

CODIFICAZIONE, SEMPLIFICAZIONE E QUALITÀ DELLE REGOLE

di M.T. Macchione, P. Gambale e G. Savini

Si è svolto il 17-18 marzo scorsi presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre il convegno "Codificazione, semplificazione e qualità delle regole", suddiviso in tre sessioni, ognuna seguita da una tavola rotonda:

- dalla codificazione "di sistema" alla decodificazione, al riordino ed alla codificazione "di settore" (giovedì pomeriggio);
- codificazione e semplificazione nel nuovo sistema delle fonti del diritto (venerdì mattina);
- dalla semplificazione alla qualità della regolazione (venerdì pomeriggio)
-

I lavori vengono aperti dall'organizzatrice, **Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli**, dell'Università degli studi di Roma Tre, la quale evidenzia come il convegno abbia tratto spunto dai recenti pareri del Consiglio di Stato su alcuni schemi di "codici" predisposti anche ai sensi della legge 229/2003 (legge di semplificazione per l'anno 2001), *in primis*, il codice della proprietà industriale, recentemente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (dlgs n.30/2005).

Anticipa, quindi, gli aspetti successivamente toccati dalle singole relazioni: innanzitutto, la necessità della semplificazione delle regole, per esigenze di coerenza e chiarezza del sistema; la "codificazione di settore" e le differenze rispetto alle grandi codificazioni del passato; l'esigenza di strumenti di raccordo con le Regioni nelle materia di legislazione concorrente; l'utilità del ricorso a metodologie di analisi d'impatto (AIR) e di verifica successiva (VIR).

Il **Prof. Natalino Irti**, dell'Università la Sapienza di Roma, che presiede gli interventi della giornata, effettua un breve *excursus* storico del termine "decodificazione", che dalla fine degli anni '70 indica quel movimento legislativo che, ha determinato lo "svuotamento" del codice civile. Evidenzia, inoltre, come negli ultimi decenni la volontà politica sia stata erosa ed indebolita, con il successivo primato della "teco-economia". In questo ambito, è intervenuta la decodificazione e, oggi, l'elaborazione di codici di settore. Sottolinea, altresì, come tali codici abbiano ad oggetto un diritto "frazionato", mentre il codice civile sia destinato a rimanere quale disciplina residuale.

Gli interventi del Prof. Salvatore Mazzamuto, dell'Università Roma Tre e del Prof. Carlo Castronovo, dell'Università Cattolica di Milano, hanno ad oggetto "La codificazione civile in Europa".

Il **Prof. Salvatore Mazzamuto** parte dalla decisione emersa in seno alla Commissione europea di non fare un codice civile europeo ma mantenere normative di settore flessibili ed efficienti per il raggiungimento degli obiettivi di libera circolazione delle merci. Tutto ciò in quanto gli obiettivi europei sono subordinati alla costituzione di una economia sociale di mercato fortemente competitiva, che rende praticamente

impossibile un'idea di giustizia contrattuale. In ambito europeo, l'eventuale riequilibrio dei rapporti contrattuali sarebbe conseguito solo per garantire il buon funzionamento del mercato e l'agire del singolo verrebbe funzionalizzato all'interesse pubblico generale rappresentato dalla regolazione del mercato, con la necessaria riscrittura di tutti gli strumenti di autonomia privata per il raggiungimento di tali fini. A ciò si aggiungerebbe la mancanza di consenso tra gli Stati membri su idee cardine necessarie per una codificazione comune (si pensi, ad esempio, alla nozione di parte debole o all'idea di giustizia contrattuale come giustizia sociale).

Il **Prof. Carlo Castronovo**, al contrario, ha un approccio meno pessimistico del precedente, ritenendo possibile trovare dei punti di contatto fra Stati membri per una codificazione comune, ad esempio in materia di obbligazioni e contratti, considerata, altresì, la presenza di alcune risoluzioni, a cavallo tra gli anni ottanta e novanta, dirette all'armonizzazione del diritto civile.

Il **Prof. Giuseppe Morbidelli**, dell'Università La Sapienza di Roma interviene relativamente a "La codificazione nel diritto amministrativo".

