

## Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive

*Licia Califano*

### *Sommario*

*1. Premessa metodologica – 2. Analisi della produzione normativa regionale – 3. Le politiche di semplificazione: inquadramento delle problematiche e rinvio.*

### *1. Premessa metodologica*

La *governance* della regolazione multilivello merita un'attenzione sempre più puntuale nella misura in cui i paesi dell'UE si muovono nella direzione del progressivo decentramento e trasferimento ai livelli di governo locale delle competenze legislative ed amministrative, per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini ed adeguarsi ai differenti contesti economico-sociali.

La necessità di semplificare e migliorare la qualità redazionale della legislazione ai vari livelli istituzionali ha seguito, come noto, accanto alla strada dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'indicazione della adozione di misure per la semplificazione ed il miglioramento della trasparenza e della chiarezza della normazione.

È peraltro significativo che l'Italia sia considerata un caso unico nei paesi dell'OCSE in termini di poteri devoluti in misura crescente al livello locale di governo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione; riforma costruita sull'idea della parificazione e separatezza dei livelli competenziali e, dunque, dei correlati interventi legislativi e regolamentari; della parificazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni quali elementi costitutivi della Repubblica; ed altresì sulla mancanza di un criterio di attribuzione automatica delle funzioni amministrative a ciascuno dei diversi livelli di governo. Un sistema, in questo senso, che fissa il prin-

cipio dell'attribuzione ai Comuni come principio guida, ma sempre derogabile sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ad adeguatezza.

Premesse queste, per altro verso, che evidenziano l'importanza di una corretta ricostruzione degli ambiti di intervento e delle caratteristiche formali e strutturali delle fonti normative ai diversi livelli di operatività per l'individuazione degli oneri amministrativi, oggetto specifico delle riflessioni che seguiranno, la cui produzione è spesso "a cascata" partendo dal livello comunitario fino al livello regionale e locale.

La complessità e specificità degli ordinamenti regionali va considerata tanto in relazione ai rapporti con il livello della normazione, sia comunitaria che nazionale e locale, quanto in ragione dell'intrinseca difficoltà di una chiara definizione dei rispettivi ambiti competenziali. In effetti il nuovo art. 117 Cost. per un verso si caratterizza in ragione dell'introduzione di un elemento fortemente innovativo nella direzione di una tendenziale equiordinazione fra potestà legislativa statale e regionale; al primo comma, infatti, definisce esplicitamente i limiti ed i vincoli riferiti per la prima volta tanto alla legislazione statale quanto alla potestà legislativa regionale. Sia lo Stato che le Regioni sono tenuti al rispetto della Costituzione e sono soggetti ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Per altro verso introduce una nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari fra lo Stato e le Regioni, costituzionalizzando, altresì, la potestà regolamentare degli enti locali. Un impianto che se ha il merito di spostare il limite dei principi da limite generale alla competenza legislativa regionale a limite eccezionale, muovendo dall'assunto di una competenza legislativa regionale generale, al contempo costruisce elenchi tassativi di materie (irrigiditi, peraltro, dall'assenza di clausole di flessibilità) e ripropone la stessa potestà legislativa concorrente nella versione ben nota all'esperienza del nostro regionalismo. Si consideri, non ultimo, la previsione della titolarità in capo allo Stato di competenze legislative di tipo "trasversale" capaci, cioè, di tagliare trasversalmente appunto le materie affidate alla potestà legislativa regionale.

Considerata la oggettiva complessità del quadro di riferimento la ricerca della qualità della legislazione se mirata anzitutto alla riduzione

dell'eccesso di regolazione, inteso come eccesso di intensità e di complessità del sistema normativo, deve allora seguire una declinazione che alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità persegue accanto alla riallocazione dinamica dei poteri di regolazione relativi a ciascun settore fra i diversi livelli di governo, tanto la semplificazione della stratificazione normativa esistente, quanto l'individuazione delle forme di regolazione e dei procedimenti decisionali più adeguati alla complessità della materia da regolare ed alla natura degli interessi coinvolti.

Quest'ultimo profilo richiede l'ulteriore specificazione che, una volta accertata la necessità dell'intervento normativo a livello comunitario, rileva vuoi la relazione della gerarchia tra le fonti, vuoi la corretta valutazione degli strumenti di acquisizione e valutazione delle opinioni delle categorie produttive interessate e delle informazioni tecnico-scientifiche rilevanti per la decisione politica.

Non ultimo va considerato il profilo della "conoscibilità" e della chiarezza della formazione sia sotto l'aspetto della qualità redazionale che della pubblicità degli atti giuridici in senso stretto e della c.d. *soft legislation*.

Per altro verso va osservato che a fronte della oggettiva difficoltà delle questioni proposte, il dibattito dottrinale risulta ad oggi prevalentemente orientato all'analisi del rapporto fra attribuzioni normative statali e regionali (ad oggi caratterizzate da un alto tasso di conflittualità e da un inevitabile intervento di "supplenza" della Corte costituzionale) alla luce dell'applicazione effettiva dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Notevole attenzione, peraltro, viene riservata al problema della qualità della regolazione rispetto alla forte complessità tecnica che spesso caratterizza le materie da disciplinare in relazione anche all'obiettivo della riduzione del carico normativo per gli operatori economici.

## ***2. Analisi della produzione normativa regionale***

Dopo la riforma costituzionale le leggi prodotte dalle Regioni tendono a configurarsi per la parte maggiore quali leggi "di settore" a fronte di un numero inferiore di leggi "di manutenzione" mirate ad interventi su profili specifici della normativa preesistente, senza ridisegnare l'im-

piano generale. Rileva in questo senso una attività fisiologica mirata al rinnovamento normativo.

