

## Comparazione regionale sulla base dell'Esame OCSE (2007) sulla Riforma della Regolazione in Italia

di Carlo Diana

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) creata nel 1961 con sede a Parigi è un'organizzazione internazionale che raggruppa 30 paesi di tutte le aree geografiche mondiali<sup>1</sup>. L'organizzazione, fornendo elaborazioni scientifiche di notevole rilievo, offre ai membri partner (ma non solo) dati essenziali ai fini della comparazione di specifiche politiche pubbliche che possano coadiuvare tanto il tentativo di risoluzione efficace di problemi di elevata rilevanza in settori strategici (crescita economica sostenibile, occupazione, innalzamento degli standard di vita, stabilità finanziaria, aiuti allo sviluppo ai PVS, commercio mondiale, politiche della regolazione) quanto l'individuazione delle risultanze di successo (*best practices*) e la loro successiva implementazione, in un quadro da sempre promosso qual è quello del coordinamento nazionale ed internazione degli strumenti di *policy*.

In tale contesto, tenuto conto del rapido processo di devoluzione dei poteri legislativi e regolamentari dagli apparati centrali di Governo agli territoriali decentrati costitutivi della Repubblica, verificatosi in Italia in conseguenza della riforma costituzionale operata con legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3, l'OCSE ha provveduto alla realizzazione di un'indagine sulla riforma della regolazione, in un assetto divenuto ormai policentrico e multilivello, pubblicando nel novembre 2007 un Rapporto, quale risultato complessivo dell'attività condotta, che venne ad essere denominato "Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo".

Tale Rapporto, articolato in tre parti, analizza l'assetto delle competenze nella nuova ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni, verificando gli strumenti di coordinamento orizzontale e verticale posti in atto nel Paese; esamina l'uso degli strumenti di regolazione e delle politiche pubbliche in quattro Regioni quali Veneto, Calabria, Campania e Toscana, prescelte in considerazione di determinati criteri (collocazione geografica; PIL pro-capite e tasso di disoccupazione; presenza/assenza del nuovo Statuto)<sup>2</sup>; propone alcune raccomandazioni specifiche per rendere sempre più efficace e coordinato lo sforzo dei diversi livelli di governo nella riforma della regolazione.

---

<sup>1</sup> Originariamente le Nazioni che siglarono il 14 Dicembre 1960 la convezione istitutiva dell'OCSE furono 20 alle quali progressivamente se ne aggiunsero altre 10 raggiungendo il numero totale di 30 quali sono le Nazioni che oggi compongono complessivamente l'OCSE: Australia, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Corea del Sud, Lussemburgo, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti. Per informazioni in merito alle date precise di adesione all'OCSE delle diverse Nazioni si consiglia di consultare: <http://www.oecd.org>

<sup>2</sup> **Veneto:** Nord; PIL pro-capite (anno 2004) nettamente superiore alla media EU 15 – tasso di disoccupazione (4% -anno 2004) nettamente inferiore rispetto alla media EU15; assenza del nuovo Statuto;

**Calabria:** Sud; PIL pro-capite (anno 2004) nettamente inferiore alla media EU 15 – tasso di disoccupazione (14,2% - anno 2004) nettamente superiore rispetto alla media EU 15; presenza del nuovo Statuto;

**Campania:** Sud; PIL pro-capite (anno 2004) nettamente inferiore alla media EU 15 – tasso di disoccupazione (15,8% - anno 2004) nettamente superiore alla media EU 15; assenza del nuovo Statuto al momento della pubblicazione del Rapporto;

**Toscana:** Centro-Nord; PIL pro-capite (anno 2004) superiore rispetto alla media EU 15 – tasso di disoccupazione (5% - anno 2004) nettamente inferiore alla media EU 15; presenza del nuovo Statuto, v. *OECD Regions at a Glance*, OECD (2007) Parigi e *OECD in figures*, OECD (2005) Parigi.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di uniformare ed inquadrare per categorie organiche e su un piano unitario le situazioni ed i relativi risultati che nel Rapporto vengono, invece, presentate differenziate per Regioni<sup>3</sup>.

### **Produzione normativa e trasparenza**

In **Veneto** la partecipazione democratica è un principio ispiratore della funzione di regolazione sancito espressamente nello Statuto (vigente è ancora quello approvato nel 1971) agli artt. 5 e 35 che prevedono il coinvolgimento tanto degli enti locali quanto dei cittadini, sia nella fase di iniziativa legislativa, data la possibilità di presentazione di progetti di legge e di regolamento accordata non solo agli enti ed ai rappresentanti istituzionali regionali ma anche agli altri enti locali ed ai cittadini elettori (5000 è il numero minimo previsto), sia nella fase istruttoria attraverso le consultazioni. Tuttavia mentre la consultazione degli enti locali, per il tramite di un apposito organismo quale la *Conferenza Regione-Autonomie locali*<sup>4</sup>, riveste carattere obbligatorio quando si discuta di progetti che interessano gli Enti locali, essa perde il carattere di cogenza in tutti gli altri casi, in cui peraltro non si ravvisa alcuna indicazione precisa in merito alla fase di attivazione, alle modalità di espletamento ed all'utilizzo degli esiti, specie per la consultazione di soggetti terzi non istituzionali. Più in generale avviene che siano le singole Commissioni consiliari, qualora ne ravvisino la necessità<sup>5</sup>, a procedere alla consultazione diretta di cittadini ed associazioni con audizioni ed incontri<sup>6</sup>.

Un elevato grado di trasparenza e fruibilità si riscontra nella comunicazione delle attività e degli interventi regionali, visto l'impiego da parte della Regione **Veneto** di tutti gli strumenti di divulgazione delle informazioni a disposizione che vanno dal Bollettino Ufficiale, ai siti internet di Giunta e Consiglio<sup>7</sup>, agli *Uffici per le Relazioni con il Pubblico*<sup>8</sup>, al *Rapporto annuale sulla legislazione regionale*. Quest'ultimo documento, curato dal 2002 dal Consiglio, contenente la raccolta dei dati quantitativi dell'attività legislativa regionale dal 1970, presenta particolare rilievo per il fatto di effettuare interventi di *drafting* formale sui contenuti degli atti oggetto di comunicazione, adottando in merito le disposizioni del Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale.

In Regione, in aggiunta, l'attenzione riposta all'applicazione delle regole di tecnica legislativa, non si limita solo a questo aspetto ma interessa tutta la fase di produzione della regolamentazione data la sistematica applicazione del Manuale succitato sia da parte dell'Ufficio Legislativo del Consiglio che dalla Direzione Affari Legislativi della Giunta, avendo rappresentato anche la base per la formazione del personale organico. Pur tuttavia

---

<sup>3</sup> Ci si concentrerà su: a) **Produzione normativa e trasparenza** (strumenti di regolazione; trasparenza delle procedure; consultazione pubblica; comunicazione); b) **Applicazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione a livello regionale**; c) **Aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale**; d) **Semplificazione amministrativa ed amministrazione elettronica regionale e locale**.

