

CAMERA DEI DEPUTATI

Riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione

*L'informatizzazione delle leggi vigenti:
verso regole e progetti comuni tra Stato e Regioni*

Atti



Palazzo Montecitorio, Sala della Regina
Lunedì 8 novembre 2004

I N D I C E

On. Antonio SODA , <i>Presidente uscente del Comitato per la legislazione</i>	1, 14, 14, 20, 25, 36, 42, 43, 52, 61, 64, 70
On. Donato BRUNO , <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera</i>	14
Sen. Andrea PASTORE , <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato</i>	7
Sen. Carlo VIZZINI , <i>Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali</i>	20
Dott. Gianni LETTA , <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	25, 35, 43
Sen. Enrico LA LOGGIA , <i>Ministro per gli affari regionali</i>	43, 52
Avv. Luigi MAZZELLA , <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	64
On. Antonio LA FORGIA , <i>Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali</i>	42
Dott. Vincenzo CARBONE , <i>Primo Presidente Aggiunto della Corte di cassazione</i>	53
Dott. Settembrino NEBBIOSO , <i>Capo di gabinetto del Ministro della Giustizia, Sen. Roberto Castelli</i>	62
On. Pietro FONTANINI , <i>Presidente del Comitato per la legislazione</i>	73
ALLEGATI	
▪ Dichiarazione conclusiva	79

Apertura dei lavori, ore 14.30

On. Antonio SODA (*Presidente uscente del Comitato per la legislazione*): Ringrazio tutti gli intervenuti e auspico che questi lavori siano conclusivi per la scelta della creazione di un sistema informatico unificato della legislazione.

Questo nostro incontro avviene nel periodo di Presidenza di turno del collega Fontanini, ma essendo stato impostato ed elaborato nel precedente periodo, mi sia consentito di svolgere qualche considerazione iniziale.

L'idea di un Comitato per la legislazione ha carattere di risposta tecnica a delle ragioni di fondo, che investono il potere legislativo in questi ultimi decenni.

Noi conosciamo, nella storia dei popoli e nella storia del potere, metamorfosi e processi di trasformazione della legislazione e del potere, fino ad essere giunti, oggi, a definire una serie di limiti per lo stesso potere legislativo.

I Comitati per la legislazione, quelli centrali e quelli delle articolazioni degli enti politici territoriali, rappresentano la nuova frontiera della trasformazione del

potere legislativo nelle epoche moderne, che tende a darsi alcuni limiti interni, ad autolimitarsi, per rispondere alla domanda di chiarezza delle leggi e di accessibilità per tutti - e non solo per l'operatore specializzato delle leggi - alle fonti normative anche sotto il profilo del linguaggio. Sappiamo che, storicamente, si è passati dal potere legislativo "assoluto" alla necessità di un potere legislativo definito e limitato da principi imm modificabili. Oggi abbiamo, all'interno del potere legislativo, un processo che deve tendere a trovare altri limiti, che non sono solo di natura tecnica, ma che sono di natura politica e qualitativa, perché esprimono la necessità che accanto alla legittimazione popolare del potere legislativo, vi sia anche una legittimazione che deriva dalla rispondenza delle leggi ad una necessità di regolazione dei rapporti.

E come è possibile avere questa forza e questa legittimità, se i sistemi legislativi sono plurimi, le fonti legislative sono plurime, il linguaggio dei legislatori è diverso e ci sono difficoltà nel reperire il testo normativo, nel comprenderlo e interpretarlo, nell'organizzarlo in modo sistematico all'interno di univoci canoni ermeneutici?

La necessità dunque di un sistema informatico della legislazione non è soltanto una necessità tecnica, e non è soltanto la risposta a una domanda degli operatori del

diritto. E' una risposta a una domanda di democrazia delle leggi.

Ricordo un passo di una nostra grande opera, da me frequentemente citata, del melodramma italiano, "L'incoronazione di Poppea", in cui si rinviene un dialogo fra Nerone e Seneca: Nerone afferma l'arbitrio del potere, chi ha il potere può fare tutto, chi ha il potere può legiferare come ritiene più opportuno; Seneca risponde che la legge è razionalità, la legge deve trovare fondamento nella ragione. E' un'opera del 1670, musicata da Monteverdi su un libretto di un cartesiano, un giurista veneziano che aveva da poco appreso la metodica del dubbio e della razionalità di Cartesio.

Oggi noi siamo di fronte ad un passaggio non tecnico - insisto su questo punto - ed ecco perché ringrazio per la sua presenza il Sottosegretario Letta, che deve coordinare questa grande operazione. Ringrazio il Presidente La Forgia, perché nel pluralismo delle fonti legislative è indispensabile questa necessità di coordinamento e di unificazione del linguaggio, dei supporti logistici ed informatici nonché delle stesse tecniche di formazione delle leggi. E' una domanda democratica.

Io ho qui con me delle note che pregevolmente i nostri collaboratori, sempre valenti, della Camera dei deputati,

hanno elaborato. Queste le consegnerò agli atti, per chi le vorrà leggere.

Quello che mi preme sottolineare è che abbiamo compiuto la scelta di inserire, nella legge finanziaria del 2001, una posta di bilancio finalizzata alla costituzione di un centro informatico di legislazione, a cui i cittadini tutti debbono poter accedere gratuitamente.

La legge intanto è forza cogente ed ha capacità di regolazione dei rapporti umani, se è conoscibile e se penetra nelle coscienze. Una legge astratta, una legge confusa, un sistema normativo plurimo è niente altro che quell'insieme confuso di raccolta, di grida e di decreti, di cui parlava il nostro Manzoni.

Il pluralismo delle fonti necessita di un unico linguaggio, di un unico strumento di accesso, di un'unica tecnica e qualità del testo. Fu Beniamino Andreatta, se vi ricordate, che per primo propose la necessità di questo intervento - anche finanziario - di supporto al nascente Comitato della legislazione. A lui va il nostro affettuoso saluto.

E per mantenere fede a questo impegno, io penso che questo seminario debba essere il momento conclusivo, perché la volontà politica si esprima con forza e dia impulso a tutte le capacità tecniche che oggi ci sono, a tutti gli strumenti informatici che oggi possiamo attivare, perché si

arrivi alla costituzione nel nostro Paese di un unico centro legislativo, attraverso chiavi di letture comuni. Poco fa, venendo qui, una mia collaboratrice mi diceva della difficoltà di accedere ai vari canali, ai vari sistemi di conoscenza delle leggi: le regioni hanno autonomamente informatizzato il loro sistema legislativo, ma con chiavi e con percorsi diversi da quelli utilizzati dalla Camera dei deputati, diversi da quelli utilizzati dalle società che, per lucro, hanno organizzato il sistema informatico di conoscenza delle leggi del nostro Paese. Quindi i problemi sono tanti, ma sono tutti risolvibili. Da questo seminario deve uscire rafforzata la volontà politica, sotto il coordinamento del Sottosegretario Letta, cui debbono far confluire i propri contributi fondamentali il Ministro per la Funzione Pubblica, il Ministro per gli Affari Regionali, il Ministro della giustizia. E a questo sforzo è chiamata a partecipare in un ruolo di primo piano la Corte di Cassazione - qui presente con il Presidente aggiunto, che saluto affettuosamente e a cui vanno tutti i nostri ringraziamenti - perché lì vi sono energie, forze, cultura, esperienza, nonché una storia, già decennale, di costituzione di un centro di identificazione delle leggi, di coordinamento delle leggi.

Ad esempio, uno dei limiti del nostro sito della Camera dei deputati, è che una legge noi la reperiamo senza le sue modifiche, senza il coordinamento con le altre leggi e con le leggi successive, per cui sembra effettivamente di navigare in un labirinto nel quale il filo di Arianna non si rinviene mai.

E dunque, se i finanziamenti sono insufficienti, invito affettuosamente il Sottosegretario a trovare il modo di reperire altre fonti. Se gli enti territoriali pensassero che su questa sfera debba esercitarsi la loro libertà, riflettano sulla necessità che la libertà e l'autonomia, quando è meccanismo di complicazione per la vita delle imprese, per la vita dei cittadini, per la vita di tutte le persone, essa non è più libertà e non è più autonomia.

Concludo, auspicando che avvenga effettivamente un felice matrimonio tra cultura scientifica e tecnica, che oggi ha tutti gli strumenti per arrivare agli obiettivi prefissati, e volontà politica e finanziamenti per portare a termine il progetto, auspicabilmente nel termine di questa legislatura.

Ringrazio anche il Ministro La Loggia, che è accanto al rappresentante delle Assemblee regionali: insieme possono creare effettivamente un coordinamento felice, efficace, per raggiungere questo obiettivo.

Mi perdonerà il Presidente Bruno, se per cortesia istituzionale darò la parola prima al Presidente Pastore, e poi al Sottosegretario, perché so che ha degli impegni e dovrà assentarsi.

Sen. Andrea PASTORE (Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato): Sono io che ringrazio l'onorevole Soda, saluto i presenti, ringrazio in particolare il Comitato per la legislazione, che rinnova un appuntamento al quale ormai siamo abituati, cioè quello di incontrarsi ai più alti livelli, per cercare di realizzare quegli obiettivi, che così bene ha espresso l'on. Soda, in particolare l'esigenza di rendere sempre più conoscibile questo diritto, che si è accumulato, si è accavallato, spesso contraddittoriamente in questi decenni, soprattutto tenendo conto di un contesto che, negli ultimi anni, è completamente mutato.

L'informatica, la telematica possono fare molto, moltissimo, però è necessario che il prodotto-legge, il prodotto-norma sia un buon prodotto, che risponda cioè a quei canoni e a quegli *standard* che prima così esattamente si segnalavano.

Lo spartiacque di questa rivoluzione legislativa è proprio la riforma del Titolo V, che "appassiona" tutti gli

operatori coinvolti nel processo legislativo, in particolare le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera, e che ci ha portato a verificare, in questi anni, le enormi difficoltà che esistono per stabilire, come si suol dire, "chi fa che cosa", cioè chi agisce nel proprio campo di competenza, e chi, invece, invade il campo altrui. Certamente si tratta di una problematica estremamente complessa.

Devo dire che sono assolutamente favorevole, da un punto di vista politico e ideologico, alla pluralità degli ordinamenti, perché ciò significa maggiore libertà e maggiore spazio per i cittadini e per le istituzioni, pubbliche e, ancor prima, private. Però sono anche sensibile all'esigenza di quella certezza del diritto, che è un caposaldo dello Stato di diritto e che purtroppo molto spesso risulta smarrita.

E allora, si possono conciliare le due esigenze? Credo di sì, e credo sia possibile proprio utilizzando le nuove tecnologie, che sono estremamente utili per arrivare ad una conoscenza profonda del prodotto legislativo e quindi, mi auguro, anche alla consapevolezza, da parte di tutti gli operatori, che il prodotto deve essere di alta qualità perché, conoscendo le contraddizioni, i contrasti, le conflittualità che possono nascere da una iniziativa

legislativa, dobbiamo, direi da un punto di vista politico oltre che istituzionale, farci carico di ridurre al minimo, se non di evitare completamente, queste conflittualità.

La riforma del Titolo V ha inciso e incide non solo sulla competenza per materia, ma anche su un aspetto fondamentale, che forse viene trascurato, e che col passare del tempo, credo, gli interpreti e in particolare la Corte costituzionale, metteranno in maggiore risalto; quello cioè del rapporto tra le vari fonti del diritto, un rapporto che non è, o non è più solo di gerarchia, ma soprattutto un rapporto di competenza. Il che ci porta al problema, anche di rilevanza pratica, di individuare quale norma è vigente in un certo momento, problema che dovremmo cercare di risolvere, appunto, al di là della specifica lettera del testo costituzionale, ricavandolo invece dal sistema complessivo delle norme costituzionali.

La riforma del Titolo V ha introdotto prepotentemente, ma in maniera direi del tutto positiva, la previsione dell'ordinamento comunitario quale fonte legislativa costituzionalmente rilevante. Noi spesso dimentichiamo che nel primo comma dell'articolo 117, laddove si fissano i limiti alla legislazione ordinaria dello Stato e delle Regioni, si stabilisce anche che i limiti stessi sono dati dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli

obblighi internazionali; il riferimento agli obblighi internazionali, sia detto per inciso, viene cancellato nella proposta di riforma costituzionale, costituendo essi un ulteriore, e non necessario, elemento di complicazione. Comunque, all'ordinamento comunitario si devono attenere i legislatori sia statali che regionali.

