



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL DOTTOR ALBERTO MINGARDI,
DIRETTORE GENERALE DELL'ISTITUTO BRUNO LEONI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

6^a seduta: martedì 7 ottobre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

I N D I C E**Audizione del dottor Alberto Mingardi, direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni**

PRESIDENTE:		<i>MINGARDI, Direttore generale dell'Istituto</i>
PASTORE (PDL), senatore Pag. 3, 12, 13 e passim		<i>Bruno Leoni</i> Pag. 4, 14
DELLA VEDOVA (PDL), deputato 10, 13		<i>BOCCALATTE</i> 4, 14
LOVELLI (PD), deputato 11		<i>SILEONI</i> 6, 16
		<i>FALASCA</i> 8, 15

I lavori hanno inizio alle ore 12,05.

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 dottor Alberto Mingardi, direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 1° ottobre 2008.

È in programma oggi l'audizione del dottor Alberto Mingardi, direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni. Saluto e ringrazio il nostro ospite per avere accolto il nostro invito. Il dottor Mingardi è accompagnato dall'avvocato Silvio Boccalatte, dall'avvocato Serena Sileoni e dal dottor Piercamillo Falasca.

Ricordo che l'Istituto Bruno Leoni è nato nel 2003 per promuovere una discussione pubblica più consapevole e informata sui temi dell'ambiente, della concorrenza, dell'energia, delle liberalizzazioni, della fiscalità, delle privatizzazioni e della riforma dello Stato sociale e per favorire lo sviluppo in Italia di una cultura di mercato. L'Istituto è attivo nell'elaborazione di ricerche e studi; cura pubblicazioni sia a vasto raggio sia su particolari problemi; organizza eventi e seminari, come strumenti per attirare l'attenzione del pubblico su nuove proposte di *public policy* e si dedica alla formazione di studenti e giovani studiosi, sia italiani che stranieri. Di recente l'Istituto ha elaborato una serie di proposte raccolte nel volume «Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVI legislatura». Nel fascicolo di documentazione in distribuzione, curato dagli Uffici, sono riprodotti i capitoli 1 e 2 e il paragrafo 6.8, relativo alla semplificazione normativa.

Questo naturalmente è uno dei motivi per cui abbiamo chiesto ai rappresentanti dell'Istituto la disponibilità ad un'audizione. Devo aggiungere che quella odierna è la prima audizione di un «laico», perché finora sono intervenuti dei «togati»: politici, ministri, dirigenti dello Stato o magistrati.

Do ora la parola al dottor Mingardi per presentarci il lavoro svolto dall'Istituto che dirige.

MINGARDI. Signor Presidente, siamo veramente grati ed onorati dell'attenzione della Commissione e ci fa particolarmente piacere essere i primi auditi «laici» in questa serie di audizioni.

Il tema della semplificazione è al centro del lavoro di un Istituto che, sin dal suo nome, si richiama a Bruno Leoni, cioè ad uno dei pensatori forse meno riconosciuti nel nostro Paese su questi temi, ma che in realtà ha dato contributi illuminanti, il cui nerbo può essere forse riassunto in un parallelo, tutt'altro che audace e in realtà molto persuasivo, tra legislazione e pianificazione economica. Ci è pertanto parso opportuno alcuni mesi fa, nel momento elettorale, cercare (da istituto in realtà assolutamente indipendente, anche se tenta di avere parte attiva nel dibattito pubblico) di stilare una serie di proposte che speriamo possano essere appropriate e lasciate all'attenzione del legislatore e di quanti oggi hanno il compito e l'opportunità di contribuire al processo di modernizzazione del Paese.

Abbiamo preparato per questa giornata un breve sunto di proposte inerenti alla semplificazione della legislazione in Italia. Questo breve ma denso rapporto è stato preparato dall'avvocato Boccalatte, dall'avvocato Sileoni e dal dottor Falasca. Credendo nella divisione del lavoro, cederei pertanto la parola a loro esattamente in questo ordine, per addentrarci brevemente in quelli che sono gli assunti e le proposte fondamentali riassunti in un documento che chiedo di poter depositare agli atti della Commissione, sperando che questo contributo possa essere di stimolo per la Commissione e per lo sviluppo del processo di semplificazione.

BOCCALATTE. Signor Presidente, l'Istituto Bruno Leoni ritiene, in primo luogo, che l'azione di semplificazione della legislazione non debba essere compiuta solo sullo *stock* della legislazione già esistente, ma anche sul flusso delle leggi. Per questo, la nostra principale proposta consiste nella creazione di una «consolidazione» della legislazione (esattamente come già accade in alcuni Paesi di area angloamericana), da crearsi attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari. Che cos'è una «consolidazione»? È un testo coordinato, in cui confluiscono tutte le leggi esistenti, e sistematizzato in base all'argomento in capitoli, sottocapitoli e paragrafi. Noi crediamo che questa opera di riorganizzazione della legislazione possa trarre spunto dal cosiddetto meccanismo «taglia-leggi», che già adesso è in fase di attuazione, ma noi proponiamo anche qualcosa di più.

