

Esame OCSE sulla Riforma della Regolazione

ITALIA

ASSICURARE LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE
A TUTTI I LIVELLI DI GOVERNO



Esame OCSE sulla Riforma della Regolazione

ITALIA

**ASSICURARE LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE
A TUTTI I LIVELLI DI GOVERNO**

La versione originale è pubblicata dall'OCSE in inglese e in francese con i titoli:
titolo Inglese: *OECD Reviews of Regulatory Reform Italy: Ensuring Regulatory Quality across Levels of Government*;
titolo Francese: *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Italie: Veiller à la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration*.

© 2007 OCSE

Tutti i diritti riservati.

© 2007 (Dipartimento della Funzione Pubblica - Formez) per l'edizione italiana.
Pubblicata con il consenso dell'OCSE, Parigi.

Tradotto dall'OCSE dalla versione originale in inglese.

RINGRAZIAMENTI

Gli Esami - Paese sulla riforma della regolazione sono coordinati dalla Direzione per la Governance Pubblica e lo Sviluppo Territoriale. Il Rapporto è stato elaborato dalla Divisione della politica della regolazione, sotto la responsabilità di Josef Konvitz.

L'OCSE desidera ringraziare il Dipartimento della Funzione Pubblica che ha avviato il presente progetto pilota e l'Esame sulla governance della regolazione multilivello.

Il Rapporto intitolato "Assicurare la Qualità della Regolazione a tutti i livelli di governo" riflette i contributi di tutti coloro che hanno partecipato all'elaborazione in Italia, in particolare il Dipartimento della Funzione Pubblica, il FORMEZ, il Dipartimento per gli Affari Regionali e l'Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione a livello nazionale nonché i partecipanti delle Regioni Campania, Calabria, Toscana e Veneto.

Il FORMEZ ha fornito supporto nei rapporti con le Regioni e nell'organizzazione dei seminari e delle missioni regionali.

L'insieme del Rapporto è stato anche esaminato dal gruppo di lavoro sulla gestione e sulla riforma della regolazione del Comitato sulla Governance Pubblica dell'OCSE.

Delia Rodrigo, Administrator, ha predisposto le parti generali del Rapporto. Stéphane Jacobzone, Principal Administrator, ha supervisionato il Rapporto. I capitoli regionali sulla Calabria, Campania e Veneto sono stati curati dalla Professoressa Nicoletta Rangone, Politecnico di Milano e il capitolo sulla Toscana da Elisabetta D'Agostino, consulente. La documentazione è stata predisposta da Jennifer Stein.

INDICE

PREFAZIONE	9
NOTA DI SINTESI	11
PARTE I. GOVERNANCE DELLA REGOLAZIONE MULTILIVELLO IN ITALIA	13
Condivisione delle competenze di regolazione tra i diversi livelli di governo	13
Assetto amministrativo e legislativo della politica di regolazione	13
Programmi a favore delle Regioni e dei governi locali	19
Conseguenze per il bilancio pubblico	23
Politica e gestione della regolazione	24
Politica della regolazione: contenuto e obiettivi principali	24
L'impatto della politica di regolazione nazionale sulle Regioni e sui livelli locali di Governo	27
Coordinamento orizzontale e verticale della regolazione	31
Meccanismi di coordinamento fra livelli nazionali, regionali e locali	31
La dimensione sovranazionale: l'impatto dell'Unione Europea sulla regolazione regionale e locale	35
APPENDICE I.1 - Il potere legislativo statale e regionale in Italia	37
PARTE II. LA CAPACITÀ DI PRODURRE UNA REGOLAZIONE DI ALTA QUALITÀ NELLE REGIONI ITALIANE	39
Capitolo 1. Veneto	43
L'uso di strumenti di regolamentazione	43
La trasparenza regolamentare	43
Conformità, attuazione e ricorsi	48
L'applicazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione a livello regionale	51
La scelta di strumenti di policy: regolazione e strumenti alternativi	52
L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale	53
Aggiornamento e revisione della regolazione	53
La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale	54
Analisi di settore: il commercio al dettaglio	57
Struttura di base e regolazione del settore in un ambito multilivello	57
Evoluzione della normativa regionale	60
Capitolo 2. Calabria	67
L'uso di strumenti di regolamentazione	67
La trasparenza regolamentare	67
Conformità, attuazione e ricorsi	73
L'applicazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione a livello regionale	75
L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale	76

Aggiornamento e revisione della regolazione	76
La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale	77
Analisi di settore: il commercio al dettaglio	79
Evoluzione della normativa regionale	79
Orari di apertura	86
Impatto della regolazione regionale sulle diverse forme di distribuzione	86
Capitolo 3. Campania	89
L'uso di strumenti di regolamentazione	89
La trasparenza regolamentare	89
Conformità, attuazione e ricorsi	93
L'applicazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione a livello regionale	96
L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale	97
Aggiornamento e revisione della regolazione	97
La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale	97
Analisi di settore: i trasporti pubblici locali	100
La struttura di base del settore e la sua regolazione in un contesto multilivello	100
Evoluzione della normativa regionale	104
Capitolo 4. Toscana	113
L'uso di strumenti di regolamentazione	114
La trasparenza regolamentare	114
Conformità, attuazione e ricorsi	122
L'applicazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione a livello regionale	124
L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale	126
Aggiornamento e revisione della regolazione	126
La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale	128
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	131
Governance multilivello della regolazione: questioni essenziali per l'Italia	131
Responsabilità e ruoli chiari per ogni attore nel processo di regolazione	132
Responsabilità a diversi livelli di governo	133
Aumentare la trasparenza nel processo di regolazione	134
Coordinamento fra i diversi livelli di governo	135
Promuovere una politica e degli strumenti di regolazione efficienti a livello regionale	137
Conclusione e opzioni di politica da considerare	145
Esame generale	145
Opzioni da esaminare	147

PREFAZIONE

La governance della regolazione multilivello merita un'attenzione sempre maggiore nella misura in cui i Paesi trasferiscono le loro politiche di regolazione a un livello locale, per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini e adeguarsi ai differenti contesti. Nel corso degli ultimi venti anni, le aspirazioni ad una maggiore democrazia ed efficienza hanno alimentato il diffondersi del regionalismo nei Paesi OCSE. Tale tendenza è condivisa da Paesi con diverse strutture istituzionali e costituzionali e con diversi valori politici e sociali. Si sono diffuse espressioni come *“dall’alto verso il basso e dal basso verso l’alto, competitività regionale, coerenza della regolazione e cooperazione transfrontaliera”*, che indicano come le tematiche della governance multilivello siano necessarie per vincere la sfida di rafforzare la fiducia nel governo, ispirandosi ai principi di responsabilità, di trasparenza e di leadership e migliorando l’assetto dei servizi pubblici. Tale impulso dovrebbe facilitare la crescita e la prosperità, aumentare gli standard di vita e le possibilità di scelta attraverso le dinamiche della concorrenza e del mercato.

Assicurare la qualità della regolazione, ossia riformare le politiche di regolazione per far sì che contribuiscano pienamente alla realizzazione degli obiettivi delle politiche pubbliche nel loro complesso, senza creare inutili ostacoli alla concorrenza, all’innovazione e alla crescita, è una priorità politica. Il quadro economico e istituzionale diventa sempre più complesso e sia gli attori economici che i cittadini diventano sempre più esigenti sulla qualità dei servizi pubblici. La globalizzazione e l’interdipendenza economica hanno incrementato la necessità di regolazione, come strumento di definizione degli assetti del mercato, sottoponendo i decisori a sfide crescenti, sia a livello nazionale che a livello locale. Ciò ha contribuito allo sviluppo di nuovi meccanismi, più elaborati e più partecipativi di governance della regolazione.

In tale ambito, la dimensione multilivello esige una speciale attenzione. I sistemi di regolazione si articolano in complessi livelli che riguardano i livelli di governo subnazionale, nazionale e internazionale, in particolare in un Paese come l’Italia, uno dei membri fondatori dell’Unione Europea. La dimensione regionale è divenuta sempre più importante in un contesto europeo. I sistemi di regolazione complessi e pluristratificati sono da molto tempo sotto osservazione per gli effetti che possono produrre sull’efficienza delle economie nazionali e sull’efficacia dell’azione dei Governi. Una regolazione di qualità, attuata da un dato livello di governo, può essere compromessa o avere effetti non desiderati a causa di politiche e prassi di regolazione non coerenti, attuate da altri livelli di governo. Di contro, il coordinamento può ampiamente contribuire all’espansione dei benefici delle riforme.

Gli Esami (Reviews) dell'OCSE condotti per diversi Paesi hanno messo in evidenza il contributo dei diversi livelli di governo agli sforzi di riforma della regolazione. Tuttavia, sono pochi gli studi disponibili che esaminano quanto le riforme dell'assetto della regolazione nazionale abbiano tenuto conto della dimensione locale. Il successo delle riforme dipenderà in parte dalla capacità dei leader politici di promuovere una regolazione di alta qualità a ogni livello di governo e di migliorare l'efficienza globale con l'applicazione di adeguati strumenti di coordinamento.

Il Rapporto "Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo" si articola in tre parti. La prima analizza l'assetto istituzionale per la regolazione multilivello in Italia, le specificità della ripartizione dei poteri fra Stato e Regioni e gli strumenti di coordinamento orizzontale e verticale in uso nel Paese. Nella seconda parte si esamina l'utilizzo degli strumenti di regolazione e delle politiche pubbliche in quattro Regioni italiane: Veneto, Calabria, Campania e Toscana. Nella parte conclusiva, il Rapporto propone alcune raccomandazioni specifiche per l'Italia elaborate dall'OCSE durante il processo di esame.

NOTA DI SINTESI

L'Italia ha assistito a un rapido processo di devoluzione dei poteri legislativi e normativi alle Regioni. La riforma costituzionale del 2001 ha previsto un riassetto della ripartizione delle competenze normative fra livello nazionale e regionale, in particolare nelle materie a legislazione concorrente – fra Stato e Regioni – e nelle materie che sono ora di esclusiva competenza delle Regioni. Tali materie comprendono i settori economici fondamentali, quali il commercio al dettaglio, l'agricoltura, il turismo, i trasporti, la formazione professionale, ecc. Questo assetto di governance esige efficaci meccanismi di coordinamento fra i diversi livelli di governo al fine di rafforzare la coerenza delle politiche di regolazione e di garantire la certezza del diritto attraverso la revisione giudiziaria. Inoltre, tale assetto è fondamentale per promuovere la responsabilità (*accountability*) di tutti i livelli di governo.

Per quanto attiene al coordinamento, un recente accordo istituzionale concluso tra Stato e Regioni mira a estendere il campo di applicazione dei programmi di regolazione a livello regionale. L'accordo integra una serie di strumenti di coordinamento già esistenti, fra cui la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e la Conferenza Unificata che riunisce le due precedenti. Con questo accordo si promuove anche lo sviluppo delle competenze professionali e tecniche necessarie per includere gli strumenti delle politiche di regolazione nel processo decisionale regionale. L'accordo, inoltre, ratifica la necessità di assicurare un continuo sostegno politico ai diversi livelli di governo per le politiche di regolazione. L'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) oggi è uno strumento di collegamento e formazione tra gli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte Regionali.

Nell'attuale assetto, le Regioni sono dotate di notevoli poteri normativi e dispongono di un proprio Statuto che definisce il sistema regolativo regionale. Tuttavia, lo stato dello sviluppo delle politiche di regolazione varia in modo significativo a seconda delle Regioni esaminate nel presente studio, Veneto, Calabria, Campania e Toscana. Mentre la politica di regolazione della Toscana è relativamente avanzata, poche altre Regioni hanno introdotto nei propri Statuti un esplicito riferimento agli strumenti di buona regolazione. Alcune Regioni hanno, tuttavia, previsto di seguire i principi di regolazione di qualità nel processo legislativo. Esistono, però, ancora significativi divari nell'implementazione, che riguardano, ad esempio, la piena attuazione di strumenti di qualità della regolazione, quali l'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR), la semplificazione normativa e amministrativa.

Per migliorare la capacità di elaborare regolazione di qualità a livello regionale, è necessaria un'ulteriore sistematizzazione delle procedure di consultazione e un'adeguata formazione delle autorità regionali all'uso dell'AIR. Occorre incoraggiare gli

sforzi a consolidare la legislazione regionale sin dalle prime tappe di elaborazione, in vista di semplificarla e di migliorare l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT), allo scopo di ridurre gli adempimenti burocratici per i cittadini e per le imprese. L'attività economica potrebbe essere incentivata dalla definizione di un migliore quadro normativo che garantisca la certezza del diritto, la chiarezza e la trasparenza delle procedure e che promuova la competitività. Efficaci disposizioni normative e l'introduzione di strumenti di qualità della regolazione, associate a una maggiore trasparenza e competitività, potrebbero contribuire a migliorare le performance economiche delle Regioni italiane.

Il presente Rapporto analizza la governance multilivello in Italia e la capacità delle Regioni di elaborare una regolazione di alta qualità, una tematica fondamentale per garantire una coerenza generale della regolazione. Lo studio verte sulla valutazione dei meccanismi di coordinamento e sulla divisione delle competenze fra Stato e Regioni. Il Rapporto si articola in una parte di presentazione generale della governance della regolazione multilivello e in capitoli dedicati alle Regioni coinvolte nel progetto. Questi ultimi vertono essenzialmente sull'uso degli strumenti della regolazione, quali la consultazione, la comunicazione, le procedure di impugnazione, l'AIR, la semplificazione amministrativa e l'introduzione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni a sostegno della regolazione di alta qualità. Inoltre, in una ulteriore sezione si esaminano alcuni specifici settori economici per i quali le Regioni hanno poteri di regolazione. Il Rapporto si conclude con un'analisi delle questioni fondamentali e dei suggerimenti sulle politiche da seguire.

Le opzioni suggerite mirano a consolidare le strutture della governance per migliorare l'efficacia di tutta l'attività di regolazione e il coordinamento fra i diversi livelli di governo. Pertanto, si suggerisce di: migliorare la definizione dei ruoli e delle responsabilità nelle politiche di qualità della regolazione; rafforzare le capacità necessarie per una regolazione di qualità in un contesto multilivello; rafforzare i meccanismi di coordinamento esistenti fra Stato e Regioni; migliorare la coerenza delle politiche per facilitare il conseguimento degli obiettivi di politica economica; incoraggiare l'uso dell'AIR in un contesto di governance multilivello; proseguire e incrementare gli sforzi in materia di semplificazione amministrativa; ottimizzare i sistemi per le procedure di impugnazione e i meccanismi di risoluzione delle controversie.

PARTE I. GOVERNANCE DELLA REGOLAZIONE MULTILIVELLO IN ITALIA

Condivisione delle competenze di regolazione tra i diversi livelli di governo

Assetto amministrativo e legislativo della politica di regolazione

I principi direttivi dell'OCSE per la qualità e la performance della regolazione del 2005 consigliano ai governi di “incoraggiare una migliore regolazione a tutti i livelli di governo, migliorare il coordinamento ed evitare la sovrapposizione di responsabilità fra le autorità e i diversi livelli di governo”¹. Tale difficile compito è sempre più importante dato che le responsabilità di regolazione sono ripartite fra il livello di governo sovranazionale, nazionale e infranazionale (Box I.1). Una regolazione di alta qualità a un dato livello di governo rischia di essere compromessa da carenze politiche di regolazione e di attuazione ad altri livelli, ma il coordinamento può ampiamente contribuire ad aumentare i benefici della riforma. Le politiche e i meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo sono quindi sempre più importanti per lo sviluppo e il mantenimento di un efficace assetto di regolazione.

Box I.1 Governance della regolazione multilivello in alcuni Paesi dell'OCSE

La dimensione multilivello della governance della regolazione richiede un'analisi sistematica della interazione tra diversi attori. Considerando gli Esami nei Paesi OCSE, il successo della riforma della regolazione a tutti i livelli di governo dipende in parte dalla capacità dei leader politici di promuovere la regolazione di alta qualità a ogni livello di governo e di migliorare l'efficienza globale istituendo appropriati meccanismi di coordinamento. Nel corso degli ultimi venti anni, il dinamismo del regionalismo nei Paesi OCSE è stato stimolato dalle aspirazioni a una maggiore democrazia e migliore efficienza nell'accesso ai servizi e nelle performance economiche. Il modello istituzionale e il grado di decentramento dipendono dai fattori politici, storici ed economici di ogni Paese. Tuttavia, nella maggior parte dei Paesi, siano essi unitari o federali, l'accento è stato sempre più spesso posto sui livelli di governo subnazionali quale appropriato livello per l'articolazione delle politiche pubbliche. In Canada, la Costituzione conferisce al Parlamento federale la facoltà generale di legiferare per la “pace, l'ordine e il buon governo” del Paese, eccettuate le questioni che sono di esclusiva competenza delle legislature provinciali. Ci sono numerose e notevoli aree di giurisdizione condivisa e in caso di conflitto prevale il diritto federale. Inoltre, tutti i poteri “residuali” – ossia i poteri che non sono specificamente attribuiti alle Province – spettano al Parlamento federale. La cooperazione intergovernativa è particolarmente importante nel contesto di un Paese federale. La cooperazione è necessaria per risolvere i problemi di sovrapposizione e di duplicazione delle diverse regolazioni, così come i problemi collegati alle barriere commerciali a livello nazionale. In Germania, la Costituzione del 1949 ha istituito un sistema federale che comprende il livello del Governo federale e quello dei *Länder*, con i Comuni che sono parte integrante dei *Länder* e che stabiliscono rilevanti parametri per l'attività dei governi locali. La Costituzione attribuisce una forte indipendenza ai *Länder*

¹ OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, p. 5.

nonché poteri di regolazione e responsabilità. I *Länder* hanno poteri esclusivi o quasi esclusivi di regolazione in settori quali la sanità, l'istruzione e la sicurezza. Essi sono responsabili dell'attuazione della maggior parte delle regolazioni federali considerate come una questione di *loro proprio interesse* sotto la loro propria responsabilità. Inoltre, i *Länder* intervengono come *agenti* della federazione quando applicano specifici Statuti federali previsti dalla costituzione. In Spagna, la Costituzione del 1978, anche se non definisce il Paese come una federazione, prevede comunque un assetto di continua e ampia devoluzione dei poteri dall'Amministrazione generale dello Stato alle Comunità Autonome. Le diverse funzioni governative sono distribuite fra lo Stato e le 17 Comunità Autonome in tre categorie: *funzioni esclusive* nelle materie per le quali lo Stato o la Comunità Autonoma hanno un pieno potere legislativo o esecutivo; *funzioni condivise* per congiunti poteri legislativi ed esecutivi; *funzioni concorrenti* nelle materie nelle quali possono intervenire sia lo Stato che le Comunità Autonome.

L'esperienza italiana è significativa. Come verrà chiarito in seguito, diversi emendamenti costituzionali hanno definito un assetto istituzionale in cui i servizi pubblici sono prevalentemente forniti a livello locale. Tale cambiamento è una sfida per le Regioni che devono ricercare incentivi economici idonei a rendere i servizi più efficienti, sviluppare appropriate valutazioni d'impatto, semplificare le procedure amministrative e applicare i principi di concorrenza a livello locale.

L'Italia è suddivisa in 20 Regioni, 106 Province e 8011 comuni. Forti spinte al decentramento hanno influito sulla politica del Paese. La Costituzione del 1948 ha garantito una certa autonomia regionale: ha riconosciuto, tutelato e promosso l'autonomia locale, assicurando il maggior decentramento possibile dei servizi dello Stato e adeguando i principi e le leggi allo sviluppo dell'autonomia e del decentramento dei poteri.