<sup>4</sup> La Conferenza Regione-Autonomie locali del Veneto è stata istituita con l.r. 20/1997.

<sup>5</sup> In questo quadro come parametro di riferimento vengono impiegate le disposizioni di cui all'art. 36 Statuto e quelle di cui all'art. 15 *quater* del Regolamento del Consiglio del 1987.

<sup>6</sup> Nel corso della VII legislatura il numero di audizioni, incontri e consultazioni con enti pubblici e forze sociali è stato pari a 5479, v. *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005, parte IV, p. 50.

<sup>7</sup> Particolarmente lodevole è stata l'iniziativa rivolta agli utenti che ha portato alla pubblicazione nei siti del Consiglio e della Giunta dei testi storici di leggi e regolamenti regionali affiancati a quelli vigenti.

<sup>8</sup> Gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) sono stati previsti dalla legge statale 150/2000 ma in Veneto risultavano già operativi sin dal 1988 nei sette capoluoghi di provincia.

ciò non ha evitato che una vasta parte di normative di settore fossero gravate sia da errori di *drafting* formale<sup>9</sup> che da errori di *drafting* sostanziale<sup>10</sup>, divenute addirittura oggetto di contenzioso amministrativo dinanzi al TAR.

In merito al processo di regolazione si sottolinea una prassi costante qual è quella della scelta nelle sedi istituzionali, quando esperibile, di strumenti di disciplina amministrativa di competenza della Giunta in luogo del ricorso a leggi o regolamenti regionali, preferiti non tanto in conseguenza di una valutazione del diverso impatto della regolazione amministrativa rispetto a quella normativa, quanto per ragioni legate a fattori temporali, specie se si pensa che nell'adozione di atti amministrativi si annulla l'utilizzo di ogni pratica ostruzionistica (in ipotesi in cui ogni consigliere regionale non ha vincoli alla presentazione di un numero illimitato di emendamenti) pur scontando il fatto della limitazione della trasparenza nell'assunzione delle decisioni in ragione dello svolgimento a porte chiuse dei lavori di Giunta.

Anche in **Calabria** è lo Statuto a sancire la partecipazione democratica quale principio ispiratore delle politiche di regolazione (art. 2, co. 2, lett. m), Statuto), all'interno del quale si evince, altresì, come l'iniziativa legislativa non sia appannaggio esclusivo dei rappresentanti regionali ma si estenda anche agli enti locali ed ai cittadini-elettori (sempre 5000 è il numero minimo di elettori richiesto per la presentazione di proposte di legge e di regolamento). L'art. 4 dello Statuto stabilisce la partecipazione "dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese" alla "vita delle istituzioni regionali" ma finora, guardando all'esempio fornito dall'ambito privilegiato della produzione normativa, l'applicazione del metodo della cosiddetta "legislazione partecipata" afferente all'indizione di comitati, consulte, commissioni ed osservatori ha interessato soltanto il 10% della legislazione vigente<sup>11</sup>.

Frequentemente le Commissioni consiliari procedono, nello svolgimento dei loro lavori, alla convocazione delle categorie interessate per confronti e discussioni. Finora, tuttavia, non è stata emanata alcuna legge regionale che rendesse organico il ricorso alle procedure di consultazione degli organismi rappresentativi lasciando, pertanto, piena discrezionalità di scelta ai legislatori regionali.

La non obbligatorietà delle consultazioni e l'inesistenza di un modello predefinito possono essere considerati come principali motivi per la riscontrata carenza di partecipazione, in un contesto in cui non si è fatto mai ricorso allo strumento del referendum consultivo, in cui due sole iniziative legislative popolari sono approdate successivamente all'approvazione di una legge<sup>12</sup> ed in cui un organismo come la *Conferenza Regione-Autonomie locali* pur chiamata ad esprimersi con pareri obbligatori su un nucleo rilevante di materie (legge finanziaria; legge di bilancio o di assestamento;

---

<sup>9</sup> Sul punto si pensi alla disciplina sul commercio del 2004, v. R. Del Giudice – I. Cacciavillani (a cura di), *Commento alla legge sul commercio della regione Veneto*, allegato al Corriere del Veneto, p. 71 e ss.

<sup>10</sup> Si fa sempre riferimento alla legge sul commercio del 2004 con le particolari criticità, in questo caso, da riscontrarsi negli artt. 14 e 27. Si veda sempre R. Del Giudice – I. Cacciavillani (a cura di), *Commento alla legge sul commercio della regione Veneto*, allegato al Corriere del Veneto, p. 143 e ss.

<sup>11</sup> Dati tratti dal *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, 2005, redatto dal Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi operativo presso il Consiglio Regionale della Calabria.

<sup>12</sup> Trattasi della l.r. 20/2003 che ha portato alla "Costituzione di un'Agenzia regionale per l'occupazione stabile dei lavoratori LSU/LPU e dei disoccupati di lungo corso"; l.r. 21/2004: "Istituzione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità – Istituzione del distretto agroalimentare di qualità di Sibari".

organizzazione e disciplina delle funzioni degli enti locali; ordinamento degli enti locali; atti di programmazione) è posto in condizioni di assoluta marginalità<sup>13</sup>.

Una labile speranza è riposta sull'istituendo *Consiglio delle autonomie locali*, disciplinato dallo Statuto e la cui legge regionale istitutiva è in fase di approvazione<sup>14</sup>, il quale nelle previsioni sostituendosi al meccanismo della Conferenza dovrebbe godere di un potere di iniziativa legislativa non accordato in precedenza alla succitata Conferenza<sup>15</sup>, auspicando che in questo caso le potenzialità di tale nuova struttura, posta a raccordare stabilmente Enti locali e Regione, non vengano nuovamente neutralizzate.

Per ciò che riguarda gli elementi posti a corredo delle proposte di legge si rilevano la *Relazione descrittiva* e la *Relazione tecnico-finanziaria*, prevista però come obbligatoria solo qualora si palesino eventuali spese a carico del bilancio. In tutti gli altri casi l'attività di supporto al processo di regolazione non solo non è previsto come obbligatorio e vincolante ma sconta anche la carenza di personale e di strutture informative.