Ci possiamo anche addentrare nel dire come noi vorremmo creare questa «consolidazione»: attraverso il lavoro di una Commissione bicamerale permanente dedicata alla «consolidazione» e all'elaborazione di un testo con l'indicazione di quanto è già stato abrogato esplicitamente, di quanto è stato abrogato implicitamente e delle antinomie esistenti, nonché la tendenziale espunzione di quanto si ritenga essere incompatibile con l'attuale riparto delle competenze *ex* articolo 117 della Costituzione. Que-

sto testo dovrebbe essere sottoposto a una fase di consultazione pubblica (con tanto di pubblicazione *on line* affinché chiunque possa intervenire) e alla fine essere adottato attraverso il procedimento redigente: la presentazione di un pacchetto all'Aula, la quale è chiamata ad esprimersi positivamente o negativamente senza proporre emendamenti. Questo per quanto riguarda lo *stock* di leggi esistenti.

Come intervenire invece sul flusso? Il «taglia-leggi» attualmente in fase di attuazione non si occupa del flusso di leggi. Abbiamo quindi decine, centinaia, migliaia di leggi che vengono prodotte e che lo saranno anche successivamente all'attuazione finale del «taglia-leggi» (se esso sarà mai definitivamente attuato, peraltro). Ebbene, noi diciamo che sul flusso bisognerebbe intervenire stabilendo, a pena di inammissibilità o di improcedibilità, che ogni nuova legge debba avere la forma di novella della compilazione e che debba recare a margine o in calce il testo risultante dalla modifica (questo per favorire la comprensibilità e la leggibilità della legge stessa). Ciascuna legge dovrebbe inoltre avere tendenzialmente un argomento unico. Ricordo che parliamo di leggi e decreti delegati; i decreti-legge sono invece intrinsecamente atti temporanei e non dovrebbero quindi essere sottoposti a queste regole, mentre dovrebbero sottostare ad esse i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Davanti a ogni nuova legge, costituente flusso, i Servizi parlamentari dovrebbero curare l'immediato aggiornamento del testo della «consolidazione» e, con cadenza almeno biennale, la Commissione bicamerale permanente dovrebbe proporre al Governo gli interventi per andare a sanare le eventuali antinomie che si creassero nel tempo. Contemporaneamente, ogni cittadino potrebbe rivolgersi alla Commissione per segnalare quanto egli ritenga essere problematico nel testo compilato. Ci spingiamo anche a dire che probabilmente alcune regole di tecnica legislativa (quali, ad esempio, l'argomento unico per testo di legge, ma forse anche la forma di novella della «consolidazione») dovrebbero forse essere principi tali da avere sede anche nel testo costituzionale.

Ulteriormente, sappiamo che ormai il potere legislativo è ripartito tra Stato e Regioni e forse il baricentro della produzione legislativa tendenzialmente dovrebbe essere di più sulle Regioni. Sappiamo anche che la Corte costituzionale è intervenuta molte volte, dal 2001 ad oggi, come supplente al testo dell'articolo 117 della Costituzione che presenta alcune lacune. Ebbene, crediamo che potrebbe essere utile introdurre nel testo costituzionale un obbligo di autoqualificazione dei principi fondamentali da parte del legislatore. In altre parole, quando il legislatore statale vuole intervenire sulle materie di competenza concorrente (che, a norma dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, tipicamente sono quelle in cui il contenzioso costituzionale si concentra da sette anni a questa parte), dovrebbe dire egli stesso ciò che ritenga essere principio fondamentale della materia.

È evidente che l'adeguatezza o, meglio, la ragionevolezza dell'autoqualificazione rimarrebbe una valutazione in capo alla Corte costituzionale (questo per motivi strutturali e dogmatici), ma di per sé è automatico che

ciò che il legislatore statale non autoqualificasse come principio fondamentale sarebbe derogabile dalle Regioni. E ciò, secondo noi, da una parte, spingerebbe queste a legiferare di più (perché ci rendiamo conto che esse non hanno esercitato in pieno la propria potestà legislativa dal 2001 ad oggi, anzi, molte volte sono state assai timorose) e, dall'altra parte, probabilmente ridurrebbe in gran parte la discrezionalità della Corte costituzionale.

Con questo, lascio la parola alla mia collega, l'avvocato Sileoni, che proseguirà sottoponendovi altre proposte dell'Istituto Bruno Leoni.

SILEONI. Signor Presidente, ringrazio lei e i miei colleghi per avere illustrato chiaramente le premesse di quanto sto per dire.

Un'altra proposta dell'Istituto, sempre riguardante il flusso della legislazione, è l'adozione delle cosiddette *sunset clauses* (le chiamo prima con il termine straniero, perché in realtà è un'idea che abbiamo mutuato da esperienze comparate, realizzate nei Paesi di *common law*, soprattutto in Canada), che sono le clausole di scadenza della legislazione.

Quello che balza agli occhi è che spesso le disposizioni legislative hanno un periodo di efficacia limitata nel tempo. Ad esempio, per l'anno 2008, l'aliquota è fissata a tot per cento: evidentemente, quando si conclude il campo di applicazione della norma, questa, per forza di cose, diviene inefficace, tuttavia resta valida. Nascono allora, oltre all'ingolfamento delle disposizioni (quindi, al persistere anche di un livello formale della disposizione nel *corpus* normativo), problemi interpretativi: l'abrogazione implicita o inespressa è, infatti, un problema interpretativo che aumenta la confusione della legislazione e della normazione in generale.

Si può proporre, allora, senza dover modificare la Costituzione o i regolamenti, perché si tratterebbe soltanto di una buona pratica del legislatore, di introdurre una clausola di abrogazione espressa sotto condizione o, meglio, a termine della disposizione.