Quindi, abbiamo anche l'ingresso nella Costituzione dell'ordinamento comunitario. Una fonte del diritto che probabilmente è più difficile da gestire delle fonti di diritto interno, perché la produzione normativa comunitaria ha sue caratteristiche particolari, dovendosi confrontare oggi con altre 25 fonti di diritto, ossia quelle degli Stati aderenti alla Unione europea.

Quindi, anche in questo caso, si pone il problema di conoscibilità e di certezza del diritto, in riferimento ad un tipo di ordinamento che già oggi, in base al vigente ordinamento comunitario, penetra direttamente, in casi particolari ma non infrequenti, nel nostro ordinamento interno. Ed ancor più ciò avverrà allorché, una volta ratificato, come ci auguriamo, entrerà in vigore il nuovo Trattato, nel quale sono previste espressamente leggi comunitarie che entrano in vigore immediatamente e direttamente negli ordinamenti degli Stati aderenti.

Questo è un quadro che deve farci riflettere con grande serietà, soprattutto chi ha la sensibilità, espressa dal collega Soda e quella che mi sento di rappresentare a nome di tutti coloro che credono nei valori dello Stato di diritto, di rendere la norma conoscibile e, soprattutto, di rendere possibile l'individuazione della fonte e quindi l'approfondimento, l'interpretazione del suo contenuto.

A questo aggiungerei, a mo' di corollario, ma solo per completezza, che la riforma del Titolo V contiene anche una riserva a favore di statuti e regolamenti comunali, che, proprio perché oggetto di riserva costituzionale, potrebbero interferire anche su fonti del diritto, quali quelle legislative, che apparentemente sono sovra ordinate, ma che, in questo caso, risulterebbero pari ordinate o, addirittura, sotto ordinate.

Dunque la vicenda della produzione normativa è estremamente complessa e articolata. Questo, però, non deve assolutamente creare dei ritardi nel proseguire sulla strada del miglioramento della conoscibilità delle norme attraverso i siti informatici, attraverso le regole telematiche, attraverso questi tavoli di lavoro che si vanno costituendo. Ritengo anzi che proprio la necessità di far funzionare questi sistemi comporterà obbligatoriamente per i politici, per i legislatori, una ricerca sempre più

approfondita di metodi di produzione normativa meglio qualificata, più armonica, e, in certi casi, anche più "responsabile".

Si deve allora salutare con estrema positività lo sviluppo che sta avendo il progetto avviato con il citato articolo 107 della legge finanziaria per il 2001; l'ampliamento cioè, che si sta ottenendo nell'utilizzazione degli strumenti informatici. Credo che si debbano tenere presenti i dati che prima indicavo, naturalmente adottando una politica dei "piccoli passi". Essi consistono proprio nel mettere a punto questi sistemi e poi, alla verifica della bontà dei risultati che da questi apparati si possono trarre da parte di tutti - non solo dagli addetti ai lavori, ma anche da parte del cittadino comune - credo che si possano sollecitare, incalzare gli operatori della legislazione, perché affrontino in maniera più razionale e più equilibrata le fasi della produzione normativa.

Ognuno deve svolgere al meglio il proprio compito in casa propria; penso, per quanto mi riguarda, al campo della produzione legislativa parlamentare. Certamente la produzione parlamentare va in qualche modo raffinata e va riconsiderata alla luce anche di queste esigenze. Io noto, nella mia esperienza quotidiana in Senato, che mentre il testo legislativo, che viene esitato dalle Commissioni, e

in alcuni casi, anche dall'Assemblea, risulta essere assolutamente apprezzabile, molto spesso invece, per ragioni politiche, per ragioni contingenti, o per la caratteristica stessa della legge che si esamina (ad esempio nei casi di decretazione d'urgenza), si assiste ad interventi normativi che sconvolgono tutti i buoni propositi dimostrati nel lavorare in una certa direzione. Quindi, occorre almeno una forte auto disciplina, e sicuramente interventi regolamentari, che riescano a portare ad una migliore conclusione dei lavori parlamentari.

Occorrerebbe inoltre (ma qui naturalmente non voglio entrare in casa altrui) che le Regioni, e sono convinto che lo stanno già facendo, cominciassero a ragionare più in termini di soggetti "legislatori" che di soggetti "amministratori"; c'è da constatare, infatti, che le Regioni non sono ancora pienamente consapevoli delle grandi funzioni che la riforma del Titolo V ha loro attribuito: meno amministrazione corrente, o meglio, solo alta amministrazione, e soprattutto ed in via prioritaria, legislazione. L'amministrazione corrente, come peraltro prevede la nuova Carta costituzionale, novellata nel 2001, deve essere affidata alle autonomie locali. In questa prospettiva, non c'è da dubitare che anche il lavoro che le

Regioni sono in grado di svolgere in questo campo può risultare estremamente qualificato sia nei contenuti sia nelle procedure.

Credo, dunque, ci sia il massimo apprezzamento per tutto quanto riguarda la messa a punto, in questa legislatura, dei sistemi informatici, come previsto dal citato articolo 107, con lo sguardo rivolto, per le prossime legislature, a una nuova riorganizzazione di un sistema più ampio di conoscibilità del diritto.

Desidero, infine, dire che anche io come gli oratori che mi hanno preceduto, ho messo da parte gli appunti diligentemente approntati dagli uffici, perché i temi suggeriti dall'Onorevole Soda sono stati così stimolanti, che ho preferito procedere in un percorso magari non specificamente tecnico-giuridico, ma soprattutto di carattere politico-istituzionale. Grazie.

On. Antonio SODA: Grazie al Presidente Pastore. Darei la parola al Presidente Donato Bruno, di modo che il Governo possa ascoltare fino in fondo la parola del Parlamento.

On. Donato BRUNO (*Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera*): Ringrazio il Presidente Soda, ringrazio il collega Pastore. Sì, in effetti questo

seminario capita a proposito, e ricordo quando il Presidente Soda già tempo addietro mi aveva fatto cenno a questa iniziativa. E' importante che oggi noi celebriamo questo momento di riflessione comune; e quindi lo ringrazio veramente per la sensibilità e l'attenzione che Soda ha sempre posto a questi problemi. Lo dico, perché facendo egli parte della I Commissione, questa sensibilità ho la possibilità di viverla giornalmente. Quindi grazie ancora. Ringrazio chiaramente tutti coloro che sono intervenuti.

Per parte mia, mi limiterò alla lettura del mio intervento, che sarà breve, proprio per dare la possibilità, a tutti coloro che sono presenti, di potere dire la loro: così facendo ci ascoltiamo reciprocamente per poi trarre le dovute conclusioni.

Parto da questa ovvia considerazione: l'attività legislativa da sempre ha posto le istituzioni e i cittadini di fronte alla sfida della complessità, una sfida che le crescenti esigenze di regolazione hanno reso, nel tempo, sempre più ardua.

Tale complessità, soprattutto negli ultimi anni, ha caratterizzato non soltanto il contenuto delle norme, ma anche le fonti e i modi della normazione. Va segnalato, quale dato ormai comune di esperienza, l'evolversi della produzione normativa come fenomeno dinamico e

multicentrico. Ogni nuova legge costituisce infatti attuazione, integrazione o correzione di precedenti interventi legislativi, e a sua volta, nella generalità dei casi, richiede o prefigura ulteriori adempimenti in un processo continuo, al quale prendono parte soggetti istituzionali e livelli territoriali diversi.

Ciò costituisce innegabilmente un fattore aggiuntivo di complessità, che se non governato, si traduce inevitabilmente in più alti costi per il sistema economico e in un accentuarsi della distanza tra cittadino e istituzioni.

Il coordinamento delle politiche legislative e - prima ancora - delle stesse modalità e tecniche di normazione, tra i diversi soggetti istituzionalmente chiamati a produrre norme, è dunque un requisito essenziale in un ambiente normativo articolato su più livelli di legislazione. In particolare, le Regioni oggi diventano un interlocutore indispensabile, non solo per il perseguimento degli obiettivi di riordino e semplificazione normativa, che tutti riteniamo necessari, ma più in generale per il contributo che possono offrire all'elaborazione di quel nuovo modo di legiferare, che la riforma del Titolo V da un lato, la dimensione europea dall'altro e, in prospettiva, la stessa revisione della Parte seconda della Costituzione

oggi all'esame delle Camere, richiedono al Parlamento, non meno che alle Assemblee legislative regionali.

Può giovare, al riguardo, un accenno alla esperienza specifica acquisita dalla Commissione Affari Costituzionali. La funzione consultiva esercitata a partire dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, le ha infatti consentito di esaminare l'intera produzione legislativa statale *in fieri*, sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Da tale lavoro è ben presto emersa la consapevolezza, in seguito confermata dagli stessi orientamenti della Corte costituzionale, di quanto sia vana, prima ancora che erronea, una lettura dell'articolo 117 della Costituzione che separi rigidamente gli ambienti di competenza da esso delineati.

La gran parte degli interventi legislativi afferisce infatti, per propria natura, a più ambiti di competenza: varie materie di competenza statale (la concorrenza, la tutela dell'ambiente, i livelli essenziali), per il loro carattere trasversale e la loro finalità di tutela di istanze unitarie, possono ben incidere su ambiti di competenza regionale. La stessa allocazione delle funzioni amministrative a diversi livelli di governo, come evidenzia

la nota sentenza della Corte, la numero 303 del 2003, può influire sul riparto delle competenze legislative.

In una parola, non è pensabile che l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni proceda "su binari paralleli": vanno al contrario ricercate ed elaborate tutte le sedi e le procedure idonee alla reciproca conoscenza e alla più ampia collaborazione.

Il progetto di riforma della Parte seconda della Costituzione, nel testo da poco licenziato dalla Camera, si fa carico di tale esigenza, non solo con l'istituzione del Senato federale, ma con l'apporto di altre rilevanti innovazioni: dall'inserimento in Costituzione del sistema delle Conferenze Stato - autonomie, all'ampliamento delle materie oggetto di coordinamento legislativo, dall'attenta ridefinizione degli elenchi di materie di cui all'articolo 117, al richiamo generale che esplicita i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, posti a fondamento dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali.

Già oggi peraltro, a Costituzione vigente, non mancano i margini di intervento per meglio rispondere alla crescente esigenza di cooperazione e di reciproca conoscenza fra le Assemblee legislative, in primo luogo al fine di rafforzare e raffinare la fase di formazione degli atti normativi.

L'iniziativa che forma oggetto dell'incontro di oggi rientra tra queste possibilità. Mi sembra anzi di particolare rilevanza e interesse il proposito di cogliere l'occasione offerta dai progetti di informatizzazione del *corpus* della normativa vigente, per rafforzare il canale di comunicazione e di reciproca collaborazione esistente fra i livelli statale e regionale.

Sono d'accordo, chiaramente, con il collega Soda, nel sottolineare il ruolo guida che la Corte di Cassazione potrebbe svolgere, grazie alla sua enorme esperienza applicativa della legislazione in vigore.

Mi sembra inoltre utile mettere a confronto le esperienze maturate da ciascun soggetto, nell'ambito dei progetti di riordino ed armonizzazione delle regole per la formazione delle leggi.

Solo la cooperazione fra diverse istituzioni può dare risultati, a vantaggio della qualità della legislazione, sulla via della semplificazione e riordino del sistema normativo e della piena conoscibilità delle norme, che costituiscono obiettivi comuni delle istituzioni e primario interesse dei cittadini. Grazie

On. Antonio SODA: Ringrazio il Presidente Bruno, perché ha sottolineato questo ulteriore aspetto della necessità di

unificazione, semplificazione e coordinamento, che costituisce la frontiera mobile delle materie. Le materie non sono separabili nettamente. E dunque la necessità del coordinamento e del linguaggio unificante diventa più urgente.

Invito ad intervenire, per l'ultimo intervento sul fronte parlamentare, il senatore Carlo Vizzini, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sen. Carlo VIZZINI (*Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali*): Grazie Presidente. Sarò breve, perché condivido le cose che ho ascoltato fino a qui. Ringrazio in primo luogo il Comitato per la legislazione, per avere pensato a una occasione di questo genere.

Dico subito che in un Paese che pone a fondamento giuridico del proprio sistema il detto che *ignorantia legis non excusat*, sorprende quasi l'idea che nel 2004 non sia ancora possibile avere un processo di informatizzazione, che metta tutti i cittadini, indipendentemente dal ceto o dalla classe sociale alla quale appartengono, in condizione di potere avere piena cognizione gratuita delle leggi che regolano la vita del Paese. Mi riferisco apposta al Paese, anziché allo Stato, perché l'articolo 114 della

Costituzione dice con chiarezza che lo Stato è uno degli elementi costitutivi della Repubblica, e di questo, che ci piaccia o no, dobbiamo tenerne conto (con questo non voglio dire che a me dispiace).

