Lupo, ad allungare lo sguardo delle nostre decisioni regolatorie.