Pertanto, l'esempio che ho appena fatto suonerebbe che per l'anno 2008 l'aliquota è fissata al 10 per cento e che la disposizione resta vigente fino al giorno «x». Si tratta appunto di una soluzione abbastanza semplice da un punto di vista delle modifiche, perché in realtà non ne richiede alcuna, in quanto ci si affida soltanto alle buone intenzioni del legislatore.

Accanto a questa previsione di un termine di scadenza per quelle disposizioni che hanno un'efficacia temporale limitata, vi possono essere altri tipi di clausole di data di scadenza per altre finalità. Non sempre – anzi, quasi mai – il legislatore, quando interviene, ha chiaro tutto lo spettro di effetti della legislazione: vi possono essere cattivi effetti che sorgono soltanto in un momento successivo. Allora, l'adozione di date di scadenza – in questo caso, per la revisione della legislazione – da un punto di vista della bontà e dell'efficacia potrebbe essere un altro utile strumento per ripulire l'ordinamento dalle norme inutili o, peggio ancora, dannose da un punto di vista degli effetti.

È questa, appunto, un'esperienza mutuata, ad esempio, dall'ordinamento canadese, che ha utilizzato le *sunset clauses*, cioè le date di sca-

denza, proprio in settori particolarmente delicati, come, ad esempio, i diritti di libertà, specie negli ultimi anni, con la legislazione sulla sicurezza, legata alla lotta al terrorismo.

Vi è poi un'altra proposta, che non richiede una modifica al testo costituzionale, ma – questa volta, sì – ai regolamenti parlamentari, che però riteniamo abbastanza agevole, tanto che, in parte, è già stata presentata il 1° luglio del 2008: si tratta dell'introduzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge di attuazione del programma di Governo. Qual è la motivazione principale? La disfunzione della decretazione d'urgenza, prassi che – come tutti sappiamo – è utilizzata in maniera assolutamente deviata rispetto al disegno costituzionale. Riteniamo, però, che ogni intervento sui presupposti di necessità e urgenza, che metta paletti e limiti alle possibilità di decretazione d'urgenza, sia in realtà inutile. Il problema, infatti, non sta nella questione di deviare rispetto al circuito parlamentare o nell'accelerare riforme che altrimenti non passerebbero: sta invece nel fatto che il Governo, diversamente dalla maggior parte dei Paesi che possono essere comparati con il sistema italiano, non ha strumenti per attuare il proprio programma, quindi si affida alla decretazione d'urgenza, proprio per attuare le linee del proprio programma.

Se vogliamo dunque diminuire la decretazione d'urgenza, il passo che va compiuto è quello di fornire uno strumento ordinario al Governo, per attuare in maniera pronta ed efficace il suo programma.

In questo senso, la proposta è di modificare i Regolamenti parlamentari, introducendo una corsia preferenziale, con termini non ordinatori, come potrebbe essere oggi, ma perentori, scaduti i quali, il disegno di legge decade. La differenza rispetto ad una proposta simile, presentata appunto il 1° luglio del 2008, sta nel fatto che la scelta di adottare la corsia preferenziale con contingentamento dei tempi non è affidata al Governo o, tanto meno, al legislatore, con un elenco di ipotesi, ma quest'ultimo avanza soltanto la proposta alla Conferenza dei Capigruppo, la quale poi dovrà deliberare definitivamente sull'adozione della corsia preferenziale con tempi ridotti.

Queste sono due proposte concrete, ma vorremmo spendere anche un paio di minuti soltanto su una questione più teorica, che però ci preme abbastanza, perché riteniamo che la maggior parte dei problemi relativi alla semplificazione stia come sempre nella cultura giuridica che vi è dietro. Soprattutto, la maggior parte dei problemi legati alla semplificazione non sta nella legislazione, quindi nell'attività parlamentare, ma si trova fuori dal Parlamento, in quelle nicchie normative sempre più numerose che costruiscono fonti del diritto, ovviamente non legislative, ma che sempre più incidono sul comportamento dei consociati, specie a livello economico. Sto parlando di tutta quella mole e di tutto quel ginepraio di atti – perché si tratta di fonti atipiche, senza una classificazione – che provengono non dal Parlamento, ma dalle autonomie funzionali, dalle categorie professionali, dall'attività sindacale e, soprattutto, dalle autorità indipendenti.

Non parlo infatti della normazione dei livelli di Governo infrastatali, sovranazionali o internazionali, perché tali ordinamenti man mano hanno consolidato principi di integrazione che, nel bene o nel male, funzionano. Mi riferisco invece a quelle attività atipiche che tuttavia sono normative perché hanno conseguenze sanzionatorie sul comportamento degli operatori socioeconomici, ma non sono tipizzate e si trovano ancora in forma di prassi, di adozione di atti o fatti che, però, cambiano il comportamento dei consociati. Penso appunto all'attività delle autorità indipendenti, anche di quelle, come l'*Antitrust*, che ancora continuano a essere definite autorità di vigilanza, ma che in realtà svolgono attività di regolazione.

Poiché in questa sede possiamo soltanto formulare auspici, il mio, in termini teorici, è che se il legislatore ha perduto il controllo sui contenuti, o la capacità di disciplinare singolarmente i vari settori del mondo socio-economico, non deve però perdere, anzi deve far sentire con maggiore forza, la legittimazione a disciplinare le procedure.