Mi pongo subito un quesito: esistono i fondi che sono stati stanziati, esistono dei fondi anche per le iniziative assunte dal Dipartimento degli affari regionali, ci sarà un motivo per cui dal 2001 a oggi si va a rilento, perché su questo dobbiamo operare. Il motivo, o uno dei motivi, a mio avviso, è che, rispetto a questi processi di cambiamento, di modernizzazione del Paese, c'è sempre chi rema contro. Chi può remare contro questo? Intanto alcune imprese private, che questo servizio oggi lo forniscono a pagamento, e che evidentemente sono una *lobby* che cerca di fare durare il proprio modo di essere, finché è possibile, perché essendo delle imprese, hanno il legittimo fine di lucro; il problema è stabilire se è giusto o no che un servizio di questo genere sia fornito da imprese private.

Una serie di operatori che svolgono attività di consulenza e di intermediazione tra cittadino e amministrazione traggono motivo di svolgere una professione che consente anche di trarre dei profitti dall'incapacità del cittadino di conoscere il sistema giuridico del Paese, salvo che non

si pensi alle Gazzette ufficiali, come forma di pubblicità davvero universale.

Ed infine, vi sono anche alcune amministrazioni pubbliche che hanno realizzato iniziative in materia, o hanno competenza, che difficilmente vogliono farsi espropriare.

Quindi c'è bisogno di un impegno politico forte per arrivare ad una conclusione. Questo forte impegno politico deve tenere conto di due cose: la prima, che c'è uno Stato nazionale che perde sovranità a monte, e quindi una parte dell'impegno deve riguardare le normative che derivano dalla nostra appartenenza all'Unione europea; l'altra, come è già stato rilevato, che lo Stato perde sovranità a valle, perché abbiamo deciso di attuare un processo che non è più di mero decentramento burocratico-amministrativo, ma un nuovo assetto dello Stato, andiamo verso una Repubblica federale, una Repubblica della quale lo Stato e le Regioni, ai sensi dell'articolo 114, sono elementi costitutivi.

Quindi a cosa dobbiamo potere arrivare? Io dico a un portale della Repubblica, che tenga conto che un imprenditore economico opera contemporaneamente in Sicilia e in Lombardia, e dopo aver visto la legislazione nazionale, ha interesse a vedere contestualmente come è regolata la stessa materia nelle Regioni di suo interesse. Pensate a tutte le materie nelle quali vi è una competenza

concorrente tra Stato e Regioni: esse saranno disciplinate da legislazioni concorrenti, diverse da una Regione all'altra, con in più il peculiare assetto delle Regioni a statuto speciale, statuti che hanno la forza della Costituzione. L'obiettivo cui tendere è che il cittadino possa conoscere tutte queste legislazioni accedendo da un unico punto di partenza.

Faccio un altro esempio per rappresentare ciò che significa, per la vita di chi vuole fare l'imprenditore in questo Paese, la conoscenza delle leggi. Quando ci sarà il federalismo fiscale, con la possibilità per le Regioni di introdurre tributi propri, di applicare aliquote diverse o di non avvalersi di determinati tributi, a maggior ragione ci dovrà essere la capacità di vedere, in un unico contesto, come questa cosa funziona sull'intero territorio nazionale, pur essendo legislazione di parte regionale.

Ecco perché lo sforzo dell'apparato centrale dello Stato e delle Regioni deve realizzarsi in un'unica sede contestuale: una delle forze del federalismo consiste proprio nella possibilità di considerare unitariamente i diversi sistemi giuridici adottati all'interno dell'ordinamento federale. Questa è una cosa che rafforza, non indebolisce l'idea federale dello Stato.

Se questi sono gli obiettivi, io credo che essere riusciti a creare un tavolo in cui c'è questa interlocuzione complessiva tra tutti i soggetti è un dato politicamente importante. Credo che di qui al 2006 possiamo arrivare a partire con l'attuazione del progetto, senza marce indietro. Non voglio aggiungere altre cose rispetto a quello che è stato detto negli interventi che hanno preceduto il mio. Ringrazio per il coinvolgimento della Commissione che ho l'onore di presiedere, perché questa Commissione, composta da 20 deputati e 20 senatori, anche se oggi non assolve al compito che le era stato affidato dalla riforma del Titolo V entrata in vigore nel 2001, è comunque una sede in cui si misurano sensibilità politiche diverse, nella quale abbiamo fatto esperienze positive rispetto al processo di cambiamento del Paese. Quindi, pensiamo di poter dare un contributo allo sviluppo complessivo del progetto, anche attraverso i gruppi di lavoro che saranno costituiti, allo scopo di affinare le tecniche legislative e di studiare formulazioni delle leggi che siano compatibili, perché la compatibilità non è soltanto quella degli strumenti informatici, che talvolta possono non comunicare tra di loro, e nessuno si meravigli, in questo Paese è già successo questo, ma anche quella delle formule, delle parole che debbono avere lo stesso

significato da Siracusa a Bolzano, se questo è quello a cui davvero vogliamo lavorare.

Quindi ringrazio ancora una volta per l'iniziativa, e da sin da ora tutta la disponibilità della Commissione parlamentare per le questioni regionali a fornire il proprio contributo nel seguito di questo lavoro, per arrivare a una conclusione positiva.

On. Antonio SODA: Ringraziamo anche il senatore Vizzini, che ha segnalato il diritto alla gratuità di accesso alla conoscenza delle leggi all'interno di un nuovo statuto di cittadinanza.

Conosciamo la cultura, la sensibilità, la capacità nell'affrontare e risolvere i problemi del Sottosegretario Letta, e attendiamo una sua parola.

Dott. Gianni LETTA (*Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*): Grazie Presidente. Anch'io ringrazio per l'iniziativa odierna e per l'invito. Non credo di dovere aggiungere molto a quello che ho già sentito, anche perché chi ci ascolta ne sa, in molti casi, più di me, ma si tratta di addetti ai lavori, quindi sono problemi con i quali hanno consuetudine, familiarità e con i quali si misurano tutti i giorni.

Quindi anch'io, prendendo il suo esempio, consegnerò le mie poche cartelle agli atti. Non sono impreziosite dai suoi riferimenti all'incoronazione di Poppea o a Manzoni, sono sicuramente più povere, ma forse rispondono a quella domanda centrale che Lei ha posto nella sua splendida introduzione.

Lei ha sottolineato gli aspetti tecnici del problema che ci trova qui riuniti, ma ha sottolineato, in due o tre passaggi, che la risposta che Lei vuole, che il Comitato vuole, che la situazione esige, non è tecnica, ma politica, perché solo una volontà politica potrà portare finalmente a compimento il progetto. Io sono qui allora soltanto per dare risposta piena, adesiva al suo appello, alla sua domanda, e dirLe che esiste la volontà politica di secondare finalmente i lavori di questo Comitato e di vincere quelle resistenze, superare quegli ostacoli, colmare quelle lacune e quei ritardi che sino ad oggi hanno consentito al Comitato o a quelli che prima di questo Comitato avevano preso questa iniziativa, di camminare, non dico lentamente, ma perlomeno non con quella speditezza che, dagli interventi di chi opera tutti i giorni sulla legislazione, sono e appaiono, una volta di più, urgenti. Perché dico questo? Perché tutti i principi e gli obiettivi che Lei ha indicato nella sua splendida introduzione sono

cose di cui non solo i deputati e i senatori, non solo gli uffici legislativi, ma forse anche i cittadini e comunque tutti gli studiosi parlano da molti anni: che il nostro sistema sia farraginoso, confuso, che nelle nostre leggi manchi linearità, chiarezza, semplicità, che il nostro sistema sia difficilmente accessibile al cittadino e che non ci sia nessuna facilità di accesso, sono cose che tutti sappiamo da molti anni, ma contro le quali non si è riusciti, fino ad oggi almeno, a fare qualcosa di realmente incisivo.

E anche quando una legge della Repubblica, con la norma della legge finanziaria per il 2001, il famoso articolo 107, ha tentato di costituire un fondo per "costringere" - vorrei dire tra virgolette - ad operare al di là dei proclami o delle dichiarazioni di intenti, si è rivelato che anche con questo fondo il cammino è accidentato, difficile e irto di difficoltà.

Il senatore Vizzini ha tentato di individuarne alcune e, con senso e spirito pratico, ha mirato al cuore del problema, ma secondo me ci sono pure delle confessate o inconfessate resistenze, anche all'interno delle amministrazioni, diciamoci la verità, ci sono delle piccole gelosie, non voglio dire tra lo Stato e le Regioni, tra i due sistemi oggi concorrenti di legislazione, ma anche

all'interno delle diverse amministrazioni dello Stato centrale. Non dico tra Camera e Senato, dove notoriamente c'è sempre stata armonia, collaborazione, non competitività e non conflittualità, ma talvolta anche nella redazione delle leggi, ci si impunta nell'una Camera e nell'altra, a difendere presunte o reali prerogative, o magari soltanto modi di dire o consuetudini regolamentari.

Invece, l'obiettivo che Lei ci ha indicato e che il Comitato persegue esige di per sé una collaborazione corale, armonica, che tutti i soggetti siano protesi allo stesso fine, mettendo da parte le rispettive consuetudini, mettendo da parte il modo con cui ciascuno ha sempre scritto, redatto, diramato, comunicato, cercando il più possibile di convergere. Ecco perché il tavolo comune è importante.

Ma sa perché ho fiducia che questa volta ci si riuscirà? Vedo sorridere il dottor Palanza, ha già capito quello che voglio dire: perché per la prima volta il lavoro è stato affidato, per la parte relativa alla legislazione vigente e cioè al fondo costituito dalla legge finanziaria per il 2001, ad un Comitato guida, costituito dai segretari generali della Camera, del Senato, della Presidenza del Consiglio, con l'aggiunta di altre persone, come il qui presente direttore del Dipartimento degli affari giuridici

e legislativi della Presidenza del Consiglio, che ha direttamente e per istituto la responsabilità non solo del coordinamento nella preparazione dei testi legislativi, ma anche nella armonizzazione delle norme.

Quindi credo che sia affidato, per la prima volta, a coloro che per competenza tecnica hanno tutti gli strumenti per governare veramente la legislazione. Infatti, è necessaria proprio una capacità di governo della legislazione, per arrivare ad un modo di fare le leggi che sia chiaro, semplice, corretto, lineare, accessibile e armonico, cioè condiviso e uniforme.

I componenti del Comitato guida sono le persone che per competenza tecnica, per competenza scientifica e giuridica, possono governare la legislazione, ma sono nel contempo così vicini, integrati, intimi rispetto a chi ha la responsabilità politica, perché sono coloro che mettono i responsabili politici in condizione di esercitare il loro potere, che sono lo snodo essenziale del problema che Lei ha individuato.

Quindi credo che avere dato incarico a questo Comitato di individuare le strade e le forme, in concreto, per realizzare sul piano pratico questa collaborazione, ci possa finalmente portare al risultato sperato.

E questo mi consente di rispondere pienamente alla Sua domanda. Esiste la volontà? Io non so se potrò, come Lei ha auspicato, vestire la fascia dell'ufficiale di stato civile e celebrare il matrimonio, come Lei ha detto, tra la volontà politica e l'esigenza tecnico-scientifica.

