

L'esame OCSE sulla riforma della regolazione nelle regioni italiane*

di Roberta Billè

L'Ocse, da sempre attenta ai problemi legati alla qualità della regolazione e agli effetti più o meno negativi che una produzione normativa scadente provoca sia sull'efficienza della Pubblica Amministrazione sia, e soprattutto, sulla competitività e sulla tenuta del «Sistema-Paese»¹, ha recentemente diffuso in un rapporto intitolato «[Assicurare la Qualità della Regolazione a tutti i livelli di governo](#)» i risultati di una ricerca promossa e sostenuta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, avente ad oggetto per l'appunto l'esame sulla *governance* della regolazione multilivello in Italia.

E' di tutta evidenza come l'esigenza di una simile analisi sia risultata direttamente proporzionale all'intensificarsi del trasferimento di competenze normative (di primo e di secondo grado) a un livello regionale, come si è prodotto con le riforme costituzionali, che hanno modificato nell'ultimo decennio il Titolo V della Seconda Parte della Costituzione.

In particolare l'Ocse, andando al di là di qualsiasi tipo di affermazione dottrinale e procedendo per via empirica, ha affrontato la tematica della regolazione multilivello avvertendo della bontà in termini di democrazia e di efficienza risultante da un'architettura così predisposta, ma precisando come, per la riuscita di questa, sia necessario «assicurare la qualità della regolazione, ossia riformare le politiche di regolazione per far sì che contribuiscano pienamente alla realizzazione degli obiettivi delle politiche pubbliche nel loro complesso, senza creare inutili ostacoli alla concorrenza, all'innovazione e alla crescita»². Ciò, continua il Rapporto, richiede uno sforzo da parte dei decisori sia nella direzione di migliorare la qualità della normazione (che noi chiameremo «qualità della normazione in senso stretto» o «in senso statico») sia nella direzione di intensificare il coordinamento tra i centri di produzione normativa, al fine di ovviare a diseconomie nascenti da sovrapposizione di normative in una dimensione multilivello e/o da politiche e prassi di regolazione non coerenti, attuate dai vari livelli di governo (che noi chiameremo «qualità della normazione in senso lato» o «in senso dinamico») ³.

Non è sufficiente, infatti, per quanto necessario, curare la qualità della propria normazione e recepire la cultura ad essa relativa dalle realtà regionali, nazionali, sopranazionali più avanzate in questo senso; a tale imprescindibile politica si deve aggiungere un'azione intensa e continuativa di coordinamento orizzontale (ovvero tra i governi posti sullo stesso livello e tra gli organi politici all'interno di una medesima realtà territoriale) e verticale (ovvero tra i governi posti su diversi livelli di governo). Solo in questo modo, infatti, è possibile promuovere, *inter alia*, una responsabilità (*accountability*) di tutti i livelli di governo⁴.

* Relazione finale al Corso di perfezionamento e specializzazione in «*La qualità della formazione e, in particolare la formazione e la valutazione delle leggi*» diretto dai prof. M. Carli e G. Tarli Barbieri – Università di Firenze – 23 maggio 2008

¹ Si confronti sul punto il *paper* di F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una ricorsa per competere*, 11-13 su www.astrid-online.it. Sul nesso tra *performance* economica e regolazione si veda anche il *paper* di P. PARASCANDOLO-G. SGARRA, *Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione*, Confindustria-Centro Studi; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in www.federalismi.it (7 febbraio 2007), 1-4. Favorevole a questo nesso, sebbene in modo molto cauto, C.A. BOLLINO, «Buone» regole e sviluppo economico: un rapporto così univoco?, in www.federalismi.it (21 febbraio 2007).

² OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione a tutti i livelli di governo*, Parigi, 2007, 9.

³ Converge su questi punti anche la COMMISSIONE EUROPEA, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 5.8.2001COM(2001) 428 definitivo/2.

⁴ OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione...*, cit., 11.

1. Soffermandosi inizialmente sul primo punto – la qualità della normazione in senso stretto – l’OCSE, adjuvata dal Fornez nonché dai funzionari delle Regioni sottoposte all’analisi in oggetto, ha voluto indagare sullo stato di avanzamento e sulla sensibilità mostrata in tema di qualità della normazione in quattro Regioni italiane, scelte sulla base della loro posizione geografica, dell’andamento economico-imprenditoriale e della presenza o meno dello Statuto, approvato in conformità con il nuovo Titolo V della Costituzione. Si tratta di: Veneto (nord-più che buono andamento economico e imprenditoriale-assenza del nuovo Statuto), Toscana (centro-buono andamento economico e imprenditoriale- presenza del nuovo Statuto), Campania (sud-scadente andamento economico e imprenditoriale-assenza del nuovo Statuto), Calabria (sud-scadente andamento economico e imprenditoriale-presenza del nuovo Statuto). La scelta della Toscana, in particolare, si è basata non tanto sulla volontà di verificare l’impatto della sua regolazione sull’economia e il rendimento più in generale della normazione, rilevabile direttamente nell’osservazione della rispettiva comunità territoriale, ma più che altro sulla volontà di considerarla come una sorta di “idealtipo” e, quindi, come un modello per tutte le Regioni, al quale aspirare e dal quale attingere, avendo essa percorso sempre i tempi, anche rispetto al livello nazionale, in ordine al miglioramento qualitativo e quantitativo della produzione normativa regionale.

