



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL CONSIGLIERE GIANCARLO CORAGGIO,
PRESIDENTE DELLA SEZIONE CONSULTIVA
PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

4^a seduta: martedì 1° ottobre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

I N D I C E**Audizione del consigliere Giancarlo Coraggio, presidente della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato**

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore	Pag. 3, 10, 13	
LEDDI (PD), senatrice	11	
LOVELLI (PD), deputato	9	
		<i>CORAGGIO, Presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato Pag. 3, 11</i>

I lavori hanno inizio alle ore 14.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del consigliere Giancarlo Coraggio, presidente della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 23 settembre scorso.

È oggi prevista l'audizione del consigliere Giancarlo Coraggio, presidente della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, che saluto e ringrazio per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione.

Ricordo che la sezione presieduta dal consigliere Coraggio si è espressa in più di un'occasione sui temi oggetto della nostra indagine, fissando importanti linee guida in materia di codificazione, di semplificazione e di riordino della normativa in vigore.

Gli uffici hanno predisposto un fascicolo di documentazione, che è in distribuzione, nel quale sono raccolti alcuni di questi pareri. Ricordo in particolare il parere n. 2024 del 21 maggio 2007, reso dalla sezione consultiva sul piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Inviterei senza indugio il presidente Coraggio a comunicarci le posizioni della sezione da lui presieduta, eventualmente con le novità che possono essere intervenute nel frattempo.

CORAGGIO. Signor Presidente, ringrazio lei e i membri della Commissione per l'attenzione che hanno voluto dedicare al Consiglio di Stato, attenzione che non sempre, in altre sedi ed occasioni, è stata riservata alle istituzioni in generale e alla mia in particolare.

Come giustamente lei ha detto, signor Presidente, introducendo il mio intervento, è ovviamente in questo ruolo che sono qui presente e quindi mi atterrò rigorosamente ad esso nel senso che eviterò le considerazioni di

ordine generale dando per scontato il dibattito sulla tormentata storia della semplificazione di questo Paese perché è giunto il momento di passare ai fatti. Ricordo in proposito lo scambio di battute intercorso tra la senatrice Leddi e il Presidente: è giusto informarsi, ma bisogna ora cominciare a operare in concreto. È l'augurio che rivolgiamo loro perché è il momento di andare avanti o, meglio, di iniziare realmente il cammino della semplificazione. Il problema è perché finora i risultati non sono stati pari alle aspettative, alle speranze e alle previsioni del legislatore, che è intervenuto ripetutamente, e come mai questo si è verificato.

Riferendomi alla mia esperienza di presidente della sezione per gli atti normativi, direi che due sono le cause fondamentali. La prima è di ordine strutturale poiché come spesso avviene in questo Paese – ricordo sempre un'osservazione del professor Giannini – è più facile intervenire sulle procedure piuttosto che sulle strutture ed incidere sull'organizzazione. Finora non ci si è preoccupati del profilo organizzativo. Basta fare il paragone con la Francia dove, come sapete bene, una delle prime cose fatte, non proprio nel 1948, quando è iniziata la codificazione, ma nel 1989, è stata la costituzione della commissione superiore di codificazione. In Italia questo problema lo si è avviato a soluzione con gli ultimi interventi: la costituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, la costituzione dell'Unità per la semplificazione e, più di recente, la nomina di un Ministro *ad hoc* che si occupi a tempo pieno di questa attività. È sufficiente? Ho qualche perplessità anzitutto perché la realtà è che l'attività di codificazione viene di fatto svolta dalle singole amministrazioni e questo non è un fatto positivo in quanto finisce col diventare appannaggio delle burocrazie, che apprezzano e rispettano naturalmente, ma che hanno il loro modo di operare, i loro limiti, le loro tradizioni, la difficoltà ad accettare il nuovo; inoltre, perché siamo in presenza di un quadro generale di taglio politico dell'attività di semplificazione che è, quindi, esposta ai cambi di maggioranza, agli scontri politici e di conseguenza ai cambiamenti di indirizzo. Un esempio tipico ne è la recente costituzione della commissione governativa per la semplificazione amministrativa, istituita dal ministro della Funzione pubblica, Baccini, che aveva svolto un certo lavoro e che, però, è stata sciolta; ad essa è seguita la costituzione di un'altra commissione: in tal modo il lavoro fatto finisce con il perdersi o con il diluirsi in tempi molto più lunghi.