Evidenzia come si tratti di un tema assai discusso anche in passato e che si fosse giunti alla conclusione di una impossibilità di codificazione : gli ultimi manuali che ne parlano sono Sandulli e Giannini). Sottolinea, inoltre, come la mancanza di esclusività della fonte renderebbe impossibile una codificazione di tipo napoleonico ma come più recentemente il termine codice sia stato usato al di là del codice civile, per indicare (come nel caso della L 229/2003) un intervento di settore con capacità innovative, che realizza la semplificazione di norme e procedure, con l'applicazione di tecniche di impatto regolatorio. Si tratta, quindi, di interventi che hanno una maggiore completezza ed innovatività rispetto ai testi unici.

Il **Cons. Marco Lipari**, del Consiglio di Stato e Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive, interviene sulla "Codificazione della attività produttive". Evidenzia, innanzitutto, il collegamento fra le attività economiche e la qualità delle regole ma, sottolinea come anche il codice civile del 1942, abbia lasciato al di fuori diversi segmenti delle attività produttive (si pensi alla legge fallimentare, ovvero all'area del diritto industriale).

Concorda, comunque, con il Prof. Irti nell'individuare un generale contesto di "decodificazione". Sottolinea, infine, il fenomeno della regolamentazione di tipo pubblicistico (si pensi al fenomeno di pubblicizzazione delle attività economiche o di regolarizzazione del mercato, quale quello assicurativo), dove non c'è alcun riferimento al codice civile, bensì la ricerca di regole e principi assolutamente diversi.

L'intervento si indirizza, poi, sulle codificazioni attualmente *in itinere* presso il Ministero delle attività produttive. Innanzitutto, il codice della proprietà industriale, da poco pubblicato in Gazzetta Ufficiale (dlgs 10 febbraio 2005, n.30, ai sensi dell'art.15 L 273/2002, su cui cfr Ad. Gen. 2/2004), evidenziando come si tratti di un intervento sul "momento creativo dell'attività economica", relativo ad un sistema estraneo al codice civile, con un giudice speciale ed un'amministrazione speciale (L'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi).

Il secondo decreto legislativo di riassetto normativo in elaborazione è il "codice del consumo", che è quasi in dirittura di arrivo, essendo attualmente all'esame delle

Camere (dopo avere avuto il parere favorevole della Conferenza Unificata e del Consiglio di Stato cfr Sez Cons. Att. Norm. 20 dicembre 2004 n.11602/04). In questo caso la delega non fa riferimento ad una materia, ma ad una figura soggettiva: il consumatore. Dall'intervento sono stati esclusi gli articoli 1469 *bis* e ss. (relativi alle clausole abusive) e 1519 *bis* e ss. (relativi alla vendita dei beni di consumo) del codice civile, per i quali il Consiglio di Stato ha richiesto l'inserimento nel codice.

Vi è, poi, il codice delle assicurazioni, per il quale la delega ha fatto riferimento ad un settore merceologico, la cui settorializzazione nasce da tendenze normative dirette al rafforzamento della concorrenza. Sul codice si è di recente espresso il Consiglio di Stato nell'adunanza del 1 febbraio 2005 (n.11603/04)

Da ultimo, il Cons. Lipari fa riferimento agli altri codici la cui elaborazione è delegata al ministero della attività produttive: quello in materia di metrologia legale, in corso di invio alle altre amministrazioni competenti; quello di riforma del sistema degli incentivi, la cui delega è ancora aperta, ma per il quale nasce il problema del coordinamento con l'art. 8 del dl 35/2005; quello dell'internazionalizzazione, che pone il problema del coordinamento con il ddl in materia di internazionalizzazione, che prevede una delega per la riforma degli enti di settore e, infine, il codice dei prodotti alimentari, al cui delega scadrà nel settembre 2006.

Conclude affermando come non sia individuabile un compiuto disegno di codificazione di tutte le attività produttive, ma la ricostruzione unitaria dell'ordinamento, attraverso questi "codici di settore", dovrà essere compito dell'interprete.

Il successivo intervento è quello del **Prof. Sandro Amoroso** dell'Università La Sapienza di Roma, con il tema "Un caso concreto: il codice delle assicurazioni e la questione del potere normativo delle autorità di garanzia".