L’azione governativa richiesta in generale alle Regioni, come emerge dal Rapporto, comprende l’introduzione e la promozione di attività di analisi dell’impatto (*ex ante*) e di valutazioni *ex post*, l’uso delle tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni (ICT) e dell’*e-government*, norme dirette a migliorare la qualità dei disegni di legge, oltre che una forte semplificazione amministrativa⁵. Dall’osservazione delle politiche intraprese dalla singole realtà regionali sottoposte ad analisi, l’OCSE rileva la presenza di molte lacune e di un progressivo, ma alquanto lento, percorso evolutivo.

Il primo problema rilevato è la mancanza in queste Regioni di un’adeguata capacità istituzionale degli organi di governo che, parimenti alla scarsità in alcune Regioni delle risorse necessarie, testimonia il forte divario esistente tra esse e le vaste responsabilità di regolazione recentemente attribuite al livello regionale. Al di là della questione del federalismo fiscale, che in tale Rapporto non viene toccato, ma presumibilmente sottinteso per la risoluzione di tale divario, l’OCSE raccomanda alle istituzioni regionali di appoggiarsi all’Osservatorio legislativo interregionale (d’ora innanzi OLI) e al Fornez per rafforzare la propria capacità istituzionale nell’attuazione di regolazione di alta qualità.

Si fa, quindi, notare che nelle Regioni che hanno adottato il nuovo Statuto sono stati introdotti principi importanti quali la tutela e la valorizzazione della certezza del diritto e della qualità della legge (artt. 44-45-57 Statuto della Regione Toscana, ma si veda anche, quanto alla predisposizione dei testi unici, l’art. 44 Statuto della Regione Calabria). Tuttavia, nonostante tale enunciazione, la Toscana non ha al momento predisposto tutti gli strumenti che, posti all’interno del processo legislativo, operano un controllo di qualità. In particolare, viene rilevata la mancata costituzione del Collegio di garanzia statutaria, a cui, una volta attivato, sarà possibile richiedere un controllo di legittimità statutaria del progetto di legge/regolamento in via di approvazione e pertanto una rispondenza di esso all’art. 44 dello Statuto. La Calabria ha, al contrario, costituito il Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi (art. 26, 1 c., Statuto), che opera come struttura mista (politica e tecnica) di supporto alle commissioni consiliari. Essa, tuttavia, fa notare il Rapporto, ha effettuato dal febbraio 2006, data della sua prima seduta, al settembre 2007 un intervento che ha interessato una sola legge-provvedimento, poi confluita in una legge di bilancio⁶.

In generale, poi, le Regioni hanno adottato al proprio interno il manuale contenente «[Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi](#)», predisposto dall’OLI nel 1992 ed aggiornato nel 2002 (nel 2007 è stato effettuato un ulteriore aggiornamento del manuale). La Campania ha curato la stesura di un proprio Manuale di regole, le quali sono state direttamente estrapolate dalle direttive

⁵ *Ibidem*, 137.

⁶ *Ibidem*, 70.

dello stesso OLI⁷. Si rileva, peraltro, come in Toscana siano stati prodotti anche il Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo, da utilizzare obbligatoriamente da parte degli uffici regionali e ove sono stati forniti specifici criteri per il miglioramento della qualità normativa e la riduzione della normazione primaria, criteri per la redazione dei testi unici e formule standardizzate per fattispecie normative tipiche; la Guida per l'applicazione del manuale «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», al fine di spiegare e di esemplificare l'utilizzo delle regole di più difficile applicazione, ampliando ed agevolando in questo modo la diffusione della cultura del *drafting*; ed, infine, il *Report* sugli Indici di qualità, per la verifica della qualità formale delle leggi. Per queste due ultime iniziative si sottolinea l'importante collaborazione avutasi tra i funzionari della Giunta e i funzionari del Consiglio⁸.

Quanto alla consultazione pubblica, si fa notare che, per quanto i soggetti destinatari diretti ed indiretti di un intervento normativo siano solitamente consultati in tutte le fasi, sia da parte della Giunta *in primis* sia da parte del Consiglio regionale, e per quanto in generale tutti gli Statuti, specie quelli di seconda generazione, pongano tra le finalità della Regione, il rafforzamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica regionale, la partecipazione non è sempre obbligatoria, sistematica e disciplinata da regole⁹. La Toscana ha previsto di organizzare una Conferenza delle Organizzazioni sociali per consentire alle parti sociali una partecipazione attiva nella predisposizione della normativa, alla quale si suppone che esse siano interessate, ma tale forma di partecipazione non è stata stabilita formalmente¹⁰. La Calabria applica il principio della «legislazione partecipativa», che fa riferimento a misure che prevedono la predisposizione di commissioni, di osservatori, di consultazioni e di comitati; questo metodo è tuttavia al momento utilizzato per il solo 10% della legislazione¹¹. A seguito, invece, dell'istituzione in tutte e quattro le realtà, ancor prima peraltro della revisione costituzionale, di sedi regionali di consultazione degli enti locali, che ora si dovranno necessariamente, per volere costituzionale, trasformare in veri e propri Consigli delle Autonomie Locali, la partecipazione delle realtà amministrative più vicine al cittadino da parte della Regione è stata sempre garantita.