Strettamente connesso al taglio politico dell'organizzazione è quello operativo, cioè il modo in cui si è impostata l'operazione di semplificazione, nel senso che probabilmente le grandi ambizioni di questi piani di semplificazione non miranti soltanto ad una razionalizzazione dell'esistente, ma a qualcosa di più grande e profondo e ad una riforma più sostanziale, coinvolgono questioni di carattere politico. Ciò, ancora una volta, rallenta l'azione complessiva perché la frammenta in relazione ai cambi di maggioranza, alle rispettive posizioni politiche e così via.

Queste considerazioni mi sono suggerite dalle esperienze concrete della sezione. Limitandomi al periodo della mia gestione, essa si è occu-

pata fra l'altro di alcuni codici, in particolare di quello dell'ambiente, dei consumi e di quello dei contratti pubblici.

Quest'ultimo caso è paradigmatico: ci troviamo di fronte ad un complesso normativo veramente abnorme: circa 250 articoli di codice e circa 400 articoli di regolamento, non ancora varato perché ha avuto un *iter* travagliato per via del nostro parere molto perplessa, della Corte dei conti. Di leggi regionali già ne sono state emanate circa cinque e la minaccia dal punto di vista di chi dovrà interpretarle e applicarle come giudice è che tutte le Regioni ne adottino una. Questa è una semplificazione? Già il numero delle norme è sintomatico, se poi a questo aggiungiamo la loro complessità e la complessità dei procedimenti, gli imprenditori dovranno trasformarsi in giuristi per poter partecipare ad una gara.

L'altro profilo di un sistema di semplificazione della normativa è la stabilità. Ebbene, sapete meglio di me cos'è successo con il codice dei contratti pubblici: prima vi è stato un decreto-legge che ha previsto piccoli interventi soprattutto di rinvio dei termini; poi tre decreti legislativi (due già varati, un terzo su cui ci siamo espressi, che però – per quanto mi risulta – non è stato ancora pubblicato). Si tratta di interventi non marginali: l'ultimo, per evidenziarne l'importanza, ha sostanzialmente soppresso il *project financing*, uno degli istituti su cui tutti contavano molto per il rinnovamento del sistema contrattualistico degli appalti, in particolare di quelli di opere pubbliche.

Personalmente non penso che sia un male: il *project financing* non è realmente decollato per una serie di ragioni procedurali, strutturali e di disponibilità delle banche che non approfondiamo.

Rimane il fatto che si è trattato di interventi tutt'altro che marginali, chiaramente contraddittori rispetto alla decantata volontà di semplificazione e per di più caratterizzati in questo caso – a differenza di quanto accaduto con le modifiche alla «Merloni» – di un «abuso tecnico».

Gli interventi sono stati infatti compiuti attraverso decreti legislativi correttivi e integrativi, che la legge autorizzava ad emanare ma, appunto, in quanto correttivi e integrativi. La questione è nuova ed interessante, per questo desidero sottoporla alla vostra attenzione. L'Adunanza generale del Consiglio di Stato si è posta il problema dei limiti di tali decreti, arrivando alla conclusione che vi è un vero e proprio abuso laddove si utilizzi tale strumento per modifiche che attengono a scelte politiche, ovvero che presuppongono valutazioni non strettamente tecniche. Tali decreti, a nostro avviso, possono essere utilizzati solo per correggere errori, inevitabili in normazioni di queste dimensioni, per eliminare violazioni di normative di rango superiore, italiane o europee, oppure per inserire materie, naturalmente marginali, di cui il primo legislatore delegato si sia dimenticato. Come ovvio, questa nostra pronuncia è stata accolta tutt'altro che bene dal Governo in carica, ma credo che non sarebbe stata accolta bene da nessun Governo. Confido nel fatto che il Parlamento possa proseguire su questa strada: in fin dei conti, oltre al profilo strettamente tecnico, cioè della lettera della delega, il problema che si pone è attinente ai rapporti tra Parlamento e Governo. Si rischia infatti di stravolgere tali rap-

porti e di spostare a favore dell'attività legislativa del Governo l'ago della bilancia, che già pende notevolmente in quella direzione, come è abbastanza evidente.