L'osservanza delle tecniche di legistica ed in particolare dei criteri definiti dal Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), almeno per quanto riguarda l'iniziativa legislativa della Giunta, risulta obbligatoria, data peraltro la previsione dell'acquisizione di un preventivo *parere tecnico-giuridico* in merito, del Settore legislativo di Giunta per tutte le proposte di legge e di regolamento. Per il Consiglio regionale l'applicazione delle tecniche di *drafting*, nelle proposte di legge, è assicurato dall'Ufficio legislativo ed è da rilevarsi, inoltre, come all'interno del "parlamento regionale" operi un apposito "*Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi*", previsto dal nuovo Statuto come struttura di supporto tecnico-politica<sup>16</sup> delle Commissioni consiliari. Anche in questo caso, come nel caso delle consultazioni summenzionate, l'intervento di detto Comitato non è né obbligatorio, né vincolante<sup>17</sup> e considerando il fatto che nel 2007 è stato chiamato in causa solo in una occasione, si comprende come venga accordata a tale organismo una scarsissima importanza. Complessivamente non deve sorprendere, dunque, il fatto che nell'analisi di normative di rilevante peso siano emersi errori grossolani tanto di *drafting* formale<sup>18</sup> quanto di *drafting* sostanziale<sup>19</sup>. Pur con tutte queste limitazioni, meritorio è stato il lavoro compiuto finora dal Comitato, approdato alla realizzazione di due "*Rapporti sulla qualità della legislazione*", in conseguenza di un'attività di studio che ha interessato tutta la legislazione regionale in un arco temporale che va dal 1971 al 2005, ed alla formulazione di due proposte di legge sulla "*Semplificazione del sistema legislativo regionale*" che se dovessero essere approvate produrrebbero l'abrogazione di 217 leggi sulle 774 attualmente in vigore, pari al 35% del totale.

---

<sup>13</sup> Si pensi al fatto che la l.r. 34/2002, istitutiva della *Conferenza Regione-Autonomie locali*, prevede che essa debba essere convocata almeno una volta ogni tre mesi qualora ne facciano richiesta 1/5 dei suoi componenti, 3 presidenti di Provincia o 3 Sindaci di Comuni capoluogo. Ad oggi però risulta che essa sia stata convocata soltanto due volte.

<sup>14</sup> In ossequio al dettato costituzionale che all'art. 123, co. 4, dispone in tal modo.

<sup>15</sup> Dispongono in tal senso gli artt. 39 e 43 dello Statuto Calabria.

<sup>16</sup> L'art. 26 dello Statuto prevede che il "Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi" sia composto da 5 consiglieri regionali e da una struttura tecnica di otto consulenti esterni all'amministrazione.

<sup>17</sup> L'art. 36 del Regolamento interno del Consiglio stabilisce che il Comitato rende pareri solo su richiesta "di almeno un terzo dei componenti delle Commissioni".

<sup>18</sup> Si pensi, solo per citare un esempio, alla l.r. 17/1999 in materia di orari di distribuzione commerciale in cui si ravvisa la mancata abrogazione espressa delle norme regionali antecedenti al D.Lgs. 114/1998.

<sup>19</sup> Esempi in tal senso alle l.r. 17/2005 di delega di funzioni amministrative sul demanio marittimo, alla legge urbanistica del 2003 ed alla legge quadro sui servizi sociali, inapplicabili per la mancanza di regolamenti e/o atti amministrativi di attuazione.

Un'accresciuta sensibilità riguardo all'importanza accordata ad una comunicazione efficiente si è percepita nell'attività del Consiglio regionale nell'ultimo periodo, data la costituzione presso la propria sede del *Dipartimento della Comunicazione* che, almeno nelle intenzioni, dovrebbe accrescere il principio della trasparenza, rendendo note e facilmente fruibili informazioni e documentazioni richieste assecondando, quindi, il dettato degli artt. 5 e 9 dello Statuto che sanciscono che la Regione si informa, in merito agli atti dell'amministrazione, degli enti e delle aziende regionali, proprio ai principi di trasparenza e pubblicità.

Non è azzardato, né pretenzioso presumere, inoltre, come nell'arco di un breve periodo di tempo le problematiche riscontrate, nel contesto dei siti internet della Regione e del Consiglio regionale, nel reperimento di tutta la regolamentazione di riferimento di una determinata materia, possano essere agevolmente superate grazie al supporto di questa nuova struttura.

Nella sede della Giunta regionale a Catanzaro operano sia *l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico* (Ufficio peraltro presente anche a Reggio Calabria presso la sede del Consiglio regionale), disciplinato con delibera di Giunta 300/2004 (anche se già attivo dal 2002), sia *l'Ufficio per le Relazioni con gli Utenti Istituzionali* (URUI) preposto a curare i rapporti con il Parlamento, il Governo centrale, la Giunta regionale, le altre Regioni, le Province ed i Comuni.

In **Campania** la partecipazione effettiva dei cittadini all'attività politica, economica e sociale viene assunta quale elemento qualificante dell'attività regionale dallo Statuto del 1971, attualmente in vigore, all'art. 3<sup>20</sup>. Quanto al dato concreto, pur prevedendosi, altresì, in altri articoli del vigente Statuto la partecipazione dei cittadini e degli Enti Locali all'attività di regolazione normativa<sup>21</sup> attraverso consultazioni operate dalla Regione<sup>22</sup>, esse non presentano alcun carattere obbligatorio né per la Giunta (anche se è frequente il ricorso da parte degli Assessori all'attivazione di incontri ed indagini negli ambiti di rispettiva competenza), né per il Consiglio, tranne il caso delle consultazioni obbligatorie di soggetti terzi quanto ai progetti di legge analizzati in sede di Commissione competente<sup>23</sup>. La consultazione degli Enti Locali viene invece prevista in un apposito organismo quale la *Conferenza Regione-Autonomie Locali*, istituita con l.r. 26/1996, pur se in prospettiva se ne prevede la sostituzione con il *Consiglio delle Autonomie Locali*, conseguenza del disposto di cui all'art. 123, co. 4, Cost.

Vagliando diverse leggi di settore è da rilevare come siano contenute in esse previsioni riguardo all'istituzione di appositi organismi di consultazione permanente, come il caso di quelli in materia di immigrazione, politiche sociali, ambiente, sanità, trasporti pubblici.

La comunicazione al pubblico degli atti e delle attività della Regione avviene tramite gli *Uffici per le Relazioni con il Pubblico* presenti sul territorio campano in 4 delle 5 province della Regione, con l'assenza ravvisatasi a Salerno.

---

<sup>20</sup> Il nuovo Statuto Regionale, già approvato in seconda deliberazione in data 20 Febbraio 2009 ma ancora non entrato in vigore, all'art. 1, co. 3, reca che "La Regione Campania garantisce la partecipazione democratica di tutti i cittadini e le cittadine, degli enti, delle associazioni, delle formazioni sociali e delle istituzioni territoriali alla determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico regionale".

<sup>21</sup> Artt. 42 e 50, Statuto.

<sup>22</sup> Art. 49 Statuto.

<sup>23</sup> Art. 55 Regolamento interno del Consiglio Regionale

Tutti i progetti di legge di regolazione generale, circolari e delibere di Giunta e Consiglio, concorsi, appalti, sentenze ed ordinanze nel vengono immessi nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania consultabile sul sito internet della Regione dal 2000, e tutti gli atti oggetto di comunicazione pubblica sono preceduti da interventi di *drafting* formale seguendo le indicazioni fornite dal manuale di tecnica legislativa dell'Osservatorio Legislativo Interregionale e dalla "Guida alla redazione dei testi normativi" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, adottata con circolare del 2001 precisandosi, comunque, che Giunta e Consiglio hanno redatto congiuntamente un proprio manuale.