La volontà di farlo c'è, sono qui a testimoniarla, e come il consigliere Zucchelli potrà confermare, tutto il lavoro che insieme stiamo facendo, o meglio tutto il lavoro che loro stanno facendo - e che io, con totale convincimento, assecondo, anche perché lo seguo con partecipazione attiva, perché è una fonte continua di arricchimento e di apprendimento anche per me - tutto il lavoro che stanno facendo tende proprio a questo. D'altra parte tale lavoro - e anche qui rispondo alla Sua domanda sulla volontà politica - è perfettamente in linea con il programma che questo Governo si era dato, quando ad uno dei punti cardine aveva messo proprio la digitalizzazione della pubblica amministrazione. E sta qui forse la risposta tecnica, che, sposandosi a quella volontà politica, potrà risolvere il problema. Infatti, ci saranno state anche le *lobby* dei privati, ci saranno state anche le gelosie degli organi istituzionali, ci saranno state anche le resistenze dell'amministrazione, ma non c'è dubbio che una difficoltà oggettiva è anche di ordine pratico, deriva cioè dalla

impossibilità per chiunque, che non sia Pico della Mirandola o il consigliere Zucchelli, di seguire tutta la legislazione vigente, di seguire tutte le norme che ancora sono in vita, e accompagnarle a quelle continuamente e affannosamente prodotte da Parlamento e Regioni. Quindi, già conoscere la realtà della legislazione vigente è una impresa titanica. Ecco perché solo la tecnologia, solo l'informatizzazione può consentire di arrivare realmente e in maniera certa ed affidabile alla conoscenza dei testi in vigore. Capita, è capitato di abrogare norme già abrogate ad alcune amministrazioni o anche alle Camere, non dico quale, se alta o bassa, ma capita a tutti di prendere abbagli del genere, perché è impossibile conoscere e navigare nella legislazione esistente con grande facilità. Il supporto della tecnologia consentirà questo primo immenso risultato. Di qui la collaborazione con la Corte di cassazione, che diventa essenziale, non solo per mettere insieme le banche dati esistenti, ma anche perché una collaborazione di questo tipo, interistituzionale, lega allo stesso progetto e allo stesso sistema tutti coloro che producono o che lavorano con le leggi.

Se questo primo passo avrà successo, sarà più facile compiere il secondo. Non dobbiamo aspettare però il compimento del primo per avviare il secondo, quello cioè di

portare ad uniformità il modo di fare le leggi, prima tra le amministrazioni dello Stato, poi tra il Governo e il Parlamento - Camera e Senato -, quindi tra la legislazione statale e le Regioni, che non solo aumentano le proprie competenze e dunque la propria produzione legislativa, ma che, per quella mobilità delle frontiere per materia che ci ricordava il Presidente Bruno, sono spesso al confine o in competizione, o addirittura in conflitto, garantendo così alla Corte costituzionale una massa di lavoro, benedetta dagli avvocati dello Stato e che in molte Regioni fa le fortune degli avvocati privati. Ma, se fatto il primo passo, quello della informatizzazione, arriveremo ad un governo della legislazione vigente rapido, efficace, affidabile, certo, garantiremo anche l'accessibilità, con quella gratuità alla quale il senatore Vizzini alludeva, per garantire non solo il miglioramento della qualità tecnica delle leggi, ma quella migliore partecipazione del cittadino alla vita democratica, che Lei auspicava come premessa del lavoro del Comitato per la legislazione. In definitiva è questo il fine ultimo per migliorare il rapporto del cittadino, non dico con la politica, ma con le istituzioni, con le leggi che deve rispettare, perché se è vero che l'ignoranza non assolve, però è anche vero che oggi il cittadino è messo in condizioni quasi impossibili e

che la ricerca stessa è oggettivamente difficile, non solo per un cittadino qualunque, ma molto spesso anche per un esperto del diritto, anche per un bravo avvocato.

Il supporto della tecnologia, che, come ci hanno insegnato e come suggerisce l'esperienza quotidiana di ognuno di noi, serve proprio a migliorare la qualità, la quantità della produzione e l'efficienza delle macchine che debbono produrre, credo e spero che possa rappresentare il migliore dei supporti anche nella ricerca e nell'accessibilità delle fonti. Allo stesso modo, questo lavoro e il supporto della tecnologia potranno consentire di raggiungere più facilmente uniformità di linguaggio, regole comuni, un modo anche più semplice di fare le leggi, perché la tecnologia è elementare, qualcuno dice addirittura stupida, anche senza dire questo certamente esige linguaggi semplici. Quindi sarà un'ulteriore spinta alla semplificazione del linguaggio. Nell'esperienza dei Governi e dei Parlamenti passati, e forse anche di questo, c'è anche, per esempio, un nucleo di semplificazione, cioè gruppi di lavoro che avevano come unico obiettivo e come unica missione quelli di studiare norme di semplificazione legislativa. In alcuni casi - e non senza sorpresa - ho visto che questo nucleo lavorava alla complicazione, non alla semplificazione, perché dettava norme che dovevano teoricamente o

astrattamente tendere a semplificare il rapporto del cittadino con la legge, o delle amministrazioni con l'*iter* legislativo, e finivano invece per complicarlo e di molto. Quindi, in maniera pratica, con la collaborazione di tutti, se tutti siamo convinti - Parlamento, Regioni, Governo, Corte di cassazione, i singoli uffici legislativi, i giuristi che sovrintendono a questi uffici, ai quali soprattutto chiedo la collaborazione tecnica, che renda possibile quel matrimonio tra tecnica e politica, che è nella volontà politica - se tutto questo sapremo capaci di fare, io credo che finalmente potremo avviare non solo la semplificazione, non solo la catalogazione, non solo l'accessibilità alle leggi, ma finalmente un metodo che porti a delle leggi migliori, nell'interesse appunto di una migliore e più convinta partecipazione dei cittadini al processo democratico.

Anche di questo ringrazio il Comitato, anche di questo ringrazio Lei, Presidente: conti sulla mia piena e convinta collaborazione.

Il Segretario generale di Palazzo Chigi, che siede nel Comitato guida, Antonio Catricalà, e il consigliere Zucchelli, che ci crede più di ogni altro, che ci ha trascinato e che più volte, di fronte alle difficoltà o all'inerzia di alcune amministrazioni, ci ha tutti

richiamati, con una spinta forte e motivata, a riprendere il cammino, credo che siano, per il Comitato, la migliore garanzia che la collaborazione del Governo è piena e che non verrà meno. Anzi, oltre alla collaborazione, unisco l'auspicio che tutti possiamo camminare con lo stesso passo spedito e convinto con il quale il consigliere Zucchelli guida noi di Palazzo Chigi. Grazie.

On. Antonio SODA: Grazie a Lei, un intervento a tutto campo, che credo stimolerà ulteriormente la discussione.

Noi politici siamo soliti, Sottosegretario, a pensare alla burocrazia come un corpo che tende ad auto-alimentarsi, e che quindi ha, per natura, un istinto forte di conservazione. Sono felice di apprendere che i suoi collaboratori, ma anche i nostri, su questo terreno invece hanno lo stesso nostro obiettivo.

Dott. Gianni LETTA: Presidente, lei dice conservazione. I metodi in genere sono o sotto sale, o sotto freddo, o sotto olio, da noi tendono a conservare sotto carta, perché siamo sepolti dalla carta.

Ma stamattina il consigliere Zucchelli, al pre-consiglio, ha pronunciato una vera e propria invettiva, spiegando che il progetto in corso deve servire a togliere questa

montagna di carta, perché, una volta che si è avviata la digitalizzazione, non consentirà il duplicato cartaceo.

On. Antonio SODA: E con questa assicurazione, insisto nell'auspicare che si arrivi a questo centro informatizzato, al termine della legislatura.

Do la parola adesso al Presidente La Forgia.

On. Antonio LA FORGIA (*Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*): Non vorrei imitare questo mirabile gesto retorico, che è stato così ampiamente utilizzato, di mettere da parte i miei appunti e di improvvisare un intervento, per due buone ragioni. La prima per me obbligante, perché, come ha detto Lei, onorevole Soda, le cose che io dirò sono in qualche modo espressione di una Conferenza, e dunque di una pluralità di persone. Eventuali strafalcioni saranno i miei, ma le cose positive saranno della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, dell'Assemblea siciliana e delle Province autonome. La seconda ragione è che il fatto che io legga brevissime note che abbiamo insieme predisposto per questa occasione sarà forse una testimonianza ancora più convincente di quella

profonda convergenza di orientamenti che costituisce il miglior viatico al successo, al raggiungimento dell'obiettivo che vogliamo perseguire.

Queste note sostanzialmente iniziano sottolineando che la valorizzazione e la promozione di nuovi sistemi informativi si intreccia indissolubilmente con il processo di superamento di una organizzazione rigorosamente gerarchica, o tendenzialmente gerarchica, dell'azione di governo, di questo modello organizzativo, che si manifesta sia in scala europea, sia nell'architettura istituzionale che il nostro Paese è andato costruendo grosso modo in questo ultimo decennio.

Da molto tempo ormai si riflette sul fatto che nel nuovo mondo globalizzato occorre innovare non soltanto le politiche, e questo è del tutto evidente, ma anche le relazioni tra la politica e la società, così da permettere che gli attori economici e gli attori sociali possano intrattenere, costruire un adeguato *feedback* con il processo della decisione politica e dell'esercizio della funzione di governo.

Se si tratta di sostituire il vecchio modello gerarchico con un nuovo sistema aperto, con un modello orientato al processo, è ragionevole pensare che il *network* sia il miglior meccanismo, per garantire il coinvolgimento

costante delle parti in causa. Ed è ragionevole pensare l'attività di governo come gestione di flussi informativi, con gli attori istituzionali collocati in nodi strategici, in cui ogni decisione e azione possa interagire sia con il *network*, sia con la società.

Probabilmente l'Unione Europea potrebbe essere ben descritta, ben rappresentata, appunto come un *network* multilivello, come un governo policentrico o multicentrico, come è stato detto, in cui nessun attore possa dominare, ma in cui tutti gli attori abbiano il potere di condizionare la direzione e il flusso del processo.

Entro tale modello trovano agevolmente spazio sia la valorizzazione della dimensione regionale subnazionale, sia il riconoscimento delle forme di partecipazione, quale strumento, quale possibilità di rafforzamento della vitalità e della intensità dei nostri processi democratici, di cui voi avete già detto.

Non solo, ma lo stesso protocollo sulla sussidiarietà annesso al trattato costituzionale sottolinea in particolar modo il principio della comunicazione di informazioni ai Parlamenti nazionali degli Stati membri, rafforzandone anche così il principio della cooperazione interparlamentare a livello sussidiario.

La cooperazione a tutti i livelli, europeo, nazionale e regionale, tra le assemblee legislative, ed il consolidamento delle reti, dei *network* istituzionali, richiedono evidentemente uno sforzo continuo di armonizzazione dei nostri sistemi di regolazione legislativa.

In altre parole, il modello di *governance* proposto nel 2001 dal Libro bianco della Commissione Europea suggerisce un percorso di lavoro che possiamo svolgere e dobbiamo necessariamente specificare.

Le assemblee regionali hanno intrapreso da tempo un percorso di lavoro, le cui premesse di quadro ho cercato in qualche modo di riferire sinora, e hanno compreso la necessità di connessione per la rete istituzionale e regionale, necessità di connessione che ha rafforzato di fatto anche il ruolo del collegamento orizzontale tra le diverse assemblee legislative regionali.

La riforma dell'ordinamento in senso federale, anche alla luce delle pronunce della Corte costituzionale, ha rafforzato la necessità di un ambiente normativo sempre più unificato, nel quale la legislazione regionale deve dialogare con la legislazione statale e comunitaria, per concorrere alla definizione delle diverse politiche legislative. Vi posso assicurare che anche dal nostro punto

di vista, quell'inevitabile effetto di ridondanza che si manifesta in tutti gli ambiti - ne parlava appunto il Presidente Bruno - della legislazione già classificata formalmente come concorrente, ma non solo quella, rende del tutto corpose e consistenti queste esigenze.

Per questi motivi, tra le attività intraprese in questi anni dalla rete di collegamento delle assemblee regionali italiane, e grazie anche all'impulso della Camera dei deputati - basta osservare che il rapporto sulla legislazione ormai contiene stabilmente una parte regionale - tra queste attività, dicevo, si colloca, di intesa con il Dipartimento degli affari regionali, il progetto Info Regioni, un progetto volto alla informatizzazione ed alla consultabilità *on line* della normativa regionale, ma anche ad una armonizzazione dei nostri sistemi informativi.

Io credo che questo incontro abbia sottolineato il riconoscimento pieno della necessità di coordinare queste attività progettuali, sia sotto il profilo informatico e informativo, sia sotto il profilo delle regole di *drafting*, che in questi anni si sono arricchite di strumenti di lavoro nuovi ed importanti.

Il progetto connesso all'articolo 107, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dalla Camera dei

deputati, dal Senato della Repubblica e da altre amministrazioni, con la collaborazione tecnica del CNIPA, rappresenta, allo stesso tempo, un punto di riferimento di un incentivo al progetto regionale.

Credo anche che le nuove progettualità, in particolar modo per il nostro ambito, quello regionale, possano fare riferimento anche all'esperienza che in questi anni la Camera dei deputati ha sviluppato, con la manutenzione, diciamo così, e l'implementazione della banca dati delle leggi regionali.