Occorre allora chiedersi quale soluzione si possa ipotizzare, sulla base delle discussioni e degli approfondimenti che abbiamo compiuto in seno alla sezione del Consiglio che presiedo. È necessario elaborare codici di riforma, ma non nei termini e sulla base di deleghe così ampie e generali, ovvero non senza un'idea guida. Si potrebbe obiettare che in Francia, in fin dei conti, più o meno nello stesso periodo e con la stessa tecnica (si tratta in sostanza di decreti delegati), si sta seguendo la strada delle riforme di settore, che vanno a fondo nella riscrittura della disciplina dell'area interessata. Vi è però una differenza non marginale: in Francia hanno proceduto alla codificazione di settore già dal 1948 ed ora possono andare avanti più rapidamente, mentre in Italia si parte da una situazione assai più difficile. Occorre allora chiedersi quale potrebbe essere l'idea guida da mettere al centro della volontà riformatrice. Facendo riferimento ad uno dei pareri che abbiamo emesso, essa potrebbe derivare proprio dal Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Il Ministro competente non ha avuto parole di particolare elogio nei confronti di questo piano. Esso è innegabilmente caratterizzato da una certa verbosità; si tratta di un vizio della nostra burocrazia e anche di noi giudici: tutti tendiamo a parlare e a scrivere troppo. Il piano ha però alcuni pregi che, a mio avviso, vanno valorizzati: uno di questi è appunto l'individuazione di una priorità, naturalmente sulla base degli indirizzi provenienti dall'Unione europea e della stessa legge n. 246 del 2005.

La parte iniziale e più importante del piano riguarda la semplificazione degli oneri informativi e l'individuazione dei settori in cui intervenire: è una soluzione che non bisogna lasciar cadere. Evitando di strafare, bisognerebbe infatti concentrare i codici che si intendono emanare in settori limitati, procedendo per gradi, e poi finalizzarli a questa idea guida di una semplificazione amministrativa, mirata alla riduzione degli oneri informativi – come chiede l'Unione europea – e in generale di tutti gli oneri amministrativi. Sulla base della mia esperienza, credo sia veramente questo il cuore del problema: non si può andare avanti con un sistema caratterizzato da un'incredibile pesantezza nei procedimenti. È pur vero che potrebbe porsi il problema dell'inutilità di molti di essi; lascerei però da parte quest'ultimo aspetto, perché si ricadrebbe inevitabilmente nella «politica», dovendosi stabilire fino a che punto lo Stato debba intervenire attraverso la sua amministrazione, o se un'attività possa essere totalmente liberalizzata.

La razionalizzazione dei procedimenti, la loro semplificazione, la riduzione degli oneri informativi sono questioni fondamentali, su cui si gioca la competitività del nostro ordinamento, che è poi il problema reale: non stiamo parlando infatti di teoria ma della capacità del nostro ordinamento di offrire un sistema in grado di competere con quello degli altri Paesi dell'Unione europea. Si tratta di un impegno tutt'altro che marginale; non dimentichiamo che, specialmente dopo la riforma del Titolo V

della Costituzione la molteplicità dei centri di azione, dei centri di imputazione, degli organi e dei soggetti coinvolti è tale che una razionalizzazione dell'esistente è già un'impresa titanica. Sapete benissimo che cos'è accaduto e quali difficoltà si siano incontrate con lo sportello unico delle imprese: ad esempio nel Comune di Roma per anni è stato praticamente impossibile arrivare a creare lo sportello unico e non so se ora ci siano riusciti.