Fino ad oggi, la Regione **Campania** non ha predisposto un rapporto annuale sulla legislazione, diversamente da quanto avviene in molte altre regioni, pur avendo pubblicato nel 2007 un *Rapporto sulla Legislazione Regionale* che riguarda, però, il panorama complessivo della normazione vigente.

Per ciò che riguarda la procedura per la produzione di nuova regolazione normativa, nel caso di iniziative di Giunta, per progetti di legge e di regolamento si prevede che si debba acquisire un *parere preventivo* sulla compatibilità finanziaria ed un *parere preventivo* che attenga sia alla verifica della compatibilità con la Costituzione, il diritto comunitario e la legislazione nazionale e regionale, sia alla verifica della qualità della regolazione (*drafting* formale e sostanziale) in cui tra l'altro sono contenute eventuali proposte di semplificazione dei testi e delle procedure.

Nel caso di iniziativa del Consiglio, i progetti di legge e gli schemi di regolamento sono sottoposti alla sola analisi dell'Ufficio Legislativo ivi operante, che si limita all'assistenza tecnico-giuridica e documentale delle proposte, coadiuvato di recente dai pareri che su richiesta del Presidente vengono forniti dal *Comitato tecnico-giuridico* composto da qualificati esperti.

Anche se non accennato nell'analisi delle precedenti Regioni, nel caso della Regione Campania il contenzioso costituzionale derivato dall'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta regionale, in conseguenza di un'interpretazione univoca nazionale del nuovo disposto dell'art. 121 Cost. e della nuova forma di Governo regionale adottata dopo le modifiche intervenute nel 1999, deve essere necessariamente menzionato. Ciò perché se non fosse stata per la volontà politica del Consiglio Regionale di adottare con un unico regolamento n. 3/2005 tutti gli 82 regolamenti approvati nel 2004 dalla Giunta, colpiti da sentenza di illegittimità costituzionale<sup>24</sup>, le conseguenze sul quadro normativo complessivo vigente all'epoca sarebbe stato devastante.

In **Toscana** gli artt. 3 e 4 dello Statuto sanciscono espressamente la partecipazione dei cittadini alla vita politica regionale, l'autonomia delle comunità locali, la semplicità dei rapporti tra cittadini ed istituzioni, la buona amministrazione ispirata ai criteri di trasparenza ed imparzialità, quali principi fondamentali della Regione.

L'iniziativa legislativa, secondo il disposto statutario di cui all'art. 23 è attribuita ai singoli consiglieri ed alla Giunta, mentre l'art. 74 sull'iniziativa popolare ne attribuisce l'esercizio a cinquemila elettori della regione, almeno tre consigli comunali, a ciascun consiglio provinciale, alla città metropolitana, al consiglio delle autonomie locali.

Eccelsa risulta l'efficacia dei meccanismi di consultazione e coinvolgimento attivo tanto dei singoli cittadini quanto degli altri attori istituzionali. Con l.r. 20/2007 la Regione

---

<sup>24</sup> Con le sentenze 313/2003 e 314/2003 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che affidano un potere regolamentare alla Giunta in assenza di esplicita previsione statutaria.

ha provveduto alla costituzione della *Conferenza Permanente delle Autonomie Sociali* (COPAS), individuata quale organismo deputato a raccogliere le istanze delle parti sociali da indirizzare al Consiglio, la cui attività, peraltro, è risultata molto proficua<sup>25</sup> nonostante la recente istituzione.

Al fine di implementare fattivamente il disposto statutario<sup>26</sup> è stata approvata a fine dicembre 2007 la l.r. 69/2007 con la quale è stata introdotta “l’*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*”<sup>27</sup>, organo monocratico finalizzato a rendere la promozione della partecipazione forma ordinaria di amministrazione e di governo in tutti i settori di competenza regionale<sup>28</sup>.

Sin dal 1998 è attivo il *Consiglio delle Autonomie Locali* (CAL), operante ben prima che ottenesse dignità costituzionale con la novellata previsione dell’art. 123 Cost., chiamato ad esprimere pareri obbligatori su proposte di legge e di regolamento all’esame del Consiglio regionale che riguardino materie di interesse degli Enti Locali. I pareri del CAL non sono vincolanti anche se in caso di decisioni difformi da parte del Consiglio regionale si prevede che esso debba darne adeguata motivazione. Si affianca al CAL un nuovo strumento di concertazione con le autonomie locali qual è il *Tavolo interistituzionale di concertazione*, istituito nel 2002 presso la Presidenza della Giunta Regionale.

Nel procedimento legislativo, così come descritto a livello statutario, viene accordata grande importanza alla tutela della qualità della regolazione tanto che sono molteplici i riferimenti a tale aspetto. In particolare assume un rilievo specifico l’art. 44 in cui si prevede che le proposte di legge che “non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione, siano dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio, d’intesa con l’Ufficio di Presidenza”. L’art. 57 prevede l’istituzione del *Collegio di Garanzia statutaria* con il compito di verificare la rispondenza della normativa regionale alle disposizioni dello Statuto. Il giudizio di non conformità dell’organismo comporterebbe il riesame della fonte normativa. A tutt’oggi però il Collegio non è stato ancora costituito.

Per ciò che attiene agli elementi a corredo di tutti i progetti di legge e di regolamento della Giunta si ravvisano l’ottenimento di un *Parere* sull’assenza di vizi di legittimità, conformità a Costituzione, al diritto comunitario, allo Statuto nonché la coerenza con l’ordinamento ed il rispetto dei criteri di *drafting*; una *Relazione illustrativa* che si sostanzia in un’analisi tecnico-normativa contenente la materia e l’oggetto della proposta, le esigenze giuridiche, economiche e sociali che la proposta di legge o di regolamento intende soddisfare, gli strumenti a cui la legge rinvia per la sua attuazione e l’analisi economico-finanziaria. Solo per i progetti di legge è inoltre aggiunta una *Relazione Finanziaria*.

Per i progetti di legge e di regolamento consiliari è prevista, invece, solo una *Scheda tecnica di legittimità* contenente osservazioni sulla legittimità costituzionale delle disposizioni accluse, la loro coerenza con la normativa vigente ed il rispetto delle regole di tecnica redazionale. Dal 1999 è previsto che su esplicita richiesta dei Consiglieri regionali, i Settori legislativi sono tenuti a predisporre un *Dossier-provvedimento*, contenente

---

<sup>25</sup> Tuttavia è da rilevarsi come non esistono sul sito internet ufficiale del Consiglio Regionale informazioni specifiche riguardo alle risultanze ufficiali complessive finora ottenute dalla COPAS.

<sup>26</sup> Titolo VIII, artt. 72 e 73 dello Statuto.

<sup>27</sup> v. A. Floridia, *La Democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*. Convegno annuale SIPS – Catania, 20-22 settembre 2007.