Così come credo che molto lavoro in questi anni è stato fatto dalle nostre assemblee regionali, che hanno autonomamente aggiornato le tecniche informatiche ed informative alle esigenze delle nuove forme di classificazione e marcatura dei testi, su cui il CNIPA ha fornito un prezioso contributo. Ed alla luce precisamente di questo contributo, il CNIPA stesso potrebbe ancor più svolgere un efficace ruolo di coordinamento delle nostre progettualità.

Infine, un'ultima considerazione circa l'armonizzazione delle regole di *drafting* per il coordinamento dei testi legislativi e dei testi inerenti l'istruttoria pre-legislativa.

Si tratta di far armonizzare e convergere il manuale, elaborato alcuni anni fa per conto della nostra Conferenza, con le disposizioni in materia, predisposte dalla Camera dei deputati, dalla Presidenza del Consiglio e dal Senato della Repubblica. Un lavoro che trova, mi pare, già una consolidata base di partenza, e che alla luce delle peculiarità proprie del mezzo informatico, potrebbe arricchire il lavoro svolto con le nuove sensibilità e le peculiarità proprie della documentazione elettronica.

Temo di avervi un po' annoiato con l'ultima parte, ma direi che è una testimonianza di volontà autentica a procedere sulla strada che ci appassiona.

On. Antonio SODA: Non credo assolutamente che ciò sia avvenuto, perché ha toccato un tema - quello della comunanza di tecniche di formazione delle leggi - che costituisce il presupposto fondamentale per rendere possibile l'obiettivo.

On. Antonio LA FORGIA: Mi sono consentito una piccola forma retorica anch'io, non avendo potuto usare quella maggiore, ho...

Dott. Gianni LETTA: Presidente, mi perdoni se mi allontano. Sarebbe grave se si assentasse il consigliere Zucchelli. Posso assentarmi io, perché lui rimane nella pienezza della responsabilità della sua e con ampia delega da parte mia.

On. Antonio SODA: Grazie, Sottosegretario e buon lavoro. Interviene ora il Senatore La Loggia, Ministro per gli affari regionali, che interloquirà direttamente con il Presidente La Forgia.

Sen. Enrico LA LOGGIA (*Ministro per gli affari regionali*): Grazie Presidente, anche se credo che sia già stato detto moltissimo e dato un grande contributo a questo dibattito. Tre brevissime considerazioni e poi tre brevi premesse. Le considerazioni: ci sono tre argomenti che portano a rendere ancora più urgente di quanto non sia stato, fino a questo momento, credo, ampiamente condiviso, un progetto di unificazione e di integrazione dei vari sistemi di lettura, tra Stato, Regioni, istituzioni locali e altri, di quelli che definirò come serbatoi di dati, che vanno dalla Corte di cassazione, ma non solo dalla Cassazione, alla Corte costituzionale, alla Corte dei conti, e via seguitando. Prima considerazione: si è sviluppata sotto gli occhi di tutti una enorme quantità di leggi regionali, di quella

particolare categoria che da qualche tempo inquadrriamo nella fattispecie delle competenze legislative concorrenti delle Regioni.

Seconda considerazione: ha assunto sempre maggiore rilievo la circostanza che alcune di queste leggi, parlo delle leggi regionali, ma anche delle leggi statali che operano nello stesso settore della legislazione concorrente, siano o non siano supportate dalla cosiddetta clausola di cedevolezza; cioè la norma resta in vigore sino a quando il vero titolare del potere legislativo non abbia operato, Stato o Regione che sia.

Terza considerazione: quali siano le leggi emanate nell'esercizio dell'attività legislativa esclusiva delle Regioni. Come è noto, non abbiamo un elenco di competenze esclusive legislative regionali(essendo stato utilizzato il criterio residuale), sicché l'analisi su quali siano state le norme emanate in attuazione di questa nuova prerogativa regionale a me pare assolutamente indispensabile, perché è vero che l'ignoranza della legge non ha scuse, ma è anche vero che dobbiamo mettere i cittadini nelle condizioni di avere uno strumento per potere leggere ed essere informati, perché là dove questo strumento fosse soltanto la Gazzetta Ufficiale o i Bollettini della legislazione delle singole Regioni, realmente troppo poco avremmo messo a disposizione

dei cittadini, soprattutto dopo la novella costituzionale del 2001.

Detto questo, le tre brevi premesse. La prima: le innovazioni che sono state introdotte hanno indotto ciascuno di noi a fare un passo avanti nella considerazione di questi problemi, che ho appena finito di enunciare (senza la pretesa di averli enunciati tutti, ho solo esemplificato tre problemi, ma altri ne potrei esemplificare).

La seconda premessa: ricordava benissimo il Sottosegretario, dottor Gianni Letta - e nel programma di Governo c'è come punto assolutamente qualificante, che è stato posto all'attenzione di tutti - le opportunità che lo sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione possono offrire alla pubblica amministrazione, per effettuare cambiamenti organizzativi, volti a facilitare e a snellire l'accesso ai servizi da parte dei cittadini, ma, badate bene, anche per creare nuove occasioni di sviluppo armonico e razionale delle attività pubbliche e private, evitando che il *digital divide* determini nuove disuguaglianze tra aree ricche ed aree povere di informazioni. In caso contrario, rischieremmo di creare una nuova barriera tra Regioni più ricche e Regioni meno ricche o meno sviluppate rispetto a un argomento che rappresenterà certamente una

fonte di ricchezza notevole, come la capacità di accesso ad informazioni essenziali, quali quelle delle quali stiamo parlando.

E ancora, ultima premessa: i nuovi modelli organizzativi che le assemblee legislative tendono a sviluppare vanno tenuti in considerazione perché, oltre alle architetture fin qui elaborate (funzioni normative, amministrative e gestionali), vi sono anche quelle della cosiddetta "relazionalità" e dei processi di comunicazione e di informazione imposti dall'espansione di un sistema normativo dove gli attori, i protagonisti in campo, sono sempre più numerosi e fisicamente non afferenti allo stesso territorio, il che, come è di tutta evidenza, rende ancora più complicato e difficile il compito della raccolta dei dati, della messa a disposizione degli utenti. Basti pensare - come veniva peraltro in precedenza, da qualcuno degli interlocutori, qui questa sera, già evidenziato - che sul fronte europeo e internazionale ci sono fonti del diritto che finiscono con l'essere immediatamente cogenti per una parte o richiedono, come dire, soltanto un adattamento rapido nel nostro ordinamento.

E allora è per questa ragione che a un certo punto a me è sembrato necessario farmi portatore presso il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie - di concerto con il

collega Mazzella della funzione pubblica, che è stato protagonista insieme con me di questa elaborazione di idee, e con il Ministro dell'economia e delle finanze di un progetto, da proporre insieme con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, per la creazione di un portale telematico, in grado di assicurare, *on line*, in modo facilmente fruibile a tutti gli interessati, cittadini, imprese, amministrazioni ecc., l'informazione normativa di base contenuta nei bollettini regionali, superando le difficoltà dovute alla diversità delle soluzioni adottate nelle singole Regioni. Perché, badate bene, quello che sta già accadendo ed è cosa che va sicuramente posta all'attenzione a questo punto del nostro lavoro, è che molte Regioni già stanno provvedendo, ognuna secondo le proprie capacità, le proprie caratteristiche, le proprie disponibilità finanziarie, a dotarsi di un sistema di questo genere.

Siamo sicuri che tutti questi sistemi poi saranno tra di loro compatibili e sarà possibile leggerci da una Regione a un'altra, o tra lo Stato e le Regioni, o le Regioni tra di loro, o tra le ASL e le Regioni, o tra le Regioni e le altre istituzioni, e via, via di seguito?

Bene, io so che questo è uno dei crucci, per un verso, del collega Lucio Stanca, Ministro per l'innovazione e le tecnologie, per un altro verso è il cruccio del collega Ministro Pisanu, che sta prendendo iniziative nella stessa direzione. Va tutto bene, tutto è sicuramente utile, ma ad una condizione che giudico ineludibile: che da questo momento in poi facciamo sapere a tutti - coloro che l'hanno saputo, coloro che non l'hanno saputo, e magari qualcuno che fa finta di non saperlo - che occorre trovare un sistema di linguaggio unico, in maniera tale che ciò che viene man mano creato, sia solo un segmento, un pezzo di un sistema informativo, che poi alla fine sia omogeneo e facilmente consultabile da tutti coloro i quali, avendo partecipato alla costruzione di questo progetto, vogliono essere tra di loro di aiuto, tenendo conto, almeno noi, e per una volta, che quello che dobbiamo costruire deve avere un obiettivo, l'obiettivo è il cittadino utente, prima ancora che il cittadino Camera, il cittadino Senato, il cittadino Presidenza del Consiglio, il cittadino Regione o altro, cittadino utente, al quale, io credo, abbiamo tutti il dovere di fornire un servizio che sia quanto più possibile completo, quanto più possibile semplice, quanto più facilmente consultabile, perché altrimenti di che tecnologia staremmo parlando?

Mi accingo a questo punto a concludere, saltando molte delle argomentazioni, che pure mi sembrava interessante ricordare, anche sugli obiettivi, scendendo più nel dettaglio di questo progetto da noi formulato, che abbiamo definito "Inforegioni - Consigli regionali in piazza". La definizione "in piazza" è, con tutta evidenza, nel senso di metterlo proprio a disposizione dei cittadini, oserei dire in qualunque piazza d'Italia, in maniera tale che soltanto agendo attraverso un minimo di istruzioni, possano mettersi nelle condizioni di utilizzare tutte le informazioni che saremo nelle condizioni di fornire. Gli obiettivi sono: rendere accessibili attraverso un portale tutte le normative delle Regioni; realizzare un sistema di supporto alla gestione dei processi di elaborazione e approvazione degli atti normativi, che produca alla fonte documenti nel formato elettronico, conforme agli *standard*, che renda possibile la reciproca lettura e la compatibilità tecnologica; costruire quindi i presupposti tecnologici e consentire in futuro l'eventuale promulgazione telematica degli atti normativi, cosa che sarebbe assolutamente auspicabile.

Il *software* applicativo dovrà essere disponibile nel codice sorgente, senza richiedere il pagamento di licenza d'uso (*opensource*) ed in modo da consentire a ciascun Consiglio

regionale di adattarlo alle proprie esigenze, e via di seguito. Non vi sto ad annoiare, ma almeno vi fornisco gli ultimi dati con le ultime date. Innanzi tutto, il progetto si sta avviando in forza del decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 2 luglio 2004.

Nascendo nel pieno rispetto di tutte le specifiche del progetto nazionale "Norme in rete", il progetto regionale prevede di poter soddisfare tutte le esigenze formali e procedurali in materia di *drafting* legislativo, supportando i Consigli regionali al fine di raggiungere il grado di automazione interna più alto, per ottenere il livello di standardizzazione necessaria a consentire l'interoperabilità, che è un po' il *leit motive* di tutto il mio contributo oggi a questo nostro incontro.

Quanto allo stato ulteriore dei lavori, confermo che la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome ha approvato il testo definitivo del progetto nella seduta plenaria del 16 giugno 2004 e, di conseguenza, si è in procinto di definire, di comune accordo, le modalità di realizzazione del progetto stesso.

Detto tutto questo, e salto veramente alle conclusioni, per quanto mi compete non posso che concordare - sarebbe in contraddizione con le cose che ho detto fino a questo momento - sulla proposta di costituzione di un gruppo di lavoro tecnico, che veda la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, al fine di predisporre le basi per le decisioni di competenza delle Istituzioni interessate, impegnandomi a sostenere ogni necessaria intesa con le Regioni, perché senza di questa sarebbe realmente complicato e difficile poter procedere sull'obiettivo che ci siamo posti.

Quindi apprezzo veramente l'iniziativa di oggi, ringrazio il Presidente per averla voluta formulare, per avermi voluto invitare a partecipare a questo incontro, anche se in una giornata particolarmente complicata per me, perché vengo da Termoli, dove abbiamo stretto un accordo importante di euro Regioni tra le coste dell'Adriatico e le coste dei Paesi che fanno parte del gruppo dell'ex Jugoslavia, e sono in procinto di partire per Palermo, ho un altro impegno questa sera, per ritornare qui domani mattina.