Il Paese ha sperimentato notevoli riforme delle relazioni tra governi centrali e subnazionali. La prima, fra il 1970 e il 1972, prevedeva che le Regioni stabilissero i loro propri Statuti ordinari (ossia le leggi regionali fondamentali). La seconda tappa, più importante, si è svolta nel 1977 quando il Governo centrale ha iniziato a trasferire le competenze costituzionali contemplate dagli articoli 117 e 118².

La terza tappa della riforma, una parte fondamentale delle riforme Bassanini (Leggi n. 59/1997 e n. 127/1997), ha accelerato il trasferimento di specifici poteri ai governi subnazionali e, secondo il principio di sussidiarietà verticale, ha esplicitamente delimitato i poteri del Governo centrale e ha lasciato poteri non specificati alle Regioni e alle autorità locali. La prima legge Bassanini ha devoluto alle Regioni competenze e facoltà di controllo sulle questioni attinenti all'agricoltura, ai trasporti e al commercio, ai settori industriali e dell'energia, agli investimenti pubblici, ai servizi locali, al patrimonio culturale e storico, all'istruzione e alla formazione professionale. Ha anche previsto un quadro normativo per l'introduzione di strumenti di

² Gli articoli 117 e 118 della Costituzione italiana si riferiscono rispettivamente alle potestà legislative e alla funzioni amministrative dello Stato e delle Regioni.

semplificazione quali gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP). Gli Sportelli sono stati istituiti dal Decreto legislativo n. 122/1998, mentre il Decreto legislativo n.143/1998 ha introdotto gli Sportelli Unici per l'Internazionalizzazione delle Imprese (SPRINT).

Una quarta tappa della riforma risale all'ottobre del 2001 con una riforma costituzionale contenuta nella legge costituzionale n.3 che ha notevolmente ampliato le competenze delle Regioni e in particolare i loro poteri legislativi e che ha abolito la maggior parte dei poteri di controllo dello Stato. La riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato gli articoli 114-133 e previsto una cornice normativa per nuove strutture istituzionali, la divisione dei poteri legislativi e amministrativi, un regime finanziario e le relazioni finanziarie fra le varie entità, la possibilità di soluzioni di autonomia differenziata per le Regioni a Statuto ordinario, l'abrogazione dei controlli di bilancio degli interventi regionali. Alcuni degli articoli più importanti per la riforma in oggetto sono i seguenti:

- l'articolo 114 riconosce che la Repubblica italiana è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione;
- l'articolo 117 della Costituzione definisce il ruolo e la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, indicando le materie per le quali lo Stato ha la legislazione esclusiva e quelle per le quali si può applicare la legislazione concorrente sia dello Stato che delle Regioni (si veda l'Appendice alla fine di questo capitolo). Alle Regioni spetta la potestà legislativa esclusiva in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Di conseguenza, le Regioni hanno poteri sufficienti nelle materie in cui esercitano la potestà legislativa esclusiva, quali: l'agricoltura, il turismo, il commercio al dettaglio, l'artigianato, i trasporti, la formazione professionale, ecc. dal momento che tali attività garantiscono i diritti sociali e civili della popolazione vigenti nel Paese;
- l'articolo 118 introduce il principio di sussidiarietà, secondo il quale tutte le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, ma è prevista la possibilità di conferire tali competenze a livelli più elevati di Governo (Città Metropolitane, Province, Regioni, Stato) per assicurare l'attuazione uniforme delle funzioni di spesa nel Paese;
- l'articolo 119 riguarda il finanziamento dei governi subnazionali e introduce la possibilità per i livelli inferiori di Governo di definire e di prelevare tributi e altre entrate proprie secondo i termini previsti dalla Costituzione e in conformità al sistema fiscale e di finanza pubblica nazionale. Inoltre i governi subnazionali devono poter usufruire di un sufficiente ammontare di entrate cosiddette libere quali i tributi propri o i trasferimenti senza vincolo di destinazione– sia sotto forma di accordi di ripartizione delle entrate nazionali derivate dai tributi che di trasferimenti perequativi– per finanziare la spesa decentrata.

In Italia, le riforme costituzionali sono state seguite da intensi dibattiti sulla concreta fattibilità del federalismo. I diversi cambiamenti introdotti hanno richiesto l'adozione di diverse norme che dovrebbero portare a una effettiva applicazione degli emendamenti. Fra queste si annovera la legge n.131 del 5 giugno 2003 (*legge La Loggia*)³, sostenuta ed approvata da una ampia maggioranza in Parlamento, che contiene alcuni principi direttivi su come adeguare la legge al nuovo dettato Costituzionale. I principali punti riguardano: la delimitazione dei poteri legislativi concorrenti fra Stato e Regioni; la delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali; il trasferimento dei poteri amministrativi alle Regioni e alle autorità locali; la definizione del potere legislativo delle autorità locali; la trasposizione della legislazione UE e il potere normativo delle Regioni rispetto al diritto internazionale; le nuove competenze della Corte dei Conti e l'integrazione del diritto di appello davanti alla Corte Costituzionale.

A fianco della Costituzione, la giurisprudenza prodotta dalla Corte Costituzionale dopo gli emendamenti del 2001 riconosce che i conflitti istituzionali che derivano dall'assegnazione dei poteri allo Stato e alle Regioni contribuiscono, in modo concreto, a definire i limiti fra materie di competenza e potere legislativo. Le leggi regionali possono essere oggetto di un ricorso davanti alla Corte Costituzionale per incompatibilità con la Costituzione e per i conflitti di attribuzione tra Regioni o tra Stato e Regioni. Tali conflitti sono aumentati inizialmente in modo sostanziale a seguito della nuova ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, portando spesso il primo e le seconde a contestare le leggi o le regolazioni considerate in conflitto con la propria autorità. Ma a partire dal 2006 la Corte ha fornito delle linee guida in campi chiave e i meccanismi di coordinamento fra Stato e Regioni sono migliorati. Questi fattori stanno riducendo sensibilmente la dimensione dei conflitti. I conflitti potenziali sono risolti da un riesame della Corte Costituzionale con significative implicazioni per l'elaborazione delle politiche a livello regionale.

Per il potere legislativo delegato, la Costituzione prevede anche che "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia" (art.117).

I Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno altresì un potere regolamentare in ordine all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro assegnate.

Nel nuovo equilibrio costituzionale di attribuzione di poteri ai diversi livelli di Governo, i meccanismi di coordinamento hanno un ruolo fondamentale nel regolare i rapporti tra il livello nazionale, regionale e locale. In Italia, lo strumento principe per questo scopo è il cosiddetto sistema delle « Conferenze », composto di tre entità di coordinamento: 1) la *Conferenza Stato-Regioni*; 2) la *Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali*; 3) la *Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie*

³ Legge 5 giugno 2003, N. 131 – *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, N. 3.*

Locali. Le tre Conferenze sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri e per sua delega dal Ministro competente e costituiscono il più importante strumento di cooperazione e coordinamento tra i diversi livelli di governo. Le tre Conferenze sono di seguito descritte:

- la *Conferenza Stato-Regioni* è stata istituita nel 1988 dalla Legge n. 400. Le sue funzioni sono state rafforzate dalla Legge n.59 del 1997 per consentire ai governi regionali di svolgere un ruolo chiave nel processo di innovazione istituzionale, specie in materia di trasferimento delle funzioni dal Governo centrale alle Regioni e alle autorità locali. La sua composizione comprende il Primo Ministro (o il Ministro degli Affari Regionali) quale Presidente della Conferenza, i Presidenti delle Regioni e altri ministri qualora materie di loro competenza siano discusse nell'ambito della Conferenza. Il Governo centrale consulta la Conferenza su qualsiasi iniziativa legislativa connessa ai settori di interesse regionale;
- la *Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali* è stata istituita con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel luglio 1996. La sua composizione comprende il Primo Ministro, quale Presidente della Conferenza, il Ministro dell'Interno, il Ministro degli Affari Regionali, il Ministro del Tesoro, il Ministro delle Finanze, il Ministro dei Lavori Pubblici, il Ministro della Sanità, il Presidente dell'Associazione dei Comuni italiani (ANCI), il Presidente dell'Unione delle Province (UPI) e il Presidente dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani (UNCCEM), 14 Sindaci e 6 Presidenti di Province. La Conferenza svolge le seguenti funzioni: i) il coordinamento delle relazioni fra Stato e autonomie locali; ii) lo studio, le informazioni e la discussione delle questioni che riguardano le autonomie locali;
- la *Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie Locali* è stata istituita nel 1997 (decreto legislativo n. 281 del 1997) e rappresenta la sede istituzionale per le relazioni fra Governo centrale, Regioni e autonomie locali. La Conferenza Unificata riunisce tutti i membri delle due suddette Conferenze (Stato-Regioni e Stato-Città e Autonomie Locali). Essa deve essere consultata su qualsiasi atto nelle materie di comune interesse. In particolare, la Conferenza Unificata è consultata dal Governo centrale sulla legge finanziaria e sui decreti che riguardano l'allocazione di personale e di risorse finanziarie alle Regioni e alle autonomie locali.

Un disegno di legge delega presentato in Parlamento nel dicembre 2006 propone di unificare le tre Conferenze in un'unica istituzione.

La riforma costituzionale del 2001 ha anche implicato l'abolizione della supervisione diretta e dei meccanismi di controllo dello Stato sulle Regioni. Oggi, i controlli sono effettuati tramite un sistema di monitoraggio e di valutazione istituito a livello nazionale. L'Intesa Istituzionale di Programma è lo strumento di programmazione

che consente ad ogni Regione o Provincia autonoma di concordare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale. Tale strumento consente alle Regioni di trasferire le risorse nazionali per gli investimenti pubblici verso progetti prioritari. I Paesi OCSE hanno sperimentato varie soluzioni a tale riguardo (Box I.2).

L'attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma è realizzata attraverso diversi Accordi di Programma Quadro. Si tratta di documenti attuativi dell'Intesa che l'amministrazione centrale e le Regioni stipulano con le autorità locali e il settore privato per definire il piano d'intervento da realizzare. Fra gli elementi necessari per concludere l'Intesa ci sono i seguenti: la definizione delle iniziative e le risorse finanziarie relative; l'identificazione delle responsabilità e degli obblighi; la definizione delle procedure di monitoraggio e degli attori incaricati del monitoraggio; l'individuazione dell'organo dotato di potere sostitutivo in caso di ritardo o di inadempienza; la definizione delle procedure di risoluzione.

Box I.2 Forme istituzionali di cooperazione fra i livelli di governi nei diversi Paesi OCSE

In **Francia**, sono stati istituiti strumenti di coordinamento per gestire un sistema complesso creato dal processo di decentramento, in particolare con la creazione di contratti di programma tra Stato e Regioni dal 1984 fino ad oggi. I contratti servono a riunire una o diverse autorità tramite accordi multilaterali per realizzare progetti comuni in un certo numero di settori, dato che le autorità locali hanno poteri che si sovrappongono. Essi consentono di stabilire un accordo fra lo Stato e le Regioni e in modo più esteso con le autorità locali a vari livelli, sui contributi finanziari da stanziare per specifici progetti. La partecipazione dei governi locali diversi dal livello regionale deve essere ancora rafforzata, ma tale tipo di meccanismo è utile in termini di ottimizzazione della spesa pubblica.

In **Spagna**, le relazioni fra Governo centrale (Amministrazione Generale dello Stato) e Comunità Autonome sono basate sul principio fondamentale di cooperazione fra pubbliche amministrazioni. Tale cooperazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali gli accordi amministrativi, le conferenze trasversali e le commissioni di cooperazione bilaterali, come da diversi organi che discutono e prendono decisioni su importanti problemi che riguardano l'insieme delle pubbliche amministrazioni.

In **Svezia**, lo Stato segue lo sviluppo delle attività del governo locale prendendo come punto di riferimento gli obiettivi nazionali. Tali obiettivi sono intesi ad assicurare che tutti i cittadini, in tutto il Paese, possano usufruire di servizi di uguale qualità. Nello stesso tempo, l'autogoverno locale consente alle autorità locali di realizzare le loro attività sulla base di specifiche condizioni locali e regionali. In ciascuna delle 20 Contee esiste un Consiglio Direttivo di amministrazione locale. Tale Consiglio è una agenzia governativa che rappresenta il Parlamento e il Governo nella Contea. Esso è responsabile di verificare che le decisioni prese dalle istituzioni centrali abbiano il migliore impatto sulla Contea: assicura che gli obiettivi nazionali siano raggiunti a livello della Contea, coordinando interessi diversi nella comunità da una prospettiva nazionale complessiva; informa il Governo ed esercita poteri di supervisione e controllo che i vari organi rispettino la legge e i principi direttivi. I Consigli hanno anche notevoli responsabilità per i numerosi servizi forniti dalle autorità locali e verificano la conformità di tali servizi con le leggi e i principi direttivi.

A livello subnazionale, il coordinamento è realizzato tramite il Programma Operativo Regionale (POR) che organizza la gestione regionale delle risorse finanziarie stanziata dall'UE nel quadro dei fondi strutturali. Il POR definisce la strategia di sviluppo di ogni Regione, le priorità e le condizioni che devono essere migliorate per stimolare la crescita economica.

Nella attuale struttura, ci sono importanti settori nei quali la produzione e le forniture dei servizi, assicurati da alcune istituzioni che operano a determinati livelli, sono controllati da istituzioni sia nazionali sia regionali.

Fra gli strumenti utilizzati in fase di concreta esecuzione dell'intervento pubblico, la Conferenza dei Servizi svolge un ruolo particolarmente importante per accelerare le procedure di autorizzazione, per assicurare che i diversi interessi pubblici concorrenti siano rappresentati da accordi stipulati simultaneamente, per ottenere il parere favorevole e l'impegno degli organi istituzionali interessati. Le decisioni prese con tale strumento sostituiscono le procedure standard (Box I. 6).

Programmi a favore delle Regioni e dei governi locali

Le trasformazioni che gli emendamenti costituzionali hanno portato al processo di elaborazione delle politiche in Italia hanno richiesto un continuo sostegno a favore delle Regioni. In un Paese con forti eterogeneità territoriali, dove coesistono ancora notevoli disparità fra il Nord e il Sud, il Governo nazionale ha ancora un ruolo importante.

Il Dipartimento per gli Affari Regionali è l'unità della Presidenza del Consiglio dei Ministri preposta a coordinare l'azione del Governo nelle relazioni fra lo Stato, le Regioni e le autorità locali. Le sue principali funzioni sono di:

- coordinare lo sviluppo e la collaborazione fra lo Stato, le Regioni e le autorità locali;
- migliorare le relazioni fra Stato, Regioni e autorità locali;
- garantire un esercizio coerente e coordinato dei poteri e delle soluzioni adottate in caso di inadempienze;
- curare le attività delle Regioni all'estero, l'applicazione degli Statuti regionali, delle minoranze linguistiche e della promozione dell'azione del Governo per salvaguardare le zone montane;
- provvedere agli adempimenti giuridici e amministrativi conseguenti alla revisione della legislazione regionale sotto il profilo della sua compatibilità con la Costituzione e all'analisi dei profili generali del contenzioso Stato-Regioni.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, creato nel 1983, è responsabile dell'adozione di politiche tese ad ammodernare e a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione italiana. Uno dei pilastri di tale politica è l'adozione della riforma della regolazione come componente chiave della strategia. Una migliore regolazione significa una migliore qualità della regolazione e la semplificazione delle procedure

che interessano le imprese e i cittadini. L'Ufficio del Dipartimento per l'attività normativa e amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure è attualmente incaricato di un vasto programma di semplificazione amministrativa. Il Dipartimento promuove, tra l'altro, l'attivazione degli Sportelli Unici sull'intero territorio.

Un Comitato Interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione è stato istituito a livello del Governo centrale come strumento generale di coordinamento delle politiche di semplificazione a livello nazionale, con il supporto tecnico dell'Unità per la Semplificazione e Qualità della Regolazione (vedi di seguito). Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dai Ministri della Riforma e dell'Innovazione della Pubblica Amministrazione, degli Affari Regionali e delle Autonomie locali, delle Politiche europee, dell'Attuazione del Programma di Governo, dell'Interno, dell'Economia, dello Sviluppo Economico e dal Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I principali compiti del Comitato sono:

- preparazione di un Piano d'azione per raggiungere gli obiettivi del Governo sui temi della semplificazione;
- coordinamento delle attività proposte per realizzare gli obiettivi del Piano;
- esame preventivo delle misure giuridiche per la semplificazione;
- guida e coordinamento per l'amministrazione nazionale sulle questioni concernenti la semplificazione;
- collaborazione al coordinamento con altri organi governativi e altri livelli di governo.

Nel Settembre 2006, nell'ambito della Presidenza del Consiglio è stata istituita l'Unità per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione che fornisce supporto tecnico al Comitato Interministeriale. Tale Unità si avvale di una segreteria tecnica ed è responsabile dell'attuazione di un Piano di azione per la Semplificazione (vedi di seguito). L'Unità si articola nelle seguenti aree operative :

- Semplificazione normativa e riduzione del numero di leggi;
- Misura e riduzione degli oneri burocratici;
- Semplificazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR);
- Monitoraggio e riduzione dei tempi per le procedure;
- Consultazione con le parti sociali e relazioni con le Regioni e le autorità locali.
- Controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori di qualità della regolazione.

Nel marzo 2007 è stato istituito un Tavolo permanente per la semplificazione, composto da alcuni Ministri e alcuni alti rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Tavolo è la principale sede per definire un accordo sulle questioni di semplificazione fra organi istituzionali e le parti sociali, rappresentato da

tutte le organizzazioni imprenditoriali, i sindacati, le Regioni e le autorità locali mediante i presidenti della Conferenza Stato-Regioni, della Associazione Nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione Nazionale delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani (UNCCEM).

Il Governo centrale fornisce supporto alle Regioni con specifiche azioni, con un'assistenza tecnica e una formazione mirata, allo scopo di sviluppare politiche di regolazione di alta qualità ai livelli regionali e locali (Box I.3). Tali politiche sono destinate a tutte le Regioni del Paese, ma anche, e in particolare, al Mezzogiorno, attraverso i fondi del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). L'istituzione ha funzioni di coordinamento per la pianificazione e la politica economica nazionale. Il CIPE è incaricato particolarmente di: i) definire le principali linee della politica economica a livello nazionale e dell'UE e a livello internazionale; ii) individuare i settori prioritari per lo sviluppo economico del Paese e di coordinare tali priorità con le Regioni, le Province e le autorità locali, di allocare le risorse finanziarie dello Stato mediante programmi istituzionali di sviluppo territoriale; iii) definire le linee guida per le istituzioni pubbliche che hanno funzioni di regolazione dei servizi pubblici.