Il Professore evidenzia come il codice delle assicurazioni si inserisca all'interno di un microsistema a sé stante, costituito dalla disciplina di tre sistemi finanziari, quello bancario, quello assicurativo e quello immobiliare, ma relativamente ai quali alle forti analogie strutturali e funzionali si contrappone la differenza relativa alle strutture di vertice (Consob, Banca d'Italia e Isvap).

Relativamente ai rapporti con il codice civile, parla di autonomia, a seguito della peculiarità dell'attività assicurativa e dei singoli rapporti, dell'incidenza del diritto comunitario e della presenza di una nervatura pubblicistica, e di impossibilità di utilizzare i presupposti ivi previsti, con la conseguente residualità del codice civile, assieme alla costituzione economica europea e allo *ius* comune interno dei mercati finanziari.

Sottolinea, inoltre, come il Consiglio di Stato nel recente parere abbia espresso perplessità sulle modalità di utilizzazione della delega, con particolare riferimento a forme di semplificazione e deregolazione.

Successivamente si apre la prevista tavola rotonda. Interviene, per primo il **Cons. Alessandro Pajno**, del Consiglio di Stato, il quale, si pone il problema se sia possibile una codificazione di settore in un momento di mutamento del sistema delle fonti (a seguito della riforma del Titolo V), considerato che i codici si basano sul concetto di monopolio della fonte di produzione. La codificazione diventa, allora,

tentativo di composizione delle fonti. Pajno sottolinea, quindi, come, le codificazioni di settore siano una forma di "organizzazione della frammentazione.

Il **Cons. Filippo Patroni Griffi**, del Consiglio di Stato, afferma come la codificazione per settori sia la risposta alla complessità dell'ordinamento. Si tratta di una codificazione diversa da quella delle grandi codificazioni come il *Code civil* francese che nascono da movimenti ideologici. La codificazione per settori si realizza, infatti, a causa della complessità normativa per la reperibilità della regola e la rispondenza del diritto alla protezione degli interessi deboli.

Ritiene, tuttavia, necessario una maggiore utilizzazione della fonte regolamentare per evitare la rilegificazione di alcune materie.

La **Prof.ssa Liliana Rossi Carleo**, che interviene in sostituzione del Prof. Guida Alpa, in qualità di rappresentante della Commissione costituita presso il Ministero delle attività produttive per l'elaborazione della bozza di codice del consumo, afferma come la necessità di codificazione trascenda dai limiti del diritto nazionale, in quanto risulta presente in tutta Europa. Evidenzia, altresì, le ragioni che hanno portato la Commissione alle scelte relative alla predetta bozza di codice, che, comunque, non può essere considerato un codice di settore in quanto è relativo ad una disciplina di carattere trasversale.

Il **Prof. Giuseppe Tinelli**, dell'Università Roma Tre, interviene sulle problematiche relative alla codificazione in ambito tributario. Evidenzia come l'idea di un codice tributario si ebbe già negli anni '40, ma come si riuscì a realizzare solo un testo unico delle imposte dirette e come attualmente sia in scadenza la delega contenuta nella legge n.80/2003.

La **Prof.ssa Luisa Torchia**, dell'Università Roma Tre, afferma come spesso l'oggetto di un codice non sia la materia, bensì le competenze del Ministero che le deve emanare e come sia evidente l'assenza di una struttura specificamente finalizzata alla codificazione. Ricorda, inoltre, il sempre più rilevante ruolo normativo del Governo e la problematica del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Soffermandosi sul codice della sicurezza dei lavoratori, evidenzia come, a differenza di quanto richiesto dal Consiglio di Stato, il decreto legislativo non individua i principi fondamentali in materia e prevede la cedevolezza delle norme di dettaglio senza individuarle. Conclude con la necessità che i codici vengano fatti da un legislatore responsabile e che riflettano idee e progetti, per evitare che diventino semplici collazioni di norme.