<sup>28</sup> Art. 1, co. 3, lett b) della l.r. 69/2007.

approfondimenti tecnico-giuridici sulla materia oggetto del provvedimento in esame tra cui si segnala la chiarezza normativa e rispetto delle regole di *drafting*.

In merito a quest'ultimo aspetto già più volte richiamato, si deve dire che la **Toscana** è stata la Regione guida in Italia nelle attività di promozione della qualità per la redazione dei testi normativi, risultando anche quella che ha ottenuto i risultati migliori per capacità d'applicazione delle regole di *drafting*, sia formale che sostanziale. E' dagli inizi degli anni 90 che la Regione **Toscana**, infatti, si è fatta capofila di questo settore tramite l'Osservatorio Legislativo Interregionale adottando, tanto in Giunta quanto in Consiglio, il Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" pubblicato proprio dall'OLI, arrivato nel 2007 alla sua terza edizione rivista ed aggiornata. La Giunta con decisione n. 3/2006 oltre a riapprovare il Manuale summenzionato ha anche previsto l'adozione di quello che è stato denominato "*Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo*", da utilizzare obbligatoriamente dagli uffici regionali, in cui sono stati dettagliatamente specificati i passaggi procedurali del processo legislativo.

Nel 2003 presso il Consiglio regionale si è arrivati alla costituzione di un gruppo di lavoro al fine di affrontare un'analisi improntata su due fronti quali quello di promuovere una maggiore diffusione della cultura del *drafting* e la misurazione della qualità delle leggi approvate. Al termine dei propri lavori, detto gruppo è giunto alla pubblicazione di due volumi quali la "*Guida per l'applicazione del manuale. Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" e "*l'Indice di qualità: la sperimentazione del Consiglio regionale della Toscana*".

La Regione utilizza tutti gli strumenti di comunicazione al pubblico relativamente alle attività istituzionali regionali. Si fa riferimento tanto al *Bollettino Ufficiale Regione Toscana* (BURT) quanto ai siti internet di Giunta e Consiglio in cui tra l'altro sono disponibili anche riassunti di sentenze della Corte costituzionale di interesse regionale pronunciate dal 2004 in poi. Presso la Giunta e presso il Consiglio operano gli *Uffici per le Relazioni con il Pubblico*, previsti dalla legge statale 150/2000 ma già attivi in Regione ben prima dell'entrata in vigore della legge. Il Consiglio regionale cura, altresì, il *Rapporto annuale sulla legislazione*.

### **L'applicazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione a livello regionale**

In **Veneto** tutti i progetti di legge, indipendentemente dall'autore dell'iniziativa sono generalmente supportati da una *Relazione*, che ne illustra il contenuto e le finalità e da un'*Analisi tecnico-normativa* ed una *Parte notiziale*, per il controllo della correttezza dei riferimenti normativi interni ed esterni e per il rispetto della Costituzione, configurandosi quale elemento di verifica dell'osservanza delle regole di *drafting*<sup>29</sup>. Viene prevista, altresì, una *Scheda di Analisi economico-finanziaria* che tuttavia non è assimilabile in alcun modo all'*AIR*, dato che fornisce esclusivamente informazioni relative all'atto in questione e alla verifica dell'impatto sulla sola amministrazione regolatrice senza comprendere l'analisi di opzioni alternative (quali l'eventualità del mantenimento dello *status quo*) e l'impatto sui destinatari, conseguenza del mancato impiego di strumenti di analisi economica che consentano di quantificare vantaggi e svantaggi.

---

<sup>29</sup> Su richiesta delle Commissioni consiliari, i progetti di legge si corredano anche della *Scheda per il monitoraggio* per valutare l'impatto sul decentramento amministrativo e la coerenza con le norme costituzionali di riparto delle competenze legislative.

Assume carattere facoltativo anche l'adozione di clausole di valutazione, quali fattori di valutazione *ex post* di leggi e regolamenti, inficcate peraltro, quando previste, dall'assenza di disposizioni che consentano una connessione diretta fra esiti della valutazione *ex post* ed iniziative di modifica normativa. Diverso risulta essere il caso delle leggi di spesa rispetto alle quali la l.r. 39/2001 ha stabilito l'istituzione di un Osservatorio presso la Prima Commissione consiliare avente il compito di monitorarne gli effetti diretti ed indiretti ed il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

In **Calabria** non si prevede un utilizzo sistematico di strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* ed in linea con la tendenza generale riscontrata in tutte le altre Regioni italiane non è disciplinato l'impiego di clausole valutative, non rilevandosi norme precise che impongano all'estensore di un progetto di legge o di regolamento di prevedere con quale modalità e con che tempi verranno reperite le informazioni in merito all'attuazione di una legge ed in che maniera verranno valutati gli effetti prodotti sui destinatari. Esiste, a dirla tutta, un unico meccanismo che può essere vagamente, e con molte forzature, ricondotto tra gli strumenti di valutazione *ex post* qual è il "mandato di rendicontazione" previsto come obbligatorio da alcune leggi, impiegato però soltanto sul 4% del totale delle leggi e dei regolamenti approvati dal 1971 ad oggi. Al già scarso impiego di tale strumento si aggiungono anche i limiti di una disciplina che lascia sostanzialmente liberi i soggetti incaricati della rendicontazione quanto a modalità e tempi di realizzazione.

In **Campania** non esiste alcuna regola generale che imponga di effettuare analisi *ex ante* ed *ex post*. L'AIR non è previsto né nello Statuto vigente, né in quello approvato in seconda lettura il 20 febbraio 2009 e sul punto esistono solo alcune esperienze di sperimentazione promosse nel 2002-2003 e nel 2006-2007 dal FORMEZ che, purtroppo, non hanno condotto all'introduzione stabile della metodologia.

Lo strumento delle clausole valutative non viene utilizzato con sistematicità anche se lo Statuto richiede al regolatore, nel contesto dell'atto in corso di adozione, di introdurre uno specifico articolo attraverso il quale vengano dedotte modalità e tempi di attuazione della normativa nonché la valutazione degli effetti sui destinatari. E' lasciata alla libera scelta del legislatore l'individuazione dei criteri per la strutturazione delle summenzionate clausole le quali, anche se è ben risaputo che la loro efficacia dipende dal grado di precisione e di approfondimento d'analisi richiesta<sup>30</sup>, non hanno trovato mai una valida organizzazione se non in un'unica occasione qual è il caso della l.r. 2/2004 relativa al reddito di cittadinanza, introdotto in via sperimentale per fronteggiare le crescenti sacche di povertà regionali.