Box I.3. Sostegno alle Regioni e Analisi di Impatto della Regolamentazione

Dal 2003, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il FORMEZ - Centro di formazione studi hanno condotto 16 progetti pilota sull'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) con 12 Regioni in Italia. Alla sperimentazione hanno preso parte più di 140 funzionari, partecipando a gruppi di lavoro regionali e rappresentando, in genere, le Giunte regionali (organi esecutivi). In alcuni casi, come in Veneto, hanno partecipato i rappresentanti del Consigli (organi legislativi). Negli ultimi mesi la sperimentazione ha riguardato la Calabria e la Campania. La seguente tavola le diverse misure intraprese :

Regione	Misura	Settore
Piemonte I	Sicurezza nella fruizione delle piste da sci in Piemonte	Turismo
Piemonte II	D.D.I.R. Interventi di sostegno alle attività produttive. Il sistema di controllo	Industria e artigianato
Piemonte III	Commercializzazione della stampa quotidiana e periodica	Commercio
Veneto I	Semplificazione della disciplina dell'artigianato (Legge Regionale 31 dicembre 1987 n. 67)	Artigianato
Veneto II	Paniere Veneto a prezzo controllato	Commercio
Emilia Romagna	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti (abolizione del libretto sanitario)	Sanità
Umbria I	Nuove misure per la raccolta e la coltivazione dei tartufi	Agricoltura
Umbria II	Regolazione della sentieristica regionale e della viabilità minore	Viabilità
Lazio	Disciplina in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali	Servizi sociali
Molise	Istituzione di una eco-tassa con fondo incentivante	Ambiente
Campania I	Le nuove procedure di ammissione ed erogazione del finanziamento previste dal nuovo DDL sull'imprenditoria giovanile in Campania	Attività produttive
Campania II	Regolazione per le procedure inerenti l'accesso dei produttori al settore energetico.	Attività produttive
Calabria	Disciplina della raccolta, coltivazione e commercio di tartufi freschi e conservati	Agricoltura
Abruzzo	Commercio su aree pubbliche: deroga di istituire nuovi mercati e fiere nei giorni domenicali e festivi (art. della l.r. 135/1999)	Commercio
Sardegna	Disciplina delle attività turistico - ricreative nell'ambito del demanio marittimi	Turismo
Sicilia	Trasporto navale di rifiuti solidi urbani nelle isole minori	Ambiente

Il FORMEZ ha pubblicato una valutazione sui progetti pilota a livello regionale. Per ognuna di queste Regioni, i documenti di divulgazione dei risultati contenevano le specificazioni dell'AIR, la documentazione tecnica a sostegno dell'analisi, un esame delle difficoltà tecniche e organizzative incontrate durante il processo di valutazione ed alcuni elementi per risolvere i problemi metodologici e d'implementazione che si sono presentati nella sperimentazione.

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica/FORMEZ (2006), *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, Roma.

A livello regionale e locale esistono altri progetti di formazione per i dipendenti del settore pubblico che operano nei settori legislativi, realizzati dal FORMEZ, quale agenzia del Dipartimento della Funzione Pubblica che fornisce servizi di accompagnamento alla pubblica amministrazione in diversi ambiti di policy, e da altre istituzioni specializzate nel campo della riforma della regolazione.

Il FORMEZ ha realizzato ulteriori iniziative, come i progetti *Simpliciter*, che mirano a introdurre e a rafforzare gli strumenti di semplificazione amministrativa a livello locale. Si tratta di progetti volti a semplificare e ad accelerare le procedure amministrative a livello regionale e locale, al fine di accrescere la trasparenza e la partecipazione pubblica alle attività amministrative e di promuovere attivamente lo sviluppo economico locale e territoriale in tutto il Paese. La finalità principale è quella d'integrare i principi di buona qualità della regolazione nelle attività delle istituzioni regionali e locali a cui ora sono devoluti nuovi poteri legislativi e di regolazione.

Conseguenze per il bilancio pubblico

Le riforme costituzionali del 2001 hanno contribuito a far progredire in modo sostanziale il processo di decentramento. Tali riforme hanno esteso il trasferimento delle funzioni amministrative dal centro alle Regioni, il che ha portato ad un riparto quasi uguale della spesa pubblica totale tra il livello centrale di Governo e i livelli regionali (rispettivamente il 53% e il 47%)⁴.

Secondo l'articolo 119 della Costituzione, tre principali aspetti definiscono la struttura del nuovo sistema di finanziamento dei governi subcentrali:

- *risorse ordinarie*. La struttura di finanziamento è basata sul principio fondamentale dell'autonomia fiscale. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno la facoltà di introdurre tasse all'interno del proprio territorio (le Regioni hanno potere legislativo, mentre per le autorità locali tale potere si limita alle norme di attuazione delle leggi regionali o centrali). I trasferimenti perequativi definiti dalla legge centrale, dovrebbero essere allocati alle Regioni secondo la loro capacità fiscale. L'uso del fondo perequativo non è vincolato da specifiche finalità di spesa;
- *risorse aggiuntive*. Lo Stato può stanziare risorse aggiuntive o intraprendere azioni straordinarie a favore di alcuni Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e rimuovere le disparità economiche e sociali;
- *prestiti per finanziare le spese d'investimento*. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno un loro patrimonio stabilito dalla legge centrale. Essi possono indebitarsi solo per finanziare spese d'investimento e non spese correnti. La legge prevede un limite al livello dell'indebitamento locale, che non deve superare il 25%. Inoltre, non è possibile alcuna garanzia dello Stato sui prestiti contratti a livello locale.

⁴ OECD (2005), *OECD Economic Surveys: Italy*, Paris, p. 77.

Con il processo di decentramento dei poteri e l'applicazione del principio di sussidiarietà, la maggior parte dei servizi forniti ai cittadini sono stati devoluti a livello regionale e locale. Tuttavia, non ci sono risorse finanziarie specifiche allocate nei bilanci regionali che siano collegate all'esercizio delle competenze di regolazione. L'assenza di fondi specifici è un aspetto del problema dovuto alla restrizione di risorse da cui derivano difficoltà ricorrenti per la fornitura di servizi, per le attività e i mezzi disponibili da parte dell'istituzione interessata.

Dato che la maggior parte dei servizi è fornita a livello locale, emergono nuove sfide per le Regioni: la ricerca di nuovi e migliori incentivi economici per migliorare l'efficienza della prestazione di servizi, l'integrazione di meccanismi per semplificare le procedure a vantaggio dell'attività economica e l'introduzione della concorrenza in alcuni settori chiave a livello subnazionale.

Politica e gestione della regolazione

Politica della regolazione: contenuto e obiettivi principali

Gli emendamenti introdotti dalla Costituzione, con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, prevedono il trasferimento delle competenze legislative e di regolazione dallo Stato alle Regioni in varie materie. In generale, le Regioni hanno incrementato i loro poteri legislativi a seguito dell'aumento delle materie di competenza concorrente. Esse hanno anche rafforzato i loro poteri per le materie che non sono più di competenza dello Stato. In alcuni casi, tuttavia, sussistono interrogativi sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, specie nelle materie in cui le Regioni non hanno adottato una legislazione regionale e per le quali la legislazione nazionale continua a definire, per inferenza, il sistema regolativo. Inoltre, la mancanza di un potere esplicito per le Regioni di adottare strumenti legislativi, quali i decreti legge, aumenta le tensioni fra Stato e Regioni, dato che non è stato chiaramente definito quale livello dovrebbe intervenire in caso di situazioni urgenti o di pericolo.

In un contesto amministrativo, istituzionale e regolamentare in mutamento, gli emendamenti hanno avuto notevoli conseguenze per l'assetto istituzionale della politica della regolazione e per la valutazione e l'analisi della qualità della regolazione. Con il profondo cambiamento del sistema regolativo e la nuova ripartizione dei poteri, è urgente accrescere la consapevolezza dei decisori e degli amministratori in materia di politiche e di strumenti di semplificazione. Negli ultimi anni, benché la produzione di leggi regionali abbia registrato un calo nella maggior parte delle Regioni (Tavola I.1), principalmente a causa di ostacoli tecnici e politici, la promulgazione delle leggi e delle regolazioni rimane una delle responsabilità essenziali delle Regioni.

Tavola I.1 Numero di leggi promulgate dalle Regioni (2000-2005)

Regione	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abruzzo	121	88	38	28	51	47
Basilicata	62	47	40	36	27	33
Calabria	22	38	52	30	36	18
Campania	19	19	33	30	16	25
Emilia Romagna	38	44	36	28	28	23
Lazio	30	41	46	44	21	19
Liguria	48	47	41	32	34	20
Lombardia	28	29	34	30	41	22
Marche	30	35	28	29	30	36
Molise	48	20	45	37	38	52
Piemonte	61	38	33	37	40	17
Puglia	28	37	28	30	25	20
Toscana	82	54	39	55	62	73
Umbria	43	38	35	26	35	30
Veneto	26	40	35	42	38	26
Totale	686	615	563	514	522	461

Fonte: Data base dei siti Internet dei Consigli regionali menzionati dal Comitato per la Qualità e la fattibilità delle leggi (2006), *Secondo Rapporto sulla qualità della legislazione regionale calabrese*, Consiglio Regionale della Calabria, Reggio Calabria.

Fino ad oggi, tale trasformazione non ha condotto ad un esplicito obbligo prescrittivo di applicazione dei principi di alta qualità della regolazione a livello regionale. Tuttavia, la maggior parte delle Regioni hanno spontaneamente introdotto alcuni strumenti e meccanismi di qualità della regolazione, quali misure di semplificazione amministrativa, l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e procedure formali e diffuse per il drafting delle proposte di legge (Box I.4).

Box I.4 I poteri regionali regolamentari secondo gli Statuti regionali

Da quando i poteri legislativi delle Regioni sono stati rafforzati dalle riforme costituzionali del 2001, diverse Regioni hanno adottato Statuti volti a definire i principi di organizzazione e di funzionamento. La Toscana, l'Emilia Romagna, la Calabria, il Lazio, le Marche, il Piemonte, la Puglia, l'Umbria, l'Abruzzo e la Liguria hanno già adottato i loro Statuti regionali nell'ambito della riforma costituzionale. Conformemente all'articolo 123 della Costituzione italiana, «Ciascuna Regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». La legge costituzionale n.1 del 1999 prevede che le Regioni approvino in modo autonomo i loro Statuti senza il controllo del Parlamento. Solo il Governo centrale ha la facoltà di presentare un ricorso davanti alla Corte Costituzionale sullo Statuto regionale secondo i termini della Decisione n. 2/2004.

Nella Costituzione, i poteri di regolazione non sono assegnati in modo esplicito né al Consiglio né alla Giunta regionale. La facoltà di esercitare il potere di regolazione, di conseguenza, è chiarita solo mediante l'adozione dello Statuto regionale. Nei casi in cui lo Statuto non è ancora attuato, i poteri di regolazione sono esercitati dalla Giunta e dal Consiglio secondo le vecchie procedure.

In diverse Regioni, gli Statuti definiscono i principi per istituire alcune strutture responsabili della qualità e la fattibilità delle leggi e della regolamentazione in genere. Secondo i termini dell'articolo 123 della Costituzione, « lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali ».

Alcuni Statuti regionali fanno riferimento alla necessità di una regolazione di qualità e all'integrazione dell'uso di strumenti di regolazione nel processo di elaborazione legislativa. Ma l'eshaustività e il campo di applicazione di tale approccio varia da regione a regione. Lo Statuto dell'**Emilia Romagna**, per esempio, fa riferimento nell'articolo 53 a procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi e al monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione. La Regione **Calabria** ha recepito la necessità di consultazione pubblica durante il processo di elaborazione legislativa (art. 4) per garantire la partecipazione pubblica. L'Articolo 61 dello Statuto dell'**Umbria** dispone che la «Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità ».

Tenendo conto dell'importanza della qualità della regolazione, il Parlamento italiano ha anche istituito meccanismi volti a promuovere la politica di regolazione a diversi livelli di governo. L'Osservatorio sulla Legislazione è una struttura della Camera dei Deputati che contribuisce all'attività di documentazione. Oltre a svolgere un ruolo di sostegno tecnico a favore del Comitato per la Legislazione, l'Osservatorio è incaricato dei seguenti compiti:

- analisi delle tendenze della legislazione basata su una raccolta informatizzata di dati e precedenti giurisprudenziali, di statistiche e ricerche sull'attività giuridica, al fine di monitorare le tendenze della produzione legislativa a livello nazionale. Per conseguire tali obiettivi, l'Osservatorio è responsabile delle seguenti pubblicazioni:
 - i *Rapporti annuali sullo stato della legislazione*, promossi dal Comitato per la Legislazione, che raccolgono tutti i dati concernenti l'attività legislativa (Box I.5).

- gli *Appunti del Comitato*, pubblicati ogni quattro mesi, su specifici aspetti della legislazione.
- predisposizione di manuali quali il *Manuale per la Legislazione*;
- Relazioni interistituzionali per la qualità della regolazione. L'Osservatorio cura le relazioni interistituzionali sulle diverse problematiche affrontate dalle Regioni inerenti la qualità della regolazione e le tecniche legislative. Inoltre, organizza seminari e convegni su tali questioni.

Box I.5. Rapporti annuali sullo stato della legislazione

Dal 1998, l'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, pubblica ogni anno e in stretto coordinamento e collaborazione con gli uffici legislativi dei Consigli regionali, un *Rapporto sullo stato della legislazione*, che contiene tutti i dati concernenti l'attività legislativa delle Regioni e del Governo centrale. Il Rapporto analizza le sinergie e la dinamica di diversi livelli di produzione legislativa (legislazione proposta dai Consigli, attività normativa e di regolazione delle Giunte, legislazione UE). I rapporti sono preparati in stretto coordinamento con gli uffici legislativi dei Consigli regionali, con l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e con l'Istituto degli studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie del *Consiglio Nazionale delle Ricerche* (CNR). Inoltre, l'Osservatorio sul federalismo e i processi governativi ha partecipato al rapporto del 2004-2005.

La pubblicazione di tali rapporti coincide con la crescente necessità di un quadro completo dell'attività legislativa dei diversi livelli di produzione normativa, Stato, Regioni, Unione europea, che tenga conto della natura intersettoriale e interterritoriale della produzione legislativa. Tutti i rapporti contengono una nota di sintesi che fornisce una visione globale del fenomeno legislativo nell'assetto italiano. L'argomento trattato dalla nota di sintesi varia secondo le esigenze, ma si prefigge l'obiettivo di evidenziare le diverse interconnessioni della produzione normativa fra i livelli di governo. Le successive parti del rapporto si concentrano sulle tendenze e le sfide dell'attività legislativa nelle Regioni, sulla giurisprudenza costituzionale nei rapporti fra Stato e Regioni, sui dati e sulle tendenze della produzione legislativa nazionale, sulle tendenze della legislazione dell'UE e sulla comparazione della produzione legislativa internazionale.

L'impatto della politica di regolazione nazionale sulle Regioni e sui livelli locali di Governo

Dagli anni novanta, la politica di regolazione e le misure di semplificazione hanno svolto un ruolo fondamentale nella modernizzazione dell'amministrazione italiana. Durante gli anni '90, l'Italia ha lanciato un programma di semplificazione della regolazione molto esteso. La Legge n.241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo si è concentrata sul miglioramento della struttura di ogni procedura riducendo i provvedimenti e i meccanismi amministrativi che limitano la facoltà dell'amministrazione di ritardare o vietare l'azione (p.es. con la regola del "silenzio assenso", l'autocertificazione, la sostituzione di concessioni e autorizzazioni con dichiarazioni alla pubblica amministrazione). La legge sopra menzionata integra la semplificazione con disposizioni fondamentali sui diritti dei cittadini e sui meccanismi di responsabilità.

Con la XIII Legislatura (1996-2000), la politica di regolazione è stata integrata in modo organico nella pubblica amministrazione. Gli sforzi di semplificazione e l'aggiornamento delle regolamentazioni sono stati inclusi in un sistema regolativo migliore. Per realizzare gli obiettivi di migliore qualità della regolazione, si prevede che siano usati a livello nazionale nuovi strumenti e meccanismi, quali la semplificazione delle procedure, l'AIR e la valutazione ex post, ecc.. Inoltre, sono predisposte leggi annuali di semplificazione per definire un assetto organico di semplificazione delle procedure che interessano la vita dei cittadini e le imprese.

L'approccio in materia di regolazione adottato dal Governo italiano è articolato secondo due principali linee:

- *semplificazione dell'ordinamento normativo*. Il contesto normativo italiano è complesso e richiede un'azione articolata per renderlo più comprensibile, trasparente e chiaro. Le diverse leggi sulla semplificazione hanno introdotto una completa revisione del corpus legislativo che ha condotto all'abrogazione di un gran numero di leggi. Tale riassetto era finalizzato a contribuire alla piena realizzazione del processo di codificazione.
- *semplificazione amministrativa*. Diversi sforzi sono stati compiuti per ridurre l'onere delle procedure amministrative per i cittadini e le imprese. Nel 2003, per esempio, 2.756 procedure che riguardavano le attività imprenditoriali, ma anche il funzionamento interno dell'amministrazione, sono state riviste e semplificate. Oltre 5 milioni di persone hanno beneficiato degli sportelli unici. Il tempo stimato per avviare un'attività produttiva è stato ridotto da 11 a 5 giorni e il costo per le imprese è diminuito da € 1150 a € 340⁵.

Un'interessante innovazione istituzionale è stata introdotta dalla legge n. 246 del 2005 (Legge sulla Semplificazione e Riassetto normativo per l'anno 2005), che ha modificato l'art. 20 della legge 59 del 1997 (Bassanini I). Secondo tale normativa, il Governo, le Regioni e le Province autonome, nell'ambito dei lavori della Conferenza Unificata e in base al principio di mutua cooperazione, devono concludere accordi e intese⁶ con l'obiettivo di "migliorare la qualità delle diverse leggi e regolamentazioni". Gli accordi devono:

- favorire il coordinamento nell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e di qualità della regolazione;
- definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per migliorare la qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla legge n. 246/2005 e dalle leggi annuali di semplificazione e di riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione;

⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica.

⁶ Secondo la Legge n. 287/97.

- concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di forme di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per emanazione di provvedimenti statali e regionali;
- valutare, con l'ausilio istruttorio dei gruppi di lavoro già esistenti tra Regioni, la configurazione di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per specifiche attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

La Legge 246/2005 consolida, inoltre, l'uso dell'AIR e di altri strumenti. L'articolo 14 della suddetta legge definisce un nuovo assetto per l'uso di questo strumento di regolazione, prescrivendo la necessità di una « valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative ». A seguito della promulgazione di tale legge, alcune Regioni hanno introdotto l'uso della AIR con legge regionale (Piemonte e Basilicata) mentre altre hanno promosso alcune applicazioni operative per verificarne l'uso in termini realistici.

Le disposizioni previste dal Governo nel 2006⁷ sono intese ad integrare un ampio programma di semplificazione volto a ridurre i costi che gravano sulle imprese e che hanno un impatto diretto sulla competitività del sistema economico italiano. Tali costi (principalmente riconducibili alla gestione del personale, alle tasse e alla conformità con le regolazioni ambientali e sociali) ammontano a 5,7 miliardi di euro⁸. Le Regioni e le autorità locali sono state invitate a partecipare al suddetto programma dato che svolgono un ruolo importante nell'imporre regolazioni alle imprese e ai cittadini.

Dopo gli emendamenti al Titolo V della Costituzione, la semplificazione amministrativa e la qualità della regolazione, strumenti importanti per aumentare la competitività del Paese, sono comprese nelle iniziative autonome delle Regioni. Ciò è di particolare interesse per settori quali l'industria, il commercio al dettaglio, l'artigianato, il turismo e l'agricoltura, che fanno parte delle materie di legislazione esclusiva regionale. In particolare, la semplificazione delle procedure amministrative è parte della politica regionale; le Regioni devono scegliere il modo di regolare le procedure nei settori nei quali hanno potestà legislativa ed amministrativa, ma le norme di principio nazionali rimangono valide quando si tratta di attività che ricadono in materie a legislazione concorrente.

⁷ Dipartimento della Funzione Pubblica (2006), *Linee programmatiche d'indirizzo. Audizione per il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione* in Dipartimento della Funzione Pubblica "Funzione Pubblica", Rivista Quadrimestrale, Anno XII, No. 2, pp. 14-15.

⁸ FORMEZ e Fondazione Rosellini, *Pubblica amministrazione e imprese: radiografia in chiaroscuro*, Roma, 2002.

Box I.6. Impatto delle strategie e delle politiche di semplificazione a livello regionale

Il FORMEZ e l'Osservatorio Legislativo Regionale (OLR) hanno realizzato nel 2005 una ricerca per offrire una riflessione sistematica sullo status regionale della semplificazione amministrativa, secondo le principali linee definite nella legge sul procedimento amministrativo del 1990 (L. n. 241/1990) e nei diversi regolamenti di attuazione nonché negli emendamenti costituzionali del 2001 e la novella del 2005.

