

## **Forme e qualità della regolazione nelle esperienze e nelle testimonianze delle Regioni**

*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, sede di Bologna*

10 novembre 2004

**di Valerio Sarcone e Giovanni Savini**

Lo scorso 10 novembre, presso la sede di Bologna della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, si è svolto un seminario sulle esperienze regionali in materia di qualità della regolazione e analisi di impatto della regolamentazione (AIR). L'incontro è stato organizzato dal Gruppo "regolazione-AIR" della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), coordinato dal Prof. Nicola Greco, che opera dall'aprile 2002 con finalità di studio, consulenza e formazione.

Il seminario ha costituito occasione di confronto tra i componenti del gruppo e rappresentanti delle amministrazioni regionali che hanno, in particolare, riferito in merito alle esperienze di sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), svoltesi nelle amministrazioni di appartenenza.

L'incontro è stato introdotto dal **prof. Nicola Greco**, coordinatore del Gruppo di studio e docente stabile della SSPA, che ha presentato le tematiche oggetto dell'incontro sottolineando la centralità e l'estrema attualità delle problematiche connesse ai processi di regolazione o regolamentazione, che dir si voglia, che promanano dalle diverse istituzioni pubbliche, evidenziando la necessità di rendere più cosciente e coerente l'uso del potere di regolazione di detti enti.

Proprio dalla citata sottolineatura operata dal prof. Greco ha preso le mosse l'intervento del **prof. Luciano Vandelli**, Assessore per l'Innovazione amministrativa ed istituzionale della Regione Emilia-Romagna, il quale ha posto l'attenzione sul fatto che la regolazione è, oramai, sempre più il risultato dell'opera di diversi produttori di norme che esercitano diversi tipi di funzioni e sono posti su diversi livelli nell'ambito dell'ordinamento. Si pensi, a titolo di esempio, ai provvedimenti che interessano, direttamente o meno, gli usi religiosi degli immigrati nel territorio nazionale che possono ricevere diversa disciplina a seconda della fonte che va a regolare determinati contesti della socialità (una legge regionale, un regolamento comunale, un regolamento scolastico, ecc.).

La regolazione si presenta in Europa come un sistema a centri concentrici, dove il nucleo è costituito dalla regolazione effettuata dalle autonomie locali e funzionali, mentre, a mano a mano che i cerchi si allargano, si possono avere interventi regolativi di regioni, Stato ed Unione europea.

Il federalismo, a tal proposito, non è sempre sinonimo di estrema differenziazione dei processi di regolazione. Se è vero, ad esempio, che negli USA è possibile rinvenire delle diversità tra gli ordinamenti giuridici dei diversi Stati membri, è pur vero che gli stessi Stati, nel corso del tempo, hanno preferito puntare verso una

sempre maggiore uniformità dei propri ordinamenti, tanto che il sistema statunitense viene da molti definito come un "federalismo fotocopia".

In Italia, invece, il processo riformatore culminato con la modifica, nel 2001, del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha aumentato esponenzialmente la possibilità di diversificazione della regolazione, rendendo imprescindibile la necessità di poter contare su processi regolativi coerenti e capaci di determinare preventivamente gli effetti degli stessi.

Oltre allo Stato ed alle regioni, di estrema rilevanza è il ruolo giocato dagli enti locali nell'ambito della potestà regolativa (come confermato dall'art. 114 Cost.). Basti pensare a come le politiche di intervento comunali incidano direttamente sui consociati (il riferimento potrebbe essere ai procedimenti di assegnazione di alloggi pubblici che da Comune a Comune possono prendere in diversa considerazione le coppie di fatto, ed in tal caso tale differenziazione potrebbe essere contenuta tanto in un regolamento comunale, quanto in un "semplice" bando di assegnazione).