Continuando a procedere *per saltum*, sulla base dei problemi concreti affrontati dalla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato: in riferimento al Titolo V, si pone ad esempio il problema delle fonti normative regionali. Fino ad ora ci si è preoccupati esclusivamente delle fonti statali: ma le fonti regionali? Ecco un altro pregio del piano, che se ne fa carico ed imposta un'azione consensuale con le Regioni. Il piano enfatizza giustamente la questione, che non può essere ulteriormente disattesa, altrimenti si rischia di semplificare e razionalizzare solo un settore che potrebbe diventare sempre più marginale: basti pensare all'aumento della capacità legislativa e al potere regolamentare delle Regioni. Su questo aspetto la sezione, pur apprezzando lo sforzo compiuto, ha ritenuto che si potesse fare forse qualcosa di più; infatti il piano, anche sulla base della legge n. 246 del 2005, ipotizza soltanto un avvio su base consensuale della razionalizzazione: si è fatto notare che, utilizzando la famosa lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, lo Stato potrebbe essere in grado di imporre un minimo di semplificazione e di razionalizzazione della legislazione. Naturalmente ci siamo ben guardati dal dire che questa debba essere la strada maestra: pragmaticamente è una carta da non scartare a priori, ma da tenere come riserva o come «minaccia» per Regioni eventualmente riottose.

Venendo all'area fondamentale di competenza della sezione, cioè ai regolamenti, sui quali siamo tenuti ad esprimere un parere, anche in questo caso prescindo da considerazioni di ordine generale. Ci sono state analisi di tipo teorico e statistiche sul fatto che l'attività regolamentare sia recessiva. Lo è, anzitutto, perché lo Stato non può più emanare regolamenti se non nelle materie di legislazione esclusiva. Poi la bilancia sta pendendo più verso la legislazione che verso il regolamento. Il regolamento infatti perde colpi, sia a monte, nel senso che si preferisce la legge (con il sistema maggioritario e con le opzioni fatte in sede di Regolamenti delle Camere, è più facile forse approvare una legge che varare un regolamento), sia a valle, nel senso che sono piuttosto frequenti le leggi che parlano di decreto ministeriale non regolamentare. Io ho i miei dubbi che una qualificazione di questo tipo, puramente formale, possa determinare la natura reale dell'atto. Vorrei sollecitare i colleghi che si occupano di giurisdizione a non far passare sotto silenzio casi del genere, perché il regolamento sarebbe, a mio avviso, illegittimo.

Rimane il fatto che, per quanto riguarda il passato, la massa dei regolamenti è spaventosa. Quel che è peggio è che non si nota, da parte delle amministrazioni, alcuna resipiscenza, alcun tentativo di razionalizzare il sistema, di ridurre il numero dei regolamenti. Insomma, una com-

pleta apatia. Mi chiedo allora se la norma della legge n. 246 del 2005 che prevede un intervento di semplificazione anche in questo campo – norma che a rigor di termini sarebbe inutile, perché è un’iniziativa che possono ben assumere le amministrazioni – non si giustifichi proprio per le passività delle amministrazioni stesse.

Debbo dire che il legislatore, a sua volta, dà non pochi alibi all’amministrazione. Voglio fare un solo esempio, che mi sembra davvero significativo in tal senso. Alludo allo scorporo e al riaccorpamento dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, di quelli della pubblica istruzione e dell’università, e di quelli dello sviluppo economico, delle comunicazioni e del commercio internazionale. A dicembre si erano appena concluse le procedure di scorporo, il che significava, essendo sette i Ministeri interessati, sette regolamenti di organizzazione di Ministeri e sette regolamenti di organizzazione degli organi di diretta collaborazione. Interviene una legge che, prima di arrivare al riaccorpamento, prevede tre decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, uno per l’individuazione delle strutture, uno per l’utilizzo delle risorse umane e l’ultimo per una disciplina provvisoria semestrale. Le amministrazioni hanno pensato bene di non farli anche con la nostra «connivenza», perché il *vulnus* formale c’è. Rimangono pur sempre altri tre regolamenti di accorpamento e tre di organizzazione degli organi di diretta collaborazione. Come vedete, altro che semplificazione: siamo alla complicazione, questa volta indotta e voluta dal legislatore.