I risultati della ricerca hanno mostrato che oggi le Regioni sono più interessate all'introduzione e all'attuazione delle pratiche di semplificazione amministrativa e delle politiche di regolazione di buona qualità rispetto al passato. I risultati sono tuttavia contraddittori. Una piena applicazione delle misure di semplificazione che tengono conto dell'assetto definito nella Legge 241/1990 e delle successive leggi di semplificazione a livello nazionale non è stata ancora realizzata dalle Regioni e dagli enti locali. Ciò è soprattutto ascrivibile a problemi di applicazione, all'incompatibilità degli strumenti normativi esistenti e a un complesso assetto legislativo di attuazione. Ma le soluzioni proposte dalle leggi nazionali sono state sostituite, in alcuni casi, da proposte innovative a livello regionale che sono più efficaci rispetto alle soluzioni suggerite a livello centrale.

Successivamente all'emanazione della L. 241/90, dieci Regioni hanno adottato una propria legge sul procedimento amministrativo, e l'istituto nei cui confronti si è maggiormente soffermata l'attenzione del legislatore regionale è stata proprio la Conferenza di Servizi. La Conferenza di Servizi è stata istituita dalla suddetta legge quale strumento di accelerazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi caratterizzati da particolare complessità in quanto implicano una valutazione contestuale di diversi interessi pubblici di competenza di distinte amministrazioni. Si tratta di un istituto centrale della semplificazione del procedimento amministrativo che consente il coordinamento di interessi diversi tra le amministrazioni coinvolte. Molte Regioni non sono riuscite ad adottare una disciplina specifica dell'istituto all'interno del proprio ordinamento, ma hanno disciplinato l'istituto della Conferenza di Servizi mediante leggi regionali di settore.

Fonte: FORMEZ, *La semplificazione tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Il caso della legge 241*, Roma, 2006.

Nel settembre 2006 il Governo ha approvato una proposta di legge presentata dal Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione volta a introdurre un maggior numero di misure di semplificazione per i cittadini e le imprese e a facilitare le loro relazioni con l'amministrazione pubblica. La proposta modifica alcuni articoli della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990, per ridurre i tempi delle procedure amministrative, per fornire elementi di certezza e chiarezza sui tempi dell'amministrazione per rispondere alle richieste dei cittadini e delle imprese, per risarcire i danni subiti dai cittadini e dalle imprese nel caso in cui i tempi amministrativi esigibili non sono rispettati, per aumentare la trasparenza delle procedure amministrative e per una migliore applicazione delle tecniche di e-government per la semplificazione amministrativa.

Il 31 marzo 2007, il Governo ha presentato un Piano d'Azione sulla Semplificazione (Box I.7) sostenuto dal Comitato Interministeriale per la Semplificazione, che fissa specifici obiettivi per ridurre gli adempimenti burocratici in Italia: in particolare, la riduzione del 25% degli oneri amministrativi che derivano dalla legislazio-

ne nazionale entro il 2012. Il Piano sarà realizzato in accordo e attraverso la consultazione delle Regioni, delle autorità locali e delle diverse organizzazioni sociali ed economiche, ecc. Per le diverse azioni previste si definiscono in maniera chiara obiettivi, risultati, tempi e responsabilità. Il Piano potrà aiutare il Governo a perseguire le azioni intraprese non solo in materia di semplificazione, ma anche per il riassetto normativo e la qualità della regolazione. Fra le aree di interesse sono state identificate: la semplificazione normativa, la codificazione, l’AIR, la riduzione degli oneri per le imprese, la riduzione e la certezza dei tempi delle procedure amministrative.

Box I.7. Piano d’Azione sulla Semplificazione

Le principali iniziative proposte dal Piano sono le seguenti:

- semplificazione normativa e riduzione del numero di leggi;
- misure volte a migliorare la qualità delle proposte legislative del Governo, compresa l’AIR in versione semplificata;
- azioni a favore della semplificazione amministrativa, con particolare riferimento a misure settoriali, tra cui:
 - comunicazione unica per la nascita dell’impresa
 - abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per i nuovi impianti produttivi
 - comunicazione unica per il cittadino
 - semplificazione e reingegnerizzazione dei processi amministrativi per gli immigrati
- introduzione di un programma per misurare gli oneri derivanti da obblighi informativi;
- riduzione dei termini procedurali;
- un ampio programma per una regolazione di alta qualità a livello regionale da realizzarsi mediante l’accordo Stato - Regioni - Autorità locali, basato sui principi e gli strumenti di semplificazione legislativa e amministrativa e su un comune obiettivo di riduzione degli adempimenti burocratici.

Coordinamento orizzontale e verticale della regolazione

Meccanismi di coordinamento fra livelli nazionali, regionali e locali

Il Governo centrale e le Regioni cooperano per l’implementazione delle buone pratiche per la qualità della regolazione, applicando numerosi strumenti che vanno dall’obbligo di condividere le informazioni ad accordi più formali. Le relazioni amministrative e normative comprendono proposte, richieste di parere, convenzioni, consultazioni, ecc.

La ripartizione dei poteri e delle funzioni che risale alla riforma costituzionale del 2001 è stata accompagnata dall’introduzione delle Conferenze sopra menzionate come principali strumenti di governance per consentire la partecipazione delle Regioni e delle autorità locali. Questo tipo di strumento è anche utilizzato in altri Paesi OCSE per rafforzare il coordinamento fra i livelli di governo (Box I.8).

La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata costituiscono assetti istituzionali volti a integrare gli strumenti di semplificazione amministrativa a tutti i livelli di governo. Si è infatti costituito un Tavolo ad hoc per definire e mettere in atto un accordo di cooperazione e per attuare i diversi passi da intraprendere.

Il 29 marzo 2007, le Regioni italiane, nell'ambito della Conferenza Unificata, hanno firmato un Accordo sulla semplificazione normativa con il Governo nazionale. Il documento adottato definisce i principi comuni per il miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, al fine di uniformare le tecniche legislative mediante un costante dialogo fra Stato, Regioni e Province. L'accordo prevede che lo Stato, le Regioni e le autorità locali si impegnino ad applicare nella rispettiva attività di produzione normativa, strumenti di valutazione preventiva, quali l'analisi dell'impatto della regolazione, gli studi di fattibilità e le clausole di valutazione ex post. Le parti hanno anche convenuto di migliorare la comunicazione sulle questioni legislative fra i livelli di Governo e di rendere i testi normativi di facile accessibilità per i cittadini. Inoltre, esse assicurano adeguate forme di consultazione con le parti sociali, le associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti normativi di maggiore impatto per i cittadini e le imprese. Al fine di garantire una migliore conoscenza delle azioni normative, esse hanno convenuto di creare specifiche basi di dati gestite d'intesa fra il Parlamento e i Consigli Regionali e hanno deciso di unificare le linee guida e i manuali regionali e nazionali per la redazione legislativa.

Altri canali di cooperazione fra Stato e Regioni nascono dall'attività di controllo e dai giudizi di responsabilità (*accountability*) della Corte dei Conti e della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. La Corte dei Conti può eseguire un controllo finanziario su un qualsiasi organo amministrativo locale e renderne conto nel suo rapporto annuale. La Corte Costituzionale ha chiarito in modo esplicito che il controllo della Corte dei Conti non interferisce con l'autonomia delle Regioni, ma assicura il rispetto degli equilibri di bilancio fra i livelli locali di Governo e una corretta gestione finanziaria.

Box I.8. Istituzionalizzare il coordinamento intergovernativo fra lo Stato e le Regioni nei Paesi OCSE

Il **Canada** si avvale di una serie di intese istituzionali per la gestione dei rapporti fra il livello federale e quello provinciale. Le *Riunioni dei Primi Ministri* sono fondamentali per tali intese. Esse sono convocate dal Primo Ministro secondo le esigenze che emergono e non sono dettate da un calendario predeterminato. Le Riunioni sono la sede per promuovere la cooperazione intergiurisdizionale. Un sostanziale numero di accordi intergovernativi è stato stipulato durante queste Riunioni e la maggior parte degli accordi riguarda l'armonizzazione della regolazione e la cooperazione.

In **Svizzera**, esistono numerose sedi per facilitare il dialogo fra autorità federali e cantonali (e anche comunali) che consentono di discutere le proposte delle autorità cantonali e di trasmetterle alle autorità federali. Le più importanti sono le seguenti: a) le *Conferenze dei Direttori cantonali*, composte dai direttori di 26 cantoni in 13 settori d'intervento pubblico, che svolgono due funzioni : i) il coordinamento fra cantoni e ii) il coordinamento fra autorità cantonali e federali. Anche se ufficialmente tali riunioni sono condotte dai governi cantonali, i membri importanti del Consiglio Federale e i pubblici ufficiali federali di alto livello sono invitati a tali riunioni. Le autorità federali presentano piani e proposte di nuovi atti che sono discussi con i ministri dei cantoni. I ministri cantonali presentano a loro volta proposte e richieste e segnalano problemi nelle relazioni cantonali-federali; b) la *Conferenza dei Governi cantonali*, creata nel 1993, svolge funzioni di coordinamento fra i cantoni e cura gli interessi cantonali per le materie che non sono comprese nei 13 settori d'intervento pubblico delle conferenze dei ministri cantonali e della conferenza dei cancellieri cantonali. La "Conferenza dei governi cantonali" discute quindi dei problemi di rilevanza globale, dei problemi di estrema rilevanza (principalmente di problemi di natura intersettoriale) e di quei problemi che vanno al di là di un singolo settore d'intervento pubblico (p.es. la politica estera riguardo alla integrazione europea); c) il *Dialogo Federale*, è la sede in cui la delegazione del Consiglio Federale e una delegazione della "Conferenza dei governi cantonali" discutono due volte all'anno di argomenti e di progetti di rilevanza globale; d) La *Conferenza Tripartita sulle Agglomerazioni* riunisce i rappresentanti a livello federale, cantonale e comunale. Essa svolge funzioni di semplificazione degli interventi dei poteri pubblici per le aree metropolitane e i centri urbani svizzeri.

L'Autorità Garante della Concorrenza ha esteso sempre più le proprie indagini agli abusi di mercato derivanti da misure di regolazione e da prassi dei governi locali. L'Autorità ha esaminato diversi settori che sono regolati da un assetto normativo restrittivo per la concorrenza, che deriva principalmente dalla produzione di leggi e di regolamenti a livello subnazionale. L'Autorità ha prescritto che « in futuro, le Regioni e le autorità locali dovranno partecipare a un quadro legislativo coordinato e non frammentato, in modo tale che le riforme diventino più incisive e facilitino l'emergere di un ambiente più competitivo, con significativi benefici in termini di crescita economica e di creazione di posti di lavoro⁹».

⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 2005, p. 8.

Riguardo alla cooperazione orizzontale, l'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) è stato istituito nel 1979 come strumento di scambio e di formazione per il personale di tutti gli uffici legislativi dei Consigli Regionali e delle Giunte (Box I.9).

L'OLI è dotato di un Segretariato permanente presso la Regione Toscana e organizza riunioni periodiche durante le quali, con un programma specifico, vengono esaminate e discusse questioni di specifico interesse per le Regioni, quali ad es. la nuova legislazione, problemi specifici derivanti da importanti prospettive di evoluzione delle attività regionali, sentenze della Corte Costituzionale, comunicazioni e direttive dell'UE che riguardano le Regioni, ecc. I membri della Camera dei Deputati, del Senato, del Governo centrale, delle università e degli istituti di ricerca sono generalmente invitati a partecipare ai dibattiti.

Box I.9. L'Osservatorio Legislativo Interregionale: funzioni, gruppi di lavoro e pubblicazioni

L'Osservatorio Legislativo interregionale (OLI) è un forum di discussione e di scambio di esperienze, ma è anche una sede di continua formazione per coloro che partecipano alle riunioni periodiche. Le funzioni dell'OLI sono: i) fornire nuove informazioni sullo stato e sulle prospettive delle tendenze legislative ; ii) incoraggiare una migliore comprensione dell'attività legislativa e della qualità del processo decisionale; iii) sviluppare una metodologia per seguire l'evoluzione della legislazione.

L'istituzione si avvale di diversi gruppi di lavoro che producono diversi materiali di ricerca e che organizzano seminari nazionali su argomenti tecnici relativi alla redazione legislativa. I gruppi di lavoro curano i seguenti aspetti :

- semplificazione;
- attuazione degli statuti regionali;
- elaborazione del Rapporto annuale sulla legislazione;
- fattibilità e implementazione delle leggi ;
- elaborazione di formule standardizzate delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale.
- emendamenti al Titolo V della Costituzione.

Nel 2002 l'Osservatorio ha pubblicato un *Manuale di Tecnica Legislativa* che contiene regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Alcune Regioni usano il manuale come strumento di riferimento per armonizzare le prassi in materia di redazione legislativa.

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e delle Province Autonome ha firmato un accordo per promuovere il coordinamento permanente dei sistemi informativi che riguardano la legislazione dello Stato e delle Regioni. Dal 1991 l'organo, incaricato di portare avanti tale progetto, contribuisce allo sviluppo di un sistema d'informazione a sostegno dell'attività legislativa e contribuisce allo scambio di norme di comunicazione e di esperienze fra le Regioni e il Governo centrale. Un risultato concreto di tale iniziativa è stata la creazione di una banca dati sulle leggi regionali, un progetto avviato nel 1996 a seguito di un accordo concluso tra i diversi Presidenti regionali e le diverse istituzioni interessate.

Nell'aprile 2003, dopo un lungo processo di elaborazione, realizzato attraverso diversi accordi, è stato creato il portale *Normeinrete* (NIR) che offre un quadro completo della legislazione italiana a diversi livelli di governo, al fine di accrescere la trasparenza e l'accessibilità per il pubblico. Il portale offre una visione generale maggiormente decentrata della produzione legislativa nel Paese.

La dimensione sovranazionale: l'impatto dell'Unione Europea sulla regolazione regionale e locale

Gli emendamenti alla Costituzione del 2001 hanno anche modificato i rapporti delle Regioni con l'Unione Europea. L'articolo 117, comma 5 della Costituzione dispone che "le Regioni [...] nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato... ».

In particolare, i rappresentanti delle Regioni partecipano alle attività di diversi gruppi di lavoro e comitati dell'UE, in accordo con il Ministero degli Affari Esteri e con le risoluzioni decise nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Per migliorare i sistemi di coordinamento con l'UE, l'Italia ha stabilito un meccanismo ufficiale per recepire le direttive dell'UE. La legge n. 86 del 1989 (*legge La Pergola*) ha introdotto alcuni principi di orientamento sulle modalità con cui le Regioni possono partecipare al processo di regolazione dell'UE e all'attuazione delle direttive UE con riguardo al loro potere legislativo sia esclusivo che concorrente. Tale procedura ha aiutato l'Italia a compensare i suoi ritardi passati nell'attuazione della legislazione europea, ritardi ascrivibili alla lentezza delle procedure legislative.

Oggi, le procedure di esecuzione e di attuazione degli impegni dello Stato, delle Regioni e delle autorità locali sono disciplinate dalla Legge n.11 del 4 febbraio 2005¹⁰. Il meccanismo principale è rappresentato dalla legge regionale. In particolare, tale meccanismo è attuato da leggi singolari e specifiche che recepiscono le direttive comunitarie. Tale legge ha anche previsto di istituire un *Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei* (CIACE) incaricato di raggiungere posizioni comuni all'interno della pubblica amministrazione italiana sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Le Regioni possono chiedere di partecipare direttamente a tale Comitato, devono essere informate di ogni regolamento UE che potrebbe interessarle e possono contribuire con i loro commenti a consolidare la posizione italiana. Se la regolazione proposta riguarda una materia di esclusiva competenza della Regione, il Governo deve riunire la Conferenza Stato-Regioni per trovare una posizione comune che sarà sottoposta al Consiglio dei Ministri dell'UE.

¹⁰ *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normative dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, Legge n. 11 del 4 Febbraio 2005.

APPENDICE I.1 - Il potere legislativo statale e regionale in Italia

La Costituzione italiana, all'articolo 117, individua le diverse materie soggette alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e delle Regioni. Le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva (cd. residuale) in tutte le materie non menzionate dall'articolo 117. Il seguente elenco fornisce una sintesi della ripartizione del potere legislativo nel contesto italiano:

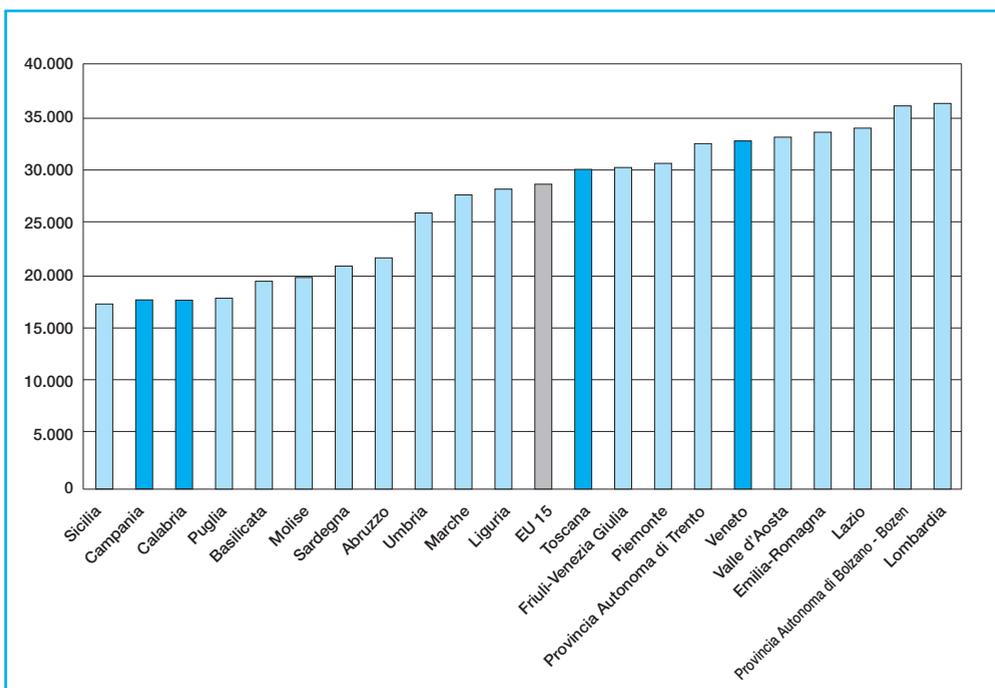
Potestà legislativa esclusiva dello Stato	Potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni
Politica estera e rapporti internazionali dello Stato con l'Unione Europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
Immigrazione	Commercio con l'estero
Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	Tutela e sicurezza del lavoro
Difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie	Professioni
Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Tutela della salute
Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale	Alimentazione
Cittadinanza, stato civile e anagrafi	Ordinamento sportivo
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Protezione civile
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Governo del territorio

Potestà legislativa esclusiva dello Stato	Potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni
Norme generali sull'istruzione	Porti e aeroporti civili
Previdenza sociale	Grandi reti di trasporto e di navigazione
Legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane	Ordinamento della comunicazione
Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno	Previdenza complementare e integrativa
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

PARTE II. LA CAPACITÀ DI PRODURRE UNA REGOLAZIONE DI ALTA QUALITÀ NELLE REGIONI ITALIANE

L'Italia – Paese membro del G7 e membro fondatore dell'Unione europea - presenta un PIL pro capite prossimo alla media europea. Tuttavia, la sua crescita economica è stata inferiore alla media della zona euro, con un basso tasso di crescita della produttività totale dei fattori (OECD, 2005). Lo sviluppo economico dell'Italia è stato tradizionalmente caratterizzato da notevoli disparità regionali, in particolare tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. Oggi, l'Italia si contraddistingue tra i Paesi dell'OCSE come uno dei casi più evidenti di dualismo geografico: il PIL pro capite delle Regioni meridionali è inferiore di circa la metà rispetto a quello registrato dalle Regioni del Nord (Figura II.1)

Figura II.1. PIL pro capite nelle Regioni italiane, 2004

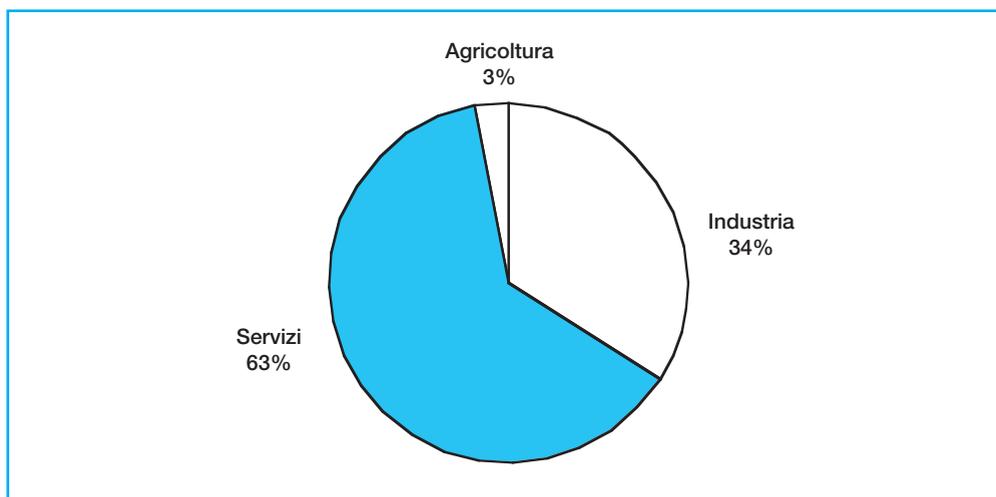


Fonte: OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris; OECD (2005), *OECD in Figures*, Paris

Si riscontrano anche disparità nel percorso economico che il Paese ha seguito: nel Nord, un processo di crescente industrializzazione negli anni '50 e '60 è stato in seguito compensato dall'espansione del settore dei servizi, mentre le Regioni del Sud hanno registrato una rapida crescita economica solo a partire dagli anni '60. La cre-

scita è stata spesso sostenuta dall'intervento statale a livello nazionale che è diminuito negli ultimi decenni. Le attività economiche sono prevalentemente concentrate nel settore dei servizi (Figura II.2), anche se questa tendenza varia a seconda dalle Regioni (Figure 1.1, 2.1 e 3.1).