C'è, poi, da sottolineare l'importanza delle pronunce della Corte Costituzionale nell'economia dell'attuazione del "nuovo" Titolo V. La Corte ha, oramai, praticamente rivoluzionato i criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni desumibili dal testo costituzionale, sconfessando la rigida separazione per blocchi di materie ed addivenendo ad una più "ampia" interpretazione di tale riparto (si pensi alle cd. "materie trasversali").

Il sistema della regolazione si fonda, spesso, su moduli convenzionali. Le regole sono sempre più il frutto di accordi e di intese di tipo orizzontale (tra regioni) o di tipo verticale (tra Stato, regioni ed enti locali), ed in tale contesto non si può non sottolineare il ruolo delle Commissioni di raccordo istituzionale (Stato-regioni, Stato-autonomie locali, Unificata). Nella XIV legislatura si arrivano a contare, oramai, circa 140 accordi e 120 intese.

Nella fluidità dell'attuale attuazione del Titolo V un altro elemento di scontro tra Stato e periferie potrebbe rilevarsi la disciplina dei sistemi elettorali regionali, che alcuno vorrebbe ricompresa tra la potestà residuale regionale in funzione della capacità degli enti di area vasta di poter determinare la propria forma di governo.

Altro nodo che interessa la regolazione è il fatto che in troppi casi chi pone le regole non è poi sollecito nel farle attuare. Di rilievo, inoltre, risulta la considerazione che le risorse a disposizione delle regioni, per una massima parte, non sono da esse gestite. Si pensi che l'85% delle risorse dell'Emilia Romagna non sono direttamente gestite dalla regione.

Per concludere, le procedure di AIR devono poter rilevarsi effettivamente strumentali alle esigenze del decisore politico che ne deve tener conto per garantire interventi di regolazione maggiormente condivisi ed efficaci. Il procedimento di regolazione deve dunque passare per una fase preventiva di analisi (AIR), ma anche gli effetti concreti della regolazione devono essere oggetto di attenta valutazione per poter consentire all'organo competente di apportare interventi correttivi.

La relazione della dott.ssa **Carmen Iuvone**, Dirigente del servizio qualità, semplificazione e innovazione dell'azione amministrativa presso la Giunta della

Regione Emilia Romagna, si è concentrata, invece, previo un rapido *excursus* in merito alla normativa in tema di AIR, sulla presentazione di rilevazioni effettuate su diverse esperienze regionali.

È necessario premettere come, a volte, si abbia una disfunzione dei processi di regolazione dovuti ad un eccesso di normazione legislativa. Non si può, altresì, sottacere la differenziazione delle esperienze di AIR riscontrabili nelle diverse regioni e nei confronti di quanto avviene in ambito statale, atteso il carattere di sperimentazione e non obbligatorietà che contraddistingue dette procedure.

L'AIR rappresenta senz'altro il naturale proseguimento dell'opera di miglioramento dell'azione amministrativa iniziata con l'introduzione dei principi di semplificazione amministrativa dettati dalla legge n. 241/1990 e con quelli relativi alla semplificazione normativa desumibili dalla legge n. 59/1997 (e successive legge annuali di semplificazione).

L'AIR è, come noto, diversa dalla analisi tecnico-normativa poiché si riferisce ad una valutazione preventiva delle possibili conseguenze di un nuovo intervento normativo. Essa trae le proprie origini proprio in ambito regionale, poiché già da diverso tempo le regioni si preoccupano di predisporre delle analisi di fattibilità sui testi normativi (a tal proposito è da tempo attivo in Emilia Romagna il progetto "Fattibilità delle leggi").

Detta analisi permette di evidenziare il rapporto costi/benefici concernente l'adozione di un particolare provvedimento normativo, consentendo, altresì, di prendere in considerazione altre possibili opzioni regolatorie che possano interessare i soggetti destinatari (diretti e indiretti) della regolazione stessa. I processi di valutazione preventiva dell'impatto della regolamentazione garantiscono una migliore efficienza dell'intervento normativo, che può essere corretto in considerazione delle risultanze ottenute dall'analisi.