Sempre sulla base dell’attività svolta dalla sezione, voglio chiudere con una nota positiva: i pareri sull’analisi di impatto della regolazione (AIR) e sulla verifica di impatto della regolazione (VIR). Il primo è già stato espresso, il secondo l’ho firmato proprio oggi. Si tratta indubbiamente di due passi avanti importantissimi: per il futuro, la strada da percorrere è quella dello sviluppo di questi controlli anteriori e successivi.

La formulazione di questa normativa e il suo varo sono stati notevolmente laboriosi. Basti dire che sull’AIR abbiamo dato tre pareri interlocutori prima di arrivare al definitivo e che è stata la sezione che ha chiesto che fosse disciplinata anche la VIR. Si tratta di novità legislative complesse, che vanno adeguatamente approfondite. Il dialogo è stato un arricchimento, sia per l’amministrazione che per la sezione.

Fra i punti in discussione vi è stato quello dei casi in cui non è necessaria l’AIR. L’elenco delle esclusioni ci sembrava eccessivo. In particolare una delle leggi che si intende sottrarre all’analisi è la legge finanziaria. Non è che la sezione non si renda conto che l’attuale modalità di formazione della legge finanziaria sia tale da escludere in fatto ogni possibilità di analisi, ma ufficializzare questa soluzione, che presenta evidenti elementi di patologia, non sembra corretto. Piuttosto, quando il provvedimento legislativo è urgente e particolarmente complesso, si può evitare l’analisi di impatto della legislazione. Allora che si utilizzi questa clausola assumendosi la relativa responsabilità.

Al centro dell’approfondimento dell’AIR vi è stato l’aspetto della consultazione, che la legge n. 246 individua specificamente tra gli oggetti

da disciplinare con regolamento. L'amministrazione ha glissato parecchio su questa disciplina. Forse in astratto non ha tutti i torti. La comunicazione della Commissione europea del 5 giugno 2002 dice che bisogna procedere alla consultazione a prescindere da una puntuale e dettagliata disciplina e lascia intendere che in definitiva è bene lasciare questa fase dell'istruttoria all'iniziativa dell'amministrazione, sia per le modalità (riunioni, pubblicazioni sul sito del Ministero, osservazioni scritte), sia per i soggetti. Ripeto, in astratto la posizione dell'amministrazione non è sbagliata; lo è in concreto. Chi conosce l'amministrazione sa quanto sia resistente l'idea che le attività normative siano interna corporis e che per esse la trasparenza, la pubblicità, la partecipazione dei cittadini non valgano.

Tutti noi ci abituiamo alle novità con un certo ritardo e con una certa resistenza. Non posso dimenticare che nella prima formulazione della legge n. 241 del 1990, tra i casi di esclusione della partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi vi è proprio il procedimento normativo. All'epoca, quando fu varata la legge n. 241 del 1990, che per noi amministrativisti era una disciplina quasi di livello costituzionale, sembrò assolutamente normale. I tempi sono rapidamente cambiati e non tutti, specialmente le burocrazie, si sono adeguati. Si è percepito, invece, che la consultazione è essenziale non solo come strumento di democratizzazione dell'amministrazione, ma per il miglioramento della legislazione perché solo attraverso la consultazione saremo in grado di renderci conto di cosa succede introducendo una nuova norma, di quali sono gli aspetti negativi e anzitutto se una nuova norma è veramente necessaria. Questo rappresenta il primo filtro per evitare l'inutile moltiplicazione degli atti normativi. Questo è quanto avevo da dirvi sulle mie esperienze più recenti. Vi ringrazio per l'attenzione e per il tempo dedicatimi.

LOVELLI. Signor Presidente, ringrazio il presidente Coraggio per il contributo che abbiamo ricevuto.

Vorrei intervenire sull'ordine dei lavori per esprimere una considerazione. Come Commissione abbiamo un compito, che ci è dato dalla legge; peraltro, in questo momento nell'Aula alla Camera stiamo esaminando il disegno di legge n. 1441-*bis-A*, concernente la semplificazione, il piano industriale della pubblica amministrazione e la giustizia.