Quando negli anni Novanta le autorità indipendenti sono comparse sulla scena, esse sono state istituite con deleghe in bianco, con poteri impliciti, grazie alle quali hanno costruito in maniera atipica, o affidandosi soltanto a regolamenti interni, le procedure di formazione di norme, di fonti del diritto. Nel tempo il legislatore si è riappropriato delle modalità di previsione e delle tecniche di regolazione: penso alla legge n. 262 del 2005 sulla tutela del risparmio o alla legge di semplificazione del 2001, che hanno previsto dei paletti procedurali per alcune autorità. Pertanto, in un'ottica di sussidiarietà normativa, che come Istituto apprezziamo, se privati o istituzioni non legislative sono sempre più coinvolti nella produzione delle norme, chiediamo che il Parlamento recuperi assolutamente la produzione sulle fonti procedurali delle norme.

FALASCA. Signor Presidente, a me tocca il compito di chiudere e chiosare il lavoro che abbiamo realizzato ed esposto in questa sede. Colgo altresì l'occasione per ringraziare il Presidente per l'opportunità che ci ha dato. Abbiamo immaginato – e questo è anche il modo in cui cercheremo di presentare le nostre proposte all'opinione pubblica e ai mezzi di informazione – che il lavoro dovesse essere svolto sullo *stock* della legislazione, come in parte sta accadendo e dovrà continuare ad avvenire con il «taglia-leggi», ma anche sul flusso, come l'avvocato Boccalatte ha ben chiarito all'inizio della nostra esposizione. Abbiamo immaginato che questo compito possa essere in parte effettuato attraverso un'autodisciplina del Parlamento e del Governo rispetto alla qualità della normazione e, in generale, della regolazione, ma che occorranò delle modifiche in alcuni casi dei Regolamenti parlamentari e a volte anche della Costituzione.

Lo strumento del «taglia-leggi» da più parti è stato criticato per le storture che sembra poter produrre in seno all'ordinamento. A nostro giudizio, è uno strumento emergenziale, che dunque è adeguato in circostanze critiche, ma il «taglia-leggi» sta all'ordinamento come il trasporto di rifiuti dalla Campania alla Lombardia sta all'emergenza rifiuti. Ad esso va dunque accompagnata una fase di smaltimento strutturale *in loco*, cioè nell'or-

dinamento. In questo senso proponiamo di affidare alla Commissione bicamerale per la semplificazione, resa permanente e quindi maggiormente in grado di intervenire, il compito di presentare alle Camere un lavoro di impacchettamento e di «consolidazione» della legislazione. Tuttavia, come ci insegna l'esperienza della raccolta di rifiuti, è necessario che la produzione dei rifiuti sia più saggia, quindi abbiamo pensato di ricorrere alle modifiche regolamentari affinché la «consolidazione» sia strutturale, perché ci sia una unicità di argomenti e perché vi siano le *sunset clauses* e le altre proposte che sono inserite nel nostro lavoro.

A nostro giudizio, il problema della regolazione è proprio questo: per semplificarla occorre innanzitutto ridurre la quantità. In una scala piramidale che l'OCSE ha realizzato per valutare la qualità della regolazione dei vari Paesi, in primo luogo, c'è la gestione, poi il miglioramento della qualità attuale, infine c'è lo *step* fondamentale della *deregulation*. Riteniamo che la malaregolazione sia parte della questione, ma il problema principale è che, per cultura giuridica e politica, si tende a considerare che compito della politica sia legiferare e non, come invece deve avvenire, comprendere quali ostacoli ci sono al libero svolgimento dell'attività economica e delle libertà individuali, quali ostacoli si frappongano tra la libera società e l'organizzazione statale.

Non possiamo poi esimerci dal trattare il caso della legge finanziaria. Al di là delle considerazioni più specifiche e attuali che potranno essere espresse nei prossimi mesi sull'innovazione, che è solo politica e non strutturale, relativa alla manovra di bilancio, riteniamo che buona parte del lavoro di semplificazione normativa debba riguardare proprio la legge finanziaria. Infatti, il 40 per cento circa delle norme adottate nel 2007 fanno parte di quel dispositivo; circa il 35 o 40 per cento dei commi prodotti in un anno si trovano all'interno di tale atto normativo; così, se il Parlamento emana circa 10.000 commi in una legislatura di cinque anni, il 40 per cento, circa 4.000 commi, fa parte della finanziaria. A nostro avviso questo è un dato importante che non può essere dimenticato affrontando il tema della semplificazione, cioè quando alla qualità della regolazione si accompagna una considerazione più generale anche in relazione a quali strumenti debbano essere aggrediti per regolare davvero.

In ultimo, vorrei svolgere una considerazione di ordine generale. La malaregolazione è un aggravio economico per le imprese oltre che per gli individui. La bassa qualità e l'eccesso di regolazione sono dei fattori di rischio, delle barriere al libero svolgimento della competizione economica e costituiscono delle distorsioni nella distribuzione delle risorse. In un utile lavoro degli anni Settanta, l'economista americano Richard Posner definì la regolazione come forma implicita e occulta di tassazione: regolando, lo Stato finisce per tassare. Una ricerca del FORMEZ stima i costi contabili della bassa qualità della regolazione in 5,7 miliardi di euro annui per le imprese italiane: tali costi sono determinati dall'assenza di un quadro normativo statale e regionale chiaro e trasparente, che comporta un aumento del costo del lavoro affinché questa legislazione venga compresa. Ad esempio, occorrono più ore di *compliance* fiscale e aumentano i costi

di transazione tra imprese necessari per adempiere a una normativa altrimenti di difficile comprensione. È del Fondo monetario internazionale uno studio del 2003 che stima per i Paesi dell'Unione europea un possibile aumento del PIL fino al 7 per cento ed un incremento della produttività del 3 per cento laddove si ponessero in essere forme più semplici, chiare e più limitate in quantità della regolazione.

