

CARMEN IUVONE

LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE: IL LIVELLO REGIONALE E IL RACCORDO MULTILIVELLO

1. Gli strumenti della governance della regolazione in un ordinamento multilivello

Il tema della semplificazione normativa e procedurale è stato, come è ampiamente noto al dibattito generale politico-istituzionale, oggetto di importanti interventi legislativi che convergono su un obiettivo di fondo: la semplificazione deve essere intesa come un insieme di azioni necessariamente coordinate, rivolte a razionalizzare l'attuale sistema istituzionale per assumere decisioni rapide ed efficaci. Già da più di un decennio, infatti, sono stati introdotti nell'ordinamento strumenti per affrontare il complesso tema della semplificazione, ma la gran parte degli effetti di queste misure è stata sminuita proprio dalla complessità crescente di un sistema istituzionale policentrico, settorializzato e multilivello.

A livello europeo particolare attenzione è stata rivolta alla *Better regulation*. In particolare, nel 2000, durante il semestre di presidenza francese dell'Unione europea, i ministri europei per la funzione pubblica hanno provveduto ad istituire un gruppo di studio di alto livello – il gruppo Mandelkern – composto da esperti di qualità della regolazione degli Stati membri e della Commissione europea. Il gruppo ha svolto il compito di predisporre un rapporto per la definizione di un approccio comune in materia di qualità della regolazione sulla base delle esperienze già realizzate in diversi paesi. Nel rapporto sono stati concordati una serie di principi di qualità della regolazione: la necessità, la proporzionalità, la sussidiarietà, la trasparenza, la *accountability*, l'accessibilità e la semplicità delle norme [1].

In realtà, la *governance* della regolazione multilivello merita un'attenzione sempre più puntuale nella misura in cui i paesi trasferiscono le loro politiche di regolazione a un livello locale, per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini ed adeguarsi ai differenti contesti. L'Italia è considerata un caso unico nei paesi dell'Ocse in termini di poteri devoluti in misura crescente al livello locale. La prima sfida è, dunque, assegnare chiare responsabilità ad ogni attore e promuovere l'assunzione della stessa (*accountability*) ai diversi livelli di governo [2].

Il carattere innovativo della riforma del titolo V della parte II della Costituzione è stato individuato principalmente sulla base di tre elementi: la parificazione e la separatezza dei legislatori; la parificazione dello stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni quali elementi costitutivi della Repubblica; la mancanza di ogni criterio di attribuzione "automatica" di funzioni amministrative a ciascuno dei diversi livelli di governo, in un sistema che fissa il principio dell'attribuzione ai comuni come principio sempre derogabile sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il sistema così delineato, definito dalla dottrina a "regionalismo legislativo" determina un bisogno di elementi unificanti "che dovrebbero essere definiti e individuati con ricchezza di tipologie e fantasia di soluzioni attraverso la definizione di nuove forme di raccordi, di collaborazione, di sostanziale integrazione nei casi in cui ciò appaia manifestamente corrispondente all'interesse delle Regioni fra di loro, ovvero delle Regioni e dello Stato complessivamente considerati" [3].

Il conseguente ampliamento dei centri di produzione normativa e l'allargamento della loro autonomia, ha reso necessario l'introduzione di tecniche e di raccordi di carattere legislativo, regolamentare ed amministrativo in grado di consentire uno sviluppo organico del sistema nel suo complesso.

Particolare attenzione è stata rivolta, inoltre, all'introduzione di strumenti in grado di assicurare una migliore qualità formale e sostanziale della legislazione, come ad esempio l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione, attività tutte che in Italia devono trovare ancora una piena attuazione e su cui si rinvia ad altri contributi del volume.

2. Il coordinamento e l'integrazione come necessari criteri informatori delle politiche di semplificazione

Il nuovo sistema delineato dalla riforma del 2001 è, dunque, caratterizzato proprio dall'integrazione e dalla reciproca correlazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali le cui relazioni devono essere improntate ai criteri di coordinamento e di cooperazione definiti dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte ha precisato, ben prima che la legge di riforma del 2001 lo richiamasse esplicitamente, che il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti tra lo stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi.

“Il dovere di lealtà, al quale devono essere improntati i rapporti tra stato e regione, trova la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante ad un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti. Viene allora in gioco con il massimo risalto la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame. Ed è questa funzione propria del principio di leale collaborazione, il quale opera in una dimensione che è anche, se non prevalentemente politico-costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello stato e della regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti” (sentenza n. 341 del 1996).

Il principio della collaborazione istituzionale, riconosciuto espressamente dall'art. 120 in materia di poteri sostitutivi, “deve considerarsi espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5) e che pertanto va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità, su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra stato e regioni “(sentenza n. 242 del 1997; sentenza n. 308 del 2003).