La semplificazione è materia di nostra competenza; il piano industriale e la pubblica amministrazione ci interessano molto e infatti, tra 15 giorni, sentiremo il ministro Brunetta. La giustizia ci interessa perché rientra nelle nostre considerazioni, anche in termini di stesura dei testi legislativi.

Come Commissione ci troviamo a svolgere un'interessante indagine conoscitiva, che ci sarà certamente utile; nello stesso tempo però le Camere approvano delle leggi che nei contenuti e nel metodo tendono ad avere qualche contraddizione con il tema della semplificazione e della chiarezza dei testi normativi. L'articolo 25 del disegno di legge n. 1441 è addirittura dedicato alla chiarezza dei testi normativi, ma se poi si osserva il seguito del testo si scopre che viene contraddetto in continuazione.

Sulla giustizia la metà del provvedimento presenta richiami a norme che, elencate in quel modo, sono incomprensibili; noi stessi facciamo fatica; in più l'Aula si deve occupare, in un provvedimento omnibus, di tutto, dalla giustizia all'economia.

Faccio questa considerazione parlando di ordine dei lavori perché forse è opportuno che come Commissione ci poniamo questo problema non per andare fuori dai nostri compiti, ma per svolgere un lavoro più utile dal punto di vista dell'attività legislativa ordinaria.

PRESIDENTE. Personalmente condivido pienamente perché sembra che ci sia qualcuno che di giorno tesse la tela e poi di notte si diverte a disfarla. A tale proposito, vorrei porre alcune domande al presidente Coraggio che riguardano sia il provvedimento cosiddetto «taglia-leggi», per il quale siamo competenti per i pareri, sia la sistemazione a regime di questo problema.

Sul «taglia-leggi», chiederei se può sinteticamente indicarci gli interventi legislativi correttivi utili in merito al contenuto, ai termini di scadenza e ad altri aspetti che la sezione o lei, nella veste di giurista, considerate importanti.

A proposito, invece, della questione più ampia, ritengo obiettivamente che la legge n. 400 del 1988, pur essendo una buona legge, vada in qualche modo rivista alla luce dell'evoluzione che vi è stata in questi anni. La materia regolamentare probabilmente potrebbe essere semplificata non rinunciando ai pareri che vengono dati, ma lavorando sui termini, su certe procedure o anche potenziando gli organi che devono esprimere questi pareri perché altrimenti si corre il rischio, come lei osservava, che si modifichi il regolamento, senza alcun pudore di carattere istituzionale, con la legge perché è più semplice. Non vi sono, peraltro, controlli di alcun tipo, se non quello politico-parlamentare; forse qualche organismo interno alle Camere potrebbe fare qualche controllo migliore. In realtà, oggi è più facile produrre una norma attraverso una legge che farlo attraverso un regolamento. Questo è un problema importante.

La seconda osservazione riguarda la necessità di approfondire la tematica dei decreti che vengono autodefiniti non regolamentari. È evidente che l'autodefinizione non incide sulla natura del decreto: se questo contiene norme, di per sé è un regolamento; se invece contiene una nomina o l'applicazione puntuale di alcune norme, allora evidentemente può essere un decreto non regolamentare, altrimenti potremmo definire tutti i decreti regolamentari risolvendo tutti i problemi.

L'ultima questione riguarda i decreti correttivi e integrativi. Sono sicuro che quando è nata questa figura ha avuto uno sviluppo notevole in tutte le procedure in materia di codificazione e di decretazione delegata. In genere l'intenzione era quella di offrire al Governo uno strumento per intervenire e correggere soprattutto gli errori e qualche dimenticanza. Purtroppo si è arrivati al punto che, come è accaduto per il codice sui contratti pubblici e per quello sull'ambiente, sono stati introdotti istituti in antitesi con quelli previsti. Questo è anche un difetto della delega perché non

dovrebbe consentire di scegliere opzioni diametralmente opposte; anche se la delega consente ciò, non è possibile che oggi il legislatore pensi una cosa e dopo un anno, anche lo stesso Governo, pensi la cosa opposta e quindi corregga quel decreto.