Figura II.2. Occupazione per settore in Italia, 2003

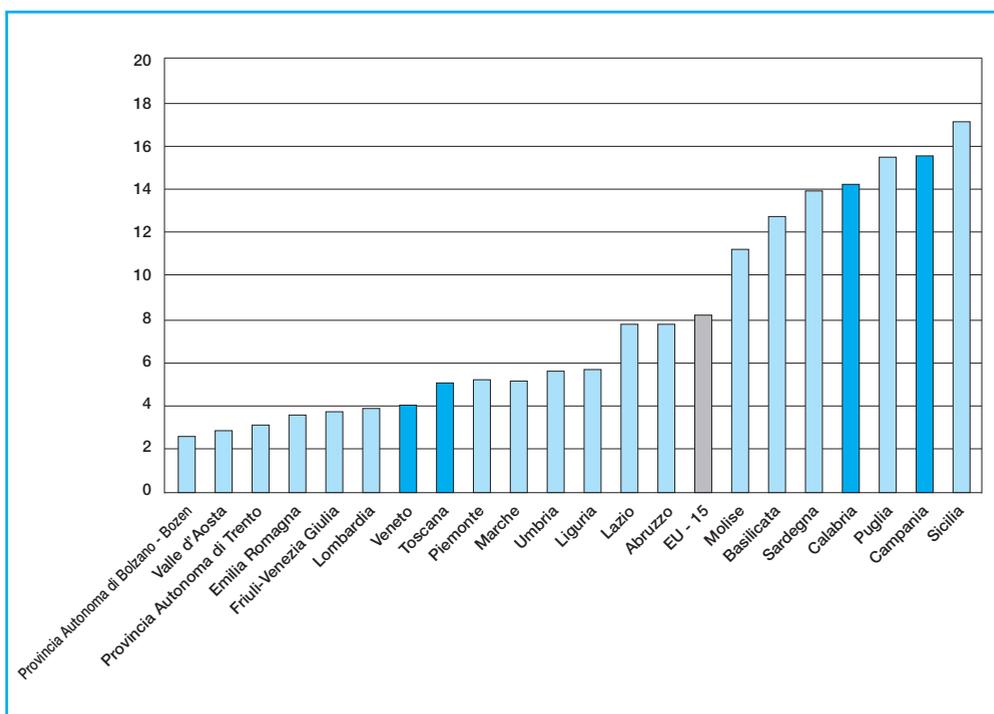


Fonte : OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris

L'Italia è stato uno dei pochi Paesi dell'OCSE che ha beneficiato di una forte crescita dell'occupazione a partire dal 2000, tale che il tasso di disoccupazione nazionale è calato in maniera consistente. Tuttavia, le disparità regionali in materia occupazionale sono ancora gravi. Le Regioni del Nord Italia sono tra le più prospere d'Europa, vicine a una situazione di pieno impiego, mentre le Regioni meridionali fanno fronte ad un'alta disoccupazione, con tassi che superano quattro o addirittura cinque volte le percentuali del Centro o del Nord (Figura II.3).

Questa struttura dualistica si pone al centro delle sfide della governance pubblica in Italia, poiché essa esige che siano formulati obiettivi di politica che rispettino le diversità del Paese e che offrano al tempo stesso migliori opportunità a tutti i cittadini. I capitoli successivi del presente Rapporto riguardano le capacità di produrre una regolazione di alta qualità e l'uso degli strumenti di regolazione in quattro Regioni italiane: Veneto, Calabria, Campania e Toscana. L'analisi presentata è ispirata agli esami OCSE sulla riforma della regolazione, che curano in particolare la questione della capacità governativa di assicurare una regolazione di alta qualità. Fino ad oggi, tali esami sono stati condotti a livello nazionale in 23 Paesi, tra cui l'Italia. La struttura analitica degli Esami OCSE fornisce elementi di comparabilità nonché uno schema per il presente studio, sebbene sia stata adeguata allo specifico campo d'applicazione dei poteri di regolazione devoluti in Italia dallo Stato alle Regioni.

Figura II.3. Disoccupazione per Regione, 2004



Fonte: OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris e OECD (2005), *OECD in Figures*, Paris

Inoltre, una delle questioni fondamentali per l'Italia riguarda la capacità di assicurare la qualità della regolazione e di migliorare la concorrenza nella fornitura di servizi a livello locale. Per tale motivo, la ricerca è stata completata dall'analisi di un particolare settore economico in ogni Regione esaminata. Il Veneto e la Calabria hanno scelto il settore del commercio al dettaglio mentre la Campania ha scelto quello dei trasporti regionali di passeggeri. L'analisi settoriale mira a fornire indicazioni sull'impatto economico degli assetti di regolazione in uno specifico settore, al fine di ampliare il quadro di riferimento con elementi di dettaglio. La mappa che segue indica la posizione geografica delle Regioni esaminate. Le due Regioni meridionali sono vicine e sono situate al Sud della penisola, mentre il Veneto non è distante dalla Svizzera, dall'Austria e dalla Slovenia nel Nord. La Toscana è situata al centro del Paese.

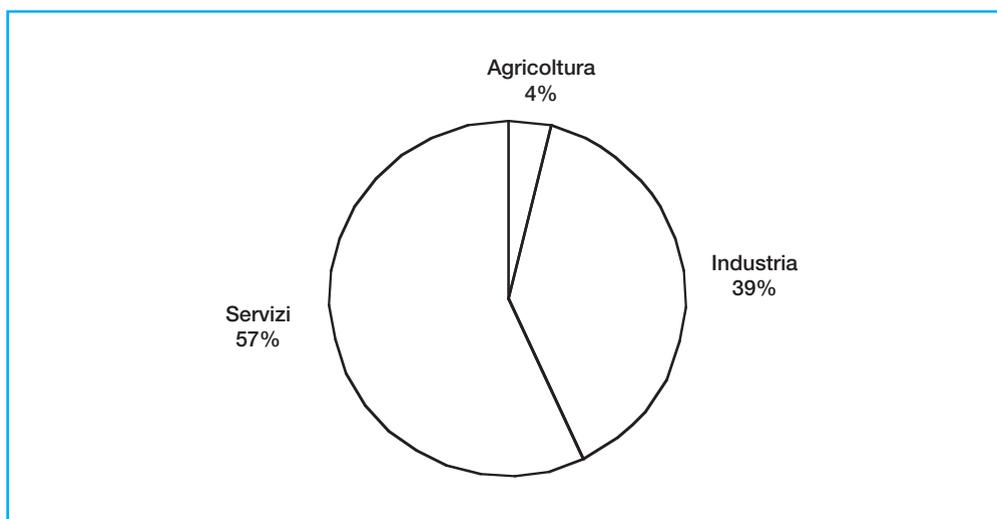
Figura II.4 Mappa dell'Italia: distribuzione geografica delle Regioni esaminate



CAPITOLO 1. VENETO

Il Veneto è una delle regione più ricche e industrializzate del nord Italia. La Regione è suddivisa in sette Province: Belluno, Padova, Treviso, Rovigo, Venezia, Verona e Vicenza. Con più di 4,6 milioni di abitanti, la popolazione del Veneto rappresenta l'8% della popolazione nazionale e le sue dimensioni sono come quelle di alcuni dei più piccoli Paesi dell'Europa. La Regione occupa una superficie di 18.391 km² con una densità di popolazione di 254 abitanti per km².

Figura 1.1. Occupazione per settore in Veneto, 2003



Fonte: OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris

L'uso di strumenti di regolamentazione

La trasparenza regolamentare

La trasparenza delle procedure: la produzione normativa

La partecipazione democratica quale principio ispiratore della funzione di regolazione viene espressamente sancita dallo Statuto del Veneto¹¹. In quest'ottica, i cittadini, gli enti locali, le organizzazioni sociali, economiche e professionali hanno diritto ad essere informati e di partecipare all'attività di regolazione.

¹¹ Art. 5 e 35 Statuto.

Il potere legislativo spetta al Consiglio, che determina, insieme al Presidente della Regione e alla Giunta, l'indirizzo politico e può fare proposte di legge al Parlamento nazionale¹². La Giunta è l'organo di Governo regionale che, oltre a godere di un potere di iniziativa legislativa e regolamentare¹³, dà attuazione alle delibere del Consiglio ed alle leggi e regolamenti regionali, esercita l'attività amministrativa, predisporre il bilancio e delibera in materia di contratti¹⁴. In base al nuovo assetto che emerge dalla riforma costituzionale del 1999, il potere regolamentare dovrebbe passare alla Giunta, una volta perfezionata la riforma statutaria in tal senso¹⁵, (la riforma degli Statuti per l'adeguamento alle riforme costituzionali è stata perfezionata in Toscana, Emilia Romagna, Calabria, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria, Abruzzo e Liguria)¹⁶.

La procedura per la produzione di nuove leggi e regolamenti regionali (definita dallo Statuto) viene avviata con la presentazione alla Presidenza del Consiglio regionale di progetti di legge e regolamento da parte della Giunta regionale, di consiglieri, dei Consigli provinciali, dei Consigli di Comuni capoluogo di Provincia, di almeno 5 Consigli comunali o di 5.000 elettori. Il progetto viene assegnato ad una delle sette Commissioni consiliari competenti per materia e, al termine dell'istruttoria, iscritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale per la discussione ed approvazione finale. Il Consiglio si riunisce in seduta pubblica tre volte l'anno (o quando viene convocato per iniziativa del Presidente, del Presidente della Giunta o di un quarto dei consiglieri) e delibera sulla base di una procedura articolata, che prevede una fase di proposta, di esame in commissione ed approvazione in Consiglio articolo per articolo e finale. Con la successiva promulgazione, il Presidente della Giunta regionale dispone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione entro cinque giorni, mentre l'entrata in vigore è prevista per il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione¹⁷, salva la dichiarazione d'urgenza.

Tutti i progetti di legge, indipendentemente dall'iniziativa, sono generalmente supportati da una *relazione*, che ne illustra il contenuto e le finalità, e da una scheda di *analisi economico-finanziaria*, predisposta dalla Direzione di volta in volta proponente e dalla Direzione Bilancio della Giunta. Tuttavia, tale scheda di analisi si

¹² Art. 8 Statuto e art. 121 Cost.

¹³ Le leggi di iniziativa di tale istituzione sono superiori a quelle provenienti dal Consiglio, rispettivamente 98 e 72 nella VII legislatura (*Rapporto annuale sulla legislazione regionale*, 2005, parte II, p. 28).

¹⁴ Art. 32 Statuto.

¹⁵ La Corte cost. (sentenza n. 313 del 2003) ha, infatti, chiarito che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha soltanto eliminato la "riserva" consiliare sui poteri regolamentari, senza tuttavia trasferirli implicitamente.

¹⁶ Lo Statuto, adottato nel 1971, è stato solo parzialmente modificato a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e 2001. Nel corso della VI legislatura è stato avviato un processo di revisione che ha portato alla formulazione di una bozza ora decaduta, mentre nella VII legislatura è stata insediata una commissione incaricata della revisione.

¹⁷ Art. 44 Statuto.

limita alla predisposizione di una documentazione informativa relativa all'atto in corso di adozione senza valutare opzioni alternative e circoscrive la verifica dell'impatto alla sola amministrazione regolatrice, senza prendere in considerazione i destinatari. Pertanto, la scheda di analisi non può essere assimilata ad un'Analisi di Impatto della Regolamentazione.

Ai disegni di legge presentati dalla Giunta regionale è, inoltre, allegato un *parere di legittimità normativa* della Direzione affari legislativi che opera presso la Segreteria generale della programmazione di Giunta (che svolge principalmente attività di assistenza e consulenza agli organi ed alle strutture per la redazione di disegni di legge, regolamenti, circolari e provvedimenti amministrativi nonché attività consulenziale).

I progetti di legge di iniziativa degli altri soggetti sono corredati da un' *analisi tecnico-normativa*, che consiste in un controllo dei riferimenti normativi interni e dei rinvii e nonché del rispetto della Costituzione, da una *scheda per il monitoraggio* del decentramento amministrativo e della coerenza con le norme costituzionali di ripartizione della competenza legislativa, effettuata su richiesta delle commissioni consiliari dalla Direzione per l'assistenza legislativa presso la Segreteria generale del Consiglio (che svolge attività di assistenza e consulenza agli organi e strutture del Consiglio nonché ai singoli consiglieri). I progetti di legge sono, inoltre, corredati da una "parte notiziale" contenente i riferimenti normativi, che costituisce occasione per un primo controllo sull'osservanza delle regole di *drafting* predisposta dalla Direzione per l'assistenza legislativa.

Le proposte di regolamento sono, invece, interessate dalla sola predisposizione della "parte notiziale".

Trasparenza e dialogo: la consultazione pubblica

La partecipazione dei cittadini e degli enti locali alla funzione di regolazione normativa è consentita sia nella fase di iniziativa, attraverso la presentazione di progetti di legge o di regolamento, sia nella fase istruttoria, attraverso le consultazioni¹⁸.

La consultazione dei Comuni e delle Province presenta carattere obbligatorio quando si discuta di progetti che interessano gli Enti locali ed avviene attraverso un apposito organismo, la Conferenza Regione-Autonomie Locali istituita con legge regionale n. 20 del 1997. La consultazione dei soggetti terzi non è obbligatoria ed è oggetto di procedure differenziate in sede di Consiglio e di Giunta regionale, dove peraltro non vi sono chiare indicazioni in ordine alla fase di attivazione, alle modalità di espletamento ed all'utilizzo degli esiti.

¹⁸ L'art. 35 dello Statuto riconosce alle Province, ai Comuni, ai "direttivi regionali dei sindacati e delle organizzazioni sociali, economiche e professionali" un diritto di essere sentiti su richiesta davanti alla Giunta ed alle Commissioni consiliari. Concluso l'*iter* di regolazione, i cittadini possono contribuire all'abrogazione (totale o parziale) delle leggi e dei provvedimenti amministrativi (che non riguardino il bilancio o i tributi) attraverso lo strumento del *referendum* (art. 45 Statuto) e possono impedire con referendum (richiesto da un cinquantesimo degli elettori della regione) la promulgazione dello Statuto entro tre mesi dalla pubblicazione (art. 123 Cost., come modificato nel 1999).

In particolare, in sede di Consiglio i cittadini e le associazioni possono presentare osservazioni sui progetti di legge alla Commissione competente (tenuta a farne “adeguata menzione” nella relazione al Consiglio) e devono essere sentiti in audizione se richiesto da un quarto dei componenti della Commissione. Più in generale, in ordine agli atti oggetto di discussione, le Commissioni procedono alla consultazione diretta di cittadini o associazioni¹⁹; nel corso della VII legislatura il numero audizioni, consultazioni ed incontri con enti pubblici e forze sociali è stato pari a 5.479²⁰. Nell’ambito della Giunta, le consultazioni non sono obbligatorie, né sono oggetto di una specifica disciplina ma vengono normalmente effettuate attraverso diverse tecniche, che vanno dalla consultazione informale, al *notice and comment*, ai comitati ed altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di categoria, ai “tavoli tecnici” previsti da alcune normative.

La trasparenza nell’attuazione: la comunicazione

Il Veneto utilizza tutti gli strumenti a disposizione per assicurare un’efficace comunicazione al pubblico degli interventi regionali, dal Bollettino Ufficiale, ai siti *internet* di Giunta e Consiglio, agli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, al *Rapporto annuale sulla legislazione regionale*.

Nel Bollettino Ufficiale regionale sono pubblicate le regolazioni di fonte legislativa e regolamentare, entro cinque giorni dalla promulgazione da parte del Presidente della Giunta²¹. Il Bollettino è, inoltre, facilmente consultabile nel sito *internet* della Giunta regionale (www.regione.veneto.it), dove sono pubblicati anche i progetti di legge, le circolari (a partire dal 2000), i regolamenti (dal 2000) e le delibere di Giunta e Consiglio, gli annunci di concorsi ed appalti, sentenze ed ordinanze. Nel sito del Consiglio regionale (www.consiglioveneto.it) sono pubblicate le leggi, i progetti di legge e le delibere del Consiglio. Inoltre, grazie a una iniziativa particolarmente utile agli utenti, nei menzionati siti sono pubblicati sia i testi storici di leggi e regolamenti che quelli vigenti mentre in altre Regioni, come in Campania, tale iniziativa è in fase di progettazione. Ne deriva un elevato grado di trasparenza e fruibilità, che pure potrebbero essere maggiormente connotati evitando l’ampia sovrapposizione di contenuti.

Gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, previsti dalla legge n. 150 del 2000, operano in Veneto già dal 1988 con sede nei sette capoluoghi di Provincia. Oggi, tali

¹⁹ Art. 36 Statuto e art. 15 *quater* del Regolamento del Consiglio del 1987. La disciplina della partecipazione agli atti amministrativi generali è, inoltre, prevista da alcune leggi di settore (si pensi alla consultazione nell’ambito della programmazione della distribuzione commerciale), mentre la partecipazione agli atti amministrativi a contenuto particolare è interessata, allo stadio attuale, dalla disciplina generale del procedimento amministrativo definita dalla legge statale n. 241 del 1990 (che pure si rivolge alle sole autorità nazionali).

²⁰ Dati tratti dal *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005, parte IV, p. 50.

²¹ Art. 44 Statuto.