Come in ambito statale, anche nel contesto delle regioni l'AIR non è prevista come procedimento propedeutico all'adozione di provvedimenti normativi, ma è svolta in funzione sperimentale al fine di "testare" la validità e l'effettiva utilità di tale processo.

Nell'analisi delle esperienze significative riscontrate nelle regioni emerge come l'AIR sia stata applicata in misura maggiore per i progetti di legge di competenza della Giunta regionale, poiché intesa come utile strumento al servizio soprattutto dell'esecutivo.

Di contro, a causa dell'aggravamento in termini di organizzazione e di tempi, cui è soggetto il provvedimento in fase di approvazione cui viene applicata l'AIR, si è, altresì, constatato come tale procedimento non sia applicabile a tutti i progetti di legge di competenza della Giunta.

Salvo l'esperienza della Basilicata, che ha disciplinato con legge l'adozione dell'AIR (seppur prevedendo una congrua sperimentazione preventiva all'entrata a regime dell'istituto), nelle regioni non sono dati riscontrare provvedimenti legislativi in materia.

L'AIR, comunque, è stata sperimentalmente adottata non solo dalle Giunte regionali ma anche da alcuni Consigli, come accaduto, ad esempio, nella regione

Veneto ed in Molise. Anche in tali contesti, però, si è rilevato come un'applicazione generalizzata dell'AIR su tutti i provvedimenti normativi non sia funzionale, poiché eccessivamente gravosa per l'economia di funzionamento dell'organo assembleare.

Tale aggravamento dipende, tra l'altro, dal fatto che in questa fase sperimentale non c'è del personale espressamente dedicato a tale attività, ma il procedimento è affidato a funzionari e dipendenti in servizio presso uffici della regione che si occupano principalmente d'altro. Ideale sarebbe, dunque, poter prevedere delle apposite risorse (di mezzi e personale) da poter dedicare esclusivamente all'implementazione dell'AIR.

Altra tipologia di analisi condotta sulle esperienze regionali è stata quella di rilevare eventuali norme statutarie delle regioni concernenti la fissazione di principi generali in materia di qualità normativa. In tal caso si è potuto riscontrare come nei nuovi testi degli statuti regionali (ma in buona misura anche nei "vecchi") si sia dato particolare risalto ai principi inerenti la produzione normativa che deve garantire un'adeguata omogeneità delle norme ed una funzionale conoscibilità delle stesse; in alcuni casi le disposizioni statutarie si sono spinte sino a dettare criteri di tecnica legislativa in senso stretto.

Le regioni che più si sono mostrate sensibili in tal senso sono state l'Emilia Romagna, la Toscana, la Calabria, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, la Liguria e la Puglia. In alcune di esse si è prevista, altresì, la circolazione telematica dei provvedimenti degli organi regionali al fine di garantirne una maggiore e migliore fruizione e conoscibilità da parte dei cittadini.

\*\*\*

La sessione pomeridiana del seminario, come accennato, ha avuto come oggetto la presentazione delle esperienze di AIR di alcune regioni (Piemonte, Toscana e Veneto), e la relativa analisi dei diversi *case studies*.

Tale attività è stata condotta dai componenti del Gruppo "regolazione-AIR" ed in particolare da Piergiorgio Mariuzzo (amministratore delegato di G.P.S.C. S.r.l., già consigliere parlamentare), Mario Martelli (economista, membro del nucleo di valutazione degli investimenti del Ministero della salute), Fortunato Lazzaro (magistrato di Cassazione, presidente del Tribunale di Rieti), Maria De Benedetto (professore associato di diritto amministrativo dell'economia nell'Università di Roma Tre), Nicoletta Rangone (professore associato di diritto dell'economia nel Politecnico di Milano), Giovanni Savini (dirigente nell'Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive).