Nonostante una giornata davvero difficile, sono qui, perché ritenevo realmente importante poter dire le cose che ho appena finito di dire, e augurarmi che tutti gli attori di

questa scena vogliano tra di loro essere - e io do la mia disponibilità - parte di una unica scenografia; guai ad immaginare più registi, più scenografie, una pluralità di attori senza un filo conduttore: avremmo raggiunto il pessimo risultato di vivere diverse commedie insieme, ma nessuna di queste sarebbe di utilità reale per il cittadino. Grazie.

On. Antonio SODA: Grazie al Ministro La Loggia, che potrei definire, per quanto ha detto, "Ministro elettronico *on line*". Ci auguriamo che queste sue parole siano un impulso decisivo per la creazione di questo sistema unificato. La parola al Presidente Carbone, che è Primo Presidente aggiunto della Corte di cassazione, ricordando che la Corte di cassazione ha accumulato una esperienza veramente notevole, che risale ormai alla fine degli anni Settanta, dalla costituzione del centro elettronico di documentazione, e che deve, auspichiamo, interagire con tutte le altre istituzioni nella costruzione di questo progetto. La parola a Sua Eccellenza Carbone.

Sen. Enrico LA LOGGIA: Chiedo scusa, Presidente, ma veramente mi devo allontanare, a causa edgli impegni cui accennavo in precedenza. Vi ringrazio molto e chiedo scusa

se non posso continuare ad ascoltare, come sarebbe stato mio vivo interesse. Grazie.

Dott. Vincenzo CARBONE (Primo *Presidente Aggiunto della Corte di cassazione*):

Ringrazio l'Onorevole Soda, e tutti i presenti, a nome della Corte di cassazione e del suo Presidente Nicola Marvulli. La Corte è ben lieta di partecipare all'odierna riunione promossa dal Comitato per la legislazione, che intende perseguire obiettivi di rilevante interesse pubblico; in particolare, sotto il profilo del metodo, i vari operatori possono al meglio esplicitare interattivamente la loro funzione istituzionale, cooperando tra di loro - anche conferendo reciprocamente le specifiche esperienze - onde assicurare, nell'interesse del cittadino, i migliori risultati possibili.

La Corte è molto sensibile a questi problemi, tant'è che pochi giorni fa ha aperto "il portale della Corte di cassazione", lasciando accesso libero non solo agli avvocati, per quanto riguarda le singole cause in corso, e a tutti gli enti pubblici, ma si è resa disponibile nei confronti dei singoli cittadini che volessero approfondire l'indirizzo giurisprudenziale su settori particolari,

inviando domande via *e-mail*.

E' opportuno essere coerenti con i propositi e gli obiettivi dichiarati e la Corte di cassazione mette a disposizione le esperienze professionali e le precedenti proprie iniziative, come ha ben ricordato l'Onorevole Soda, richiamando il *Thesaurus* e il CED della Cassazione. Occorre necessariamente perseguire l'informatizzazione e l'omogeneizzazione del settore normativo anche sotto il profilo del *drafting*, sia a livello nazionale che a livello regionale. Come ha ben osservato il Ministro La Loggia, sarebbe assurdo che ogni Regione usi termini legislativi diversi, nell'esplicazione della competenza legislativa di produzione di norme regionali. L'idea del *Thesaurus*, quando fu creato il CED, ha segnato l'inizio di questa razionalizzazione e nel contempo della radicale informatizzazione dell'attività giudiziaria (prima le decisioni ed ora il procedimento) in cui crediamo profondamente, tanto è vero che la Corte di cassazione italiana è stata la prima Corte Suprema in Europa a superare il cosiddetto "muro di Gutenberg".

L'Europa mi fa ricordare che in questi giorni si è svolta, a Strasburgo, una riunione dei Presidenti delle Corti Supreme, in cui si è parlato - nel bicentenario del codice

napoleonico del 1804 - della compatibilità dell'attuale momento storico con la capacità e la possibilità di codificare. Allorché si pose fine ai "gridari" del Medioevo ebbero inizio le codificazioni degli Stati europei con un'attività ordinamentale dedicata ai macrosistemi normativi, oggi in grave crisi. Superando infatti il momento dell'età della codificazione civilistica - che risale per l'Italia alla seconda guerra mondiale - si è pervenuti all'età della decodificazione tipica degli anni settanta, fino ad approdare all'attuale età dell'incertezza ordinamentale.

La legislazione nazionale oggi è in obiettiva difficoltà, perché, da un lato, deve cedere il passo all'ordinamento comunitario e anche alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché alle convenzioni internazionali, dall'altro sviluppa una legislazione "concorrente" regionale sempre più rigogliosa e a volte conflittuale dopo la modifica degli articoli 117 e 127 della Costituzione, dovuta alla riforma costituzionale del 2001 (operata con la legge costituzionale 18 novembre 2001, n.3). Non è stato facile lo sviluppo di un sistema decentrato in tema di legislazione concorrente, partendo in un primo tempo, dalle competenze dei singoli Ministeri, (anni Settanta), per poi passare ad un sistema oggettivo di riparto per materie,

(1977) tra "legislazione esclusiva" e "legislazione concorrente", con problemi molto seri di applicazione, specie oggi che abbiamo superato il concetto di "materia" normativa. Si pensi ad una delle cosiddette materie classiche, come l'urbanistica (che ha dato il nome a numerosi uffici di enti regionali, provinciali e comunali), che oggi potremmo chiamare "materia desaparecida", perché era la settima nel precedente testo dell'articolo 117 della Costituzione, ed oggi è scomparsa dopo la modifica alla Costituzione avvenuta nel 2001. Se ne può ritrovare traccia, perché una parte è inserita nel nuovo articolo 117, comma secondo, lettera s), nell'ambito della "legislazione esclusiva" dello Stato come "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, e dei beni culturali", mentre altra parte è rinvenibile nel terzo comma dello stesso articolo, dedicato alla "legislazione concorrente" tra Stato e Regioni, come "governo del territorio" e in parte come "valorizzazione dei beni culturali", con innegabile perdita di un indirizzo unitario ed efficiente.

Non è facile districarsi tra questi problemi. A maggior ragione dobbiamo offrire, nell'interesse pubblico e in quello dei singoli cittadini, una chiarezza di linguaggio normativo, un'esposizione comprensibile e non criptica che

tenga conto anche delle finalità che la legge si è proposta di raggiungere. Finalità non sempre espresse nella nostra legislazione, a differenza di quella europea, in cui il "tessuto normativo" è preceduto dai *consideranda*, con lo scopo di chiarire a tutti quella che è la volontà del legislatore, in modo che non ci possano essere dubbi e ambiguità sulle finalità della *ratio legis*, anche attraverso tipologie definitorie.

L'obiettivo di fornire dati normativi certi e affidabili richiede effettivamente un costante sforzo comune da parte delle istituzioni dello Stato, utilizzando i sistemi informatici mediante il superamento del dato cartaceo.

Alla riunione interistituzionale, promossa dal Comitato per la legislazione, la Corte Suprema partecipa con forte consapevolezza, propria di chi, al vertice del sistema giudiziario, applica le leggi tutti i giorni e sente le necessità di dati chiari ed affidabili e non incerti o ambigui.

Nessuno come la Corte di cassazione avverte la necessità di ricordare a tutti il monito che la legge deve essere comprensibile ed affidabile, con precetti deontici, privi di dubbi e di ambiguità sulle finalità che si vuole

raggiungere. Altrimenti l'incertezza del significato rilevabile dal tessuto normativo - a parte ogni considerazione sul valore - ha come indefettibile corollario un effetto inflativo, perché aumenta fortemente il numero delle controversie, si incrementa la litigiosità tra i privati e tra questi e le istituzioni. Bisogna tenere conto che, se le leggi sono chiare e certe, il momento deflativo sul numero delle controversie è fortissimo; se le leggi non sono chiare - come nei periodi barbarici e medievali - si incentiva la litigiosità, stante l'oggettiva incertezza di come si debba interpretare la legge rispetto agli interni sottesi che intende regolare.

La Corte ritiene particolarmente utile sia la riunione di oggi, sia l'avvio concreto di questa iniziativa. Trattatasi di una convinta adesione ad un precetto fondamentale: la certezza del dato normativo produce affidamento, sicurezza, vale a dire la presenza di elementi certi su cui fondare l'operosità degli imprenditori e degli utenti, la trasparenza dei rapporti tra cittadini, nonché l'affidabilità delle transazioni commerciali, con il superamento dell'attuale asimmetria informativa. Oggi, purtroppo, tra gli operatori di settore e il singolo

cittadino, l'asimmetria informativa è enorme, il secondo non sa neanche se il rapporto sia regolato da una legge, e, in caso affermativo, quale essa sia, mentre il primo utilizza, e a volte strumentalizza, la non facile conoscenza della selva normativa, "aspra e selvaggia".

Attualmente, anche l'operatore si trova di fronte ad una congerie enorme di leggi, vecchie, nuove, superate, tacitamente abrogate ma tuttavia esistenti, spesso incompatibili tra di loro, sia per materia che per tipologia di leggi, che per successione nel tempo, ove si rincorrono leggi organiche o di sistema e leggi di settore, dando luogo a terribili ed estenuanti rompicapi interpretativi che rievocano la stanza dell'Azzeccagarbugli, teso a ricercare tra le varie "grida" quelle più strumentalizzabili da applicare al caso concreto.

Queste sono le convinte ragioni per cui la Corte è favorevole a partecipare istituzionalmente a questa iniziativa. E' particolarmente utile che l'iniziativa del Comitato per la legislazione si articoli a più livelli operativi per meglio organizzare il meccanismo procedimentale teleologicamente orientato verso prospettive di affidabilità, di chiarezza, di linguaggio omogeneo,

accessibile a tutti. In tal modo, ciascuno può essere ben consapevole del come e del perché un giudice emetta sentenze, applicando determinate norme richiamate, il cui tenore e spessore giustifica perché quel rapporto sia regolato dall'ordinamento.

Una consapevole prospettiva per il futuro è proprio questa: in un'età difficile, che non può più essere quella della codificazione o della decodificazione, si può riconoscere come sia impervia per non dire impossibile l'emanazione di nuovi sistemi codicistici. Oggi si può andare avanti solo per settori, per sub-sistemi, per materie, per testi unici con efficacia esterna o interna al macrosistema codicistico. A tale proposito, si pensi alla via italiana di applicazione della tutela dei consumatori (articoli 1469 bis - 1469 sexies del codice civile, introdotti dalla legge 6 febbraio 1996, n. 52, modificata poi dalle leggi 21 dicembre 1999, n. 526, e 3 febbraio 2003, n. 14), mentre la Germania è passata da una legislazione extracodicistica (l'AGB-Gesetz del 1976) ad una modifica del BGB con i nuovi §§ 305-310, in cui sono inserite le disposizioni per la tutela del consumatore.

Se le età della codificazione e della decodificazione sono state superate, quella dell'incertezza ci pone tutti

di fronte ad un bivio che consente, o meglio impone una svolta risolutiva, svolta che è alla base del lavoro del Comitato per la legislazione, che ha come scopo la certezza non solo formale del dato normativo, il perseguire criteri di affidabilità, di trasparenza, di onestà, il che non può non comportare anche uno sviluppo e un progresso di democrazia per tutti.

Che le stelle siano propizie a questa iniziativa.

Grazie.

On. Antonio SODA: Grazie, Presidente Carbone, anche perché ha sottolineato che una possibile risposta alla crisi della codificazione è quella di operare attraverso i testi unici, che quanto meno consentono all'operatore - ma anche al cittadino ed alle pubbliche amministrazioni - di sapere che vi è un luogo nel quale organicamente una determinata materia, nei limiti dell'umanamente possibile, possa essere trattata in termini di completezza. E perciò do volentieri la parola al dottor Settembrino Nebbioso, che rappresenta il Ministro della Giustizia Roberto Castelli, e che, insieme agli altri Ministeri, è chiamato in causa proprio con riguardo alla compilazione di questi testi unici.

Dott. Settembrino NEBBIOSO (Capo di gabinetto del Ministro della Giustizia, sen. Roberto Castelli): Innanzi tutto La ringrazio Presidente, per l'invito a questa riunione.

Poche parole, tenuto conto anche degli impegni successivi di tutti quanti voi. Credo che sia emerso con prepotenza l'accento e il richiamo alla omogeneità del linguaggio normativo, è un elemento che quasi tutti hanno sottolineato. E io vedrei una singolare coincidenza tra questa omogeneizzazione del linguaggio normativo, sottolineata per ultimo anche dal Sottosegretario Letta, e quanto da lei detto nella fase iniziale del suo intervento, e cioè l'omogeneità del linguaggio normativo come una sorta di auto limitazione del legislatore, naturalmente intendendosi in questo una auto limitazione tecnica del legislatore. E' evidente che molti dei problemi derivano da linguaggi disarticolati.