In **Toscana** l'analisi d'impatto della regolamentazione *ex ante* ed *ex post* non è prevista come obbligatoria, né è contemplata dallo Statuto vigente o da leggi speciali. La Regione, però, nel corso della scorsa legislatura si è impegnata in una serie di sperimentazioni, come nel caso del progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica"<sup>31</sup>, l'esito delle quali ha condotto alla redazione del "Manuale di pratiche AIR", che dal momento del suo lancio è rivisto ed aggiornato annualmente. Nel corso del 2005 la Regione ha portato a termine un progetto di fattibilità per l'introduzione a regime

---

<sup>30</sup> In merito v. Osservatorio Legislativo Interregionale - Gruppo di lavoro per la Fattibilità e l'Implementazione delle leggi, *Clausole valutative: un nuovo modo di rendicontare sull'attuazione e sui risultati delle politiche regionali*, 2006.

<sup>31</sup> Il progetto è stato lanciato con delibera di Giunta n. 1365 del 17/12/2001.

dell'AIR, che comprende la creazione di un sistema informativo di supporto ed il rafforzamento dei processi per le consultazioni. Nel 2006 la Giunta ha individuato con delibera n. 2/2006 i criteri di esclusione/inclusione degli interventi regolativi da sottoporre all'AIR, nonché le modalità di valutazione economica.

Per quanto attiene alle clausole valutative nonostante le previsioni di cui all'art. 45, co. 2<sup>32</sup>, dello Statuto, esse non sono sistematicamente impiegate ed anche per tale motivazione, quando adottate, non sono risultate sempre efficaci<sup>33</sup>.

A livello consiliare, inoltre, viene prevista un'analisi di fattibilità e dei possibili effetti economici, sociali e finanziari dei progetti di legge che confluisce nella *Scheda preliminare di fattibilità* nella quale, in aggiunta, si correla la valutazione della normativa vigente.

### **Aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale**

In **Veneto** pur essendo stata esplicitata chiaramente la volontà politica di procedere alla riduzione quantitativa ed al miglioramento qualitativo delle leggi attraverso l'utilizzo di strumenti quali i *Testi Unici* e le *leggi di riordino* finora essi non sono divenuti elementi ordinari di semplificazione risultando impiegati soltanto in situazioni isolate<sup>34</sup>. Gli interventi ripetuti di sistematizzazione e semplificazione dell'assetto normativo sono stati e vengono, infatti, effettuati tramite i *collegati alla legge finanziaria*, strumenti impropri perché operanti in violazione delle precise previsioni del D.Lgs. 76/2000 - TUEL che impedisce di inserire nelle leggi finanziarie regionali norme a carattere ordinamentale e/o organizzatorie.

Nel corso della VII legislatura è stata disposta l'abrogazione di 1133 leggi da operarsi con 52 interventi legislativi sul totale di 1842 leggi adottate dal 1970, per cui a regime dovrebbero rimanerne in vigore 709<sup>35</sup>. Tuttavia, proprio il carattere poco puntuale di alcune previsioni di abrogazione, differite ad imprecisate scadenze future, fa paventare il rischio che la certezza del diritto e la conoscibilità della normativa vigente possano essere seriamente inficiate. Sempre in rapporto alla medesima legislatura è da evidenziare il comportamento contraddittorio del legislatore regionale che se da una parte ha optato per la riduzione sensibile del numero di leggi approvate, dall'altra ha provocato un aumento ponderale degli articoli di cui queste si compongono.

In **Calabria** l'art. 156 della l.r. 34/2002 prevede i *Testi Unici* quali strumenti di riordino regolamentare. Contrariamente però per operare in tale direzione la Regione si è

---

<sup>32</sup> L'art. 45, co. 2, Statuto prevede che la legge sulla normazione disciplini l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

<sup>33</sup> Esempi di inserimento di clausole valutative in leggi di settore riguardano la l.r. 18/2002 - *Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana*; l.r. 45/2003 - *Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli ed agroalimentari di qualità*; l.r. 19/2004 - *Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento della distribuzione dei carburanti*; l.r. 7/2005 - *Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne*.

<sup>34</sup> v. *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005, in cui nella premessa si citano solo due interventi ossia: l.r. 33/2002 - *Testo Unico innovativo in materia di turismo*; l.r. 3/2004 di riordino, abrogativa di 249 leggi regionali.

<sup>35</sup> v. *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005, parte IV, p. 56.

avvalsa a più riprese di *collegati alle leggi finanziarie* e di *leggi-provvedimento* instaurando in tal senso quasi una prassi.

Anche per la carenza storica di personale organico, la Regione **Calabria** lamenta la mancanza di un sistema annuale di monitoraggio sulla produzione normativa per la raccolta di dati quantitativi e qualitativi.

Dall'alacre lavoro compiuto dal "*Comitato per la Qualità e Fattibilità delle Leggi*" si rileva, comunque, che attualmente in vigore risultano 774 leggi, di cui parte gravate da difetti di *drafting* per il frequente ricorso al sistema delle abrogazioni implicite e l'abrogazione di articoli o parti di articoli non più in vigore<sup>36</sup>. Il Comitato nel corso del 2007 ha formulato due proposte di legge sulla "*Semplificazione del sistema legislativo regionale*" che se dovessero essere approvate produrrebbero l'abrogazione di 217 leggi non più rispondenti alle attuali esigenze economiche e sociali della Regione.

In **Campania** dal 1998 al 2005 sono state adottate 11 leggi di riordino su un totale di 168 leggi approvate, il numero più basso di leggi approvate tra le Regioni a Statuto ordinario. Questo dato di per sé non può condurre a valutazioni positive *tout court* in assenza di attività di monitoraggio qualitativo che consenta una lettura sostanziale delle stesse. La semplificazione procedimentale ed amministrativa era stata sempre operata solo per fronteggiare situazioni straordinarie mentre con la l.r. 21/2005, con la quale peraltro si è effettuata l'abrogazione di 100 leggi regionali in una pluralità di materie, è stato previsto l'impiego di appositi strumenti per il soddisfacimento di esigenze legate alla semplificazione ed all'aggiornamento della regolazione regionale.

In **Toscana**, in materia di riordino e qualità della regolazione, il nuovo Statuto all'art. 44 prevede espressamente che la Regione si impegni a tutelare la certezza del diritto, promuovendo l'adozione di Testi unici legislativi e regolamentari per settori organici, dando dignità statutaria ad una prassi già in voga da diversi anni quale quella di provvedere alla semplificazione normativa tramite leggi di abrogazione, di riordino ed appunto testi unici innovativi.

Nel corso della legislatura 2000-2005 sono state approvate 14 leggi di riordino<sup>37</sup>, 3 Testi unici<sup>38</sup> legislativi e 2 Testi unici regolamentari<sup>39</sup>. Suggerimenti di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione sono forniti dal "*Rapporto annuale sullo stato della legislazione*", compiuto dal 2001 dal Consiglio regionale nel contesto di un complessivo monitoraggio annuale sulla legislazione regionale.

Si assiste in Regione ad un progressivo e costante decremento della produzione normativa da non legarsi a particolari difficoltà del legislatore regionale ma al sempre più frequente ricorso alle leggi di riordino settoriali ed intersettoriali, molto più proficua e

---

<sup>36</sup> v. *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 35 e ss., e *Secondo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, Comitato per la Qualità e Fattibilità delle Leggi, p. 31-32, in cui si cita il caso dell'art. 7 della l.r. 2/2005 in materia sanitaria.