Innanzitutto si è cercato di indagare per mezzo di quale atto sia stata introdotta l'AIR, in via, ovviamente, sperimentale, e quali ne siano gli Uffici o gli appositi nuclei appositamente competenti.

Per la regione Veneto, rappresentata da Pietro Vedovato (funzionario del Consiglio regionale), è stato sottolineato come l'AIR possa considerarsi, al momento, un'esperienza interna al Consiglio.

Per i rappresentanti del Piemonte (Laura Bertino, Direttore Affari istituzionali e processo di delega della Giunta regionale e Maria Rovero, Direttore della Direzione segreteria dell'Assemblea regionale) l'AIR sarebbe un processo di competenza della Giunta.

È stato, inoltre, ribadito come la scheda tecnica dell'AIR debba essere di supporto per i processi decisionali dell'organo consiliare (politico) competente all'adozione dell'atto sottoposto ad analisi. A tale riguardo, sono state evidenziate le criticità connesse alla cd. "consultazione" dei cittadini in merito ai processi di AIR: i privati interpellati, una volta vista disattesa la propria opinione dalla eventuale adozione di un atto che non consideri le proprie opinioni preventivamente espresse, potrebbe recepire negativamente tale regolazione. L'acquisizione dei pareri della cittadinanza nei processi di AIR è, infatti, assolutamente non vincolante e non deve essere intesa come una forma di partecipazione attiva dei cittadini al procedimento legislativo, che rimane di competenza esclusiva dell'organo politico (il Consiglio).

Una volta presentata la scheda tecnica di AIR all'organo competente per l'adozione dell'atto normativo, questi è libero di recepire o meno gli orientamenti in essa prospettati.

Dunque, dalla tavole rotonda è emersa confermata la concezione dell'AIR come elemento di mediazione tra tecnica e politica, che non ne fa, però, un parametro vincolante per l'atto normativo, pena il sovvertimento degli equilibri che caratterizzano il rapporto politica/amministrazione (Cfr. a riguardo il volume realizzato dal Gruppo "regolazione-AIR" della SSPA, *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*).

Approfondendo ulteriormente la tematica della partecipazione dei terzi, si è ribadito l'assunto che il coinvolgimento di cittadini e imprese nell'AIR non deve realizzare forme di concertazione e che è, comunque, fondamentale, nelle procedure di AIR, la scelta dei soggetti da coinvolgere nella consultazione che devono poter essere quanto più rappresentativi della realtà che si intende regolare.

Un'altra tematica approfondita nel corso della tavola rotonda è stata quella dell'eventuale necessità di fissare dei "parametri nazionali" che possano fungere da termini di riferimento per uniformare i processi di analisi di impatto di competenza regionale, anche utilizzando delle "forchette" con riferimenti minimi e massimi. La proposta ha dato luogo ad un acceso dibattito, nel corso del quale i i rappresentanti delle regioni presenti all'incontro hanno esternato tutto il loro scetticismo, in considerazione, soprattutto del rinnovato spirito di differenziazione che contraddistingue il nuovo Titolo V della Costituzione.

È stata, comunque, da più parti espressa l'esigenza di metodologie "condivise" tra Stato e Regioni nell'effettuazione dell'analisi preventiva degli effetti della legislazione, anche a fini di maggiore chiarezza ed attendibilità delle eventuali risultanze. Si è a tal fine anche formulata l'ipotesi di un accordo tra i diversi livelli di governo, da raggiungere ad esempio in sede di Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della l. 131/2003, che fornisca della "guide lines" valide per tutti gli enti territoriali dotati di potestà normativa.

La tavola rotonda si è conclusa con un sentito ringraziamento formulato dal dott. Martelli a tutti i partecipanti per l'interessante confronto emerso. Gli atti del convegno saranno al più presto disponibili in una prossima pubblicazione a cura della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

**Riferimenti bibliografici:** N. GRECO – a cura di –, *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, SSPA edizioni, Roma, 2003