La norma non potrà mai fare a meno dell'interprete, l'interpretazione della norma esisterà sempre, ma evidentemente certe interpretazioni difformi, che oscillano tra soluzioni a 360 gradi, forse derivano anche dalla mancanza di questa omogeneità di linguaggio.

Il discorso, per quanto riguarda il nostro Ministero, è operativo e tecnico. Mi pare che vi sia un unico significato nel vederci oggi tutti seduti intorno a questo

tavolo, e cioè il fatto che stiamo percorrendo una strada dalla quale non si potrà tornare indietro, non si può tornare indietro, non si deve tornare indietro.

Mi pare anche evidente che l'unica scelta che si poteva operare, tenuto conto della qualità delle banche dati che abbiamo a disposizione - parlo naturalmente delle banche dati legislative - non può che partire dalla banca dati oggi esistente presso il CED della Corte di Cassazione; quindi, bisognerà operare per implementare i dati normativi esistenti.

Il discorso della omogeneizzazione evidentemente è in qualche maniera un discorso *de iure condendo*, scambiamoci informazioni, creiamo organismi tecnici che ci conducano a quel risultato. Ma prima di fare questo, consentiamo al cittadino questo accesso gratuito ad un sistema certo, ad un sistema che lo ponga di fronte ad una norma, che sia quella vigente. In molti interventi qualcuno ha sottolineato prima che addirittura ci sono problemi per individuare se quella norma, non dico è ancora esistente, non dico è stata abrogata tacitamente o espressamente, ma addirittura sapere se quella norma ha avuto una evoluzione, se è ancora esistente e vigente nel suo significato letterale.

Credo che questa finalità potrà certamente essere raggiunta, probabilmente potrebbero, dico potrebbero esserci esigenze di carattere economico, e quindi ulteriore necessità di risorse, per far sì che raggiungiamo quel risultato. Ma mi pare che la garanzia e la volontà politica, sottolineata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, in questo momento rappresentato da Claudio Zucchelli, sgombrano il campo anche da questa possibilità e ci convincono che quel risultato sarà concretamente raggiungibile, auguriamoci in tempi rapidi e veloci.

Per quanto concerne l'apporto del Ministero della giustizia, ovviamente è pronto a dare tutto il suo apporto, anche attraverso il suo organo tecnico a ciò deputato, cioè la Direzione Generale dei servizi informatizzati, qui rappresentata dalla collega Floretta Rolleri, grazie.

On. Antonio SODA: La ringrazio.

Dovremmo a questo punto arrivare a tirare le fila di questo nostro incontro, con le conclusioni che vengono per il Governo rassegnate ai nostri atti dal Ministro per la funzione pubblica, Luigi Mazzella, cui cedo la parola.

Avv. Luigi MAZZELLA (*Ministro per la funzione pubblica*):
Grazie, grazie signor Presidente.

Io avevo preparato un appunto che lascio agli atti, ma ovviamente mi intratterrò in maniera un po' più ampia sul problema, che si inquadra in una più complessa visione delle questioni che bisogna risolvere nell'interesse del cittadino e, come dirò, della pubblica amministrazione.

In effetti, c'è un problema di informazione e di comunicazione, come mi pare che sia stato sottolineato nel corso del convegno: il vecchio brocardo *ignorantia legis non excusat* è diventato veramente vecchio, pertanto, forse sarebbe il caso di prendere in considerazione anche la previsione di una norma costituzionale, che preveda un diritto del cittadino ad essere informato, così come è stato detto ad esempio, con grande lungimiranza, nella dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948, e come purtroppo non è stato ripetuto in nessuna delle Costituzioni dei Paesi europei, e neanche nella stessa Costituzione dell'Unione europea.

Ma di un diritto del cittadino ad essere informato di fronte alla massa di leggi che oggi piombano sul suo capo, forse bisognerebbe cominciare a parlare; non è possibile esaminare un problema di questa portata sotto il profilo piuttosto limitato del diritto di accesso, che pure ha costituito un momento di rottura importante rispetto alla situazione precedente.

L'informatizzazione è il secondo importante elemento. Su questo posso dire che i passi che sono stati fatti sono notevoli, oggi in pre-Consiglio è stato approvato anche il codice delle amministrazioni digitali, d'intesa con il Ministro Stanca e con il Ministro La Loggia, per cui molteplici sono i progressi in questa direzione.

D'altra parte, questa è un'esigenza non solo per il cittadino ma anche per la pubblica amministrazione, perché è proprio la pubblica amministrazione che deve applicare le leggi. E ora, per quanti sforzi noi possiamo fare, sia in relazione allo sviluppo delle sue risorse umane, sia in relazione ai mezzi tecnologici di cui essa può avvalersi per essere sempre più rapida ed efficiente, se la conoscibilità delle norme, che sono in numero crescente e scarsamente comprensibili, impegna i pubblici dipendenti che devono applicarle, ciò li costringe a rincorrere un obiettivo che si allontana sempre di più. Quindi, soprattutto per il cittadino, ma anche per la pubblica amministrazione, è necessario porre ordine nel ginepraio delle leggi - e qui il discorso si complica anche con le direttive e con i regolamenti europei.

La pubblica amministrazione italiana ha ottenuto dei risultati e dei riconoscimenti notevoli, siamo stati ritenuti l'amministrazione che ha più innovato nel 2003 a

livello europeo, quindi la migliore amministrazione pubblica europea per le innovazioni che è riuscita ad apportare: i nostri progetti innovativi trovano buona attenzione sia presso l'OCSE, sia presso altri organismi internazionali.

Però appunto, ripeto, perché quest'opera possa dirsi compiuta, è necessario che la pubblica amministrazione si trovi di fronte a un sistema ordinato di leggi leggibili e comprensibili.

E quindi il problema principale che noi abbiamo da affrontare, come Dipartimento della funzione pubblica, è il discorso della semplificazione normativa.

E proprio in questa ottica di una maggiore e sempre migliore conoscibilità delle norme vigenti, la realizzazione del progetto della banca dati dovrebbe tenere conto di alcune importanti caratteristiche della normativa vigente e del nuovo *trend* che il legislatore intende imprimere alla futura attività di normazione.

Così, in primo luogo, nell'ambito della catalogazione della normativa di rango primario, che è prevista dal progetto, occorre che siano tenuti distinti i provvedimenti normativi ordinari da quelli che sono pensati, redatti ed approvati come codici. Il codice è l'ultimo approdo della legge di semplificazione del 2003, erano state prima tentate le

strade della delegificazione, che non ha dato i suoi frutti - perché si cambiava solo il rango delle norme, si avevano meno leggi e più regolamenti, ma la quantità complessiva rimaneva identica - e del testo unico, che ha anche, in qualche modo, favorito l'accorpamento di norme diverse e di diverso rango in un unico contesto, ma non ha risolto il problema della eliminazione delle norme superflue. Con il codice siamo giunti, direi, ad una fase avanzata, perché attraverso il codice noi possiamo eliminare le norme inutili, possiamo aggiungerne, se necessario, di esplicative; e quindi possiamo dare delle caratteristiche di omogeneità all'intero contesto normativo, ciò che prima non si riusciva ad ottenere con i testi unici.

Ovviamente, il presupposto è che per ogni codice che si approva venga inserita la norma che preveda le eventuali modifiche esclusivamente con la tecnica della novellazione, perché se non ci riferiamo sempre e costantemente al codice, tante altre leggi potranno sminuirne il significato; e quindi questa è una raccomandazione che mi sembra di rito, per far sì che il lavoro che si compie attraverso i codici non venga poi messo nel nulla da una legislazione episodica, aggiuntiva e non preordinata a modificare uno specifico settore del codice.

Stiamo pensando anche ad un'altra iniziativa, analoga a quella che sta dando dei risultati buoni nell'ordinamento francese, e che noi penseremmo di introdurre nell'ordinamento italiano, una legge, per così dire, anti-legge, una legge che presupponga soltanto l'intento di abrogare le leggi ritenute non necessarie.

Noi penseremmo di affidare alle varie amministrazioni il compito di individuare quelle normative che non siano più adeguate, che non siano più applicate, che comunque siano in contrasto con la normativa successiva, e, annualmente, come oggi facciamo una legge di semplificazione, provvedere ad una legge di abrogazione delle norme ritenute non più attuali.

Questo delle abrogazioni è indubbiamente un tema nuovo, di cui discuteremo nei prossimi tempi: una norma simile c'è già nella legge di semplificazione del 2003. La differenza sarebbe che, mentre lì è un fatto, direi, eventuale ed incidentale, in una legge per le abrogazioni verrebbe ad essere, invece, l'oggetto principale; e quindi stimolerebbe le amministrazioni ad appuntare la loro attenzione proprio su quelle normative che esse ritengono di dovere abrogare.

Naturalmente queste proposte operative di lavoro non esauriscono in alcun modo la varietà degli interventi ai quali un progetto importante, come quello che viene oggi

presentato, può dar luogo. Ma anche in considerazione del limitato tempo che abbiamo a disposizione, sono proposte che, mi sembra, rappresentino qualche spunto di riflessione da maturare nel corso della concreta progettazione e nella costruzione della banca dati delle leggi vigenti, che è appunto l'oggetto di questo incontro, e che mi auguro possa trovare, nei tempi più brevi possibili, la sua realizzazione. Vi ringrazio.

On. Antonio SODA: Grazie, Ministro.

Più che tirare le fila e concludere, vorrei rappresentarvi due altre semplici riflessioni. La prima riguarda il ruolo che rivestono il Comitato per la legislazione - in sede nazionale attraverso il regolamento parlamentare - e gli analoghi istituti creati presso le Regioni - attraverso i regolamenti assembleari - e che in misura rafforzata dovranno svolgere al fine di avere più forza e potere di incidere in quel processo di auto-limitazione del legislatore, di cui parlavo nel mio intervento iniziale.

Mi spiego: oggi il Comitato per la legislazione formula pareri che si esprimono o in osservazioni o in condizioni per le Commissioni di merito, che possono però essere superate con una semplice motivazione - a volte apparente - che giustifica il superamento di questa condizione.

Nella mia esperienza, in questo periodo, al Comitato per la legislazione, il tema più spinoso è quello proprio della semplificazione, per la presenza nei testi normativi di provenienza sia governativa che parlamentare di forti elementi di eterogeneità, quando non addirittura di contraddittorietà delle norme e delle materie oggetto dei provvedimenti.

E dunque una apposizione di condizione, quando può essere superata dalla volontà politica senza vincoli, indebolisce il Comitato, indebolisce il processo di semplificazione, aggiunge complicazioni e contraddizioni all'interno del sistema.

Direi che i tempi rendono matura l'esigenza di un rafforzamento di questi strumenti, apparentemente tecnici, che però nascono da una volontà politica del legislatore che si auto-limita, che si deve auto-limitare con forza e con coraggio.

La seconda riflessione riguarda l'assenza di un istituto di "riserva dei codici", non presente neanche nella riforma costituzionale pur ampia e organica attualmente all'esame del Senato. Sarebbe auspicabile e doveroso - anche per la storia e la cultura e la tradizione dei codici civile e penale nonché dei codici di regolazione processuali civile e penale - sostituire alla concezione del codice

polivalente e onnivoro, come era il codice napoleonico, dei corpi organici, ordinati per materie, coerenti tra di loro. Per fare questo occorre affermare come vincolo costituzionale la riserva dei codici, nel senso che ogni qualvolta si interviene in una materia di natura penale o in una materia che è disciplinata dal codice civile, si deve intervenire in quella sede, non attraverso migliaia e migliaia di percorsi. Nell'attuale legislatura, per esempio, a fronte delle proclamazioni che tutti facciamo, di depenalizzazione, noi abbiamo creato nuove fattispecie penali, noi abbiamo ripenalizzato ciò che a volte non lo era più: mi riferisco, ad esempio, ad alcuni aspetti della materia del diritto di autore e dell'editoria. Non so se giustamente o ingiustamente, legittimamente o illegittimamente - valutazione che cambia a seconda dei parametri adottati - certo è che si interviene, attraverso una legislazione penale, al di fuori del codice penale. In questo senso, un vincolo costituzionale per materie costringerebbe il legislatore ordinario a seguire le strade coerenti della semplificazione, dell'ordine, della sistemazione e quindi dell'accessibilità.