Il **Cons. Carmine Volpe**, del Consiglio di Stato, relazione in merito al codice previsto dall'art.2 della legge 229/2003, attualmente in fase di predisposizione al DAGL. Il codice interverrà sulla legge n. 400/1988, relativamente all'emanazione dei decreti-legge, dei decreti legislativi e dei regolamenti e sulle funzioni consultive del Consiglio di Stato. Il testo, per la cui predisposizione si è tenuto conto dei precedenti pareri del Consiglio di Stato, contiene interventi di semplificazione nella legislazione e nella regolazione, interventi di semplificazione amministrativa ed interventi finalizzati alla conoscenza delle norme.

Interviene, da ultimo, il **prof. Vincenzo Zeno-Zencovich**, dell'Università Roma Tre, il quale evidenzia come la logica delle semplificazioni dovrebbe cambiare in relazione agli utenti delle disposizioni normative, in quanto si tratta di norme in parte destinate a privati, in parte a giudici ed, in parte alla P.A.. Ritiene, poi esistente a carico dello Stato un obbligo all'informazione giuridica.

Relativamente al codice dell'amministrazione digitale (che si affianca nella materia delle nuove tecnologie a quello della *privacy*, quello delle comunicazioni elettroniche ed al dlgs sul settore radiotelevisivo) evidenzia come il Consiglio di Stato abbia affermato la necessità di correlazione con il procedimento amministrativo e come in tale maniera si realizzi un intervento normativo in settori tecnologici prima esenti da norme. Considerando, comunque, che i mutamenti tecnologici sono assai rapidi e che le norme entrano in vigore e diventano subito obsolete sarebbero necessari strumenti tecnici assai flessibili. Il Consiglio di Stato, a tal fine, ha indicato opportunamente l'utilizzo di regolamenti per gli aspetti tecnici di dettaglio.

Nella mattina del 18 marzo, il **Pres. Pasquale De Lise**, della Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, apre i lavori illustrando i successivi interventi. Si sofferma, in particolare, sui recenti pareri del Consiglio di Stato ed evidenzia come il concetto di semplificazione sia assimilato alla qualità della regolazione, come la rilegificazione potrebbe portare ad un inopportuno irrigidimento legislativo, come i successivi regolamenti non avrebbero bisogno di espressa autorizzazione legislativa, come lo Stato non possa intervenire con regolamenti nelle materie di legislazione concorrente.

Il Consiglio di Stato ha, altresì, rilevato l'esigenza di un approccio coerente nel processo di codificazione e la necessità di un autonomo centro di Governo unitario (come la Commissione superiore di codificazione francese), oltre che evidenziato i rapporti con il codice civile.

Relativamente al contenuto, i codici dovrebbero realizzare, oltre al consolidamento formale della normativa, una effettiva semplificazione sostanziale, ed una almeno parziale deregolazione (diminuzione di regole e carico normativo sui cittadini). Il tutto collegato all'introduzione di analisi d'impatto (AIR) e verifiche successive (VIR).

L'intervento del **Prof. Federico Sorrentino**, dell'Università La Sapienza di Roma, è relativo a "Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali".

Preliminarmente, ricorda come i concetti di codice o di testo unico non facciano riferimento ad uno specifico atto-fonte quanto ad una pluralità di fonti unificate in un unico atto, la cui dimensione varia da caso a caso. Ricorda la breve stagione dei testi unici misti, adottati ai sensi dell'art.7 della legge n.50/1999, ribadendo la tesi della loro natura regolamentare, di "esternazione" delle disposizioni contenute nel testo B (norme legislative) e nel testo C (norme regolamentari). Evidenzia, inoltre, come i nuovi codici siano stati determinati dall'esigenza di una maggiore innovazione e dall'impossibilità di adozione di regolamenti, in conseguenza del nuovo Titolo V. Concludendo il Prof. Sorrentino sostiene come l'esperienza dei codici rappresenti, attraverso la definizione di principi che operano trasversalmente, una razionalizzazione dell'esistente (concordemente con quanto affermato dal Prof. Morbidelli).