Rimane invece costante, nella sostanza, il numero delle leggi provvedimento.

Se spostiamo la ricerca dalla tipologia legislativa al contenuto della stessa, osservando, cioè, di che cosa si occupa il legislatore regionale, il quadro e la valutazione sulla fisiologia del funzionamento cambia nel senso che la Regione tende piuttosto a caratterizzarsi come ente impegnato nel campo dei servizi e in misura più ridotta nel campo dello sviluppo economico e del territorio; pesano evidentemente su tale macro-settore: *a)* la mancata definizione dei compiti Stato/Regione; *b)* il ricorso a strumenti diversi dalle leggi, soprattutto a deliberazioni di Giunta in attuazione di decisioni assunte a seguito di procedure miste – es.: Conferenza Stato-Regioni – previste nell’ambito di schemi di intervento definiti a livello comunitario e/o nazionale; *c)* il ruolo secondario cui risultano confinate le assemblee legislative. Va da sé che occorrerebbe riflettere su quanto si sia ancora in presenza di incertezze destinate ad essere superate e quanto, invece, ci si trovi di fronte ad errori, incongruenze e carenze strutturali che producono conflittualità sui confini delle competenze e inevitabili squilibri nella produzione legislativa.

D'altra parte l'analisi degli strumenti riconducibili alla qualità della legislazione (leggi ben scritte, semplificazione, scelte statutarie, valutazione delle progettazioni legislative, ecc.) che a livello regionale hanno visto numerose iniziative e progressi sul versante della valutazione, soffrono ad oggi di un notevole ritardo in rapporto ad una sostanziale assenza di atti formali di valutazione politica da parte dei Consigli e delle Commissioni; dunque, la mancanza di atti di indirizzo, di mozioni per la eventuale modifica delle leggi sottoposte a controllo.

### *3. Le politiche di semplificazione: inquadramento delle problematiche e rinvio*

Sulla base della premessa che la norma giuridica non è neutra, ma anzi orienta la dislocazione di risorse materiali e umane, ed è quindi essa stessa parametro di efficienza o di inefficienza del sistema eco-

nomico e sociale, già la *Guida alla redazione dei testi normativi* predisposta dalla Presidenza del Consiglio nel 2001, nella prospettiva di un recupero di efficienza nell'attività della pubblica amministrazione poneva come primario l'obiettivo della qualità e dell'essenzialità dei processi normogenetici.

Ragionamento, peraltro, che racchiude in sé il rischio di non produrre l'esito desiderato, bensì di aggiungere elementi di complicazione all'esistente. Evitare il verificarsi di una simile eventualità impone un approccio organico, una strategia regolativa costruita su una serie normativamente prevista di azioni volte a ridurre e snellire il già prodotto ed impedire il riprodursi delle medesime problematiche per il futuro.

Le strutture preposte alla qualità della legislazione si spiegano, in questa prospettiva, in stretta correlazione alle osservazioni precedenti. Nella medesima direzione, in particolare, si spiega l'*Accordo fra Stato e Autonomie territoriali* del 29 marzo 2007 in cui si conviene che il processo normativo debba essere informato ai principi di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità, e semplicità da perseguirsi attraverso gli strumenti dell'analisi tecnico-normativa, dell'impatto della regolamentazione *ex ante*, dell'analisi di fattibilità e della verifica di impatto della regolamentazione *ex post*.

Il profilo sul quale si soffermerà l'attenzione nelle pagine che seguono riguarda in particolare la valutazione della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (art. 9 Accordo); ciò peraltro in termini di realizzazione comporta la previsione di adeguate attività di formazione permanente a carattere giuridico-economico del personale impegnato sugli aspetti della qualità della legislazione.

Va inoltre osservato criticamente quanto sia rilevante, nell'approccio metodologico allo studio delle problematiche sulle politiche di semplificazione, la considerazione del rischio sempre presente di duplicazione e di sovrapposizione delle strutture a ciò preposte; ma emerge altresì con tutta evidenza, quale ulteriore elemento di riflessione, la crescente difficoltà dei rapporti intercorrenti fra Esecutivo e Legislativo che se certamente caratterizza il livello nazionale, nondimeno tocca, sia pure in misura e con modalità diverse, anche il livello regionale e locale.

Infine, ma non certo ultimo, nei rapporti fra i diversi livelli di governo pesa la corretta definizione di quanto ciascuno è costituzionalmente competente a fare, così come la sostanziale marginalità, ci sembra, che ad oggi nelle procedure che verranno di seguito descritte ha rivestito il ruolo degli enti locali.

Lo svolgimento delle problematiche cui si è fatto sintetico riferimento in queste note metodologiche introduttive è affidato, con specifico riferimento agli strumenti di misurazione e conseguente riduzione degli oneri amministrativi al saggio della dott.ssa avv. Carmen Iuvone. La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche di *better regulation* europee con le relative tabelle di comparazione sono prodotte dalla dott.ssa Francesca Ferroni.

### ***Bibliografia essenziale***

- CALIFANO L., *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Fano, ARAS Edizioni, 2010 e bibliografia ivi citata.
- CARLI M., *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2007.
- CARPANI G., *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, pp. 1014 ss.
- Il punto sulle Regioni a 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, ISSIRFA-CNR, Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", 2008.
- IUVONE C., *Il livello regionale ed il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010 e bibliografia ivi citata.
- MALAISSI B., *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione*, in *Il Governo forte*, a cura di G. DI COSIMO, Macerata, EUM, 2010, p. 151 ss.
- ZITO A., *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, p. 349 ss.