La tecnica legislativa consistente nella analisi di impatto della regolazione¹² (d'ora innanzi AIR) è utilizzata dalle Regioni in questione, ma solo in modo alquanto incompleto. Viene ricordato come il Formez abbia formato ed assistito sull'AIR tre delle Regioni esaminate (Veneto, Campania, Calabria)¹³, e come la Regione Toscana abbia condotto, con altro supporto, numerose iniziative sperimentali che hanno consentito di elaborare un Manuale di istruzioni per l'uso dell'AIR, uno studio di fattibilità per introdurre l'AIR a livello regionale e una Decisione della Giunta in base alla quale le proposte legislative sono accettate o escluse dall'AIR secondo criteri economici¹⁴.

⁷ *Ibidem*, 139.

⁸ *Ibidem*, 121.

⁹ *Ibidem*, 139.

¹⁰ Ma si veda ora la legge regionale n. 69 del 2007 del 27 dicembre recante «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», con la quale è stata introdotta l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (art. 3), avente, tra gli altri, il compito di valutare ed ammettere le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi, curandone lo svolgimento; di elaborare orientamenti per la gestione dei processi partecipativi; di valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi (art. 5). Per un suo approfondimento si rimanda a A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, Convegno annuale SISIP- Catania, 20-22 settembre 2007.

¹¹ OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione*, cit., 139.

¹² Si fa notare come nel Rapporto OCSE nella analisi di impatto della regolazione venga inserita anche l'analisi di fattibilità e l'analisi tecnico normativa.

¹³ Si leggano DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA/FORMEZ, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003 e ID., *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, Roma, 2006.

¹⁴ Delibera di Giunta n. 2 del 9 gennaio 2006. Si veda, sempre ai fini AIR, anche la delibera di Giunta n. 1365 del 17 dicembre 2001 (attivazione del progetto speciale «Una Toscana più efficiente e meno burocratica»), con la quale si sono attivate le prime sperimentazioni AIR in Toscana.

In generale, quindi, si può osservare come le quattro Regioni predispongano, sebbene ciò non risulti in nessun modo obbligatorio, oltre alla relazione illustrativa che descrive il contenuto e gli obiettivi dell'intervento normativo, relazioni di studio sugli effetti finanziari del progetto di legge e un'analisi tecnico normativa, limitandosi, pertanto, a garantire un approfondimento tecnico esclusivamente sulle questioni di tipo giuridico¹⁵. Ciò vuol dire escludere dal controllo *ex ante* uno studio sulla necessità dell'intervento, oltre che una verifica di strumenti alternativi, basati su un'analisi dei rapporti costi-benefici, che richiederebbe un approccio economico-sociologico del tutto estraneo al *modus operandi* applicato dai funzionari regionali, prevalentemente aventi una formazione giuridica.

Gli effetti negativi di questa inoperatività hanno inciso direttamente sul grado di efficacia attribuibile ad alcune importanti leggi settoriali regionali, come emerge dalle analisi di settore svolte dall'OCSE su leggi quali quelle in materia di commercio al dettaglio (Veneto e Calabria) e in materia di trasporti pubblici locali (Campania). Le leggi in questione sarebbero indubbiamente risultate più efficaci qualora nella formazione delle stesse si fosse adempiuto ad uno studio sulle conseguenze economiche derivanti da esse.

Più strutturata è, invece, rispetto all'AIR (in senso stretto) la valutazione *ex post*, come si evince dall'introduzione in alcune leggi, e in maniera progressiva, di clausole valutative¹⁶. Ciò si nota in modo particolare in Toscana, la quale, all'art. 45, 2 c., del proprio Statuto, nel prevedere l'approvazione di una legge regionale sulla normazione, contempla all'interno di essa una disciplina che imponga al legislatore anche l'inserimento nelle leggi di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie, ai fini di valutarne gli effetti prodotti¹⁷.