Il **Cons. Nicola Lupo**, consigliere della Camera dei Deputati, nel suo intervento “Dal regolamento alla legge. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?” ricorda preliminarmente come si assista ad una molteplicità di strumenti normativi utili a superare effetti di “rimbalzo” tra fonti (decreti-legge “milleproroghe” e decreti legislativi integrativi e correttivi). Evidenzia la connessione avutasi negli anni '90 tra delegificazione e semplificazione (v. Corte Cost. n. 376/2002) e le accezioni di semplificazione: normativa ed amministrativa (cfr. Ad. Gen. n. 2/2004). Ricorda come si sia progressivamente posta l'esigenza di definire una serie di strumenti di “tenuta” della delegificazione stessa: in primo luogo la “preferenza” di regolamento per l'organizzazione dei Ministeri, di cui all'art.17, c 4 bis della legge n. 400/1988.

Evidenzia come negli ultimi quattro anni si sia avuta una drastica inversione di tendenza testimoniata dalla riduzione del ricorso a leggi autorizzanti delegificazioni (da 69 a 27) e regolamenti di delegificazione. Fra le cause di ciò rilevano il nuovo Titolo V, i mutamenti della forma di Governo e, infine, una giurisprudenza costituzionale flessibile sul piano del riparto delle competenze legislative, ma rigida (cfr. anche Corte Cost. n.303/2003) nei riguardi della potestà regolamentare statale.

Da ultimo, interrogandosi sul raggiungimento dell'obiettivo di valorizzazione dell'autonomia regionale contenuto nell'art. 117, comma sesto, ritiene che si registri, invece, una tendenza alla rilegificazione “accentratrice”, nonché una nuova stagione di “fuga dal regolamento”.

Il **Pres. De Lise** concorda con questa ricostruzione e critica tale “fuga dal regolamento”, attuata sia “verso l'alto”, con la legificazione, sia “verso il basso”, con l'uso di atti generali “non aventi natura regolamentare” (ben otto nell'ultima legge finanziaria)

Il **Prof. Paolo Carnevale**, dell'Università Roma Tre, sul tema “I nuovi codici e gli altri livelli di intervento. Codificazione legislativa e normazione secondaria”, movendo dall'analisi della legge n.229/2003, sottolinea come nell'attuale sistema di codificazione sia presente una tendenza alla omogeneizzazione delle fonti ed un forte ruolo del potere legislativo delegato, al quale, in ultima istanza, è lasciata la delimitazione dello spazio attribuito alla potestà regolamentare. Il rischio che si corre è che la legge di delega, eccedendo i propri contenuti, finisca per stabilire un contatto diretto con il regolamento delegificante.

Il carattere fortemente innovativo attribuito alle nuove codificazioni di settore ed il conseguente nuovo ruolo del Consiglio di Stato, ad avviso del Prof Carnevale, potrebbero gradualmente avvicinare tale organo al Commissione di codificazione del sistema francese.

Il **Pres. De Lise** concorda sul possibile ruolo della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, auspicando una “sinergia” con il mondo accademico e quello giurisprudenziale.

La tavola rotonda di chiusura della sessione mattutina è presieduta dal **Prof. Antonio D'Atena**, dell'Università Tor Vergata di Roma, che ricorda i cambiamenti della forma di Governo, dal modello “assembleare” a quello “dell'alternanza”, con attribuzione di sempre maggiori funzioni normative al Governo, e della forma di Stato,

con sovrapposizione delle competenze con le regioni. Ricorda, in particolare, le “clausole trasversali”, che non fanno riferimento all’oggetto, ma allo scopo della legislazione e la “sentenza ortopedica” n. 303/2003. Questi problemi di sistema delle fonti sono particolarmente presenti nel processo di codificazione in corso, come testimoniato dallo schema in materia di sicurezza sul lavoro.

Il **Cons. Giancarlo Montedoro**, del Consiglio di Stato, sottolineando il ruolo dell’interprete del diritto come “passeggiatore tra le fonti” evidenzia il valore simbolico dei decreti legislativi di riassetto normativo, ma anche il loro limite di “codici di settore”.

La **Prof.ssa Marta Cartabia**, dell’Università di Milano-Bicocca, nel ricordare l’evoluzione avuta nell’uso delle deleghe legislative, nota come i codici in corso di emanazione siano finalizzati, da un lato, alla risoluzione di problematiche tecniche, dall’altro, alla riforma dei settori (come avvenuto negli anni ’90, con i dlgs di riforma settoriale). Sottolinea, però, richiamando i precedenti del “codice della strada” e di quello degli enti locali, i rischi di un eccesso di delega. Riprendendo, infine, l’invito alla “perimetrazione” del parere della Ad. Gen. 2/2004 manifesta perplessità sulla confusione tra oggetto, principi e criteri direttivi, che si registra nelle norme di delega.