La Corte ha però più volte ribadito che nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo stato sia pur sempre riservata una posizione peculiare “desumibile non solo dalla proclamazione del principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative nonché dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso. E tale

esigenza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento” (sentenza n. 274 del 2003).

Come noto, gli strumenti giuridici della leale collaborazione sono i più vari; la richiesta di informazioni, le consultazioni, le convenzioni, i pareri (facoltativi o obbligatori, vincolanti o meno) gli accordi di programma, le intese [4].

Per quanto concerne, invece, le sedi della leale collaborazione, in attesa di una riforma costituzionale che stabilisca istituzioni parlamentari nazionali effettivamente rappresentative del sistema delle autonomie, sono costituite principalmente da: la conferenza stato-regioni, la conferenza stato-città ed autonomie locali e la conferenza unificata, sede congiunta delle precedenti. La conferenza stato-regioni, in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 281 del 1997, ha lo scopo di garantire la partecipazione delle regioni a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale. A tal fine può promuovere intese ed accordi nonché il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo della medesima con l’attività di enti e soggetti che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza regionale; assicura il flusso e lo scambio di dati e informazioni fra il centro e la periferia; ha funzione consultiva in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento governativo nelle materie di competenza regionale ovvero su ogni oggetto di interesse regionale che il presidente del consiglio dei ministri intenda sottoporre al suo esame.[5]

Secondo la Corte Costituzionale, la Conferenza Stato-Regioni “... lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni prevista dall’art. 12 della legge n. 400 del 1988 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l’uno e le altre. In quanto tale la Conferenza è un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni e le Province autonome” (sentenza n.116 del 1994).

Si è altresì ribadito che “... questa Corte ha costantemente affermato che il principio della leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse” (sentenze n. 31 del 2006 e n. 63 del 2006).

In proposito la dottrina ha, però, rilevato che “la profonda mutazione dei rapporti tra legislatori e la complessità della nuova disciplina in materia di attribuzione delle funzioni amministrative fra i soggetti di cui all’art. 114, 1° comma, cost., rende in prospettiva meno utile di quanto non sia stato in questi anni anche il ruolo che può svolgere il complesso meccanismo centrale di coordinamento tra Stato e Regioni e autonomie locali che è stato costruito intorno al sistema delle Conferenze ... In un sistema che separa e parifica i legislatori e affida in larghissima misura alle leggi regionali la definizione delle funzioni da conferire agli enti territoriali, il sistema delle Conferenze perde efficacia perché diventa inadatto a cogliere, guidare e governare tutte le mille possibili sfaccettature e

differenziazioni che nell'azione legislativa e amministrativa delle regioni e degli enti territoriali subregionali potranno in futuro verificarsi" [6].

Ulteriori strumenti sono stati posti in essere nella scorsa legislatura proprio nell'ottica di favorire i processi di integrazione all'interno del sistema istituzionale. È stato istituito presso la conferenza unificata il Tavolo permanente per la semplificazione (d.p.c.m. 8 marzo 2007) che ha costituito una sede di consultazione non solo con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori ma soprattutto con le regioni, le province, i comuni e le comunità montane per garantire una integrazione tra i livelli istituzionali necessaria alla luce dell'assetto costituzionale delle competenze e della *governance* delle politiche territoriali.

E' stato predisposto un piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, strumento di pianificazione strategica che mira a superare la logica degli interventi episodici e a coordinare le azioni di semplificazione del governo nella logica indicata dall'Ocse e dalla Commissione europea e condivisa dallo stesso Consiglio di Stato (Ad. gen. parere n. 4/2004). Si tratta di un atto di indirizzo politico-amministrativo che traduce in indirizzi generali per i singoli ministeri la strategia del governo in materia di qualità della regolazione. Il piano si prefigge l'obiettivo di passare da una semplificazione annunciata ad una semplificazione effettivamente percepita e rilevata con l'adozione di una logica di risultato: la riuscita degli interventi proposti non è commisurata solamente al numero delle norme adottate o soppresse ma alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese.

Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, con il parere n. 2024/2007 ha espresso particolare apprezzamento per il piano di azione quale strumento per svolgere una "politica" della semplificazione di carattere generale e multilivello, mediante una pluralità di azioni finalizzate al duplice obiettivo della semplificazione normativa e amministrativa.

Il tema è, del resto, contemplato dall'accordo in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione, concluso 29 marzo 2007 in sede di conferenza unificata tra lo stato, le regioni e gli enti locali (G.U. n. 13 del 2007) ha avuto come destinatari principali gli esecutivi statali e regionali, essendo rivolto a definire dei principi comuni per il miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa. Esso si pone in sostanza come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione concordato fra il governo e le giunte regionali.