La semplificazione dell'assetto legislativo costituisce, poi, uno degli oggetti di intervento più frequente ed incisivo delle Regioni in materia di qualità della legge in senso stretto: la Toscana ha approvato numerose leggi di abrogazione, oltre che leggi di riorganizzazione e testi unici innovativi; in Campania, grazie all'attività svolta da un gruppo di lavoro sulla qualità della regolazione istituito nel 2004, si è dato il via ad un processo di riorganizzazione legislativa, che ha soppresso le misure legislative e regolamentari implicitamente revocate o che non erano più efficaci (in questa Regione, con legge regionale n. 21 del 2005, si è introdotto un sistema di riordino normativo assimilabile alla legge annuale di semplificazione del livello nazionale). Il Veneto, al contrario, incontra numerose difficoltà, soprattutto a livello di strutture organizzative interne, che non le hanno finora consentito un utilizzo sistematico di testi unici e di leggi di riordino, preferendo ad esse l'utilizzo, a fini semplificativi, di uno strumento con tutta evidenza improprio: i collegati alla legge finanziaria, previsti dalla legge regionale n. 39 del 2001¹⁸. Anche la Calabria, nonostante le previsioni statutarie

¹⁵ Le uniche verifiche piuttosto regolari che vengono poste in essere in termini di impatto sono quelle rientranti nel concetto di «fattibilità amministrativa» (o «copertura amministrativa»), attraverso le quali vengono analizzati, in fase di formulazione della proposta normativa, gli effetti dell'eventuale entrata in vigore della legge sulla sola amministrazione regolatrice (è il caso del Veneto).

¹⁶ Ricordiamo peraltro come, a seguito del successo dell'iniziativa denominata progetto CAPIRe, avente come missione la diffusione della cultura della valutazione *ex post* all'interno dei Consigli regionali e che comprendeva inizialmente solo quattro Regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Lazio), vi sia stato un coinvolgimento di tutte le Regioni in tale progetto. Si veda a questo proposito anche in Veneto l'adozione della delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 175 del 2003, con la quale viene adottata una specifica disciplina per attivare il monitoraggio dell'attività di rendicontazione e la legge regionale n. 39 del 2001, grazie alla quale è stata prevista la predisposizione, da parte della Prima Commissione consiliare, mediante un apposito Osservatorio, di una scheda di monitoraggio, al fine di verificare gli effetti diretti ed indiretti ed il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, con riferimento, però, alle sole leggi di spesa.

Si rimanda per un approfondimento al sito www.capire.org, ma pare interessante anche lo studio effettuato dall'Osservatorio legislativo interregionale: OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE-GRUPPO DI LAVORO FATTIBILITÀ ED IMPLEMENTAZIONE DELLE LEGGI, *Clausole valutative: un nuovo modo di rendicontare sull'attuazione e sui risultati delle politiche regionali*, 2006.

¹⁷ OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione...*, cit., 125.

¹⁸ Si veda da ultimo la legge regionale n. 22 del 16 agosto 2007 recante «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – Collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», che, tuttavia, appare ben lontana, nei suoi contenuti, da intenti di semplificazione e di riordino.

e l'art. 156 della legge regionale n. 34 del 2002, che ha disciplinato dettagliatamente lo strumento di riordino regolamentare costituito dai testi unici, non fa un uso sistematico di tali strumenti. Secondo il Rapporto ciò dipende dall'assenza di un sistema annuale di monitoraggio della produzione legislativa, in grado di fornire dati quantitativi e qualitativi¹⁹. E', però, importante avvertire come il Comitato per la Qualità e la Fattibilità delle Leggi stia lavorando ad un'importante operazione di abrogazione di quelle leggi regionali, che, emanate tra il 1971 ed il 2000, risultano cadute in obsolescenza o sono state oggetto di abrogazione implicita.

2. E' in quella che abbiamo denominato «qualità della legge in senso lato» o «in senso dinamico», intesa come necessità di ricercare e di strutturare momenti di coordinamento tra i regolatori, che viene rilevata la presenza delle maggiori problematicità ed è per essa che il Rapporto OCSE suggerisce delle opzioni, in grado, se rispettate, di consolidare le strutture della *governance* per migliorare l'efficacia di tutta l'attività di regolazione e il coordinamento fra i diversi livelli di governo.

Nel fare ciò, il Rapporto parte col richiamare i principi direttivi dell'OCSE per la qualità e la *performance* della regolazione del 2005²⁰, che consigliano ai governi di «incoraggiare una migliore regolazione a tutti i livelli di governo, migliorare il coordinamento ed evitare la sovrapposizione di responsabilità fra le autorità e i diversi livelli di governo».

L'Italia, si ricorda, ha di recente assistito ad una massiccio trasferimento di poteri dallo Stato alle Regioni, ciò che ha provocato una situazione di crescente necessità di coordinamento, tanto più importante nella fase di transizione, che si è maggiormente contraddistinta per i momenti di conflitto in sedi giurisdizionali a fini di *actio finium regundorum* che per la positiva costruzione di collegamenti e di condivisione di buona pratiche regolative tra Stato e Regioni, e questo nonostante la presenza di nodali centri di riunione, quali sono le Conferenze (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, Conferenza Unificata, recentemente peraltro rafforzata la prima di esse dai decreti attuativi delle riforme Bassanini di fine anni novanta).

L'evidenza di una necessità di coordinamento è motivata anche dalla forte disomogeneità territoriale/sociale/economica tra Nord e Sud, per la quale, in assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost., si rende imprescindibile l'assunzione da parte del Governo di un ruolo guida.