Il **Cons. Fabio Cintoli**, del Consiglio di Stato, ricordando “l’effetto devastante” del nuovo Titolo V sull’obiettivo della semplificazione delle fonti e il problema della definizione “chirurgica” delle materie dell’art.117, ribadisce la necessità di un coordinamento tra i diversi livelli normativi, secondo il principio della sussidiarietà dinamica della sentenza 303/2003. A tal fine auspica un ruolo attivo anche della giurisdizione che sanzioni la mancanza di “leale collaborazione”.

Il **Prof. Erminio Ferrari**, dell’Università Statale di Milano, ricorda come la semplificazione legislativa richieda scelte che l’attuale sistema politico non è forse in grado di fare. Esprime, però, maggior fiducia nell’attuazione ed interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

Il **Prof. Giovanni Serges**, dell’Università di Roma Tre, commentando i rapporti tra la legge 229/2003 e la legislazione regionale, sottolinea l’intreccio con l’attuazione della legge La Loggia, la cui finalità è simile. Ricorda, inoltre, le sentenze costituzionali n. 280/2004 e n. 50/2005, ma conclude sostenendo che il problema di “sovrapposizione” sia più teorico che pratico, non essendo stati emanati i decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali ex l. 131/2003.

Il **Prof. Luciano Vandelli**, dell’Università di Bologna, ricorda le tensioni “centripete” verso l’Unione Europea e quelle “centrifughe” verso le Regioni, evidenziando, però le sovrapposizioni di competenze tra queste e lo Stato, dovute alle “materie trasversali”. Anch’egli ribadisce l’esigenza di forme di collaborazione tra Stato e Regioni e di attuazione dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001 (commissione per le questioni regionali integrata).

Manifesta, infine, perplessità sull’attuale sistema di riparto, con particolare riferimento alla questione della clausola di cedevolezza.

Il **Prof. D'Atena** conclude la tavola rotonda affermando come lo strumento principale per la soluzione dei problemi di riparto di competenze debba essere, come nei sistemi austriaco e spagnolo, il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. e non la clausola di cedevolezza.

Nell'introdurre i lavori della terza sessione, il **Prof. Giampaolo Rossi**, dell'Università di Roma Tre, ricorda come la qualità della regolazione debba fare i conti, da un lato, con la presenza di interessi microcorporativi e dall'altro con una "voglia di legiferare", conseguenza anche di un eccessivo numero di assemblee rappresentative.

Il **Prof. Guido Corso**, dell'Università di Roma Tre, nel suo intervento "La necessità di una *policy* di qualità della regolazione", ricorda il contributo di organismi internazionali e comunitari allo sviluppo della tematica, con particolare riferimento all'impulso dato dall'OCSE (cfr. il Rapporto 2005 sullo stato di attuazione). Passando, quindi, all'approfondimento dell'analisi d'impatto della regolamentazione, evidenzia come l'AIR non sia tanto uno strumento di semplificazione, ma un "selettore" della normativa da scegliere. Menzione, infine, gli apporti dell'analisi economica del diritto (Baker) e della scienza politica.

Il **Cons. Raffaele Perna**, della Camera dei Deputati ed oggi Capo di Gabinetto del Dipartimento della funzione pubblica, sul tema "L'analisi d'impatto della regolamentazione come strumento della politica di semplificazione", afferma che l'AIR possa sembrare, in fondo, "un'intuizione elementare, un uovo di Colombo". Nota, però, come i risultati conseguiti non siano stati sinora all'altezza delle aspettative. Ciò a causa, non solo delle difficoltà oggettive di realizzazione, ma anche della sottovalutazione che si è avuta delle implicazioni politiche nel procedimento legislativo e della sopravvalutazione delle metodologie di analisi economica. Critica, quindi, la ricostruzione dell'AIR quale portata delle teorie iper-razionaliste e dell'utilitarismo sociale di Bentham.