Forse anche da questo punto di vista, visto che l'utilizzo di tale istituto è diventato usuale, un aggiornamento della legge n. 400 del 1988 potrebbe aiutare ad evitare che il Governo utilizzi i decreti correttivi non per correggere una normativa, ma addirittura per emanare una nuova decretazione delegata.

LEDDI. Anch'io ringrazio per il suo prezioso contributo il presidente Coraggio, che ha richiamato nel suo intervento questioni su cui forse varrebbe la pena svolgere qualche riflessione come, ad esempio, quella relativa all'analisi di impatto della regolazione (AIR). Anche ad uno sguardo superficiale, si ha l'impressione che si tratti di un'apposizione di maniera all'interno del procedimento: dal momento che è obbligatoria, tale analisi viene compiuta, ma si riduce all'adempimento di un compito burocratico, che ad oggi viene svolto in modo abbastanza ripetitivo ed eccessivamente schematico. Credo dunque che un suo diverso utilizzo e quindi un'applicazione più rigida dello spirito con cui è stata istituita potranno aiutare il procedimento legislativo. Per certi versi tale analisi è un po' ripetitiva e sembra fatta solo in ossequio all'obbligo del suo espletamento. Quindi, da una parte, non offre un aiuto e, dall'altra, non viene adeguatamente valorizzata, perché nella prosecuzione dell'*iter* normativo raramente vengono richiamate le osservazioni che, anche considerando i presupposti a cui ho fatto cenno, sono comunque riportate in questa parte del procedimento. Da parte dei legislatori, siano essi di maggioranza o di opposizione, il richiamo a questa parte sostanziale del procedimento viene piuttosto trascurato, anche quando esso fornisce elementi di criticità che, nell'interesse generale e a prescindere dall'appartenenza politica, dovrebbero servire a costituire elementi di modifica del testo, nel corso della sua approvazione.

Ho l'impressione che il rapporto tra le osservazioni svolte nell'ambito della relazione e il risultato, la loro ricaduta nell'ambito del procedimento, sia molto flebile. Quindi mi chiedo se non si possa approfondire la questione e forse anche provvedere ai dovuti rafforzamenti, perché le osservazioni svolte in tale ambito non siano successivamente lasciate cadere. Altrimenti tale procedura diventa solo un esercizio, noioso per chi lo deve compiere, anche perché svolto nella consapevolezza dell'inutilità delle proprie osservazioni. D'altra parte, se il frutto di tale lavoro non viene raccolto, mi chiedo perché si debba far compiere agli uffici uno sforzo del genere, che darebbe risultati positivi se valorizzato, dal momento che le osservazioni compiute sono di sostanza e meritevoli di essere tenute in considerazione.

CORAGGIO. A proposito dell'AIR, la sensazione enunciata corrisponde alla nostra, perché vi è effettivamente il rischio che essa diventi

un mero formalismo, che appesantisca inutilmente l'*iter* procedurale. Tanto più visto che da parte delle amministrazioni vi è una grande resistenza a svolgere tale analisi e, soprattutto, la sua parte sostanziale, ovvero la fase della consultazione. Per la restante parte è vero che si procede più o meno in modo automatico e routinario.

Posso riferire un episodio che rende palpabile questa resistenza: in occasione dell'espressione di un parere, ci è giunta direttamente una documentazione da parte di un soggetto privato notoriamente portatore di interessi diffusi. Tale documentazione è stata inviata anche all'amministrazione, che però non ce l'ha trasmessa. Ne abbiamo tenuto conto, cosa che in verità facciamo da sempre pur senza dirlo. In questo caso ho invece preferito che ciò fosse riportato nel parere: ho pensato fosse bene che noi per primi adottassimo un comportamento trasparente. L'amministrazione in questione si è risentita e in un parere successivo, espresso alla stessa amministrazione, abbiamo sottolineato il suo obbligo di inviare al Consiglio tutta la documentazione, affermando che avremmo tenuto conto di tutti i documenti provenienti dalla società civile, pur garantendo, se necessario, il diritto al contraddittorio, inviandole cioè la documentazione che non dovesse esserle arrivata. Di certo, però, è nostra ferma intenzione tenerne conto: è un nostro dovere ed è un passaggio essenziale per assicurare una verifica non puramente formale, ma di sostanza. È importante il comportamento tenuto dai vari organi, dal Consiglio di Stato, nel nostro più modesto ambito tecnico e regolamentare, e dal Parlamento, nell'ambito ben più elevato, politico e legislativo, che sono chiamati a valorizzare l'AIR. Questo risultato non si può ottenere a parole, con interventi normativi o migliorando le formule e la disciplina. Il problema si pone dunque per gli organi che devono varare la legislazione e valorizzare questo passaggio.