Per quanto permanga ancora il momento di conflitto tra i due livelli di Governo, lasciato alla paziente cura della Corte costituzionale, che si è fatta il reale attuatore delle norme costituzionali revisionate nel 2001, il Rapporto rivela una presa di coscienza da parte del livello nazionale di un suo ruolo attivo di coordinatore delle politiche di regolazione volte al miglioramento della qualità della normazione. Ciò si riscontra nella costituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione²¹, che, non a caso, vede partecipare ad esso, oltre al Presidente del Consiglio, che lo presiede, anche il Ministro degli Affari regionali e delle Autonomie Locali e il Ministro delle Politiche europee, ovvero i componenti dell'esecutivo nazionale che stanno più a stretto contatto coi decisori locali e sopranazionali.

Esso, nella predisposizione del Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (luglio 2007)²², parla della opportunità di una scelta metodologica che si radichi nella concretizzazione di una strategia condivisa ai vari livelli di governo²³. In tale Piano si prevede un apposito capitolo «che contiene, da un lato, interventi volti a migliorare il raccordo delle politiche generali di *better regulation* tra Stato e Autonomie, nel rispetto reciproco ma anche nella

¹⁹ OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione...*, cit., 142.

²⁰ OECD, [Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance](#), Parigi, 2005. Per una ricognizione su tutte le iniziative prese dall'OCSE in tema di *good governance*, si rinvia alla lettura del *paper* di S. JACOBZONE, C. WONG CHOI, C. MIGUET, *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD WORKING PAPERS ON PUBLIC GOVERNANCE, 2007/4.

²¹ Ad esso si aggiunge il Tavolo permanente per la semplificazione, composto da alcuni Ministri e da alcuni alti rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

²² In attuazione dell'art. 1 del decreto legge n. 4 del 2006, convertito dalla legge n. 80 del 2006.

²³ PIANO D'AZIONE PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE (2007), 6.

consapevolezza della necessità di un metodo coordinato e, dall'altro, misure specifiche di semplificazione di procedure di competenza regionale in considerazione del fatto che, oggi, alle Regioni sono affidati importanti compiti sia in materia di attuazione delle normative comunitarie sia di produzione normativa in settori di straordinaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini. Il tutto, ovviamente, andrà attuato in stretta connessione con le Conferenze Stato-Regioni e Unificata, e con le singole Regioni interessate». Quanto al secondo aspetto, il Piano di semplificazione ha individuato le azioni finalizzate al raccordo tra le misure di semplificazione normativa ed amministrativa previste a livello statale e quelle in ambito regionale e di enti locali, in attuazione dell'Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, intervenuto in sede di Conferenza Unificata il 29 marzo 2007²⁴.

L'azione di coordinamento non si è peraltro fermata alla sede governativa, estendendosi al Parlamento, il quale ha, anch'esso nel corso del 2007 (giugno 2007), siglato il Protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome promuovendo in questo modo, in particolare, la formazione di un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse relativi al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, al loro buon funzionamento, allo sviluppo e alla collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto e ai metodi della legislazione²⁵. Il Comitato è aperto alla partecipazione del Parlamento europeo.

Già, tuttavia, il Parlamento intratteneva importanti rapporti con le Regioni, come si evince dall'attività generalmente svolta dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, che da sempre cura le relazioni interistituzionali sulle diverse problematiche affrontate dalle Regioni inerenti la qualità della regolazione e le tecniche legislative.

Ciò è quanto si è realizzato in Italia in tema di coordinamento verticale.

Quanto, invece al coordinamento orizzontale, il Rapporto OCSE fa notare la presenza di una serie di questioni, la cui risoluzione dovrà divenire sempre più urgente nell'agenda delle Regioni. In particolare, guardando all'aspetto endoregionale, soprattutto nelle Regioni che non hanno ancora adottato i nuovi Statuti, pur in presenza di nuove norme di carattere costituzionale di organizzazione a livello regionale (art. 121 Cost.), si osserva come gravi appaiano i problemi scaturenti dalla difficoltà di delineare ruoli e responsabilità chiari per ogni attore (Giunta e Consiglio) nel processo di regolazione, specie alla luce della sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale²⁶. Un

²⁴ Come richiesto dall'ultima legge di semplificazione (legge n. 246/2005) che stabilisce la necessità che il Governo, le Regioni e le Province autonome, nell'ambito dei lavori della Conferenza Unificata e in base al principio di mutua cooperazione, concludano accordi e intese con l'obiettivo di migliorare la qualità delle leggi e della regolazione in generale.

E' importante sottolineare come le "parti contraenti" abbiano convenuto di creare specifiche basi di dati gestite d'intesa fra il Parlamento e i Consigli regionali e abbiano deciso di unificare le linee guida e i manuali regionali e nazionali per la redazione legislativa.

Si legga M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in www.federalismi.it (25 luglio 2007).