Uffici sono strumenti delle strutture centrali che svolgono un ruolo strategico per quanto concerne non solo l'informazione al cittadino – anche attraverso una newsletter consultabile on line – ma anche la garanzia di accesso ai servizi regionali e la verifica della soddisfazione rispetto all'erogazione dei servizi.

Il Consiglio regionale, attraverso la Direzione regionale per l'assistenza legislativa, cura dal 2002 la redazione di un *Rapporto annuale sulla legislazione regionale*, che raccoglie i dati quantitativi dell'attività legislativa dal 1970. Il Rapporto è pubblicato sia sul sito web del Consiglio (un aggiornamento relativo al primo anno dell'VIII legislatura in corso è disponibile in CD Rom) che su quello della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome (www.parlamentiregionali.it) e viene distribuito agli uffici del Consiglio e della Giunta regionale, ai Presidenti dei Consigli e delle Giunte di altre Regioni e delle Province Autonome. La Direzione Affari Legislativi presenta annualmente alla Giunta regionale una relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno precedente, da cui emergono, tra gli altri, i dati che quantificano i testi normativi esaminati, i pareri espressi ed i ricorsi in Corte Costituzionale.

Una particolare attenzione è, inoltre, prestata ai contenuti degli atti oggetto di comunicazione, interessati da interventi di drafting formale. Un importante ausilio al riguardo è costituito dalle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* (pubblicato nel sito internet <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Manuale/drafting.asp>). Le Regole sono state elaborate nel 1992 dall'Osservatorio Legislativo Interregionale e aggiornate nel 2002. Questo manuale di tecnica legislativa – che si compone di parti dedicate al linguaggio normativo, alla scrittura dei testi, alla struttura dell'atto, ai riferimenti ed alle modifiche – è stato adottato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Veneto nel 2002 e trova sistematica applicazione sia da parte dell'Ufficio legislativo del Consiglio, che della Direzione Affari Legislativi della Giunta oltre ad aver costituito la base per la formazione del personale del Consiglio, articolata in due edizioni di sedici ore ciascuna. Ciò nonostante, la normativa di settore offre vari esempi di *drafting* formale inadeguato; si pensi alla disciplina del commercio del 2004 che, nonostante l'ampia incidenza sulla materia urbanistica, effettua numerosi richiami alla legge urbanistica del 1985 già abrogata dalla nuova legge urbanistica n. 11 del 2004 (per esempio, il riferimento dell'art. 16 agli *standards* parcheggi) e ad altre norme non più in vigore (si veda l'art. 26 che rinvia ad una legge regionale abrogata dalla nuova legge urbanistica quanto agli interventi di recupero di edifici con caratteristiche di beni artistico - storico ambientale)²². La stessa legge regionale n. 11/2004 contiene norme lunghe e confuse, con riferimenti continui ad altre norme e concetti indeterminati e non qualificati nelle apposite definizioni introduttive. Non mancano, poi, esempi di inadeguato *drafting* sostanziale (in merito, si veda anche il paragrafo relativo ai “ricorsi”).

²² Sul punto si veda il *Commento alla legge sul commercio della regione Veneto*, a cura di R. del Giudice e I. Cacciavillani, allegato al Corriere del Veneto, p. 71 ss.

Conformità, attuazione e ricorsi

I controlli

Il controllo sull'attuazione ed il rispetto delle regolazioni normative ed amministrative viene effettuato dalle stesse Regioni e dagli Enti locali. Ciascuna struttura regionale dispone, in particolare, di uffici deputati alla verifica ed al controllo dell'attuazione delle materie di rispettiva competenza, mentre per ambiti delicati o in presenza di un intervento finanziario pubblico ingente, queste funzioni sono affidate ad appositi uffici regionali investiti di funzioni ispettive. Ad esempio, i controlli sulle società regionali sono effettuati dalla Direzione Regionale Attività Ispettiva e Partecipazioni Societarie che si occupa di gestione, controllo e valutazione delle partecipazioni regionali nelle società di capitale e del controllo delle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali, mentre i controlli sulle aziende sanitarie e sugli enti che operano nel settore socio-sanitario sono assicurati dalla Direzione Regionale Attività Ispettiva e Vigilanza settore socio sanitario.

I meccanismi di risoluzione delle controversie

I ricorsi amministrativi, il Difensore civico regionale e le procedure arbitrali e di conciliazione sono i rimedi non giurisdizionali avverso interventi di regolazione regionale. Si tratta di tutele alternative, ma non sostitutive, al ricorso giurisdizionale (art. 113 Cost.), caratterizzate da vantaggi di costo e di tempo.

Gli appelli amministrativi permettono alle parti interessate di richiedere l'adozione di una nuova decisione sul caso contestato all'autorità amministrativa istituzionalmente superiore a quella che ha preso la decisione contestata, o di presentare una petizione al Presidente della Repubblica per l'annullamento del regolamento contestato. Tali ricorsi gerarchici hanno assunto un minor peso con il superamento del requisito di "determinatezza" dell'atto ai fini della ricorribilità davanti al giudice amministrativo. Nel caso del Veneto, il fatto che tali ricorsi siano diventati meno importanti è anche ascrivibile al declino delle leggi regionali che prevedono tale tipologia di strumenti mentre il ricorso speciale al Presidente della Repubblica continua ad essere usato poiché i termini di ricorso (120 giorni) sono più lunghi di quelli previsti per gli appelli al Tribunale Amministrativo Regionale (60 giorni).

Il *Difensore civico regionale* tutela gratuitamente i cittadini anche in ipotesi in cui non esista una tutela giudiziaria (in mancanza di diritti soggettivi o interessi legittimi), sebbene le sue decisioni non vincolino la pubblica amministrazione (l'unica sanzione prevista consiste in una responsabilità disciplinare di colui che intralcia l'attività del Difensore). L'efficacia dell'intervento dipende, dunque, strettamente dalla conoscenza e accettazione dello strumento da parte dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni, aspetti questi con riferimento ai quali si rilevano i più importanti problemi di comunicazione. Il Difensore interviene d'ufficio o su istanza di parte, presentata da cittadini, imprese o associazioni attraverso l'apposita casella di posta

elettronica, utilizzando lo schema di reclamo o di istanza di intervento disponibile nel sito internet. Negli ultimi cinque anni sono state presentate 22.500 istanze, delle quali, tra quelle di competenza del Difensore, ne sono state accolte l'80%.

La figura del Difensore Civico è stata istituita originariamente a livello regionale e delle Province Autonome (il primo esempio risale al 1974 in Toscana), per poi essere prevista anche per i Comuni e le Province dalla legge statale n. 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali. L'istituzione del Difensore Civico del Veneto, seppure prevista con legge regionale n. 28 del 1988, è stata resa operativa solo nel 1994 e oggi nella Regione si contano 5 difensori civici provinciali e 50 comunali. Il Difensore Civico della Regione Veneto si avvale di 5 funzionari istruttori, di cui 3 avvocati, ed opera presso i locali del Consiglio. L'indipendenza del Difensore regionale è assicurata dal meccanismo di nomina (operata dal Consiglio regionale per la durata di 5 anni tra i cittadini che abbiano maturato un'esperienza professionale giuridico - amministrativa, con possibilità di revoca solo a fronte di gravi violazioni di legge o accertata inefficienza) e di funzionamento (il Difensore opera senza "alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale"). Il Difensore presenta al Consiglio una Relazione Annuale sull'attività svolta – pubblicata sul Bollettino Ufficiale regionale e trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento – e può chiedere di essere ascoltato. Si tratta, in sostanza, di due diversi strumenti attraverso i quali il Difensore potrebbe sollevare all'attenzione del Consiglio proposte in materia di qualità della regolazione generale, anche se di relativa efficacia, stante l'esperienza di discussione in aula di due sole relazioni annuali.

Box 1.1 - Alcuni esempi di Alternative Dispute Resolution

L'Associazione nazionale di tutela dei consumatori e degli utenti (ADICONSUM) ha attivato accordi di conciliazione con vari operatori di servizi a rete nei settori della telefonia (ad esempio, attraverso i Protocolli di intesa con Wind, con il gruppo Telecom e quello firmato nel 2006 con altre associazioni e Telecom denominato "soddisfatti o rimborsati" riguardante la regolamentazione dei servizi non richiesti addebitati in bolletta), delle assicurazioni (dal 2004 le controversie connesse ad incidenti automobilistici possono essere risolte in via di conciliazione grazie ad un accordo con altre associazioni di consumatori e l'Associazione delle imprese di assicurazioni), con Poste italiane S.p.A. e con alcune banche.

Le Camere di Commercio (enti pubblici con competenze normalmente svolte a livello provinciale) possono promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la soluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti (ad esempio, le procedure di arbitrato e conciliazione presso la Camera di commercio di Belluno, Rovigo e Venezia, la Camera arbitrale di Venezia, quella di Padova e quella di Vicenza nonché il WebCuria On Line Dispute Resolution di Treviso che consente di gestire on line un intero procedimento conciliativo).

I ricorsi

La Corte Costituzionale. Il Veneto vede impugnate davanti alla Corte Costituzionale leggi regionali in materia di sanità, lavori pubblici e turismo. Nel corso della VII legislatura regionale sono state impugnate solo dieci leggi del Veneto, che hanno portato in nove casi a sentenze favorevoli per la Regione²³. Nell'agosto 2006, il Veneto ha presentato ricorso avverso le previsioni relative alla distribuzione commerciale contenute nella *legge Bersani* per presunta violazione dell'autonomia regionale.

Avverso i regolamenti, i provvedimenti amministrativi generali ed i provvedimenti a contenuto particolare, i soggetti interessati possono, invece, presentare ricorso al giudice amministrativo (*Tribunale Amministrativo Regionale*, in primo grado, e *Consiglio di Stato*, in appello) per l'annullamento dell'atto affetto da vizi di legittimità e per il risarcimento dell'eventuale danno derivato. Occorre, peraltro, considerare che l'impugnazione può essere proposta solo dal titolare di un interesse a ricorrere personale, attuale e diretto, circostanze che non si rilevano normalmente rispetto alle regolazioni generali, che possono dunque essere impuginate insieme al provvedimento di attuazione lesivo. Pur non avendo un autonomo potere di riesame delle normative, il giudice amministrativo può, tuttavia, sollevare una questione di costituzionalità davanti alla Corte Costituzionale.

Sull'effettività della tutela giurisdizionale grava l'arretrato decisorio che, con l'inadeguatezza dell'organico (in Italia operano 450 magistrati amministrativi, a fronte di 1000 in Francia e di circa 2500 in Germania), contribuisce alla levitazione dei tempi del processo: se la Corte Costituzionale adotta le decisioni in un anno e mezzo circa, i tempi medi salgono a 3 anni e mezzo circa per i Tribunali Amministrativi Regionali (sebbene salgono a soli 3 mesi per le sentenze frutto del rito breve introdotto nei casi di manifesta fondatezza o infondatezza, irricevibilità, inammissibilità e improcedibilità) ed a 10 - 12 anni circa per i tribunali civili.

Dall'analisi del contenzioso amministrativo del Veneto emerge che, a fine 2005, i ricorsi pendenti davanti al TAR (composto da 15 giudici ed articolato in 3 sezioni) in materia di commercio, industria e artigianato ammontavano a 2000 circa, parte dei quali ultradecennali. Vari ricorsi sono strettamente connessi alla presenza di regolazioni di scarsa qualità. Si pensi, quanto alla carenza di *drafting* sostanziale, alla disciplina della distribuzione commerciale adottata con legge del 13 agosto del 2004, la quale non è divenuta immediatamente operativa, determinando un blocco di venti mesi del rilascio delle autorizzazioni alla media distribuzione nella maggior parte dei Comuni veneti²⁴. Il testo è stato, infatti, formulato in modo tale da presupporre, per

²³ Dati tratti dal *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005, parte II, p. 32.

²⁴ L'art. 14 della legge del 2004 sul commercio stabilisce che i Comuni approvino i criteri per il rilascio delle autorizzazioni alle medie strutture entro 180 giorni dall'entrata in vigore dell'indice di equilibrio definito a livello regionale (pubblicato il 15 marzo 2005). Scaduto il termine (l'11 set-

la sua piena efficacia, l'adozione di una serie di atti di normazione secondaria (come i provvedimenti comunali che definiscono i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita), a loro volta condizionati dalla necessaria emanazione di interventi regionali adottati con ritardo sui tempi previsti (i menzionati criteri comunali potevano, infatti, essere adottati solo dopo l'approvazione della delibera della Giunta che definisce il rapporto di densità tra medie-grandi strutture di vendita ed esercizi di vicinato, pubblicata il 15 marzo 2005). Ne è derivato un rilevante contenzioso avverso i vari rifiuti dell'amministrazione di rilasciare autorizzazioni all'accesso. Un ulteriore esempio di inadeguata tecnica legislativa è costituito dal rinvio effettuato dall'art. 27 della legge sul commercio alla disciplina delineata da un atto di programmazione con l'effetto di immobilizzare uno strumento per sua natura flessibile²⁵.

Da questi esempi emergono indicazioni utili al regolatore, che potrebbe beneficiare più proficuamente dell'esperienza del giudice amministrativo, il quale a sua volta potrebbe dedicare una parte della relazione di apertura dell'anno giudiziario alla segnalazione dei punti critici della regolazione regionale emersi dal contenzioso.

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

La Regione non ha, allo stadio attuale, previsto un vincolo generale alla redazione di analisi *ex ante* ed *ex post* degli interventi di regolazione.

In Veneto, l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) non è prevista dallo Statuto o da una norma di legge. A tutt'oggi, non esiste un progetto di introduzione in via sistematica²⁶, né ha avuto seguito la sperimentazione coordinata dal FORMEZ²⁷. Sembra, anzi, essersi diffusa la convinzione che, in luogo dell'AIR, potrebbe più utilmente essere redatto un dossier informativo da parte del Consiglio, frutto di un'analisi dell'ambito di applicazione della legge (obiettivo, azioni previste, pro-

tembre 2005, cioè 13 mesi dopo l'entrata in vigore della legge) i Comuni adempienti non erano molti, tanto da obbligare la Regione ad avviare il procedimento sostitutivo previsto dall'art. 36 della legge n. 15. Il 27 marzo 2006 la Giunta regionale constatava che il 21% del totale dei Comuni aveva provveduto (D.G.R. n. 1046).

²⁵ Sul punto si veda il *Commento alla legge sul commercio della regione Veneto*, a cura di R. del Giudice e I. Cacciavillani, cit., p. 143 ss.

²⁶ Nelle Regioni stenta, in generale, ad affermarsi lo strumento dell'AIR, previsto solo in Toscana, Emilia Romagna, Basilicata e Piemonte.

²⁷ Il materiale relativo alla sperimentazione, che ha interessato una legge già approvata (1987) in materia di artigianato ed un disegno di legge relativo al controllo dei prezzi dei prodotti di prima necessità, è pubblicato nel sito del Consiglio regionale; per un'analisi dettagliata si veda anche il documento pubblicato nella collana Materiali Formez, *L'analisi di impatto della regolamentazione: le esperienze regionali*. La sperimentazione si inserisce, inoltre, nel progetto avviato dal 2001 dal Consiglio regionale denominato "Valutazione delle politiche regionali" con l'obiettivo di migliorare le attività di supporto ai processi decisionali che si compiono nelle Commissioni consiliari permanenti (www.consiglioveneto.it, "Banche Dati", "Valutazione leggi e politiche regionali").

blema da risolvere), dell'ambito della competenza regionale, dell'impatto su altre leggi o settori, delle soluzioni adottate in altre Regioni, delle ricadute finanziarie ed economiche per la Regione ed altri soggetti pubblici e privati, nonché dell'impatto amministrativo ed organizzativo; nonostante il carattere sistematico e curato dell'indagine, tale analisi non può in alcun modo considerarsi sostitutiva dell'AIR, mancandone gli elementi fondamentali, vale a dire l'individuazione ed il confronto di opzioni alternative di intervento (compresa lo *status quo*) e la quantificazione dei vantaggi e degli svantaggi attraverso gli strumenti dell'analisi economica. L'analisi di impatto andrebbe, inoltre, estesa a tutte le regolazioni generali con rilievo esterno (e non limitata alle leggi).

Quanto alle analisi successive, gli unici strumenti, che non presentano carattere sistematico, attengono alle *clausole di valutazione* che possono essere inserite in determinate normative (ad esempio per la verifica dell'efficacia di terapie innovative) ed all'*obbligo di rendicontazione* al Consiglio regionale sullo stato di attuazione previsto in alcune leggi (come la n. 11/2003 e la n. 2/2004); si tratta, in particolare, di una forma di valutazione *ex post* dei risultati della regolazione, che individua l'ampiezza e la dimensione degli effetti dell'intervento, il grado di utilizzo delle risorse e le informazioni necessarie per migliorare l'elaborazione degli interventi futuri. Con delibera dell'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 175 del 2003 è stata adottata una specifica disciplina per attivare il monitoraggio dell'attività di rendicontazione e viene redatto un Rapporto trimestrale del Consiglio, che riassume per categoria gli atti ricevuti e lo stato degli adempimenti della Giunta e degli altri enti regionali²⁸; allo stadio attuale non sembra, peraltro, possibile definire una connessione diretta fra esiti della valutazione *ex post* ed iniziative di modifica normativa.

Con riferimento alle sole leggi di spesa, è stato inoltre istituito un Osservatorio presso la Prima Commissione consiliare con il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti ed il raggiungimento degli obiettivi stabiliti (legge regionale n. 39/ 2001). Tale valutazione viene sintetizzata in una "scheda di monitoraggio", che in base alle previsioni normative dovrebbe elaborare le informazioni sull'attuazione, sul ruolo e le reazioni dei diversi attori (istituzionali e non) coinvolti nell'implementazione della legge, sui risultati raggiunti e gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle relative leggi di spesa.

La scelta di strumenti di policy: regolazione e strumenti alternativi

L'assenza di un'AIR obbligatoria comporta che i regolatori regionali non sono tenuti a prendere in considerazione strumenti di intervento alternativi all'atto della formulazione della proposta di regolazione.

²⁸ Tale forma di rendicontazione è stata attivata nell'ambito del progetto sulla "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali" e prosegue nell'attuale legislatura (i materiali sono reperibili sul sito web del Consiglio regionale).

A questo riguardo, è pratica diffusa il ricorso alla legge ed al regolamento regionale (ad esempio, quando necessario per il recepimento della disciplina comunitaria), preferendo strumenti amministrativi di competenza della Giunta. Tale orientamento appare, peraltro, il frutto non già di una valutazione del diverso impatto della regolazione normativa rispetto a quella amministrativa, quanto di considerazioni che attengono alla procedura di adozione, che nel caso della prima appare molto articolata e facilmente oggetto di pratiche ostruzionistiche (ogni Consigliere può, ad esempio, presentare emendamenti senza un limite numerico), mentre gli atti di competenza della Giunta sono approvati in occasione di sedute che hanno normalmente cadenza settimanale e si svolgono a porte chiuse.

L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale

Aggiornamento e revisione della regolazione

A fronte di un esplicito impegno politico verso la riduzione della quantità ed il miglioramento della qualità della regolazione²⁹, strumenti quali i *Testi Unici* e le *leggi di riordino* (volte ad abrogare leggi o regolamenti non più in vigore o applicabili) non costituiscono metodologie ordinarie di semplificazione, pur essendo state più volte utilizzate (si pensi, rispettivamente, al testo Unico innovativo in materia del turismo adottato con legge n. 33 del 2002 ed alla legge regionale n. 3 del 2004 che ha abrogato 249 leggi regionali)³⁰.