Secondo Perna l'AIR non è uno strumento di decisione, ma di conoscenza e la sua giustificazione non è teorica ma pratica: "serve ad evitare decisioni erranee in intenzionali". Ciò nonostante, l'AIR può migliorare il sistema di regolazione se realizzata in maniera propria, con strutture adeguate (specialmente da parte della Amministrazioni di settore) e con un coinvolgimento delle assemblee parlamentari, sul modello della procedura prevista per la verifica degli oneri finanziari.

Il **Prof. Alfonso Celotto**, dell'Università di Roma Tre, nell'intervento "La consultazione dei "destinatari delle norme", ricorda come forme di consultazione/negoiazione siano già previste in Costituzione (art. 7, sugli accordi con le confessioni religiose). Sottolinea, inoltre, come essa sia non solo causa, ma anche possibile soluzione alla problematica della crisi della legge (inflazione, scadimento qualitativo della legislazione e perdita della centralità del Parlamento). Evidenzia la necessità di stabilire garanzie procedurali, con riferimento anche all'individuazione dei soggetti da consultare. Nel ribadire l'esistenza di esperienze di consultazione/negoiazione risalenti addirittura al periodo giustiniano e a quello

medioevale, ne ricorda gli apporti positivi in termini di: contributo alla democraticità, legittimazione ed efficacia, maggiore trasparenza e miglioramento della qualità della regolazione.

La sessione è conclusa dall'intervento riassuntivo del **Cons. Luigi Carbone**, del Consiglio di Stato, che ripercorre i tratti salienti dei lavori. Egli concorda, innanzitutto, sulla "destrutturazione" del sistema giuridico con i "codici di settore", codici "del pensiero debole", per utilizzare la nota categoria filosofica. Ricorda, però, i limiti di tale esperienza: assenza di una "regia leggera" sul modello francese, una scarsa incisività per la semplificazione e la competitività, una "residualità" rispetto al codice civile, i rischi di rilegificazione.

Commentando, inoltre, la seconda sessione dei lavori, sottolinea gli ulteriori limiti legati al livello primario dei codici, alle problematiche delle potestà normative delle regioni, delle *authorities* e delle istituzioni comunitarie.

Individua, inoltre, alcuni "insegnamenti", tra i quali: il rilievo della qualità della regolazione sulla competitività e lo sviluppo economico, la necessità di una *policy ad hoc*, non estemporanea (no a "*one-shot policy*"), l'esigenza di "professionalità di *better regulators*", con approccio non solo giuridico e di un'attività di analisi preventiva e di monitoraggio successivo.

Evidenzia, infine, quattro prospettive: costituire adeguate strutture, senza espropriare le amministrazioni di settore, ma dando ad esse impulso; intensificare i rapporti interistituzionali (Parlamento-Governo, Consiglio-Giunta), come accaduto per il procedimento di verifica della copertura finanziaria; adottare una metodologia non solo giuridica ma anche economica (non solo relazioni ma anche "*action plans*"), non tralasciando l'utilizzo dei regolamenti di delegificazione e dei "vecchi" testi unici; prevedere forme "intelligenti" di consultazione, analisi d'impatto e verifica successiva della regolazione.

Nell'introdurre la tavola rotonda finale il sen. **Prof. Franco Bassanini**, ribadisce come la qualità della regolazione sia una "*policy*" essenziale per la globalizzazione, ora che non sono più possibili altri strumenti di politica economica, come l'intervento diretto dello Stato e la programmazione. Ricordando, però, l'esistenza delle ulteriori finalità della tutela della qualità della vita, dell'ambiente e del lavoro, sostiene come non sia necessariamente più competitivo un sistema con meno regole.

Il Prof. **Gregorio Arena**, dell'Università di Trento, ricorda che la nostra società complessa ha bisogno di regole e procedure complesse, rispetto alle quali esperienze come i "codici di settore" in corso di emanazione sono come "le dighe per gli olandesi".

Arena continua evidenziando la necessità di semplificare, ma, soprattutto "governare la complessità". In questa prospettiva sottolinea l'imprescindibilità del coinvolgimento dei soggetti interessati alla semplificazione dei processi, secondo un modello di "semplificazione partecipata", anche dai destinatari (cittadini, imprenditori e dipendenti pubblici).