Questa penso che debba essere, dal punto di vista sostanziale, una nuova frontiera di elaborazione politico-

culturale e scientifica, accanto a quella della informatizzazione.

Ma sono tutti temi che consegno al Presidente Fontanini, che dovrà guidarci in questo ultimo percorso della nostra legislatura. Prego Fontanini.

On. Pietro FONTANINI (*Presidente del Comitato per la legislazione*): Grazie al collega Soda. Anch'io ringrazio i partecipanti a questo convegno, ma un particolare ringraziamento va all'on. Soda, perché ne è stato l'anima e, come avete sentito, ha anche impostato il percorso futuro che spetterà a me tradurre in conclusioni operative. Speriamo di essere all'altezza degli impegni assunti questa sera, che sono estremamente importanti: penso di poter affermare che questa riunione ha avuto degli esiti assolutamente positivi. Gli interventi dei rappresentanti delle istituzioni che vi hanno partecipato hanno infatti consentito di mettere a fuoco lo stato di avanzamento relativo ai due progetti di informatizzazione della normativa vigente, aventi il comune importante obiettivo di giungere alla realizzazione, sulla rete *Internet*, del sistema pubblico coordinato e gratuito, che assicuri ai cittadini la possibilità di ricercare la normativa statale, regionale e comunitaria vigente.

La dichiarazione conclusiva di questa riunione, elaborata dalla Presidenza, è stata distribuita, ve ne risparmio la lettura. Nella prima parte ci si limita a esporre le caratteristiche dello stato di avanzamento di ciascuno dei progetti di informatizzazione in corso.

Nella seconda parte della dichiarazione si indicano le linee di lavoro, gli obiettivi per il coordinamento dei diversi progetti in corso, da affidare agli uffici.

Con l'iniziativa odierna si è affermata in primo luogo la necessità di coordinare strettamente, sul piano tecnico, i due progetti statale e regionale, in modo che prevedano l'adozione di regole e linguaggi comuni. Al riguardo ritengo che si possa considerare acquisito l'accordo di costituire, al fine del coordinamento tecnico dei due progetti, un apposito gruppo di lavoro cui partecipino - oltre alle amministrazioni già interessate al progetto ex articolo 107 - anche le Assemblee regionali.

Mi sembra anche rilevante la conferma che nell'elaborazione del progetto regionale si terrà conto della banca dati delle leggi regionali, consultabile sul sito della Camera dei deputati, risultato, tra l'altro, di una collaborazione tra la Camera stessa, la Corte di cassazione e i Consigli regionali.

Accolgo con soddisfazione, inoltre, il favore manifestato per un lavoro preparatorio di armonizzazione delle regole di *drafting* come necessaria premessa per potere adottare regole di linguaggio e di marcatura dei testi idonei a costituire un efficiente sistema di ricerca, capace di ricollegare normativa statale e regionale.

A questo scopo si costituirà un altro gruppo di lavoro che affiancherà il precedente in stretto coordinamento.

Infine, mi sembra sia emersa l'intenzione delle istituzioni partecipanti all'odierna riunione - in primo luogo il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati - di farsi carico di esplorare la possibilità di un collegamento con le banche dati concernenti la normativa comunitaria.

Sul terreno dei collegamenti con l'Unione europea occorre infatti avviare lo studio delle modalità con le quali realizzare in futuro la possibilità di utilizzare medesime chiavi di ricerca per la normativa vigente sullo stesso argomento, nelle varie banche dati corrispondenti ai diversi livelli di governo, quindi comunitario, statale e regionale.

Mi rendo conto che siamo solo all'inizio di un percorso molto lungo e complesso, ma nello stesso tempo sento su di me, in particolare per il periodo in cui svolgerò questo mandato - sperando di essere all'altezza di chi mi ha

preceduto - la responsabilità di continuare a dare il massimo impulso alla realizzazione dell'obiettivo finale di questi progetti e di creare collegamenti e alleanze a loro favore.

Il suo raggiungimento, naturalmente, dipende dal nostro comune sforzo, ed è responsabilità propria di ciascuna amministrazione continuare in questo clima di collaborazione e di impegno che tutti abbiamo manifestato.

Nostro sarà il compito di sensibilizzare al massimo grado i vertici delle rispettive istituzioni. Ma oggi abbiamo sentito proprio da parte del Governo l'assicurazione ad aiutarci, eventualmente anche sotto l'aspetto finanziario, se necessario. Siamo quindi in una situazione ottimale per potere continuare questo lavoro e dare in pratica a tutti i cittadini la possibilità di migliorare i canali di conoscenza del diritto, attraverso l'accessibilità gratuita a queste fonti fondamentali, in una organizzazione che noi cercheremo di dare sempre più completa.

Grazie per la partecipazione a tutti voi.

Chiusura dei lavori, ore 16.30

DICHIARAZIONE CONCLUSIVA

Le istituzioni partecipanti alla Riunione promossa dal Comitato per la legislazione lunedì 8 novembre 2004, insieme ai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, hanno verificato lo stato di avanzamento relativo ai progetti in corso per la realizzazione - sulla rete *internet* - di un sistema pubblico, coordinato e gratuito, che assicuri ai cittadini la possibilità di ricercare in modo collegato la normativa statale, regionale e comunitaria vigente.

La situazione attuale. L'attuale stato di avanzamento dei progetti di informatizzazione delle leggi in corso può essere così sintetizzato:

1. Il progetto relativo all'attuazione dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) è dotato di 25 miliardi delle vecchie lire in 5 anni. E' in corso di realizzazione secondo le linee indicate dal DPCM adottato in data 24 gennaio 2003 di intesa con i Presidenti delle Camere. I compiti organizzativi e quelli di deliberazione dei finanziamenti sono affidati al Comitato guida composto dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Il comitato guida è affiancato da un gruppo di lavoro costituito dalle stesse amministrazioni cui partecipano il Ministero della giustizia e la Corte di cassazione. La segreteria tecnica del gruppo di lavoro è assicurata dal CNIPA.

Il progetto si pone l'obiettivo di promuovere l'informatizzazione e la classificazione della

normativa vigente, al duplice scopo di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini e di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo.

Il progetto, sulla base del citato DPCM, prevede le seguenti attività:

- a) compilazione del testo delle leggi statali e degli altri atti normativi emanati dallo Stato, quale risultante dalle modifiche e abrogazioni espresse;
- b) messa a disposizione gratuita, con strumenti informatici e telematici, dei testi di cui alla lettera a) e delle relazioni afferenti al singolo atto normativo;
- c) classificazione della normativa vigente di cui alla lettera a) secondo parametri volti a favorire la ricerca per via informatica e telematica, nonché predisposizione di un idoneo apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni;
- d) studio ed applicazione di strumenti e procedure di ricerca raffinata della normativa vigente, nonché di sistemi avanzati di trattamento informatico, di marcatura e di classificazione degli atti normativi, anche ai fini dell'istruttoria dell'attività di riordino normativo;
- e) realizzazione di appositi portali e siti Internet, corredati da idonei motori di ricerca, ai fini delle attività di cui alle lettere precedenti.

Con le sue prime due delibere il Comitato Guida ha individuato nel Ministero della Giustizia, nella Corte di cassazione e nel CNIPA i soggetti con i quali cooperare per la concreta attuazione del progetto. Tali

delibere hanno anche indicato gli obiettivi prioritari da conseguire entro la fine della legislatura in corso:

- procedere alla definizione di un metodo per la marcatura, la classificazione e l'annotazione dei testi normativi da sperimentare per le nuove leggi fin dalla parte finale della XIV legislatura;
- l'automazione del cosiddetto *workflow* della produzione normativa, previa sperimentazione per l'adozione di un *editor* per la marcatura dei testi e la trasmissione sicura degli atti tra le Camere, la Presidenza del Consiglio e l'Ufficio Pubblicazione leggi e decreti del Ministero della giustizia;
- estensione del metodo adottato per le nuove leggi almeno alle leggi prodotte nella XIV legislatura per aprire una prima sezione della nuova banca dati alla fine della legislatura medesima;
- progettazione dei tempi e delle modalità per la estensione del medesimo metodo a tutte le leggi presenti nella banca dati del CED della Corte di cassazione.

2. Il progetto denominato "Inforegioni - Consigli Regionali in piazza", promosso dal Ministro per gli Affari regionali, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, è volto alla informatizzazione ed alla consultazione *on-line* della normativa contenuta nei Bollettini regionali, al fine di renderla facilmente accessibile. Il progetto parte dalle banche dati di normativa vigente che numerose Assemblee regionali hanno già realizzato e dalla banca dati

unificata che le assemblee regionali alimentano presso il sito *Internet* della Camera.

Il progetto è stato approvato dal Comitato dei Ministri per la società dell'informazione in data 29 luglio 2003, ed è cofinanziato per 4,2 milioni di euro - a valere sul Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel paese, come previsto dal decreto del 2 luglio 2004 emanato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica ed il Ministro dell'economia e delle finanze - dall'articolo 26, comma 1, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003).

Gli obiettivi che si propone di realizzare sono:

- rendere accessibile attraverso un portale, con una modalità unitaria di consultazione, la produzione normativa delle Regioni;
- realizzare un sistema di supporto alla gestione dei processi di elaborazione ed approvazione degli atti normativi, che produca alla fonte documenti nel formato elettronico conforme allo standard XML;
- costruire i presupposti tecnologici per consentire la promulgazione telematica degli atti normativi.

Il testo del progetto è stato approvato dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome in data 16 giugno 2004.

Gli obiettivi da conseguire in comune

Nel corso della riunione, si è concordato sulla necessità di coordinare strettamente sul piano tecnico i due progetti, in modo che prevedano l'adozione di regole e linguaggi comuni, utilizzando le esperienze già maturate, con specifico riferimento ai risultati già conseguiti nell'ambito del programma Norme in Rete, del progetto "art. 107", nella gestione della parte normativa della banca dati della Corte di Cassazione, nonché nella realizzazione e alimentazione della banca dati delle leggi regionali, consultabile sul sito della Camera dei deputati, frutto di una collaborazione tra la Camera stessa, la Corte di cassazione ed i Consigli regionali.

A tal fine, si è concordato di costituire un gruppo di lavoro per il coordinamento tecnico dei due progetti cui partecipino, oltre alle amministrazioni già interessate al progetto ex articolo 107, anche le Assemblee regionali.

Al gruppo di lavoro sono attribuiti i compiti di elaborare proposte per:

- la realizzazione di una modalità unitaria di consultazione, che consenta ai cittadini di accedere in maniera contestuale alla normativa statale e regionale;
- la classificazione e la marcatura delle leggi statali e regionali in modo uniforme;
- la predisposizione di un apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni;
- la realizzazione di un sistema di supporto alla gestione dei processi di elaborazione ed

approvazione degli atti normativi, che produca alla fonte documenti nel formato elettronico conforme allo standard XML;

- la costruzione dei presupposti tecnologici per consentire la promulgazione telematica degli atti normativi.

Ai fini della realizzazione degli obiettivi sopra indicati appare utile la armonizzazione delle regole di *drafting*, superando le poche differenze tuttora esistenti tra la circolare sulla redazione tecnica dei testi normativi, concordata tra Presidenza del Consiglio, Senato della repubblica e Camera dei deputati, ed il manuale di *drafting* in uso presso numerose Regioni.

Tale armonizzazione è chiaramente correlata all'adozione di regole di linguaggio e di marcatura dei testi idonee a costruire un efficiente sistema di ricerca capace di ricollegare normativa statale e regionale.

A questo scopo si costituisce un altro gruppo di lavoro, che affiancherà il precedente, in stretto coordinamento.

Infine, le amministrazioni partecipanti all'odierna riunione - in primo luogo il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati - si fanno carico di esplorare la possibilità di un collegamento con le banche dati concernenti la normativa comunitaria. Sul terreno dei collegamenti con l'Unione europea occorre infatti avviare lo studio delle modalità con le quali realizzare in futuro la possibilità di utilizzare medesime chiavi di ricerca della normativa vigente sullo stesso argomento nelle varie banche dati corrispondenti ai diversi livelli di governo (comunitario, statale, regionale).

I risultati dei gruppi di lavoro tecnico potranno essere discussi in una riunione analoga a quella odierna e saranno portati in tempo utile all'attenzione dei vertici di tutte le istituzioni al fine di adottare le conseguenti decisioni in ordine agli standard e alle regole di drafting e marcatura dei testi entro il 2005.

Roma, 8 novembre 2004