Per quanto riguarda i regolamenti, vorrei precisare, signor Presidente, che il problema della preferenza per l'utilizzo della legge non deriva dalla pesantezza o dai tempi dell'*iter* di adozione dei regolamenti stessi. Le posso assicurare che la sezione si pronuncia in tempi assolutamente adeguati e che non abbiamo il benché minimo arretrato. Il problema è un altro: nel corso dell'*iter* relativo ai regolamenti sono previsti due interventi molto fastidiosi: quello del Consiglio di Stato e quello della Corte dei conti. Viene dunque esercitato un controllo che invece, con il sistema maggioritario e con le maggioranze ampie in Parlamento, nel caso dell'*iter* legislativo non esiste più. Vi è dunque un minor controllo, sia tecnico che di sostanza, e quindi è più facile per il legislatore andare avanti per la propria strada, senza preoccuparsi di essere sottoposto a verifiche pericolose.

Quanto ai decreti correttivi, signor Presidente, non ho da aggiungere altro. Il Consiglio di Stato mette a disposizione questo strumento e mi auguro che se ne faccia un uso adeguato. In realtà non credo che il problema sia risolvibile attraverso una modifica delle formule o una limitazione del potere integrativo e correttivo, perché esso, come sappiamo bene, è necessario. Quando ci sono testi di grandi dimensioni, gli errori sono inevitabili:

dopo tutti i controlli che vengono compiuti, anche dopo due passaggi in sezione e due passaggi in adunanza generale, si è visto che alla fine sfuggono comunque degli errori. Dunque questo strumento non si può eliminare. Il problema è semmai quello di tenere sotto controllo tale potere.

Quanto al decreto-legge n. 112 del 2008, il cosiddetto «taglia-leggi», non posso che esprimere la piena condivisione di questo tipo di intervento fatto con l'ascia. Di per sé non è un intervento risolutivo, perché nella maggioranza dei casi si tratta di leggi già morte, però bisognava scuotere le amministrazioni dalla loro apatia e quindi questo intervento, compiuto con un decreto-legge – lasciando stare le valutazioni sulla sussistenza o meno della sua urgenza – è a mio avviso da apprezzare: è il segno di un'attenzione che è stato opportuno offrire.

Gli errori sono inevitabili. Se ne è parlato nei convegni e ho letto parecchie relazioni. Vi sarà un secondo passaggio in cui i bravi collaboratori del Ministro potranno verificare eventuali sviste e si apporteranno le correzioni necessarie. L'importante è avere dato questo segnale. Anzi, credo che sia una strada su cui proseguire. Perché fermarsi soltanto al 1970? Che si vada avanti, che si colpisca ancora. Ripeto, come linea di indirizzo, bisogna separare il momento dello sfolgimento, che deve essere fatto in modo rapido ed efficace, andando per grandi quantità, dal momento della ricostruzione.

PRESIDENTE. Adesso ci occupiamo di audizioni, ma spero che arrivi il tempo in cui avremo i pareri sui decreti legislativi perché si avvicina la scadenza e sarebbe interessante conoscere attraverso il Governo – so che il sottosegretario Brancher si sta occupando di questo – lo stato dell'arte presso i vari Ministeri.

Ringrazio il presidente Coraggio per la sua presenza e per il suo prezioso contributo. Quanto ci ha detto e le considerazioni svolte ci confortano, almeno nelle attività di questa Commissione; poi magari, quando andiamo in Aula o nelle Commissioni di merito, abbiamo qualche delusione, che è comunque, lo posso assicurare, bipartisan.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15.

