

Seduta n. 2 di Lunedì 9 dicembre 2013

**Bozza non corretta**

INDICE

**Sulla pubblicità dei lavori:**

Tabacci Bruno , *Presidente ...* 2

## **INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA**

**Audizione del Presidente emerito della Corte dei conti, Luigi Giampaolino.**

Tabacci Bruno , *Presidente ...* 2

Giampaolino Luigi , *Presidente emerito della Corte dei conti ...* 3

Tabacci Bruno , *Presidente ...* 7

Giampaolino Luigi , *Presidente emerito della Corte dei conti ...* 8

Tabacci Bruno , *Presidente ...* 8

Testo del resoconto stenografico

Pag. 2

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 17.30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente emerito della Corte dei conti, Luigi Giampaolino.**

PRESIDENTE. Sono particolarmente lieto di ospitare il Presidente emerito della Corte dei conti, visto che egli ha maturato una lunga esperienza negli uffici legislativi e di gabinetto (al Ministero delle attività produttive, al Ministero dei lavori pubblici e al Ministero del commercio con l'estero) ed è stato anche autorevolissimo presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il consigliere Giampaolino è la persona giusta per fornirci elementi di valutazione in ordine all'indagine conoscitiva sui temi della semplificazione legislativa e amministrativa e per questo lo ringraziamo.

Poiché vi è una coincidenza tra i lavori della Camera, momentaneamente sospesi per una riunione della Conferenza dei capigruppo, e la nostra Commissione, coincidenza non prevista al momento della

convocazione possiamo acquisire il testo scritto della relazione del consigliere Giampaolino, che invito ad una sintetica illustrazione del documento. Pag. 3

Darei, dunque, la parola al consigliere Giampaolino per un intervento sintetico sulla base delle sensibilità che è in condizione di manifestare conoscendo in maniera approfondita la materia, dopodiché concorderemo con lui e con i colleghi della Commissione una nuova seduta, nel corso della quale sarà esonerato dall'intervento introduttivo perché immagino che i colleghi avranno imparato a memoria la sua relazione, per cui svolgeranno interventi stimolatori in grado di suscitare le risposte più precise e puntuali.

Ringrazio ancora il consigliere Giampaolino per aver accettato il nostro invito.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente emerito della Corte dei conti*. Ringrazio il presidente e tutti i membri della Commissione. Ovviamente, sono molto onorato di essere stato convocato e la ritengo anzi una gratificazione per quello che ho potuto offrire alla pubblica amministrazione in generale, e alla magistratura in particolare.

La mia, in verità, è una relazione in versione non proprio definitiva, poiché voleva fornire soltanto qualche spunto, ponendo due o tre problemi, il più centrale dei quali forse, anche se soltanto propedeutico, è quello di spostare l'attenzione verso un problema che ritengo un po' generale delle questioni che attraversano l'ordinamento, come questa appunto della semplificazione. Approfondendo, secondo la mia esperienza, sono problemi che impattano anche su un modo di essere della pubblica amministrazione al momento attuale.

Vi è, cioè, da domandarsi se le stesse anomalie alle quali la semplificazione vuole porre rimedio non derivino anche da questo *status* che mi permetterei di definire di debolezza, se non di menomazione, della pubblica amministrazione. L'*incipit* della mia relazione vuole significare che, anzitutto, la semplificazione non deve e non fa mai venir meno il principio di Pag. 4 legalità. Essa è, al contrario, un rimedio proprio affinché il principio di legalità non si converta nel suo opposto, che è quello appunto dell'illegalità. Si tratta, quindi, di un'operazione posta in essere per fare in modo che i difetti della sovrabbondanza normativa non facciano allignare in essi dei gravi inconvenienti, delle patologie, sino a quelle estreme della corruzione che, come è stato ripetutamente detto, proprio in questa congerie di norme trova un suo *humus* favorevole.

Mi deriva dalla mia esperienza la riflessione sul fatto se questa iper-regolamentazione, che giudico una delle caratteristiche non positive del nostro ordinamento, non derivi proprio da una debolezza dell'amministrazione nei confronti sia, in particolare, del potere giudiziario, sia, in un certo senso, anche del potere legislativo.

Qui voglio ricordare una vecchia teoria – che richiamo nella relazione, ma che non ha avuto mai accoglienza presso la giurisdizione sino alla Corte costituzionale – di una riserva di amministrazione: la debolezza dell'amministrazione nei confronti dei vari giudici comporta la conseguenza di trovare una sorta di rifugio nella legislazione. Le varie responsabilità cui essi sono chiamati portano l'amministrazione al punto di prendere la decisione non a livello amministrativo, ma legislativo.

Una rinascita, una riscrittura dell'amministrazione ne presuppone, però, una ricostruzione. La questione della semplificazione, come tante altre, è che i problemi non sono procedurali. Non vorrei dire che questo è un po' un difetto del nostro ordinamento, ma si affrontano sempre questi problemi dal punto di vista procedurale, laddove invece dovrebbero esserlo dal punto di vista strutturale. Ad esempio, un'amministrazione forte, ben selezionata, ben verificata e ben monitorata dovrebbe avere contezza delle proprie possibilità ed Pag. 5 evitare che i vari giudici – parlo da magistrato, che è stata sempre la mia professione principale – si sostituiscano di frequente all'amministrazione. Questo è un punto sul quale volevo richiamare l'attenzione.

Quanto al disegno di legge sulla semplificazione in esame al Senato (A. S. 958), mi permetto di osservare che il Ministro D'Alia, nella sua audizione, ha fatto riferimento anche all'opportunità di una riforma costituzionale. Ovviamente, io non mi permetto di segnalare nessuna riforma costituzionale, ma ricordo come nella nostra Costituzione la pubblica amministrazione non sia stata molto considerata. Non c'è un capo a sé, come vi è per la magistratura.