<sup>37</sup> Quelle con contenuto più generale hanno riguardato il settore della contabilità (l.r. 36/2001); il Governo del territorio (l.r. 1/2005); i tributi di competenza regionale (l.r. 31/2005); l'energia (l.r. 39/2005).

<sup>38</sup> Testo Unico in materia di turismo (l.r. 42/2000); Testo Unico in materia di educazione, istruzione, formazione professionale e lavoro (l.r. 32/2002); Testo Unico in materia di commercio (l.r. 28/2005).

<sup>39</sup> Testo Unico in materia di gestione faunistico-venatoria (D.P.G.R. 7 agosto 2002, n. 34/R); Regolamento di esecuzione della l.r. 32/2002 (D.P.G.R. 8 agosto 2003, n.47/R).

responsabile come condotta rispetto alla moltitudine di leggi approvate, a volte schizofrenicamente, in altri ordinamenti regionali per disciplinare una medesima materia<sup>40</sup>.

### **La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica**

In **Veneto** non si sono adottate norme orizzontali di semplificazione amministrativa come invece è avvenuto a livello statale ed in alcune regioni con la legge annuale di semplificazione amministrativa. Il processo regionale di semplificazione è rimesso, pertanto, alla scelta di una delle diverse opzioni delineate dalla disciplina del procedimento amministrativo che lasciano alle singole leggi regionali di settore la possibilità di introdurre strumenti di semplificazione quali il silenzio-assenso, la dichiarazione di inizio attività, l'autocertificazione, la Conferenza dei servizi e gli accordi di programma, fermo restando il limite dell'art. 53 dello Statuto, antitetico rispetto alla normativa nazionale, in base al quale per le ipotesi in cui non esistano apposite discipline di settore "il silenzio dell'amministrazione ha valore di rigetto dell'istanza".

Dal vaglio delle leggi regionali del **Veneto** si coglie, comunque, come i summenzionati strumenti di semplificazione siano piuttosto diffusi anche se la loro efficacia potrebbe meglio esser compresa se si effettuasse ordinariamente una valutazione di impatto della regolamentazione che consenta di quantificare vantaggi e svantaggi per i destinatari, la pubblica amministrazione e la collettività.

In riferimento ad altri elementi di supporto per le attività di semplificazione, si rileva come essi siano stati introdotti in **Veneto** solo dopo che una normativa statale ne avesse già imposto alle Regioni l'adozione. Trattasi dello *Sportello Unico delle Attività Produttive*<sup>41</sup>, previsto dal D. Lgs. 112/1998 quale organismo, attivo a livello comunale, che interfacciasse con le imprese procedendo con un'unica operazione al rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie e dello *Sportello Unico Regionale per l'Internazionalizzazione delle Imprese* (SPRINT), previsto dal D. Lgs. 143/1998, istituito in Regione nel 2003. Da evidenziare è la lacunosa attivazione ed operatività degli *Sportelli Unici delle Attività produttive* attuali, essendone stati istituiti solo 331 su 581 Comuni presenti in **Veneto**, di cui ne risultano operativi solo 152, pari al 26,2%.

Quanto alla promozione ed all'utilizzo di forme di *e-government* si rileva come con la l.r. 54/1998 "*Iniziativa a sostegno dell'informatizzazione degli enti locali*", abbia avuto inizio l'assegnazione dei contributi agli enti locali per l'acquisto di attrezzature informatiche e/o per l'adeguamento di quelle esistenti da parte della Regione mentre nel 2002 è stato approvato un apposito "*Piano di Sviluppo Informatico e Telematico della Regione Veneto*" quale quadro strategico per la realizzazione di un'infrastruttura telematica volta a sviluppare tutte le iniziative di *e-government* tra gli enti e le istituzioni venete.

In **Calabria** nel 2001 si è adottata la l.r. 19/2001 sul procedimento amministrativo, informata ai principi sanciti a livello nazionale dalla legge 241/1990, in cui si rinvia ad una

---

<sup>40</sup> Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II.

<sup>41</sup> La concezione riduttiva del ruolo degli *Sportelli Unici delle Attività produttive* a livello regionale, congruente al portato della sentenza della Corte Cost. 376/2002, è stato sottolineato da F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in L. Torchia, F. Bassanini, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli, Firenze 2005, p. 152 e ss.

serie di regolamenti successivi l'individuazione dei procedimenti di semplificazione, per la riduzione degli oneri burocratici per l'amministrazione e per i cittadini che, tuttavia, non sono stati ancora adottati. In Regione sono presenti 318 *Sportelli Unici per le Attività Produttive*, di cui però ne risultano operativi solo 123 per una percentuale pari al 30,1% del totale dei 409 Comuni calabresi, che scontano purtroppo nell'erogazione dei servizi una scarsità di supporti informatici. Seppur la situazione regionale non sia dissimile dal dato medio nazionale<sup>42</sup>, l'inefficienza complessiva rimane comunque inescusabile, specie se si considerano gli ingenti finanziamenti comunitari provenienti dai Fondi strutturali UE (in particolare dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR) piovuti in Calabria dal 2000 a cui si sono aggiunti gli interventi finanziari nazionali in attuazione del “*Piano Nazionale di e-government*” correlati alle misure di cui ai Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Attualmente, invece, la Regione non ha attivato lo *Sportello Unico Regionale per l'Internazionalizzazione delle Imprese* (SPRINT).

In **Campania** con l'approvazione della summenzionata l.r. 21/2005 si è arrivati all'introduzione in Regione di un sistema di riordino normativo, assimilabile alla Legge annuale di Semplificazione amministrativa, basato sulla richiesta alla Giunta di presentazione entro il 31 marzo di ogni anno di uno o più disegni di legge di riordino che consentano di attivare i poteri fondamentali per la riforma della regolamentazione. Tale legge è il frutto dell'attività di un *Gruppo di lavoro* costituito nel 2004, con delibera di Giunta, i cui studi hanno interessato per larga parte la disciplina dei procedimenti di spesa relativamente ai fondi regionali, statali ed europei al fine di individuarne le norme non più applicabili ed i settori che presentassero esigenze di riordino.

In **Campania** si sono istituiti gli *Sportelli Unici per le Attività Produttive* (SUAP) per un totale di 419 Sportelli presenti su 551 Comuni di cui, però, ne risultano attivi solo 237, pari al 43% dei Comuni campani. Per la regolazione regionale relativa al Governo del territorio è stata sancita a livello municipale l'istituzione degli *Sportelli comunali urbanistici*<sup>43</sup> deputati al rilascio in un unico atto di tutti i titoli edilizi richiesti.