DELLA VEDOVA. Non so se ci sono domande da formulare ma vorrei fare qualche considerazione, innanzitutto dando atto a lei, signor Presidente, e ringraziandola per questo, della sensibilità con cui ha voluto introdurre una visuale esterna al Palazzo e al processo legislativo che può essere molto utile per il nostro lavoro, al di là dell'analogia, che ovviamente era solo metodologica, tra produzione legislativa e produzione di rifiuti, anche se può avere la sua ragion d'essere. Se tale analogia può essere molto efficace per descrivere la vostra analisi, tuttavia l'accostamento potrebbe non essere opportuno, tuttavia potremmo pensare alla produzione differenziata che è un'utile indicazione.

Credo che i vari punti evidenziati negli interventi dei nostri ospiti, siano stati molto ben calibrati, anche quello relativo alla «consolidazione» (che non so se sia un neologismo o un anglicismo). In effetti, tutti noi ci troviamo a leggere all'interno di una legge che è modificato un articolo e poi spendiamo un quarto d'ora su *Internet* - se va bene - per riuscire a recuperare il testo, così come viene novellato. Questo mi sembra un punto importante, che nel documento fornitoci dall'Istituto Bruno Leoni è molto ben evidenziato. È infatti vero che noi abbiamo uno *stock* di leggi talmente enorme da diventare poi la nostra principale fonte di preoccupazione. Mi sembra importante cominciare a lavorare per evitare che poi, tra dieci anni, ci siano di nuovo *stock* analoghi e ugualmente confusi.

Mi sembra importante anche l'aspetto delle *sunset clauses*. Mentre l'avvocato Sileoni parlava, io, pur non conoscendo il caso del Canada e delle leggi emergenziali sul terrorismo, pensavo che in Italia, per quanto riguarda gli affitti, sono ancora vigenti le leggi sull'emergenza terrorismo degli anni Settanta, che comportano per lo Stato un inutile aggravio in termini burocratici.

La questione dei decreti è molto presente anche nel dibattito parlamentare di questi giorni e di queste ore. Poi bisognerà vedere se ci sarà qualche evoluzione al riguardo. Inoltre tutti i membri di questa Commissione sono ben consapevoli del fatto che quella della produzione normativa e dello *stock* di leggi vigenti inutili è questione che non solo afferisce ad una problematica di pulizia istituzionale, ma anche, come diceva il dottor Falasca, ad un riflesso molto concreto dal punto di vista economico. Questo aspetto lo avevamo già evidenziato in occasione dell'audizione del consigliere di Stato, dottor Coraggio, il quale nel suo intervento aveva messo in luce proprio questo profilo.

L'unica cosa che desidererei chiedere (posto peraltro che già ci sono delle indicazioni nella relazione fornitaci) è se ci sono riferimenti internazionali (anche in Paesi non di *common law*, ma in qualche modo analoghi

al nostro) riguardanti la messa in atto di meccanismi di *benchmark* europeo-continentale. Questo è un elemento che forse andrebbe sviluppato.

Per il resto, non ho domande specifiche da porre agli auditi. Dalle relazioni svolte mi pare emergano dei profili complementari rispetto a quelli cui siamo più abituati, ossia relativi ad esposizioni che vengono dall'interno della macchina amministrativo-burocratica o di produzione legislativa.

LOVELLI. Ringrazio i rappresentanti dell'Istituto Bruno Leoni per il contributo fornito oggi e più in generale, per gli studi e le pubblicazioni che lo caratterizzano assai utili per il nostro lavoro legislativo (penso, ad esempio, al «Rapporto annuale sulle liberalizzazioni», che credo fornisca elementi di valutazione molto interessanti, a cui è utile fare riferimento).

Anche il documento che ci è stato fornito può essere di estrema utilità e mi sembra di dover sottolineare in particolare il taglio dato in relazione al concetto di minore invasività possibile del sistema legislativo sul sistema economico, anche in funzione di una riduzione dei costi e delle complicazioni per le imprese e per i cittadini. Naturalmente questo è un tema di grande importanza e ho avuto tra l'altro occasione, nel corso della precedente seduta della Commissione, di richiamare la distonia tra il lavoro che noi facciamo in questa sede e quello che poi accade nelle Aule parlamentari.

Ricordo in proposito che il disegno di legge n. 1441-*bis*, il secondo collegato alla finanziaria, viene all'attenzione del Senato ed invito pertanto i senatori a compiere l'approfondimento del caso. Non ho ora il testo a portata di mano però, se non ricordo male, l'articolo 25 è quello riguardante la chiarezza dei testi normativi, mentre dall'articolo 26 in poi ci sono le norme di modifica del codice civile e del codice di procedura civile, le quali sono assolutamente incomprensibili. D'altronde, la legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, è un volume enorme, anche se per fortuna costituito per due terzi dall'elenco delle leggi che, in base al meccanismo del «taglia-leggi», vengono ghigliottinate. Peraltro, il resto del testo è corredato, come è necessario che sia, da tutte le note esplicative che fanno sì che per interpretare e capire la legge bisogna studiare molto, e non è detto che alla fine si sia capito tutto. Coglierei pertanto le riflessioni svolte dagli auditi in questa direzione.