Occorre infatti ricordare che nell'ottica di un'efficace cooperazione tra i diversi livelli di governo, l'art. 20 ter della legge n. 50 del 1999, introdotto dalla legge n. 246 del 2005, prevede che il governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, possono "concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, accordi ai sensi del d.lgs. n. 281 del 1997 o intese ai sensi della legge n. 131 del 2003, al fine di definire criteri, modalità e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale e concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione di provvedimenti normativi statali o regionali. Gli accordi, del resto, nascono proprio come strumenti per attuare la leale collaborazione tra stato e regioni oltre che come mezzi per definire modalità condivise di esercizio dell'azione amministrativa; sono strumenti pattizi diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità".

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 25 del 5 gennaio 2001, è intervenuto, seppure con riferimento agli accordi amministrativi di cui all'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, affermando che gli effetti dell'accordo discendono direttamente dallo stesso, nel momento in cui si è perfezionato il consenso delle parti ad esso convenute. Tali effetti giuridici consistono nell'obbligare le parti stipulanti ad ottemperare gli impegni assunti con l'accordo medesimo, nel rispetto e non in deroga delle competenze che caratterizzano ciascuna amministrazione.

Tale aspetto è stato evidenziato in un documento del CNEL concernente un'analisi del peso della burocrazia sulle aziende italiane ed un bilancio sulle iniziative governative in favore della semplificazione, autoregolazione e delegificazione. Si evidenzia in particolare che, a partire dal 2001, con la ripartizione delle competenze legislative introdotte dal novellato titolo V della Costituzione, la semplificazione non è stata più di fatto nella disponibilità generale dell'amministrazione centrale che, sino a quel momento ne era stata la principale promotrice ma non esiste neanche un meccanismo di "messa in mora" delle regioni e degli enti locali eventualmente inadempienti, come accade invece nel diritto comunitario nei casi di inadempienza degli stati membri. Pertanto, appare debole il solo potere dello stato di agire con efficacia per la semplificazione della vita delle imprese in quanto una coerente ed organica politica di semplificazione richiede il necessario raccordo tra i diversi livelli istituzionali.

Dunque, risulta evidente che gli interventi riformatori per la semplificazione devono costituire un vero e proprio atto per la razionalizzazione del sistema e coinvolgere in un quadro condiviso tutti gli attori sociali ed istituzionali e, tra questi ultimi, anzitutto le regioni che tanta parte hanno sia nella trasposizione ed attuazione delle normative comunitarie sia nella produzione autonoma di norme in settori di straordinaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini.

Tale aspetto è stato chiaramente evidenziato nel richiamato parere del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 21 maggio 2007, che ha rilevato che "... sinora la politica di semplificazione è stata affrontata a livello di Stato, senza considerare che l'ordinamento italiano è connotato da una pluralità di livelli di competenza legislativa e amministrativa: le Regioni e le Province Autonome hanno competenza legislativa e regolamentare; le Province e i Comuni hanno competenza regolamentare; le Autorità amministrative indipendenti hanno competenza regolamentare. Vi è pertanto, una moltiplicazione delle fonti normative, che esige una visione globale, non limitata alle sole fonti statali. La semplificazione in un ordinamento multilivello non può, ovviamente, prescindere da una strategia unitaria che deve coordinare tutte le iniziative ai vari livelli sulla base dei criteri di sussidiarietà verticale (riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali delle pubbliche amministrazioni) e di sussidiarietà orizzontale (esternalizzazione con affidamento a privati di compiti degli enti locali)".

L'obiettivo della semplificazione è stato definito anche dalle conclusioni del Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation* con cui è stato fissato un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi per le imprese che deve essere perseguito attraverso lo sforzo comune degli stati membri e delle istituzioni europee in quanto coinvolge sia la legislazione comunitaria che le normative nazionali. La commissione ha, infatti, evidenziato che gli oneri amministrativi inutili o sproporzionati hanno un'incidenza negativa sull'economia e sono percepiti come fonte di perturbazione e di distrazione per le attività delle imprese e in più occasioni sono stati indicati come ambiti prioritari per interventi di semplificazione della regolamentazione. La misurazione degli oneri amministrativi dovrebbe avvenire secondo la metodologia dello *EU Standard Cost*

model predisposto dagli organi comunitari. Il tema della riduzione degli oneri amministrativi per le imprese è, del resto, oggetto di una direttiva comunitaria (Bolkestein) sulla cui attuazione le regioni hanno già iniziato a fornire il loro contributo come è puntualmente ricostruito nella parte del presente lavoro dedicato all'argomento.