²⁵ Sulla base del protocollo, ad esso spetterebbe, *inter alia*, promuovere: iniziative di studio e approfondimento tra le amministrazioni delle Assemblee, in occasione *in primis* del rapporto annuale sulla legislazione; l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale; il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative; lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse; lo sviluppo ed il coordinamento delle tecniche di buona legislazione; l'attività di formazione del personale.

Il Comitato trasmette periodicamente ai Presidenti delle Assemblee legislative rapporti sui problemi da esso approfonditi e proposte per il miglioramento dei metodi della legislazione e lo sviluppo della collaborazione tra di esse e le rispettive amministrazioni.

²⁶ Si ricorda, infatti, come in essa si sia affermato l'assoluto obbligo in capo agli organi istituzionali regionali di mantenere i ruoli normativi fissati negli Statuti del 1970, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti, e ciò nonostante la Costituzione abbia apportato delle incisive modifiche quanto alla potestà regolamentare regionale (ora assegnata in linea generale alla Giunta regionale) (art. 121, ult. c., Cost.).

Si veda OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione...*, cit., 132-133.

problema di incertezza nella definizione di responsabilità e di ruoli per ogni attore nel processo di regolazione si ravvisa, come già più volte detto, nella altrettanto incerta assegnazione di competenze legislative allo Stato e alle Regioni, dove non poche, anche grazie ad una giurisprudenza costituzionale incessante e incalzante, sono le “zone grigie”, terra di nessuno e di tutti allo stesso tempo. Si osserva, peraltro, come recentemente la ricerca di un dialogo del Governo con le Regioni in un momento antecedente al sollevamento delle questioni di legittimità costituzionale in via d’azione innanzi alla Corte costituzionale ha permesso di ridurre notevolmente il numero dei conflitti, dimostrando, ancora una volta, il successo dell’utilizzo di meccanismi di coordinamento, in attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Nel coordinamento orizzontale deve farsi rientrare anche l’attività svolta dai decisori di consultazione dei destinatari diretti ed indiretti dell’intervento regolatore. L’obiettivo che il Rapporto avanza come prioritario è l’assicurazione della massima trasparenza del processo legislativo, in quanto è grazie ad essa che si aumenta la certezza e la fiducia. Essa, inoltre, incoraggia migliori scelte di politica pubblica e aiuta a ridurre l’incidenza e l’impatto di decisioni arbitrarie nell’attuazione della regolazione. Ciò è importante nella dimensione nazionale, ma è nella dimensione locale che se ne rileva l’essenzialità e l’imprescindibilità, in quanto essa si pone al livello territoriale più vicino al quotidiano dei cittadini e delle piccole realtà imprenditoriali: solo in questo modo il decentramento riuscirà a perseguire in pieno un innalzamento democratico *tout court*.

Il rapporto si conclude con un’elencazione delle azioni «che, in base a un consenso internazionale sulle buone pratiche di regolazione e a concrete esperienze dei Paesi dell’Area OCSE, avranno probabilmente un impatto positivo per migliorare la regolazione in Italia»²⁷, sulla base delle Linee Guida dell’OCSE del 2005 già richiamate.

I tra macro-obiettivi da raggiungere sono, quindi:

- 1) RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE;
- 2) POTENZIAMENTO DEL COORDINAMENTO E DELLA COOPERAZIONE FRA LIVELLI DI GOVERNO;
- 3) MIGLIORAMENTO DELL’USO DEGLI STRUMENTI DI REGOLAZIONE.

In queste tre aree di intervento pubblico e, perciò, necessario:

- a) migliorare la definizione dei ruoli e delle responsabilità per la politica della regolazione;
- b) rafforzare le capacità sulla qualità della regolazione in un ambito di *governance* multilivello;
- c) rafforzare i meccanismi di coordinamento esistenti fra Stato e Regioni;
- d) migliorare la coerenza della politica che facilita il conseguimento degli obiettivi di politica economica;
- e) incoraggiare l’uso della Analisi di Impatto della Regolamentazione in un contesto multilivello;
- f) proseguire e intensificare gli sforzi di semplificazione amministrativa;
- g) definire gli ambiti per le procedure di ricorso e i meccanismi di risoluzione delle controversie.

Si conclude questo lavoro con alcune riflessioni a margine.

Le recenti implementazioni delle politiche di coordinamento, che hanno visto protagoniste la Conferenza Unificata e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative²⁸, rischiano di rimanere prive di seguito effettivo senza una modifica nei fatti anche del modo di fare regolazione tra i due livelli di governo, oggetto qui di analisi.

Al di là degli aspetti strettamente legati alle tecniche di legislazione, che, in ossequio al principio dell’autonomia delle Regioni e delle Assemblee legislative, non potranno mai imporsi da parte dello

²⁷ *Ibidem*, 147.

²⁸ Attraverso la Conferenza Unificata si è, inoltre, assicurato il recente coinvolgimento delle Regioni nell’attuazione nazionale della Strategia di Lisbona, come risulta dal *Secondo Rapporto sullo Stato di Attuazione- Strategia di Lisbona: Piano Nazionale di Riforma* della Presidenza del Consiglio (23 ottobre 2007).