Mi sembra interessante anche la riflessione svolta sulle Autorità di regolazione. Il tema è molto importante e io credo che l'esperienza delle Autorità di regolazione vada rafforzata e certamente non depotenziata. Abbiamo fatto anche delle polemiche parlamentari in questo periodo, ma non è questo il punto: dato che le Autorità a loro volta manifestano la loro posizione attraverso la produzione di atti, anche il modo come questo avviene e come è in qualche modo correlato agli indirizzi del lavoro parlamentare è un aspetto da considerare, e occorre che su questo si entri di più nel merito.

Svolgo un'ultima considerazione, nel caso gli auditi vogliano poi riprendere l'argomento. Ho ascoltato quanto affermato circa l'ipotesi di inserire un obbligo costituzionale di autoqualificazione dei principi fondamentali. Non so se oggi, in questa fase, sia percorribile la strada di un intervento sulla Costituzione in relazione a tale argomento, anche se certamente occorre riflettere sull'indicazione che ci è stata data. Il richiamo all'articolo 117 della Costituzione è di estrema attualità (penso, ad esempio, alla questione dei livelli essenziali) e forse può essere utile una precisazione dell'articolo, ad esempio per quanto riguarda la nozione dei principi fondamentali. Naturalmente qui stiamo facendo un discorso teorico e ritengo che il suggerimento dato in ordine alla trasformazione di una norma costituzionale non sia oggi un'assoluta priorità, poiché occorre riflettere con maggiore attenzione.

Comunque vorrei ringraziare i nostri ospiti per il lavoro svolto, che ritengo molto utile anche per il seguito dei lavori della nostra Commissione. Peraltro, proponete di realizzare una Commissione bicamerale per la semplificazione: in realtà, essa esiste già, solo che svolge molte audizioni; per i limiti dell'attribuzione di legge, però, noi componenti esprimiamo in realtà pareri sui decreti legislativi del Governo e nient'altro. Poi in questa sede, con questo lavoro, ci facciamo un'idea di quello che sarebbe utile fare, ma indubbiamente – mettiamola così – una «consolidazione» del ruolo della Bicamerale forse potrebbe essere un suggerimento utile.

PRESIDENTE. È una richiesta forse un po' corporativa, lobbistica.

LOVELLI. Ma anche per avere maggiore incisività.

PRESIDENTE. Sì, è giusto, onorevole Lovelli.

Vorrei muovere alcune osservazioni molto rapidamente. Credo che i componenti della Commissione, ma ritengo anche gran parte dei parlamentari, soffrano di una duplice frustrazione.

La prima è quella di lavorare in questa Commissione bicamerale o in 1ª Commissione e magari partecipare al Comitato per la legislazione, dove si cerca di raffinare il prodotto legislativo, per poi ritrovarsi sommersi da atti legislativi politicamente necessari, che travolgono tutti i buoni propositi.

La seconda frustrazione, però, è un'altra: sono ancora convinto che sia positivo passare dalle semplificazioni di primo tipo (come quelle avviate con la riforma Bassanini, che si traducevano sostanzialmente nel mutamento della fonte di produzione, dalla legge al regolamento) ad una vera e propria deregolazione. Il numero di norme, e soprattutto di quelle confuse, non solo è dannoso all'economia e alla pubblica amministrazione ma, a mio avviso, spesso è anche causa di limitazioni della libertà. Pensiamo soltanto al caso di un pubblico amministratore che, disponendo di una norma poco chiara, la utilizzi per svolgere attività fuorilegge, e comunque, in quel momento questo va a carico dei cittadini, delle imprese,

e così via. La frustrazione in questo campo, però, nasce dal fatto che proprio in questi mesi si attribuisce alla *deregulation* la causa dei mali della crisi finanziaria in atto: credo che poi, alla fine, la verità stia nel mezzo.

DELLA VEDOVA. Più nella *regulation*, che nella *deregulation*.

PRESIDENTE. Ho sempre saputo, però, che la globalizzazione non era incompatibile con la regolazione, anzi: più si opera sul globale e più occorrerebbero regole per rendere uniformi, tra l'altro, i comportamenti e le sanzioni sui comportamenti. Forse così non è stato; certamente, però, è da dire che in Italia siamo distanti parecchi lustri da una *deregulation* in stile americano, quindi di questo non mi preoccuperei.

Credo sia importante intervenire sui processi legislativi, cosa che però è difficile quando le fonti che regolano questi processi sono di varia natura, perché anche nella vostra illustrazione si parla di regolamenti (che, tra l'altro, sono diversi tra Camera e Senato), di regole per il Governo (quindi, entra in discussione la legge n. 400 del 1988) e di Costituzione (e qui entra in ballo, naturalmente, un processo di modifica di amplissimo respiro).

Credo che, comunque, non si debba demordere da questo percorso; forse, bisogna seguire la politica dei piccoli passi. Mi è sembrato interessante, per esempio, quello che ritengo non un piccolo, ma un grande passo, ossia l'osservazione sulle competenze regionali relativamente all'articolo 117 della Costituzione: la vostra proposta, infatti, lo affronta in termini non di incostituzionalità, quanto di derogabilità delle norme di dettaglio da parte della legislazione regionale. Non è cosa da poco: potrebbe essere un passaggio apparentemente minore, che però eviterebbe quantomeno i conflitti di natura costituzionale e, in caso di cosiddetta invasione di campo, le Regioni potrebbero riappropriarsi delle loro competenze, legiferando in quel settore. Può essere, quindi, una proposta interessante, anche se mi rendo conto delle difficoltà di definire le norme come principi fondamentali o meno.