3. Le linee di intervento a livello regionale

Con riferimento al tema della qualità della regolazione le regioni, hanno compiuto notevoli sforzi di coordinamento sul tema della qualità delle regole come dimostrato, ad esempio, dall'attività dell'Osservatorio Legislativo Interregionale nonché dalla predisposizione del manuale unificato contenente regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi [7].

Come è ben noto, gli statuti approvati si muovono nella direzione di introdurre strumenti di buona regolazione con ciò innovando rispetto ai testi precedenti proprio per la maggiore sensibilità tecnica ed istituzionale maturata su questi aspetti. Lo statuto delle Marche prevede, ad esempio, statutariamente l'istituzione di appositi uffici, all'interno della struttura amministrativa del consiglio, specificatamente dedicati alla qualità della normazione; in altre regioni si prevede il rinvio a legge e regolamenti interni del consiglio e della giunta per l'introduzione di obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative come è nel caso della regione Toscana che ha recentemente adottato la legge concernente disposizioni in materia di qualità della normazione (l.r. n. 55 del 2008). La Regione Emilia Romagna ha inserito sia nello statuto (l.r. 13 del 2005 artt. 28 e 53) sia nel regolamento interno dell'assemblea legislativa in vigore dal 1° gennaio 2008 disposizioni specifiche sulle procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi(titolo VI). La ricostruzione delle scelte statutarie sul recepimento della qualità della normazione è di particolare rilievo ed interesse per comprendere anche i nuovi e delicati equilibri delle relazioni tra giunta e consiglio [8], e sul punto si rinvia al contributo di Isabella Salza.

In dottrina si è affrontato il problema di chiarire se l'interesse alla qualità delle regole possa essere disciplinato in tutto o in parte dallo stato, anche nelle materie di competenza esclusiva o concorrente regionale attraverso l'adozione di una legge ordinaria di disciplina generale dell'attività normativa che si applichi tanto alle leggi dello stato che alle funzioni normative delle regioni . La tesi prevalente è quella secondo cui a livello centrale possano essere fissati quanto meno i principi fondamentali attuativi di una "normazione di qualità", lasciando alle singole regioni la competenza a specificare le modalità e le tecniche con cui verranno esercitate le rispettive competenze normative. [9]

Il Consiglio di Stato con il parere n. 2 del 2004 ha, infatti, evidenziato che *better regulation* è una *policy* che deve essere il più possibile condivisa tra i diversi livelli istituzionali, anche attraverso la formalizzazione di accordi ed intese in sede di conferenza stato- regioni per definire criteri, metodi e strumenti omogenei, se non comuni, di semplificazione, di codificazione, di analisi dell'impatto della regolazione come si è realizzato con l'accordo concluso in conferenza unificata il 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e in precedenza richiamato.

Un tema strategico è senza dubbio quello dell'adeguatezza organizzativa delle strutture deputate ai compiti tecnici di legislazione, per la scrittura delle leggi e per la loro valutazione nonché la formazione continua sulla qualità normativa anche attraverso iniziative comuni tra regioni e stato.[10]

Le innovative scelte in tema di qualità della normazione richiedono, infatti, un impegno organizzativo forte in termini di professionalità, indirizzate non solo all'attività redazionale dei testi ma anche all'analisi di come gli interventi pubblici previsti dalle norme possano trovare una loro traduzione nella realtà e alla verifica *ex post* di come abbiano in effetti trovato traduzione.

La semplificazione presuppone, infatti, competenze tecniche specifiche, in quanto la relativa implementazione si basa su professionalità peculiari che non coincidono necessariamente con quella giuridico amministrativa come, ad esempio, per le richieste di analisi di impatto della regolamentazione che per essere pienamente utilizzate necessitano oltre che di esperti del diritto anche di economisti, statistici, sociologi, analisti organizzativi con un approccio di carattere multidisciplinare. Tale profilo è emerso chiaramente in occasione della sperimentazione compiuta a livello regionale del procedimento di attuazione dell'AIR che richiede un notevole impegno in termini di risorse umane e di tempi procedurali, di competenze specifiche e che quindi implica una selezione dei provvedimenti da sottoporre a tale procedura in un determinato arco temporale. [11]

Nelle politiche di miglioramento della qualità sostanziale della legislazione un forte impegno è stato promosso dalle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome che proprio con un documento di indirizzo firmato a Matera il 25 giugno del 2007 si sono impegnate nel promuovere l'uso di strumenti dedicati al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche che richiedono la promozione di adeguati meccanismi legislativi e strumenti di lavoro nonché il potenziamento di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione e la formazione di nuove figure professionali

Tali profili sono richiamati anche nel documento finale approvato dalla conferenza dei presidenti delle assemblee legislative il 10 ottobre 2007 concernente i lavori di una commissione di studio per lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche regionali complesse in cui si evidenzia la necessità di superare una concezione dell'attività legislativa abitualmente svolta "per frammenti" proponendo, invece, un'impostazione integrata dell'attività legislativa, di controllo e di indirizzo riferita alle politiche piuttosto anche alle materie e fortemente orientata all'impiego di innovativi strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche sulla base di quanto evidenziato nell'ambito del Progetto Capire che da tempo analizza questi profili.