E' stato attivato anche lo *Sportello Regionale per l'Internazionalizzazione delle Imprese* (SPRINT) coadiuvato nell'azione di comunicazione ed informazione per le imprese su finanziamenti, fiere e mercati da 5 *Sportelli provinciali* dislocati nelle 5 province della regione (Napoli, Salerno, Avellino, Benevento, Caserta). E' presente altresì in Regione *EuroSportello*, uno dei 257 centri di informazione finanziati direttamente dall'UE per fornire formazione specialistica e supporto per la realizzazione di attività promozionali per le piccole e medie imprese.

Infine in tema di amministrazione elettronica, la Regione **Campania** per promuovere la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nominando un apposito Comitato tecnico, ha elaborato un “*Piano strategico per la Società dell'Informazione*” siglando, inoltre, con il Governo nazionale un Accordo di programma quadro in materia di *e-government* che ha permesso di incamerare uno stanziamento di 158 milioni di euro.

In **Toscana** si sono approvate diverse leggi in materia di semplificazione amministrativa quali ad esempio la l.r. 43/2003, di modifica della l.r. 52/1999, che ha istituito la denuncia di inizio attività e gli istituti di autocertificazione in materia di attività

---

<sup>42</sup> v. Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, *Quarto rapporto sull'innovazione nella Regione Calabria*, 2006, p. 84.

<sup>43</sup> Art. 42 della l.r. 16/2004.

edilizia. La l.r. 42/2000 – Testo Unico in materia di turismo, ha introdotto lo *Sportello Unico delle Attività Produttive* (SUAP) anche se ad oggi su 287 Comuni presenti in Regione, sono stati creati 218 Sportelli Unici, di cui ne risultano operativi solo 136, pari al 47,4%. Da menzionare è anche un altro provvedimento importante quale la l.r. 28/2005 meglio noto come “*Codice del Commercio*”.

Presso la Giunta Regionale svolge mansioni di progettazione e gestione complessiva degli interventi di semplificazione un apposito Ufficio responsabile, mentre per quanto attiene alla promozione ed utilizzo degli strumenti di *e-government* la Regione ha approvato la l.r. 1/2004<sup>44</sup> che disciplina la *Rete Telematica Regionale Toscana* (RTRT)<sup>45</sup>, attraverso forme di coordinamento pubblico-privato, seguendo il “*Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale*” di durata triennale, attuato su base annuale.

## CONCLUSIONI

L’OCSE sin dal 2005, con la pubblicazione del Report “*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*”, rivolgendosi principalmente ai Paesi in cui le responsabilità di regolazione sono ripartite tra organi ed istituzioni centrali ed organi ed istituzioni regionali e locali, consiglia ai legislatori di “incoraggiare una migliore regolazione a tutti i livelli di governo, di migliorare il coordinamento ed evitare la sovrapposizione di responsabilità tra le autorità ed i diversi livelli di governo<sup>46</sup>”, al fine di evitare che una regolazione di alta qualità ad un dato livello possa essere compromessa da carenze politiche di regolazione e di attuazione ad altri livelli. In tale contesto dall’analisi compiuta dall’OCSE nel 2007 sulla situazione italiana, in cui si è cercato sul finire degli anni 90 di intensificare il processo di devoluzione dei poteri e delle competenze verso gli organismi decentrati costitutivi della Repubblica, sembra emergere proprio come il successo del processo di decentramento posto in essere dipenda sia dalla necessità di sviluppare nuove forme di coordinamento, sia dall’assegnazione di chiare responsabilità ai diversi attori istituzionali. In Italia, infatti, i meccanismi di coordinamento, fondamentali nel regolare i rapporti tra livello nazionale, regionale e locale, rappresentati dal “sistema delle Conferenze” consistente nella presenza di tre entità quali: la Conferenza Stato-Regioni; la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali; la Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali, proprio per la riscontrata necessità di provvedere ad una razionalizzazione e sistematizzazione dell’impianto complessivo dovrebbero subire una ristrutturazione e la volontà politica emersa in sede di confronto sarebbe quella di procedere ad unificare le tre Conferenze in un’unica istituzione.

A livello locale, in alcuni casi, l’assenza dei nuovi Statuti, da approvare in conseguenza delle modifiche costituzionali, ha comportato una complessa interpretazione dei ruoli e delle competenze della Giunta e del Consiglio, in altri casi invece pur in presenza dei nuovi Statuti non sempre è stata definita chiaramente detta ripartizione delle responsabilità, dovendo la Corte Costituzionale intervenire in più circostanze per contribuire a stabilire un certo grado di certezza giuridica<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> L.r. 1/2004 – “*Promozione dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale, Disciplina della Rete Telematica Regionale Toscana*”.

<sup>45</sup> Art. 7, l.r. 1/2004.

<sup>46</sup> OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Parigi, p.5.

<sup>47</sup> v. sent. Corte Cost. n. 313/2003, 314/2003, 324/2003.

Per garantire parimenti una regolazione di alta qualità è stato riconosciuto come imprescindibile un intervento su due fronti. Da una parte si dovrebbe cercare di accrescere la sensibilità dei leader politici riguardo la fondamentale di una eccellente attività di normazione, facendo in modo che essi possano promuoverla a tutti i livelli di governo; dall'altra bisognerebbe comunque procedere all'utilizzo sistematico dell'analisi d'impatto della regolamentazione, degli strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* e di quelli atti a rendere funzionale e sempre più praticabile la semplificazione amministrativa e normativa.

## BIBLIOGRAFIA

- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in TORCHIA L., BASSANINI F., *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Firenze, 2005.
- BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE CAMPANIA, *Testo dello Statuto della Regione Campania approvato in seconda deliberazione a norma dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione*, Napoli 26 Febbraio 2009.
- CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*.
- CENTRO NAZIONALE PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Quarto rapporto sull'innovazione nella Regione Calabria*, 2006.
- DEL GIUDICE R. – CACCIAVILLANI I. (a cura di), *Commento alla legge sul commercio della regione Veneto*, allegato al Corriere del Veneto, 2004.
- FLORIDIA A., *La Democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*. Convegno annuale SIPS – Catania, 20-22 settembre 2007.
- OCSE, *Assicurare la Qualità della Regolazione a tutti i livelli di governo*, Parigi, 2007.
- OCSE, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Parigi, 2005.
- OCSE, *Ocse in figures*, Parigi, 2007.
- OCSE, *Regions at a glance*, Parigi, 2007.
- OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE – GRUPPO DI LAVORO PER LA FATTIBILITÀ E L'IMPLEMENTAZIONE DELLE LEGGI, *Clausole valutative: un nuovo modo di rendicontare sull'attuazione e sui risultati delle politiche regionali*, 2006.
- REGIONE CALABRIA – COMITATO PER LA QUALITÀ E FATTIBILITÀ DELLE LEGGI, *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*.
- REGIONE CALABRIA - COMITATO PER LA QUALITÀ E FATTIBILITÀ DELLE LEGGI, *Secondo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*.
- REGIONE CALABRIA, *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005.
- REGIONE VENETO, *Rapporto annuale del Consiglio della Regione Veneto sulla Legislazione*, 2005.