Il **Cons. Claudio Zucchelli**, del Consiglio di Stato e Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ricorda le vicende della sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione, sostenendo

come i risultati non pienamente soddisfacenti siano da attribuire non tanto a problemi di natura teorica, quanto all' "ostracismo culturale" delle amministrazioni di settore. Di qui, la decisione di prevedere nel provvedimento sulla competitività la generalizzazione dell'AIR, creando una "struttura stellare" tra DAGL, Dipartimenti della Presidenza del Consiglio e Ministeri. Evidenzia, inoltre, come la finalità specifica dell'AIR sia da individuare nella "emersione dell'autoregolazione della società".

Il **Cons. Germana Pansironi**, del TAR Lazio definisce l'AIR "l'istruttoria economica delle norme". Ricorda, però, che essa ha un costo e che, dunque, pare opportuno selezionare i provvedimenti da sottoporre ad analisi, privilegiando, ad esempio i regolamenti governativi ed escludendo i decreti-legge. Conclude ricordando con Tacito il nesso tra "*corruptissima Res publica et plurimae leges*".

Il **Sen. Bassanini** esprime perplessità sull'esclusione dall'AIR dei decreti-legge: sia perché ne risulterebbe incentivata l'adozione sia in quanto un'analisi preventiva sarebbe *a fortiori* utile per tali provvedimenti di necessità ed urgenza.

Il **Prof. Rosario Ferrara**, dell'Università Statale di Milano, ricorda le riflessioni sulla *governance* contenute, non solo nel Libro Bianco della Commissione UE del 2001, ma anche nella Risoluzione del Consiglio dello Spazio Economico Europeo del 26 giugno 2002, dove si sottolinea la valenza degli accordi e delle negoziazioni tra gruppi e soggetti istituzionali. Ricorda, inoltre, nell'esperienza statunitense delle agenzie federali, gli apporti positivi forniti dalla consultazione e dagli strumenti pattizi, ma anche i fenomeni di "cattura del regolatore".

La **Prof. Maria Immordino**, dell'Università degli Studi di Palermo, sottolinea la valenza della semplificazione come limitazione all'eccesso di interventi normativi ed esprime perplessità sulla nuova disciplina della Dichiarazione di inizio attività, contenuta nel dl n. 35/2005.

Il **Cons. Maddalena Filippi**, del TAR Valle d'Aosta, commentando le raccomandazioni ai Paesi membri elaborate dall'OCSE a partire dalla metà degli anni '90, evidenzia come si sia oramai creato una sorta di "diritto comune sul sistema di formazione dell'atto-fonte", di origine OCSE, la cui violazione potrebbe, forse, configurare una violazione del principio di ragionevolezza. Accenna, infine, alla recentissima rielaborazione dei principi OCSE, nella quale è confluita l'esperienza delle 20 *Reviews* sinora realizzate, con individuazione di indicatori di qualità della regolazione.

Con riguardo all'esperienza internazionale, il **Sen. Bassanini**, sottolinea come una recente ricerca realizzata in Olanda abbia dimostrato come il 53% dei costi di adeguamento rilevati in quel paese derivino da normative di origine comunitaria.

Si svolgono, infine, alcune repliche, tra le quali quella del **Cons. Zucchelli** che, tra l'altro, elenca alcuni dati sul numero complessivo delle disposizioni regolatorie, notevolmente inferiori alla stima di 100.000-150.000 leggi, fatta alcuni anni fa. Zucchelli, infatti, indica in circa 16.000 il numero delle leggi ordinarie, in 33 di quelle

costituzionali, in circa 1.900 il numero dei decreti legislativi (e degli atti analoghi), 3.500 i decreti del Presidente della Repubblica e in circa 10.000 il numero dei regolamenti ministeriali. Se si ipotizza che la metà di questi ultimi abbiano natura normativa si giunge ad un totale di circa 25.000 disposizioni normative.

Il convegno si conclude con un ringraziamento a tutti i relatori e partecipanti e, soprattutto, agli organizzatori M.A. Sandulli e L. Carboni.

Roma 21 marzo 2005