Gli unici interventi di semplificazione concepiti come sistematici sono i *collegati alla legge finanziaria* (previsti dalla legge regionale n. 39 del 2001), attraverso i quali annualmente la Giunta può proporre “modifiche ed integrazioni di tipo ordinamentale e procedurale, per settori omogenei” e l’abrogazione espressa delle norme precedenti incompatibili (ad esempio, la legge regionale n. 41 del 2003, “Collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica”, sancisce l’abrogazione di due leggi regionali del 1991 e del 1993). Si tratta, peraltro, dell’utilizzo ai fini della riforma di uno strumento improprio, stanti le previsioni del d.lgs. n. 76 del 2000 che, tra i principi ai quali le Regioni devono attenersi, vietano di prevedere norme a carattere ordinamentale e/o organizzativo in leggi finanziarie³¹. Nel corso della VII legislatura sono stati approvati 19 “collegati alla legge finanziaria”.

²⁹ In base al Programma di Governo dell’VIII legislatura 2005-2010, la Regione intende dotarsi di strumenti idonei ad evitare fenomeni di “inflazione” regolamentare, attraverso la redazione di “testi normativi chiari, comprensibili, formulati organicamente, e quindi facilmente comprensibili anche dai soggetti destinatari delle norme” e “procedendo alla riduzione del numero delle leggi vigenti, anche mediante la redazione di Testi Unici (...), sia abrogando le leggi non più operanti” (p. 147).

³⁰ Premessa al *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, 2005.

³¹ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II, *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, p. 124.

Pur mancando una politica della qualità della regolazione, l'esperienza regionale appare particolarmente avanzata in ordine al monitoraggio della produzione legislativa, effettuato attraverso un approfondito *Rapporto sullo stato della legislazione* redatto dall'Ufficio Legislativo del Consiglio con cadenza annuale. Dal menzionato Rapporto emerge che la produzione legislativa dal 1970 (monitorata legislatura per legislatura) è pari a 1842 interventi (che constano di 18.235 articoli), di cui 60 in materia di commercio, fiere e mercati³². Nel 2004, in Veneto sono state adottate 38 leggi (35 in Umbria, 62 in Toscana, 25 in Puglia, 40 in Piemonte, 38 in Molise, 30 nelle Marche, 41 in Lombardia, 34 in Liguria, 21 nel Lazio, 28 in Emilia Romagna, 16 in Campania, 36 in Calabria, 27 in Basilicata, 51 in Abruzzo)³³. Nessun regolamento è stato adottato (a fronte dei 2 adottati in Umbria, 17 in Toscana, 14 in Puglia, 16 in Piemonte, 2 in Molise, 13 nelle Marche, 10 in Lombardia, 2 in Liguria, 3 nel Lazio, 1 in Emilia Romagna, 7 in Campania, 2 in Calabria, 4 in Basilicata, 3 in Abruzzo)³⁴. Inoltre, 52 disposizioni di legge della Regione Veneto hanno previsto l'abrogazione di altre leggi o disposizioni di legge regionale nel corso della VII legislatura, per un totale di 1133 leggi abrogate su 1842³⁵. Ciò evidenzia che varie abrogazioni risultano differite a scadenze future non sempre puntualmente determinate, il che potrebbe inficiare la certezza del diritto e la conoscibilità delle norme vigenti. Inoltre, a fronte del minor numero di leggi approvate nella VII legislatura, è aumentato il numero di articoli di cui queste si compongono. È da auspicare che questa avanzata opera di monitoraggio quantitativo si evolva fino ad offrire suggerimenti di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e di introduzione di una strumentazione sistematica in tale direzione³⁶.

La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale

Il Veneto non ha formulato norme orizzontali di semplificazione (come nel caso della legge annuale di semplificazione adottata a livello nazionale e dalla Regione

³² *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, cit., parte I, p. 4 e 10.

³³ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II, cit., p. 112.

³⁴ Tra la riforma costituzionale del 1999 e la menzionata pronuncia della Corte Costituzionale del 2003, i Regolamenti dell'esecutivo erano aumentati come dato complessivo ed ammontavano a 101 nel 2001, 107 nel 2002 e 152 nel 2003, per poi risultare pressoché bloccati nel 2004 (Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II, cit., p. 116).

³⁵ *Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale*, cit., parte IV, p. 56.

³⁶ Tale auspicio sembra emergere anche dalla presentazione dell'ultimo rapporto che esprime la "convincimento che la messa a disposizione dei dati quantitativi sulla attività legislativa del Consiglio regionale possa proporsi come espressione di una scelta strategica, di sistema, che potrà aprirsi a futuri approfondimenti e sviluppi, avvalendosi di esperienze condivise e di contributi che i lettori non vorranno far mancare".

Campania), cosicché i procedimenti di regolazione costituiscono il contesto nel quale effettuare la scelta tra le varie opzioni a disposizione, riconducibili agli strumenti delineati a livello nazionale dalla disciplina del procedimento amministrativo (non avendo la Regione sostanzialmente innovato al riguardo). Sono, ad esempio, le varie leggi regionali di settore ad introdurre strumenti di semplificazione, quali il silenzio assenso, la dichiarazione di inizio di attività (come nel caso dell'apertura o del trasferimento di esercizi di vicinato), l'autocertificazione, la Conferenza di Servizi (come quella prevista per il rilascio di autorizzazioni alla grande distribuzione commerciale) e gli accordi di programma (previsti, ad esempio, dall'art. 32 della legge n. 35 del 2001 in materia di programmazione, per l'attuazione organica e coordinata di piani e progetti che richiedono l'esercizio congiunto di competenze regionali e di altre amministrazioni pubbliche).

Pur non costituendo un metodo normale di azione amministrativa³⁷, tali strumenti appaiono abbastanza diffusi, ma sarebbero più efficacemente valutati nel contesto di una valutazione di impatto della regolazione, che ne quantifichi i vantaggi e gli svantaggi per i destinatari, la pubblica amministrazione e la collettività. Sarebbe, inoltre, utile un convergere delle varie competenze di semplificazione presso un apposito ufficio che ne assicuri la regia complessiva, superando l'attuale fase in cui ogni struttura amministrativa segue i propri progetti ed iniziative.

Alcuni strumenti di semplificazione sono, invece, introdotti con una normativa nazionale, che ne ha imposto alle Regioni l'attivazione e la disciplina, come nel caso degli Sportelli Unici. In particolare, lo *Sportello Unico delle Attività Produttive* è stato immaginato dal d.lgs. n. 112 del 1998 come destinato ad operare a livello comunale quale interlocutore unico delle imprese attraverso un solo procedimento riguardante tutte le autorizzazioni necessarie alla "localizzazione, realizzazione, ampliamento, rilocalizzazione, trasformazione, cessazione e riattivazione di impianti produttivi" (così la legge regionale n. 11 del 2001). Nell'attuazione concreta, il modello in questione sconta un'interpretazione riduttiva, che lo ha limitato a *front office* per i vari soggetti pubblici coinvolti, che mantengono le loro competenze e responsabilità (le attività di *back office* rimangono separate)³⁸. Ma i limiti più gravi attengono alla stessa attivazione degli Sportelli, pari al 57% dei Comuni veneti al 2006 (nei 581 Comuni sono, infatti, stati istituiti 331 Sportelli); tra questi, risultano operativi solo 152 Sportelli, pari 26.2% di quelli istituiti³⁹. Lo *Sportello Unico Regionale per*

³⁷ Resta, peraltro, il limite costituito dall'art. 53 dello Statuto 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", in controtendenza rispetto a quanto previsto a livello nazionale.

³⁸ Questa lettura riduttiva operata a livello regionale è ampiamente riconducibile a quella offerta dalla Corte Cost. (sentenza n. 376 del 2002). Sul punto si v. 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 *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Passigli, Firenze, 2005, p. 152 ss.

³⁹ Dati Formez.

l'Internazionalizzazione delle Imprese (www.sprintveneto.it), previsto dal d.lgs. n. 143 del 1998, è stato istituito nel 2003 a seguito dell'intesa con il Ministero dello sviluppo economico. Lo Sportello rappresenta un punto di contatto e informazione che offre assistenza alle piccole e medie imprese in ordine alle modalità di accesso e di utilizzo degli strumenti promozionali e assicurativi, nonché alle agevolazioni finanziarie disponibili a livello regionale, nazionale, comunitario e internazionale. Lo Sportello, che fa capo all'Assessorato alle politiche per la piccola e media impresa, opera nelle sedi di Venezia (presso gli uffici di Unioncamere Veneto) e di Padova, affiancate da una rete di uffici provinciali costituiti presso ogni Camera di Commercio della Regione.

Quanto alla promozione e all'utilizzo di forme di e-government, la legge regionale n. 54 del 1988 ("Iniziativa a sostegno dell'informatizzazione degli enti locali") ha dato avvio all'assegnazione di contributi agli enti locali per l'acquisto di attrezzature informatiche o per l'adeguamento, sulla base di specifici progetti, dei sistemi informativi esistenti, assegnazione abbinata alla cessione a titolo gratuito di software (riguardanti, ad esempio, la gestione di banche dati territoriali, la gestione anagrafe-stato civile-contabilità finanziaria-contabilità economico patrimoniale-personale-tributi, la contabilità delle opere pubbliche; la gestione delle pratiche edilizie; la gestione delle licenze commerciali; la gestione degli Sportelli unici)⁴⁰. Questa iniziativa (tuttora in corso) ha sensibilizzato le amministrazioni all'utilizzo delle più moderne tecnologie e consentito la realizzazione di sistemi informativi omogenei nelle materie di competenza degli enti locali. Nel 2002 la Giunta regionale ha, inoltre, approvato il Piano di Sviluppo Informatico e Telematico della Regione Veneto (pubblicato nel sito www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/e-government) volto alla realizzazione di un'infrastruttura telematica (Net-Sirv), destinata a costituire il mezzo fisico in base al quale sviluppare tutte le iniziative di e-government e di interconnessione telematica tra gli enti e le istituzioni venete.

In generale, si evidenzia che il sito internet della Regione si caratterizza per la chiarezza dei percorsi, la ricchezza e l'estrema fruibilità dei contenuti.

⁴⁰ La realizzazione dello Sportello Unico telematico è stata avviata con il supporto del Formez nel periodo 2003-2005, con l'obiettivo di consentire ai cittadini ed alle imprese: di inoltrare per via telematica la richiesta di avvio e tutta la documentazione a corredo; di ricevere per via telematica autorizzazioni, atti, documenti firmati digitalmente dalla pubblica amministrazione; di svolgere per via telematica tutti i passaggi intermedi tra lo Sportello e gli altri enti/amministrazioni coinvolti nel procedimento; la consultazione *on-line* dello stato delle pratiche; la possibilità di scaricare modulistica; l'accesso alle informazioni relative a normative e procedimenti (<http://www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/e-government/Progetti/SUAPED.htm>).

Analisi di settore: il commercio al dettaglio

Struttura di base e regolazione del settore in un ambito multilivello

La riforma della disciplina del commercio delineata dal d.lgs. n. 114 del 1998 ha innovato profondamente la filosofia alla base della regolazione di settore, tradizionalmente informata ad una programmazione strutturale e ad un controllo discrezionale dell'accesso ai mercati, che ha consentito una protezione degli operatori esistenti ed ha creato rilevanti ostacoli allo sviluppo di forme innovative di distribuzione. Gli strumenti della programmazione strutturale (delineati dalla legge n. 426 del 1971, ora abrogata) erano costituiti dal rilascio di autorizzazioni all'esercizio delle attività ai soli operatori iscritti ad un registro degli esercenti (disposta per tipo di attività e con riferimento ad uno dei quattordici settori merceologici definiti a livello ministeriale) e nel rispetto delle previsioni del Piano Comunale Quadriennale (adottato sentito il parere obbligatorio ma non vincolante di rappresentanti degli operatori esistenti), che fissava i limiti massimi di superficie globale e separatamente per settori merceologici in un'ottica di equilibrio tra le forme distributive.

La riforma del sistema tradizionale interviene quando già da tempo veniva evidenziato il contrasto delle discipline nazionali protezionistiche con i principi comunitari di libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi e concorrenza, che pure non ha portato ad interventi comunitari di liberalizzazione nel rispetto del principio di sussidiarietà⁴¹, ma che è stato più volte sollevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato a partire dalla sua istituzione nel 1990⁴².

⁴¹ Si veda la Comunicazione del 1991, "Verso un mercato Unico della distribuzione" ed il Libro verde sul commercio del 1996 dove emergeva come fortemente sentita la necessità di diminuire gli oneri amministrativi a carico del commercio.

⁴² Dalla relazione al Presidente del Consiglio dei ministri del 1993, "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza", che evidenzia le esigenze di riforma della normativa del 1971, alla segnalazione AS124 sul progetto di decreto legislativo del 1998, alle varie segnalazioni su norme regionali (ad esempio, AS165 ed AS170 del 1999, entrambe intitolate "Misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale").

Box 1.2 . Spunti di regolazione comparata

In mancanza di una disciplina comunitaria di armonizzazione delle normative nazionali, i Paesi Ue si caratterizzano per un approccio differenziato alla regolazione del commercio. In Francia, ad esempio, resta una pervasiva regolazione che ha ridotto da 1000 mq a 300 mq la superficie al di sopra della quale occorre l'autorizzazione amministrativa all'apertura e che per quelle superiori ai 6000 mq prevede uno studio di impatto, tra l'altro, rispetto alle attività esistenti ed ai livelli occupazionali. Il controllo degli accessi è, invece, limitato alla programmazione urbanistica in Germania e nel Regno Unito. In varie realtà (come nel Regno Unito, in Germania, in Francia e in Svezia) opera il Town Centre Management che promuove attività di rafforzamento dell'attrattività e valorizzazione delle aree urbane, in un'ottica di miglioramento dell'offerta complessiva, con la partecipazione del municipio, degli operatori economici e della comunità locale⁴³.

La riforma nazionale del 1998 ha rappresentato un sicuro progresso nella direzione di una *liberalizzazione e semplificazione* degli accessi, attraverso la soppressione del registro degli esercenti (ora vincolati, in base alla disciplina nazionale, alla sola iscrizione nel registro delle imprese), l'accorpamento tabelle merceologiche in due soli settori (alimentare e non alimentare), il mantenimento dei requisiti professionali degli operatori unicamente per il settore alimentare, l'abolizione del regime autorizzatorio per l'apertura/trasferimento/ampliamento di esercizi di vicinato⁴⁴ (attività informate alla semplice comunicazione al Comune) e la semplificazione delle autorizzazioni comunali per le medie⁴⁵ e grandi strutture di vendita basate sul silenzio-assenso, che si forma rispettivamente in novanta e centoventi giorni (con la partecipazione al procedimento delle organizzazioni di consumatori e imprenditori del commercio e l'esame in conferenza di servizi tra Regione, Provincia e Comune per le grandi). I dati relativi al numero degli esercizi commerciali al dettaglio evidenziano un trend di crescita avviato dalla liberalizzazione degli esercizi di vicinato, che da 713.726 nel 2000, sono passati a 758.192 nel primo semestre del 2005 (in Veneto da 49.643 a 51.005)⁴⁶. In Italia, la piccola distribuzione prevale nettamente sulla media e sulla grande, con il 47% della superficie di vendita concentrata nelle classi fino a 150 mq⁴⁷.

La nuova disciplina introduce, inoltre, il principio della *libera determinazione degli orari di apertura* al pubblico, che consente all'esercente di stabilire il proprio orario giornaliero nell'ambito dei limiti previsti dalla stessa normativa nazionale con-

⁴³ L. Zanderighi, *Town Centre Management*, 2001, www.economia.unimi.it/pubbl/wp70.pdf.

⁴⁴ Fino a 150 nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 ab. e 250 mq in quelli con popolazione superiore.

⁴⁵ Fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e 2.500 mq se superiore.

⁴⁶ Dati raccolti dall'Osservatorio nazionale del commercio istituito presso il Ministero dello sviluppo economico.

⁴⁷ Associazione nazionale cooperative fra dettaglianti, rapporto *Federalismo commerciale, concorrenza e liberalizzazione del mercato distributivo* 2006, p. 94.

nessi alla chiusura domenicale e festiva⁴⁸, al tetto massimo di apertura giornaliera di 13 ore (tra le 7.00 e le 22.00) ed alle eventuali prescrizioni comunali di chiusura di una mezza giornata infrasettimanale (i Comuni vigilano sul rispetto degli obblighi applicando eventuali sanzioni amministrative pecuniarie o, nei casi più gravi, la sospensione, la revoca dell'autorizzazione o la chiusura dell'attività). Ulteriori elementi di flessibilità sono consentiti dalla legge regionale n. 62 del 1999 che ha introdotto deroghe per i Comuni individuati come città d'arte o a prevalente economia turistica (al riguardo, l'Autorità antitrust ha evidenziato che il riconoscimento di tali ulteriori poteri ai Comuni rischia di costituire uno strumento per introdurre nuovi vincoli alla libertà di impresa tipici del regime previgente)⁴⁹.

Nel nuovo sistema restano le esigenze di programmazione, ma si trasformano gli strumenti (la Regione adotta indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale, attuati attraverso Piani comunali del commercio e/o programmazione urbanistica) e gli obiettivi (non più volti all'imposizione di una determinata struttura dell'offerta, ma alla sola prevenzione di fallimenti del mercato). Più in generale, in base alla riforma nazionale, la programmazione strutturale dei mercati andrebbe sostituita da interventi di programmazione urbanistica e di urbanistica commerciale giustificati in base ad esigenze di tutela di interessi generali di prevenzione di effetti esterni negativi, come i problemi di parcheggio, di traffico e la tutela dei centri storici⁵⁰.

Tali previsioni costituiscono riferimenti imprescindibili per i legislatori regionali, anche nel quadro del nuovo riparto di competenze delineato dalla riforma del 2001. La competenza legislativa regionale al riguardo coesiste, infatti, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza (e con quella concorrente in ordine alla tutela della salute, alimentazione, Governo del territorio).

⁴⁸ La Corte di Giustizia Ce (sentenza 16 dicembre 1992, n. 169) ha ritenuto che l'obbligo di chiusura domenicale non costituisce una restrizione alla libera circolazione di merci nella misura in cui risponde principalmente ad una tradizione culturale nazionale (e non ad un obiettivo di limitazione dell'attività di impresa). In generale, la giurisprudenza comunitaria ha tradizionalmente ritenuto che le modalità –orari compresi– della distribuzione commerciale non configurino misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, come tali vietate dal Trattato Ce, in quanto tendenzialmente neutrali rispetto alla provenienza dei prodotti distribuiti e quindi inadeguate ad incidere sulla libera circolazione delle merci. Un recente orientamento della Corte di Giustizia afferma, peraltro, la compatibilità delle norme statali sulla distribuzione commerciale con il principio di libera circolazione delle merci, nella misura in cui non risultino distorsive a danno di prodotti in libera circolazione sulla base di un esame del caso concreto (sentenza 23 febbraio 2006, C-441/04 e sentenza 26 maggio 2005, C-20/03).

⁴⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 1997*.

⁵⁰ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza*, 1993.

Evoluzione della normativa regionale

L'applicazione regionale dei principi delineati dalla riforma del 1998 ha portato in vari contesti ad un utilizzo della programmazione come strumento per la reintroduzione di limiti quantitativi e qualitativi all'accesso ai mercati⁵¹ che, come più volte evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza⁵², frenano l'imprenditorialità e l'innovazione, determinando nel lungo periodo danni ben maggiori di quelli prodotti da un'accresciuta e immediata flessibilità e favorendo l'accordo e la cooperazione tra i concorrenti già consolidati⁵³.

Queste resistenze all'apertura dei mercati hanno portato, in Veneto, ad una "complicazione" delle misure di regolazione dell'accesso e ad una programmazione strutturale dei mercati attraverso, ad esempio, l'aumento da 2 a 4 dei settori merceologici (come effettuato, ad esempio, anche in Friuli Venezia Giulia), l'affidamento alla Giunta regionale della definizione del rapporto massimo tra la densità delle medie-grandi strutture di vendita e degli esercizi di vicinato (così come nel Lazio, in Sicilia, in Campania), l'imposizione di distanze minime tra alcune tipologie di esercizi.