Naturalmente non posso che ringraziarvi per la vostra disponibilità e per il lavoro che svolgete. Mi auguro che si realizzi anche un contributo di carattere sostanziale (non che quello dato non sia di sostanza, tutt'altro, ma mi riferisco ad una sua incisività sulla sostanza delle semplificazioni), in modo che possiamo trarne profitto per il lavoro da fare.

Vorrei anche diramare una comunicazione ai colleghi, ma anche a voi: la Commissione, oltre ai pareri sui decreti delegati del «taglia-leggi», ha anche competenza sui regolamenti che sottraggono gli enti dalla ghigliottina prevista dal decreto-legge n. 112 del 2008. Credo che ce ne sia stato uno o più, ancora non ne abbiamo notizia in Commissione; però su quei regolamenti esprimeremo un parere, cioè diremo se condividiamo o meno l'indicazione del Governo sui vari enti che, ridisciplinati, meritano di sopravvivere o di cadere nel calderone di quelli da sopprimere.

Credo, dunque, che la Commissione finalmente potrà lavorare in maniera più sostanziosa, ma che comunque le audizioni siano utili anche per

l'attività parlamentare che andiamo svolgendo tutti i giorni. Peraltro ascolteremo prossimamente vari Ministri.

Detto questo, lascio la parola agli auditi per rispondere ai parlamentari intervenuti secondo l'ordine nel quale vorranno distribuire le risposte da darci.

MINGARDI. Signor Presidente, sarei tentato, come un topo davanti al formaggio, di fare una battuta sulla deregolazione eccessiva. Mi sembra però di grande buon senso, e anche incoraggiante per la situazione nella quale si trova il nostro Paese, che qui sia presente in forma così chiara il punto di vista per cui – quali che siano i problemi relativi alle regole che sovrintendono determinate istituzioni nel mondo americano – non si giustifica il ricominciare a pensare che invece il nostro Paese goda di un vuoto di regolamentazione piuttosto che di un sovrappiù.

È del tutto evidente che le crisi vengono lette, come sempre accade, con la realtà, attraverso gli occhiali interpretativi che si hanno a disposizione, per cui è normale che determinate prospettive, essendo più forti e più radicate nel mondo della cultura degli osservatori, si impongano all'attenzione più di altre. Ritengo molto importante e veramente incoraggiante che una Commissione come questa abbia ben chiaro, invece, il fatto che non si debbano trarre conclusioni normative illegittime da una situazione sicuramente drammatica e particolare, quale quella che si è venuta a determinare a livello internazionale.

Non posso che ringraziarvi per la vostra attenzione, oltre che per le parole gentili che avete avuto la bontà di spendere sull'Istituto Bruno Leoni.

Lascio subito la parola ai colleghi, a cominciare dall'avvocato Silvio Boccalatte, affinché possano darvi qualche risposta più puntuale sui punti sollevati.

BOCCALATTE. Signor Presidente, il primo punto che mi sembra emerso è relativo all'eventualità di un *benchmark* nell'Europa continentale: sinceramente penso che non ve ne siano. Per quanto riguarda la «consolidazione», è effettivamente un'italianizzazione della parola *consolidation*, come rilevato dall'onorevole Della Vedova.

A mio avviso, però, questo non è un problema, nel senso che il Kenya – che non è propriamente un Paese industrializzato – ha una «consolidazione» bellissima e fruibilissima da chiunque.

Questo cosa vuol dire? Le «consolidazioni» sono presenti in molti Paesi sempre di stampo angloamericano, ma ritengo che siano fattibili anche nei sistemi di *civil law*, perché la produzione dei cosiddetti *statutory instruments*, cioè del diritto scritto, nel mondo angloamericano e in quello continentale ormai tende ad essere quantitativamente e qualitativamente paragonabile, per non dire che è la stessa. Si potrebbe aprire un discorso più complicato sulle distinzioni tra *civil law* e *common law*, ma non è questa la sede adeguata. Penso invece che sia necessario proporre anche nel sistema di *civil law* un tentativo di questo tipo, che probabilmente avrebbe

delle caratteristiche rivoluzionarie nella storia del diritto continentale, ma forse è il momento di provare.

In secondo luogo, vorrei precisare che attualmente una quantità ingente di produzione legislativa statale e regionale presenta forme di autoqualificazione legislativa come principio fondamentale, oppure con riguardo alla base giuridica, cioè alla disposizione costituzionale grazie alla quale il legislatore ritiene di poter normare. Queste autoqualificazioni sono tecnicamente irrilevanti. La Corte costituzionale lo ha ripetuto in diverse sentenze e in un caso, mi riferisco alla sentenza n. 387 del 2007 (peraltro da me fortemente criticata), ha annullato un'autoqualificazione. Inoltre, allo stato attuale, possono essere addirittura fuorvianti poiché con queste procedure il legislatore cerca di giustificare se stesso.

Ritengo necessario introdurre un obbligo costituzionale perché è chiaro che sulla ragionevolezza dell'autoqualificazione la Corte costituzionale potrà sempre sindacare: se non potesse farlo, si arriverebbe al paradosso di sottoporre la Corte costituzionale all'oggetto del proprio sindacato, il che sarebbe un paradosso giuridico. Tuttavia, se sostenessimo che queste disposizioni sono principi fondamentali e tutto il resto automaticamente è norma di dettaglio e come tale è derogabile dalle Regioni, incentiverebbero le Regioni a produrre disposizioni, a sostituire la normativa centrale, ed eviteremo alla Corte costituzionale di disquisire se quella determinata norma di dettaglio, pur essendo strutturata in modo dettagliato, sia coesistente ad un principio e quindi diventi a sua volta norma di principio. Siamo ben consci del fatto che toccare il testo costituzionale talvolta può essere traumatico e altre volte può rappresentare un'impresa titanica, ma secondo noi è un punto molto importante.