Per quanto attiene ai rapporti Giunta / Consiglio nella relazione si evidenzia: "la necessità, data la complessità delle politiche pubbliche, di un approccio concertativo nella fase dell'istruttoria legislativa; l'opportunità che i Consigli prevedano un rafforzamento del loro ruolo in tale fase tramite i regolamenti interni e la necessità di una condivisione delle informazioni tra Giunta e Consigli, legata anche alla necessità di contenere le spese; l'importanza dello scambio di esperienze tra le assemblee legislative in materia e, in particolare, la necessità che le assemblee legislative aggiornino le proprie attività e procedure alla luce dell'emergere di un quadro ordinamentale multilivello".

Sempre con riferimento alle esperienze maturate a livello regionale, una recente indagine del Fornez "Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni" compiuta a fine 2007 in 12 regioni italiane, analizza le iniziative realizzate e previste dalle regioni per attuare le politiche di semplificazione anche attraverso scelte di carattere organizzativo (responsabile politico della semplificazione, istituzione di una struttura dedicata alla semplificazione, istituzione di una unità per la semplificazione).

Da tale indagine risulta che in quattro regioni (Piemonte, Toscana, Lazio e Puglia) è presente un responsabile politico con delega specifica per la semplificazione ad esempio in Piemonte esiste un assessorato al federalismo e alla semplificazione; in Toscana la responsabilità delle politiche di semplificazione è attribuita al vicepresidente della Giunta regionale, con poteri di coordinamento istituzionali nei confronti della Giunta; in Puglia l'assessorato alla trasparenza e alla cittadinanza attiva svolge un ruolo di impulso sulle politiche di semplificazione. In cinque Regioni (Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Campania, Emilia Romagna e Lazio) è presente una struttura o un ufficio dedicato alla semplificazione con diverse modalità e funzionalità operative. Presso la Regione Piemonte è stato, invece, istituito un nucleo sulla semplificazione amministrativa, operante in modo trasversale e stabile sul versante della semplificazione amministrativa. Per una analisi più dettagliata e per le tabelle riepilogative dei compiti e delle funzioni di queste strutture si rinvia alla citata indagine del Fornez disponibile sul relativo sito che consente una valutazione d'insieme sulle esperienze maturate a livello regionale e che sono ancora in fase di sviluppo.

4. Il raccordo istituzionale tra la regione e gli enti locali: il Consiglio delle Autonomie locali

Dopo la riforma del 2001 uno snodo istituzionale di fondamentale importanza è rappresentato proprio dal mutato rapporto delle regione con gli enti locali che per molti aspetti risulta essere pari ordinato, pur con i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 274 del 2003) e che implica la creazione di procedure e di meccanismi di tipo cooperativo .

Gli statuti recepiscono il senso di questo mutato approccio e riconoscono il ruolo degli enti locali come parte di un sistema unitario, come una comunità politica che partecipa alle scelte della regione in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione , adeguatezza e leale collaborazione principio questo che rappresenta, dunque, una vera e propria necessità istituzionale tanto che il legislatore costituzionale ha voluto imporre ad ogni regione di dotarsi, in statuto, del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), quale organo di consultazione permanente regione-enti locali. Si tratta di un organo a rilevanza statutaria che però trova, a differenza di altri, anche copertura costituzionale e che potrà svolgere una gamma di funzioni variamente modulate dalla mera funzione consultiva fino a forme di compartecipazione al procedimento legislativo [12].

Dall'analisi dei diversi statuti a quest'organo si attribuiscono principalmente tre funzioni: di consulenza della regione, di rappresentanza e partecipazione degli enti locali e infine di coordinamento tra i due livelli.

Lo statuto pugliese rinvia alla legge regionale la disciplina delle funzioni del CAL (art. 45, comma 3) mentre quello ligure circoscrive l'intervento del legislatore unicamente alla disciplina della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento dello stesso organo (art. 65, comma 3). Altri statuti contengono previsioni più articolate ad esempio quello dell'Emilia Romagna, all'art. 23, comma 2, dispone “ *Il CAL esercita le proprie funzioni e partecipa ai processi decisionali della regione riguardanti il sistema delle autonomie regionali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalla legge regionale*”. Con una delega ancora più incisiva la statuto della regione Abruzzo dispone che sia la legge ad indicare “quando” , ossia su quali materie ed in quali casi, e come interviene il parere del CAL, anche se nelle sue disposizioni ritroviamo specificati alcuni ambiti di competenza (art. 72, commi 1 e 2). Vi sono poi testi