Il Ministro ritiene che sarebbe opportuno intervenire su una norma del 1997 con modifiche senza dubbio

di alto valore e molto condivisibili, ma che riguardano sempre l'attività della pubblica amministrazione.

Il provvedimento è oltremodo complesso. Mi permetto di osservare, in merito a questa primazia del momento della semplificazione – che deve esserci perché è anch'essa a livello costituzionale in quanto inquadrata nella lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 (conoscete meglio di me queste notazioni) – che, tra i vari provvedimenti qui considerati, ce n'è uno che contiene, da una parte, norme molto puntuali.

C'è, allora, da domandarsi se, appunto, non sarebbe stato il caso di procedere alla delegificazione per le cose che ho detto. Allorché il legislatore pone termini e adempimenti esecutivi, forse bisognerebbe restituire, come peraltro da tempo è acquisito in tale materia, queste incombenze all'amministrazione, ovviamente con la previsione del fondamento legislativo laddove richiesto per riserva di legge o per altri Pag. 6 motivi. Nella reale gestione di termini e adempimenti, forse ripetere una norma di legge solo perché vi è stata una legge precedente moltiplica gli inconvenienti del sistema.

Inoltre, pur essendo molto commendevole questa iniziativa di così vasto respiro da assumere la funzione di un provvedimento per lo sviluppo economico – tocca tutti i campi – bisognerebbe riflettere sul problema della contestualità, nel nostro ordinamento, della titolarità della semplificazione e delle singole materie di settore.

Il nostro ordinamento già conosce fattispecie di questo genere con la legge comunitaria, ma è uno degli aspetti che, in generale, andrebbe rivisto nei termini di un problema di struttura di questo provvedimento, al punto che mi domando se non sarebbe stato il caso di farne un provvedimento base con dei principi, che non possono non essere quelli da tempo conosciuti. Ciò porterebbe fuori dal provvedimento tante norme che, più che essere tali, avrebbero dovuto essere delle occasioni per delegificare quelle materie. Sarebbe, quindi, opportuno più un provvedimento base con dei provvedimenti allegati. Il provvedimento, infatti, tocca molte materie e molti settori, dall'ambiente alla ricerca, dalla materia fiscale all'università. Con tutti i referenti istituzionali di queste materie, la contestualità è un problema su cui riflettere.

Termino con l'indicazione dalla previsione dei codici. La mia esperienza mi ha fatto vivere in pieno, nel senso che ne ho vissuto la nascita, la novella codificazione, anche se questo termine è forse troppo aulico per quello che invece si è fatto. I primi codici nacquero proprio in materia economica, come ricordavo poco fa, cioè per le assicurazioni, per la proprietà industriale, per i consumatori: l'obiettivo era quello di dare certezza a una materia. Si trattava di un'operazione essenzialmente Pag. 7 economica per garantire certezza in modo da favorire la concorrenza e, soprattutto, la possibilità di investimenti esterni e altro.

Questi codici, invece, subito prevedono il loro modo di essere corretti. Come è noto, nella loro origine, i codici avevano un altro significato, ossia quello di acquisire tutto quello che di nuovo vi era e di consegnarlo al futuro.

Peraltro, le strumentazioni attuali non favoriscono una riflessione lunga, scientifica, politica, culturale della materia, mentre dietro i codici dovrebbe esserci anzitutto proprio una riflessione politica sui valori che si vogliono fissare con stabilità, una riflessione culturale nel senso che le materie vanno rivisitate e ricompattate. Purtroppo, invece, tutti i codici che abbiamo avuto sono sempre stati in continuo movimento.

Mi permetto di invitare a riflettere sulla questione se un'operazione di codificazione, intesa appunto in questi sensi, che presuppone la maturazione delle problematiche, degli interessi, delle difficoltà, degli scontri degli interessi, possa essere affrontata in un provvedimento così – mi si consenta l'espressione – enciclopedico.

Inoltre, la sede più propria di una codificazione dovrebbe essere l'amministrazione di settore, ovviamente sotto l'egida dell'interesse del bene della semplificazione che, come dicevo, ha una sua collocazione istituzionale perché un provvedimento di questa portata possa essere confezionato e portato all'esame del Parlamento.

PRESIDENTE. Appreziate le circostanze – come si suol dire – ringraziamo il consigliere Giampaolino, presidente emerito della Corte dei conti, per questa premessa al suo documento già di per sé molto ampio e ricco, che lascia all'attenzione della Commissione e dei commissari.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente emerito della Corte dei conti*. Se posso, vorrei apportare delle piccole modifiche, poiché la versione non era definitiva. Ovviamente, senza cambiare il *petitum*.

PRESIDENTE. Con l'apprezzamento dei colleghi, non solo lo consentiamo, ma la ringraziamo. Se fosse possibile ricevere il documento nel giro di due o tre giorni, potremmo trasmetterlo a tutti i colleghi e, prima di Natale, dovremo dar vita, comunque, a un nuovo incontro della Commissione, che si aprirà con le domande dei deputati e senatori. Lei ci ha già offerto oggi un'introduzione molto pertinente dal punto di vista della cultura giuridica. Potrà rispondere ai quesiti, alle osservazioni e ai giudizi espressi dai colleghi.

La ringrazio nuovamente di aver accettato questo nostro invito.

Dichiaro conclusa questa prima parte dell'audizione del presidente emerito della Corte dei conti Luigi Giampaolino.

**La seduta termina alle 17.45.**