Stato ai centri decisionali sottostanti, rimanendo pertanto in una dimensione ottativa, si potrà lavorare sull'aspetto della coerenza della regolazione.

Vediamo, quindi, come, per assicurare la coerenza delle politiche di regolazione, sia opportuno che il livello centrale, responsabilizzando il livello regionale e, comunque, sempre in attuazione dell'art. 5 Cost., si adoperi ad indirizzare, direttamente attraverso i canali legislativi, gli altri centri di produzione normativa.

Degno di nota appariva in questo senso il decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4 recante «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione», il cui art. 1, 5 c., poi soppresso in sede di conversione ad opera della legge n. 80 del 2006, affidava al Comitato interministeriale così introdotto l'individuazione dei «**livelli minimi essenziali di semplificazione** dell'attività di impresa da garantire su tutto il territorio nazionale, corrispondenti a una misura massima di oneri burocratici che lo Stato e le Regioni possono imporre in ciascun settore di attività» (di cui già all'art. 5, c. 2, della legge n. 264 del 2005²⁹ ed ora previsto dal Piano d'azione per la semplificazione 2007, punto 6.3, azione (a), ove, però, la definizione dei livelli minimi essenziali di semplificazione è demandata alle Conferenze, in attuazione del principio di leale collaborazione³⁰).

Ciò nonostante, al di là di questa occasione mancata, rimane il fatto che la funzionalità dell'art. 117 Cost. potrebbe essere garantita mediante il rispetto da parte delle Regioni, nelle materie di potestà concorrente, del principio legislativo statale di semplificazione, che, se isolatamente enunciato, è inidoneo a produrre effetti³¹. Viceversa, se ad esso si accompagna una disciplina sufficientemente compiuta della materia, le sopravvenute norme regionali in contrasto determinerebbero una violazione dell'art. 117, 3. c., Cost.³².

Quanto poi alle legislazione regionale residuale *ex art. 117, 4 c., Cost.*, non si può non rilevare quanto la sua innovatività sia stata ridimensionata attraverso il riconoscimento, in sede di giurisprudenza costituzionale, di “materie trasversali” di competenza statale, tra le quali a noi interessa richiamare la materia della “tutela della concorrenza”, che permette ancora una volta di fronteggiare il problema di garantire politiche di semplificazione coerenti ed omogenee.

Dal punto di vista interno alle Regioni, si può osservare come la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome abbia recentemente redatto delle Linee Guida³³ in materia di partecipazione, comunicazione e informazione con i cittadini, aventi tra i propri fini anche il progressivo rafforzamento delle Assemblee regionali, mediante forme nuove di

²⁹ Richiamato da L. CARBONE, L. CICI, M. D'ADAMO, *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo della Regioni tra politica ed amministrazione*, Torino, 2007, p. 208. Si ricorda, inoltre, come il 2 c. preveda la possibilità che Stato e Regioni promuovano intese e concludano accordi anche al fine di favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e di procedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso per l'esercizio dell'attività d'impresa; di favorire l'armonizzazione della regolamentazione relativa alla semplificazione degli adempimenti connessi all'esercizio dell'attività d'impresa; di individuare particolari forme di semplificazione, omogenee su tutto il territorio nazionale, degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività delle piccole e medie imprese e delle imprese artigiane.

³⁰ La sede negoziale per la definizione delle politiche di semplificazione e modernizzazione era già stata confermata dalle *Linee programmatiche di indirizzo* esposte dal già Ministro per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione, on. Luigi Nicolais, in sede di Audizione alla Prima Commissione del Senato il 4 luglio 2006.

³¹ Una maggiore apertura è rinvenibile in D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Atti del Convegno “La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*, Napoli, Maschio Angioino, 8 e 9 ottobre 2003, pubblicati su *Iter legis*, 2-3/2004, 124. L'A. afferma, infatti, che nelle leggi-cornice ben potrebbero essere fissati «principi o disposizioni di principio che, per esempio, stabiliscano che le singole leggi regionali di dettaglio o i regolamenti di competenza regionale siano preceduti da tutte o da alcune delle attività dirette a migliorare la qualità delle disposizioni».

³² A. VUOLO, *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, in www.federalismi.it (10 gennaio 2007), 23. Così anche F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *op. cit.*, 90.

³³ Si legga il documento finale redatto dalla COMMISSIONE SVILUPPO DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE, COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE CON I CITTADINI, TRA LE ASSEMBLEE, LE COMUNITÀ REGIONALI E ALTRE ISTITUZIONI ANCHE APPARTENENTI A DIVERSI LIVELLI TERRITORIALI.

partecipazione dei cittadini, nel tentativo di recuperare la funzione di rappresentanza ad esse connaturata in un periodo di forte marginalizzazione e di perdita di ruolo dei legislativi regionali. Percorrono la stessa strada, peraltro, altri due importanti documenti elaborati all'interno della Conferenza dei Presidenti: si tratta, in un caso, della predisposizione di proposte volte a riequilibrare la forma di governo regionale, in una prospettiva cooperativa, piuttosto che competitiva, integrando maggiormente i rapporti e i metodi di lavoro tra Giunte e Consigli, nella cornice di un vero e proprio piano di sviluppo istituzionale³⁴; nell'altro caso, di approntamento di Linee Guida finalizzate ad introdurre nei regolamenti interni consiliari, ove non già previsti, opportune procedure di monitoraggio delle politiche regionali complesse³⁵.