delle regioni Calabria (art. 48, comma 5) Lazio (art. 67 comma 2) Piemonte (art. 88, comma 2, lett. d) i quali con una norma di chiusura prevedono l'intervento del CAL su ogni altra questione ad esso demandata dal proprio rispettivo statuto e dalla legge regionale. I testi delle regioni Marche (art. 38 comma 4) ed Umbria 8 art. 29 comma 1) ampliano questo aspetto affermando che la legge regionale possa attribuire al CAL altre funzioni o competenze. La regione Umbria con la legge n. 20 del 2008 definisce all'art. 5 la conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale come “ una sezione del CAL”.

Del resto, già con la legge n. 142 del 1990 alcune regioni avevano istituito sedi di raccordo con gli enti locali ma con la legge n. 59 del 1997 – art. 3, comma 1, lett. c) - e il d.lgs. n.112 del 1998 è stata ulteriormente rafforzata la volontà del legislatore statale di favorire la cooperazione organica tra regioni ed enti locali con la costituzione della conferenza permanente regioni-autonomie locali. Alcune regioni hanno attribuito alle conferenze il potere di esprimere pareri obbligatori sui disegni di legge e sugli atti amministrativi a carattere generale, relativi al conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali e su tutti gli atti che incidono sul sistema regionale delle autonomie locali; ma la conseguenza della mancata conformazione al parere determina solo nella legge Toscana l'obbligo del consiglio regionale di riapprovare l'atto a maggioranza assoluta dei propri componenti (l.r. Toscana n. 36 del 2000, art. 14) [13].

Esaminando le leggi regionali di disciplina del CAL, al fine di constatare se le singole regioni abbiano optato per la permanenza o per la soppressione della conferenza si rileva che, a fronte di una generale volontà di abrogazione da parte dei legislatori regionali, l'unico a distinguersi è stato quello piemontese il quale ha soltanto modificato e non abrogato alcune disposizioni della propria legge che istituiva la conferenza permanente regioni-autonomie locali.

Le Regioni che finora sono intervenute con una propria legge di disciplina dell'istituto, hanno abrogato le precedenti disposizioni che istituivano la conferenza permanente regione-autonomie locali e quindi hanno soppresso quest'organo. In particolare la Liguria, la Calabria e il Lazio hanno disposto la soppressione immediata della conferenza; le Marche, l'Abruzzo, l'Umbria e la Puglia individuano l' insediamento del CAL come momento di passaggio delle funzioni tra i due organi. L'Emilia Romagna, non ha ancora approvato una propria legge di disciplina del CAL, e vede ancora perfettamente funzionante la conferenza istituita con la legge n. 3 del 1999 quale “ strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli enti locali”[14].

E' evidente che la creazione dei consigli delle autonomie locali risponde, dunque, non solo ad una esigenza di cooperazione ma anche e soprattutto alla necessità per i livelli di governo degli enti locali di essere rappresentati, di dialogare con la regione per far valere le proprie istanze anche a livello nazionale a conferma del carattere municipalista della forma di stato italiana [15].

Si è però rilevato che “ mentre la definizione legislativa di questi organi non riesce a venire a capo del difficile dosaggio della rappresentanza di enti locali tra loro troppo diversi (province e comuni, comuni capoluogo e comuni minori, comuni montani e comuni turistici ecc.) né riesce a risolvere il problema di quale ruolo attribuire ad essi (funzione consultiva o codecisione? Inseriti nel procedimento amministrativo o anche in quello di alta amministrazione? Interlocutori “necessari” o facoltativi, del Consiglio o anche della Giunta?), la cooperazione interistituzionale si svolge invece di regola all'esterno di quell'organismo, tramite i canali informali tipici della contrattazione politica. Il risultato è che, moltiplicando questo dato per le 22 regioni e province autonome, il quadro che ne esce

è inesplorabile”.[16] Questo può spiegare, in parte, il ritardo sull’attuazione dell’istituto a livello regionale.