Giustamente, il presidente Pastore ha detto che le attività di semplificazione normativa incidono sui Regolamenti parlamentari, sulla Costituzione e sulla legge n. 400 del 1988. Ritengo che sarebbe meglio limitarci ad agire sui Regolamenti parlamentari e, se possibile, sul testo costituzionale. Tra l'altro, parametri in materia di qualità della normazione sono stati anche inseriti nei nuovi Statuti regionali, ma non hanno avuto un grande successo. Sulla legge n. 400 del 1988 non agirei perché non mi sembra la fonte più adeguata di intervento: è già un insieme di disposizioni molto articolato che è riuscito nel suo intento di razionalizzare, almeno in parte, l'attività del Governo; non ha invece avuto successo con i decreti-legge per motivi strutturali che ha ben enucleato l'avvocato Sileoni.

FALASCA. Signor Presidente, vorrei solo commentare gli strumenti che proponiamo per la modifica dei Regolamenti parlamentari e della Costituzione. Sarebbe paradossale se un Istituto come il nostro non fosse sensibile all'esigenza che le modifiche dei comportamenti nella produzione di norme avvengano quanto più possibile senza regole. A noi piacerebbe molto che tutte le variazioni di cui parliamo siano frutto di autodisciplina, di autoregolazione del Parlamento e del Governo nella sua funzione, ma ci rendiamo conto che nel nostro Paese è forse opportuno che il legislatore si

leggi le mani rispetto a determinati suoi comportamenti consolidati nel passato, che rompa cioè le consuetudini consolidate, ma probabilmente è *naïf* credere che sia possibile farlo senza un intervento sulle norme per la produzione delle regole. Più in generale, in questo Paese abbiamo cercato di seguire la via della valutazione *ex ante*, cioè stimando e successivamente verificando l'impatto della regolazione.

Tuttavia, ritengo che a volte questi strumenti abbiano peccato di eccessiva autoreferenzialità da parte del Parlamento: se valuto ciò che in realtà so già di voler fare, rischio di non valutare bene, ammesso che sia possibile calcolare tutte le conseguenze inintenzionali di un provvedimento, ma questa è una considerazione ideologica.

D'altra parte, forse è necessario, anche in termini di semplificazione, che si apra la fase *ex ante* di produzione di idee riguardanti la società (se i problemi della società richiedano o meno un intervento regolativo) e che sia più ampio il momento di consultazione degli interessi organizzati e specifici.

Questo secondo me è il ruolo che il Parlamento deve dare a se stesso in una fase in cui il baricentro del potere si sta spostando verso il Governo: è il Parlamento che deve fare *ex ante* da catalizzatore degli interessi, e questa sarebbe una vera valutazione dell'impatto di una regolazione.

SILEONI. Signor Presidente, vorrei solo aggiungere che sulla difficoltà di individuare gli strumenti di modifica il dottor Falasca mi ha proprio tolto le parole di bocca. Le proposte che abbiamo formulato hanno cercato di individuare gli strumenti di minore impatto, prime tra tutte le buone pratiche parlamentari. Tuttavia ci rendiamo conto per primi che nel nostro sistema, anche per motivi culturali, se non c'è un'imposizione (e questo lo dico anche in maniera incoerente rispetto alle nostre idee), non so quanto il Parlamento segua le buone pratiche.

Vorrei fare una puntualizzazione sugli spunti comparati che potrebbero venire dal mondo continentale e dal *civil law*. Abbiamo cercato dei suggerimenti in questo tipo di ordinamento, ma non li abbiamo adottati perché non li abbiamo ritenuti adeguati. Penso soprattutto ai testi unici misti dell'esperienza francese, cioè a quei libroni in cui confluisce in maniera razionalizzata, espungendo le norme ripetitive ed abrogando quelle inutili, tutta la legislazione su un determinato settore, sia a livello primario che secondario. Un libro è quindi dedicato alla legislazione primaria e un altro libro parallelo, con le stesse intestazioni e rubriche, è dedicato alla parte regolamentare. La suddetta esperienza è stata tentata una volta nell'ordinamento italiano con dubbi risultati e, alla luce dell'esperienza italiana e dei problemi interpretativi che ha generato in Francia, non abbiamo ritenuto opportuno proporla.

Un altro spunto veniva dal diritto comunitario, ma anche in questo caso non lo abbiamo ritenuto adeguato: mi riferisco alla motivazione delle leggi. Infatti, gli atti comunitari, le direttive, ci insegnano che la motivazione anche in questo caso è autoreferenziale; vale a dire che, pur di far

passare un atto, nella motivazione si può inserire di tutto e alla fine è inutile, se non dannoso, in sede di interpretazione, in particolare della Corte costituzionale. Ci siamo dunque rivolti soprattutto al mondo anglosassone perché ci sembrava avere gli spunti più interessanti.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo dato ai nostri lavori. Faremo tesoro delle indicazioni fornite e speriamo di poter tradurre quanto detto oggi in risultati utili per tutti.

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

I lavori terminano alle ore 13,05.