A parte questi importanti indirizzi provenienti da una sede autorevole quale è la rappresentanza delle Assemblee regionali, è necessario riportare su aspetti pratici la questione del tema del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche in capo ai Consigli regionali. Infatti ad esso è preliminare la creazione di competenze e professionalità interne³⁶, che sappiano operare su fronti non solo strettamente giuridici e che siano consapevoli del ruolo ad oggi svolto dalla Regione come decisore, in un contesto multilivello.

Ciò necessita di risorse, di formazione e di una rivoluzione di prospettive, tutta interna alla dimensione regionale: una sfida che le Regioni non possono certo permettersi di disattendere.

BIBLIOGRAFIA

- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Qualità della regolazione: una ricorso per competere*, su www.astrid-online.it;
- BOLLINO C.A., *“Buone” regole e sviluppo economico: un rapporto così univoco?*, in federalismi.it (21 febbraio 2007);
- CARBONE L., CICI L., D'ADAMO M., *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche*, in PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Il governo della Regioni tra politica ed amministrazione*, Torino, 2007;
- CARLI M., *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in federalismi.it, (25 luglio 2007).
- CARNEVALE P., *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in federalismi.it (7 febbraio 2007);
- COMMISSIONE EUROPEA, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 5.8.2001COM(2001) 428 definitivo/2;
- CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, documento finale redatto dalla COMMISSIONE SVILUPPO DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE, COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE CON I CITTADINI, TRA LE ASSEMBLEE, LE COMUNITÀ REGIONALI E ALTRE ISTITUZIONI ANCHE APPARTENENTI A DIVERSI LIVELLI TERRITORIALI;
- CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, documento finale redatto dalla COMMISSIONE DI STUDIO PER

³⁴ Documento finale della COMMISSIONE DI STUDIO PER L'ARMONIZZAZIONE DELLE FONTI DELL'ORDINAMENTO REGIONALE (COSTITUZIONE, STATUTI, LEGISLAZIONE, REGOLAMENTI INTERNI) E L'EQUILIBRIO NEI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CHE COMPONGONO LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE (approvato nella riunione del 13 luglio 2007).

³⁵ Documento finale della COMMISSIONE DI STUDIO PER LO SVILUPPO E L'INTEGRAZIONE DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE, DI INDIRIZZO E DI CONTROLLO NELL'AMBITO DELLE POLITICHE REGIONALI COMPLESSE (10 ottobre 2007).

³⁶ Si constata, in dottrina, la necessità che la *policy* della “qualità della regolazione” poggi su tre pilastri: i politici che la supportano accogliendola nella propria agenda; i dirigenti esperti di tecniche normative; i dirigenti tecnici. Si cfr. L. CARBONE, L. CICI, M. D'ADAMO, *op. cit.*, 224 ss.

L'ARMONIZZAZIONE DELLE FONTI DELL'ORDINAMENTO REGIONALE (COSTITUZIONE, STATUTI, LEGISLAZIONE, REGOLAMENTI INTERNI) E L'EQUILIBRIO NEI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CHE COMPONGONO LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE;

- CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, documento finale redatto dalla COMMISSIONE DI STUDIO PER LO SVILUPPO E L'INTEGRAZIONE DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE, DI INDIRIZZO E DI CONTROLLO NELL'AMBITO DELLE POLITICHE REGIONALI COMPLESSE;

- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA/FORMEZ, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003;

- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA/FORMEZ, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, Roma, 2006;

- FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, Convegno annuale SISP- Catania, 20-22 settembre 2007;

- JACOBZONE S., WONG CHOI C., MIGUET C., *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD WORKING PAPERS ON PUBLIC GOVERNANCE, 2007/4;

- NOCILLA D., *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Atti del Convegno "La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*, Napoli, Maschio Angioino, 8 e 9 ottobre 2003, pubblicati su *Iter legis*, 2-3/2004,;

- OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Parigi, 2005;

- OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione a tutti i livelli di governo*, Parigi, 2007;

- OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE-GRUPPO DI LAVORO FATTIBILITA' ED IMPLEMENTAZIONE DELLE LEGGI, *Clausole valutative: un nuovo modo di rendicontare sull'attuazione e sui risultati delle politiche regionali*, 2006;

- PARASCANDOLO P.-SGARRA G., *Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione*, Confindustria-Centro Studi;

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, 2007;

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Secondo Rapporto sullo Stato di Attuazione-Strategia di Lisbona: Piano Nazionale di Riforma della Presidenza del Consiglio* (23 ottobre 2007);

- VUOLO A., *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, in www.federalismi.it (10 gennaio 2007).