4. Considerazioni conclusive

L’ampliamento dei centri di produzione normativa con la riforma del titolo V ha determinato un vero e proprio policentrismo normativo ed istituzionale e, nel nuovo contesto, i meccanismi di negoziazione consensuale stanno assumendo un ruolo determinante nella distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali sulla base di una logica di flessibilità e di dinamismo, caratterizzante il modello della “sussidiarietà negoziata” , individuato dalla Corte con la sentenza n. 303 del 2003 e giustificato da meccanismi consensuali “forti”, che consentono allo stato di esercitare funzioni altrimenti spettanti alle regioni. In realtà, come in precedenza rilevato, la tendenza generale che si sta affermando nella giurisprudenza costituzionale è nel senso di una sorta di condivisione di competenze tra lo stato e le regioni secondo il principio della leale collaborazione che “deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono fra lo stato e le regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte” (sentenza n. 31 del 2006)

Dalle considerazioni in precedenza svolte è emerso un panorama variegato, in fase di definizione e di completamento, che necessita di nuovi metodi di lavoro, di nuove formule organizzative e di meccanismi consensuali di raccordo tra i diversi livelli istituzionali su cui anche le regioni si stanno cimentando e che richiederà una rimeditazione complessiva sul ruolo del sistema delle conferenze. Del resto, condizione imprescindibile per concludere i richiamati gli accordi o le intese previsti dall’art. 20 ter della legge n. 59 del 1997 è la definizione di un percorso comune sulla qualità normativa che, dopo la riforma del titolo V della costituzione, deve essere necessariamente sviluppato insieme dallo Stato e dalle Regioni , con il coinvolgimento sia delle giunte che dei consigli regionali che stanno sviluppando i necessari strumenti nonché i presupposti di tipo organizzativo necessari.

E’ evidente che al pluralismo istituzionale di cui le regioni sono espressione corrisponde il progressivo differenziarsi dei rispettivi ordinamenti, il cd. regionalismo a “geometria variabile” che si è progressivamente delineato proprio in relazione alla implementazione dei principi contenuti nella riforma del titolo V. Questo dato si evince dal recente rapporto annuale sulla legislazione della Camera dei deputati da cui emerge con chiarezza l’esigenza di assestare il sistema delle relazioni tra i livelli territoriali sulla base di moduli collaborativi e di integrazione, tenendo conto della crescente complessità di articolazione delle politiche pubbliche, il cui flusso percorre ormai l’intera gamma dei poteri che va dall’Unione europea agli enti locali.

Nel mutato assetto istituzionale, ampliare e diffondere strumenti di regolazione di alta qualità nonché criteri e metodi di semplificazione amministrativa e procedurale diventa, pertanto, una sfida significativa e strategica per lo sviluppo economico del paese nonché l’obiettivo minimo per mantenere un confronto con i nostri partners europei [17].

BIBLIOGRAFIA.

1. Per una ricostruzione delle iniziative adottate a livello europeo, sul tema della *better regulation* si rinvia a *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale* (a cura di) F. Basilica Maggioli 2006; A. Natalini *Le semplificazioni amministrative* Il Mulino 2002, p. 112 ss.

2. Esame OCSE sulla riforma della regolazione “Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo” Dipartimento della Funzione Pubblica - Formez 2007. Nel rapporto si evidenzia in particolare che “ampliare e diffondere strumenti di regolazione di alta qualità diventa una sfida significativa per il paese dato che in alcuni settori lo Stato non può più attuare da solo politiche pubbliche destinate all'insieme della nazione, benché esso continui a dirigerle. Esercitare una funzione di guida in tale contesto rappresenterà una sfida e richiederà la capacità di usare partenariati e incentivi per mobilitare gli attori nazionali e locali” (p. 147).

3. F. Pizzetti *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”* in *Le Regioni* n. 6 del 2001, p.11753; G. Falcon *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione* in *Le Regioni* cit., p.1247; L.Torchia *La modernizzazione del sistema amministrativo:semplificazione e decentramento*. *Le Regioni* n. 2-3 1997, p.329

4. Agosta *La leale collaborazione fra Stato e Regioni* Giuffrè, Milano 2008. Si rinvia alla copiosa giurisprudenza costituzionale sulle intese, strumenti per una paritaria codeterminazione del contenuto di atti da parte di diversi livelli istituzionali (Corte Costituzionale, sentenza n. 27 del 2004).

5. G. Carpani *La Conferenza Stato-Regioni* Il Mulino, Bologna 2006; F. Pizzetti *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana* *Le Regioni* n. 3-4 2000; P. Caretti *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale* ivi, p. 547 ss.; R. Bin *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. 507/2002)* in *Giur. Cost.* 2002, p. 4184. R.Bin *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*.in A.Barbera T.Giupponi (a cura di) *La prassi degli organi costituzionali* Bologna 2008, 451 ss.

6. In tal senso, F. Pizzetti *Le nuove esigenze di governance* cit. p. 1188 ss.

7. F.Bassanini, S.Paparo, G. Tiberi *Qualità della regolazione: una risorsa per competere Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione* 2005;F. Modugno - A. Celotto - M. Ruotolo *Aggiornamenti sulle riforme istituzionali (1998-2001)* Giappichelli 2003; nonchè F. Barazzoni, V. De Magistris *La qualità della regolazione nelle Regioni italiane* in *La qualità della regolazione* cit., p.235 ss. Formez *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*. 2007

8.A.Ruggeri *Riforma del Titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti* in *Rassegna parlamentare* 2004, 148 ss che nel tratteggiare i nuovi profili dell'iniziativa legislativa regionale evidenzia una maggiore forza della giunta rispetto al consiglio

9. 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 *Il Governo delle Regioni tra politica e amministrazione*. Giappichelli Editore, Torino, 2007, 198 ss.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, 8 e 9 ottobre 2003, pubblicati su *Iter legis* 2004, 121 ss.;

10. Secondo alcuni Autori la cooperazione tra i diversi livelli di governo dovrebbe essere affidata ad un organismo tecnico dotato di autonomia organizzativa e finanziaria, collocato nell’ambito della struttura della presidenza del consiglio dei ministri, una sorta di agenzia che dovrebbe rapportarsi con la conferenza unificata. Guppo di lavoro Astrid *La semplificazione amministrativa e la competitività del paese*, 2005, 15, astridonline.it

11. A La Spina *L’analisi delle politiche pubbliche, l’AIR e le opzioni regolative. Riflessioni sull’applicabilità a livello regionale alla luce della sperimentazione*. in *L’analisi di impatto della regolamentazione. Le esperienze a livello regionale*. Roma 2003, p. 29; 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* cit. p.226 Gli A. richiamano come esempio di struttura pluricomposta è rappresentato dall’help-desk, costituito con decreto 16 febbraio 2001 del capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della presidenza del consiglio dei ministri al fine di supportare le amministrazioni statali nella fase di sperimentazione dell’air

12 A. Barbera, C. Fusaro *Corso di diritto pubblico* Il Mulino, Bologna 2008, p. 332 Secondo gli autori il disegno costituzionale è chiaro nel delineare regioni con funzioni legislative e di programmazione ed enti locali dotati della competenza amministrativa generale: rimane esclusa una competenza regionale sull’ordinamento degli enti locali, ma la corte costituzionale riconosce significativi poteri al legislatore regionale in ordine a forme associative degli enti locali (sentenze n. 244 e n. 456 del 2005) e alla disciplina dei servizi pubblici locali, ritenuti materia regionale (sentenza n. 29 del 2006). F.Merloni *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali* in F.Bassanni, L. Castelli (a cura di) *Semplificare l’Italia. Stato, Regioni, enti locali* Passigli editori 2008, 101 ss.

13.G. Carpani *La partecipazione degli enti locali all’esercizio delle funzioni regionali: le indicazioni della più recente legislazione regionale*. in *Decentramento amministrativo.La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998* (a cura di) G. De Martin, F. Merloni, F.Pizzetti, L.Vandelli, Rimini, Maggioli 2000

14.Le regioni a statuto ordinario intervenute dopo il 2001 con una propria legge sull’argomento sono: l’Abruzzo con la l.r. n. 41 del 2007; la Calabria con la l.r. n. 1 del 2007; il Lazio con la l.r. n. 1 del 2007; la Liguria con la l.r. n. 13 del 2007; le Marche con la l.r. n. 4 del 2007; il Piemonte con la l.r. n. 30 del 2006; la Puglia con la l.r. n. 29 del 2006; l’Umbria con la recentissima l.r. n. 20 del 2008. L’Emilia Romagna deve ancora provvedervi.La toscana con l’istituzione già nel ’98 di un organismo poi ridisciplinato nel 2000 a tutti gli effetti simile al modello che oggi tutte le altre regioni stanno approntando, non presenta l’urgenza di una nuova legge di disciplina del CAL.

Per un puntuale ricostruzione dei profili applicativi dell’istituto si rinvia ad una recente indagine curata dalla regione Emilia Romagna, Assemblea legislativa collana editoriale Gli Speciali, gennaio 2009.

15 T.Groppi, *Assemblee regionali ed enti locali: verso una camera regionale delle autonomie*. in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano* a cura di V.Angiolini, L. Violini, N.Zanon, Milano, Giuffrè 2002, 125.

16 R.Bin, *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*, cit., 450 ss.

17. F.Bassanini, L.Castelli (a cura di), *Semplificare l’Italia, Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli editore, Firenze, 2008; F. Patroni Griffi, *La semplificazione amministrativa nel decennio 1997-2007*. Atti del Convegno internazionale *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “riforma Bassanini”* Università di Roma Tre, Roma 30-31 gennaio 2008; G. Sciullo (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell’amministrazione: una nuova*

stagione Bologna 2008; A. Natalini, *Le semplificazioni* cit. pag. 197 ss; L. Carbone, *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni* Atti del seminario *Tecniche di produzione normativa e “better regulation”* Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007;

9 luglio 2009