La disciplina di riferimento è delineata dalla legge regionale n. 15 del 2004, che riproduce sostanzialmente il modello definito dalla legge n. 37 del 1999 (limitandosi, ad esempio, ad introdurre le categorie del parco commerciale e dell'*outlet* ed aggravando le sanzioni per violazione di orari ed obblighi di chiusura). L'impianto si basa su una programmazione pubblica ed una regolazione dell'accesso che limita fortemente la libertà di impresa, soprattutto della grande distribuzione.

In particolare, la programmazione commerciale viene tenuta distinta dalla programmazione urbanistica ed entrambe contribuiscono ad una disciplina strutturale dell'offerta. Per ogni ambito di *programmazione commerciale* (aree sovracomunali o provinciali qualificabili come bacino di utenza ed individuati dai Piani territoriali di coordinamento provinciali, centri storici, centri di minore consistenza demografica, aree a vocazione turistica) la Regione quantifica, infatti, gli obiettivi di sviluppo dei settori merceologici alimentare, misto, non alimentare (art. 7, comma 4, legge n. 15); ciò comporta la possibilità di introdurre attraverso la programmazione un contingente massimo suscettibile di tradursi in un sostanziale divieto di nuove aperture che eccedano tale quantificazione. Al contempo, la legge n. 15, individuando le zone in cui possono essere insediati gli esercizi della media e grande distribuzione ed i par-

⁵¹ Per un'analisi dettagliata di tutte le realtà regionali si veda il rapporto *Federalismo commerciale, concorrenza e liberalizzazione del mercato distributivo*, 2006, cit..

⁵² Pronunciandosi in ordine ad una versione preliminare del d.lgs. del 1998, l'Autorità aveva evidenziato la necessità che le Regioni interpretassero le disposizioni nazionali in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione, ad esempio valorizzando il ruolo delle piccole e medie imprese senza introdurre regolazioni strutturali dei mercati e limitando i divieti di apertura alla media e grande distribuzione solo quanto dannosa per specifici interessi pubblici di carattere generale.

⁵³ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 1999*. Le medesime considerazioni vengono svolte nella *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2000 e 2001*.

chi (art. 17 e 18, legge n. 15), finisce per consentire alla *programmazione urbanistica* di realizzare un effetto di blocco degli accessi, ad esempio non prevedendo alcuna zona D a specifica vocazione commerciale o individuandola solo in zone già saturate. A queste si aggiunge un'ulteriore forma di programmazione che deriva dall'utilizzo dei criteri comunali per il rilascio delle autorizzazioni alla media distribuzione, il cui tenore consente di realizzare una programmazione strutturale dei mercati, come nel caso dell'equilibrio delle diverse forme distributive, della tutela delle piccole e medie imprese commerciali, del rapporto tra la densità di medie-grandi strutture di vendita ed esercizi di vicinato non superiore a quanto stabilito dalla Giunta regionale (art. 14, comma 1, legge n. 15).

L'accesso ai mercati è oggetto di un controllo pubblico, che sfugge alle indicazioni della programmazione regionale solo quanto agli *esercizi di vicinato*⁵⁴, che non sono sottoposti ad alcun vincolo di localizzazione, salvo il rispetto della programmazione urbanistica, e sono soggetti ad una dichiarazione al Comune di inizio delle attività (che in base alla disciplina nazionale prevede un avvio solo decorsi 30 giorni dalla presentazione) dell'apertura, trasferimento, ampliamento e subingresso.

Le *medie strutture di vendita*⁵⁵ (per l'apertura, trasferimento, ampliamento, mutamento dei settori merceologici) necessitano di un'autorizzazione comunale (basata sul meccanismo del silenzio-assenso che si forma in 90 giorni dalla presentazione della domanda)⁵⁶. In tale contesto, viene valutato il rispetto di criteri definiti dal Comune stesso (sentito il parere, obbligatorio ma non vincolante, delle associazioni di categoria degli operatori, dei consumatori, dei lavoratori del commercio). Il rilascio dell'autorizzazione è, inoltre, condizionato alla verifica del rispetto dei limiti di superficie, alla localizzazione nelle sole zone previste dallo strumento urbanistico generale (art. 17, legge n. 15) ed al possesso del corrispondente titolo edilizio.

Le *grandi strutture* sono quelle che superano i limiti previsti per le medie, ma per le quali la legge regionale ha anche stabilito un limite massimo non individuato dalla legge nazionale⁵⁷. L'apertura, il trasferimento, l'ampliamento ed il mutamento dei settori merceologici sono regolati da un'autorizzazione comunale⁵⁸, rilasciata previo

⁵⁴ L'art. 7 della legge n. 15 prevede i seguenti limiti dimensionali: superficie non superiore a 250 mq, nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; superficie non superiore a 150 mq nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

⁵⁵ L'art. 7 della legge n. 15 prevede i seguenti limiti dimensionali: superficie oltre 250 mq e non superiore a 2.500 mq nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; superficie oltre 150 mq e non superiore a 1.500 mq nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

⁵⁶ Una denuncia di inizio delle attività è prevista per le sole ipotesi di subentro nella gestione o nella proprietà (come affitto, cessione, fusione o scissione).

⁵⁷ L'art. 7 della legge n. 15 prevede i seguenti limiti dimensionali: superficie oltre 2.500 mq e non superiore a 15.000 mq nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; superficie oltre 1.500 mq e non superiore a 15.000 mq nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti. Il limite massimo è di 25.000 mq nel caso di accorpamento di medie e grandi strutture operanti da almeno tre anni.

⁵⁸ Una denuncia di inizio delle attività è prevista per le sole ipotesi di subentro nella gestione o nella proprietà (come affitto, cessione, fusione o scissione).

parere obbligatorio e vincolante della Conferenza di servizi, che indica l'ubicazione e la superficie di vendita ripartita per settore merceologico. Alla Conferenza partecipano rappresentanti del Comune, della Provincia, della Regione e, a titolo consultivo, rappresentanti dei Comuni contermini, delle organizzazioni di consumatori riconosciute, delle organizzazioni delle imprese del commercio più rappresentative in ambito provinciale. L'autorizzazione viene rilasciata a condizione del rispetto della localizzazione in zone territoriali omogenee di tipo D a specifica destinazione commerciale previste dagli strumenti urbanistici generali (o in zone di tipo A in presenza di determinate condizioni); dei limiti massimi di superficie di vendita definiti dalla programmazione regionale; del possesso del corrispondente titolo edilizio, della valutazione di impatto ambientale per le strutture con superficie superiore a 8.000 mq e dell'impatto sulla viabilità.

Le medesime condizioni di accesso sono previste per i *parchi commerciali* (vale a dire le aggregazioni di almeno tre esercizi la cui somma delle superfici di vendita superi il limite massimo previsto per le medie strutture e situate in uno spazio unitario ed omogeneo anche se ognuna ha parcheggi separati da viabilità pubblica). La costituzione di nuovi parchi è subordinata all'individuazione di quelli esistenti da parte dei Comuni ed alla modifica di conseguenza degli strumenti urbanistici entro aprile 2006, paralizzando fino a tale adempimento il rilascio di nuove autorizzazioni commerciali per medie e grandi strutture⁵⁹. Con la figura dei parchi viene, inoltre, sottratto ai Comuni a favore del livello regionale di controllo, l'intervento in ordine ai gruppi di medie strutture, ogniquale volta si sia in presenza di almeno tre strutture autonome ma prossime tra loro con superfici che, sommate, superino il tetto massimo consentito ad una sola media struttura (in queste ipotesi, nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti non è possibile attivare tre esercizi che sommino oltre 2.500 mq di superficie di vendita se non nelle zone D speciali e attingendo al contingente regionale).

Distanze minime sono, infine, imposte alle aggregazioni non qualificabili come parchi, esclusi gli esercizi di vicinato, che superino il limite dimensionale massimo previsto per le medie strutture (400 m da aggregazioni analoghe) e per gli *outlets*⁶⁰ (distanze minime tra loro non inferiori a 100 km, oltre al rispetto del contingente previsto per le grandi strutture). La previsione di distanze minime, così come i limiti orari di apertura sono suscettibili di condizionare l'operatività soprattutto degli *outlets*, che costituiscono una delle più moderne forme di distribuzione di fascia alta, idonea a consentire ai marchi forti di ottimizzare la loro presenza sul mercato, eliminando fine serie con forte abbattimento dei prezzi e corrispondente vantaggio per i consumatori.

⁵⁹ Art. 37, comma 3, art. 10 commi 6-8, legge n. 15 e, per il blocco di varianti, art. 48, legge n. 11. L'effetto di paralisi interessa, ad oggi, quasi metà dei Comuni.

⁶⁰ Si tratta di una forma di vendita di prodotti non alimentari da parte delle aziende produttrici limitate all'inventario ed alla produzione in eccesso alla fine serie.

La disciplina regionale affida, infine, ad un apposito *Osservatorio per il commercio* insediato presso gli uffici della struttura regionale competente in materia, il monitoraggio dello stato di attuazione della programmazione (in collaborazione con i Comuni, le Province e le Camere di commercio) e verifica l'entità e l'efficienza della rete distributiva; al relativo Comitato consultivo partecipano, tra gli altri, Associazioni dei consumatori, Confederazioni dei lavoratori e Organizzazioni dei commercianti.

L'impatto della regolazione quadro

Effetti dell'imposizione esterna di un equilibrio tra le forme di distribuzione. In Italia la distribuzione commerciale è stata frenata nelle sue ambizioni di crescita da assetti normativi che, fino alla riforma del 1998, hanno protetto i piccoli commercianti, obiettivo che in una fase successiva è stato sovente perseguito a livello regionale⁶¹. Le istituzioni comunitarie hanno, peraltro, più volte evidenziato che entrambe le forme distributive presentano punti di forza e di debolezza: i grandi negozi offrono una vasta scelta di beni a prezzi attraenti, quelli piccoli sono vicini all'abitazione del loro clienti e offrono servizi personalizzati⁶².

Gli oppositori della grande distribuzione basano generalmente le loro argomentazioni sulla presunta riduzione dell'impiego che deriverebbe dalla liberalizzazione degli accessi. In realtà, la grande distribuzione commerciale, da un lato contribuisce ad una crescita complessiva dell'impiego, dall'altro non determina una diminuzione del numero degli addetti alla distribuzione al dettaglio (aumentati in Italia dell'1% tra il 1996 ed il 2003)⁶³. Se la diffusione della grande distribuzione determina un impatto negativo sugli esercizi a gestione familiare, incoraggia al contempo formule organizzative della piccola distribuzione più efficienti (come le catene di piccoli negozi facenti capo alla medesima proprietà, le cooperative di distribuzione, il *franchising*), capaci di competere con la grande distribuzione in virtù delle economie di scala raggiunte (la diminuzione del 5% dei proprietari di piccoli negozi nel periodo 1996-2003 è stata, infatti, compensata dall'aumento dei lavoratori salariati impiegati in tali esercizi); i piccoli esercizi localizzati nelle vicinanze della grande distribuzione beneficiano, poi, di esternalità positive a questa connesse, quali l'attrazione di clienti.

In generale, l'esigenza di valorizzare i piccoli esercizi non richiede necessariamente interventi strutturali sulla grande distribuzione, mentre andrebbero valorizzati

⁶¹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2004*. Il numero di addetti del commercio al dettaglio ammonta a 172.074 (al 2003), con un numero di abitanti per centro commerciale pari a 57.316 (2004).

⁶² *La grande sfida del commercio in Europa è quella di sforzarsi per offrire alta qualità a prezzi attraenti continuando a rimanere un grande datore di lavoro* (Commissione Ce, con il *Libro bianco sul commercio* del 1999).

⁶³ E. Viviano, *Entry regulations and labor market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector*, 2005.

strumenti alternativi come gli incentivi alla riqualificazione dei centri urbani e delle periferie (come quelli previsti a livello nazionale dal CIPE al fine di ostacolare l'impoverimento commerciale di tali aree)⁶⁴ o forme di finanziamenti privati (come quelli attivati nel quadro degli interventi del Town Centre Management).

Dall'analisi dell'evoluzione dei mercati, emerge inoltre che le limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori della media e grande distribuzione e la preferenza per gli ampliamenti delle strutture esistenti incentivano l'acquisizione di esercizi commerciali di piccole dimensioni da parte di operatori della moderna distribuzione già presenti sui mercati, con il rischio che vengano costituite o rafforzate posizioni dominanti a livello locale e nazionale⁶⁵. Con particolare riferimento al Veneto, gli ingiustificati alti costi di entrata hanno finito con il selezionare ulteriormente gli operatori della grande distribuzione a vantaggio di chi era già grande o grandissimo⁶⁶.

Riforme imposte dalla recente liberalizzazione nazionale.

Gli strumenti di programmazione strutturale dell'accesso ai mercati si trovano oggi in aperto e diretto contrasto con la recente liberalizzazione nazionale definita dall'art. 3 della legge n. 248 del 2006 (*legge Bersani*), che impone ai regolatori regionali la soppressione delle previsioni relative a: l'iscrizione a registri abilitanti o il possesso di requisiti professionali diversi da quelli previsti per il settore alimentare; il rispetto di distanze minime tra attività commerciali; le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali diverse dalla distinzione tra settore alimentare e non alimentare; il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale *sub* regionale. Le norme contenute nella legge 248/2006 sono immediatamente vincolanti per le Regioni, nonostante la loro legislazione vigente in materia, espressamente

⁶⁴ In particolare, una legge del 1997 ha affidato al CIPE la definizione dei progetti strategici da realizzare con il cofinanziamento di un apposito Fondo nazionale e delle Regioni; il CIPE, con delibera n. 100 del 1998, ha fissato l'obiettivo di riqualificare i centri urbani, le periferie, le aree rurali e le montagne ed il Piano Attuativo Regionale (approvato dalla Giunta della Regione Veneto con delibera n. 2328 del 2006) prevede finanziamenti agli esercizi di vicinato (ad esempio per l'illuminazione o la realizzazione di nuove modalità di pagamento) volti a contrastare l'impoverimento commerciale ed incrementare l'occupazione in tali aree ed a favorire l'attivazione di "centri commerciali naturali" (costituiti prevalentemente da esercizi di vicinato e caratterizzati da una gestione unitaria per realizzare attività promozionali).

⁶⁵ Ad esempio, nel 2000 il gruppo francese Carrefour ha acquisito il controllo della società Gruppo GS S.p.A. attiva in Italia attraverso un'ampia rete di punti vendita di varie dimensioni (Commissione Ce, decisione 6 aprile 2000) ed il gruppo tedesco Rewe ha rafforzato la sua posizione in Italia tramite l'acquisto di circa cento supermercati e di circa venti ipermercati di proprietà Standa (Commissione Ce, decisione 8 febbraio 2001).

⁶⁶ B. Barel, *Federalismo veneto: più Europea o meno Europa?*, in «*Commento alla legge sul commercio della regione Veneto*», cit., p. 14.

definita dalle stesse come norme che mirano a tutelare la concorrenza. Tali norme riflettono la competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza”, secondo l’art. 117 della Costituzione. L’Italia non è sola nel riconoscere l’importanza dei principi della concorrenza come una questione nazionale o federale. Ciò va oltre la definizione di competenza degli enti locali.

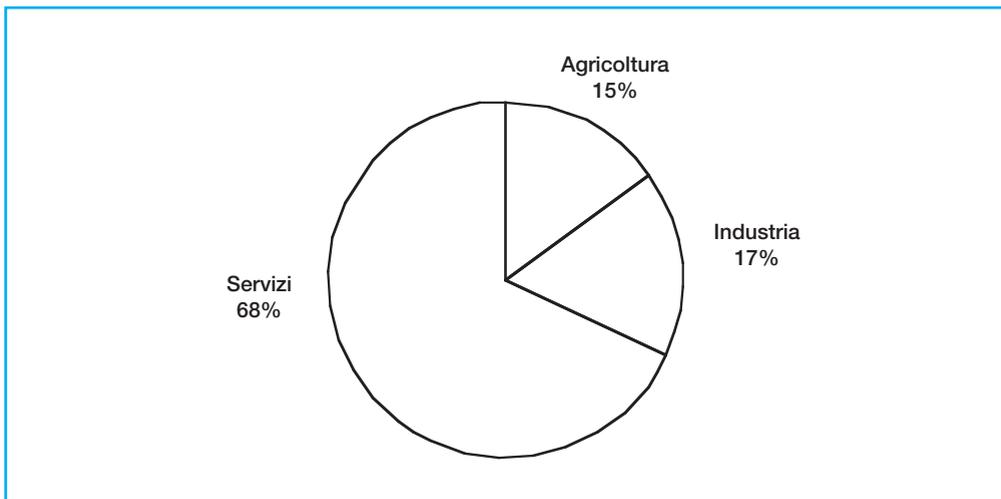
Si tratta di previsioni che non necessitano di recepimento o specificazione a livello regionale ed impongono un’immediata rivisitazione delle regolazioni e delle programmazioni strutturali esistenti. La risposta del Veneto alle menzionate misure è stata duplice e in qualche modo contraddittoria: da un lato è stato presentato ricorso alla Corte Costituzionale per presunta violazione delle competenze regionali in materia di commercio; dall’altro è stata costituita una commissione tecnica per la revisione della normativa volta ad approfondire l’impatto della legge Bersani ⁶⁷.

⁶⁷ In questa fase preliminare, tale commissione intende realizzare un’indagine conoscitiva dello stato della grande e media distribuzione commerciale nella Regione; intervistare i principali operatori regionali/statali/europei in ordine alle loro esigenze ed agli scenari futuri; monitorare lo stato di fatto e le tecniche di regolamentazione nelle Regioni contigue.

CAPITOLO 2. CALABRIA

La Calabria occupa il territorio più a sud dell'Italia continentale nel cuore del Mediterraneo. Divisa in cinque Province – Cosenza, Crotona, Catanzaro, Vibo Valentia e Reggio Calabria – la Regione occupa una superficie di 15.080 km² e ha una popolazione di più di 2 milioni di abitanti. La densità di popolazione è di 163 abitanti per km², equivalente allo 0,69% della media nazionale, i.e. 193 persone per km².

Figura 2.1. Occupazione per settore in Calabria, 2003



Fonte: OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris

L'uso di strumenti di regolamentazione

La trasparenza regolamentare

La trasparenza delle procedure: la produzione normativa

Il potere legislativo spetta al Consiglio Regionale – con sede a Reggio Calabria –, che determina anche l'indirizzo politico e può fare proposte di leggi e regolamenti al Parlamento nazionale⁶⁸. Le leggi regionali possono essere proposte dalla Giunta e da ciascun consigliere regionale⁶⁹; l'iniziativa può derivare anche dai Consigli comuna-

⁶⁸ Art. 16 dello Statuto e articolo 121 della Costituzione.

⁶⁹ Le proposte di legge di iniziativa della Giunta sono state 139 nella VI e VII legislatura (il 47,44% del totale delle leggi approvate), che rappresentano il 66,6% delle iniziative legislative prese nell'anno 2005, mentre quelle dei consiglieri sono state 135 (46,07%) così come rilevato dal Comitato

li dei capoluoghi di provincia, da almeno tre Consigli comunali con popolazione complessivamente superiore a diecimila abitanti, da almeno cinquemila elettori della Regione⁷⁰ e dal Consiglio delle Autonomie Locali di recente istituzione. Le proposte di legge sono esaminate dalla competente Commissione, presentate al Consiglio regionale per l'approvazione, promulgate dal Presidente della Giunta entro dieci giorni, pubblicate nel Bollettino ufficiale entro dieci giorni, per poi entrare in vigore di norma quindici giorni dopo la pubblicazione, salvo che la legge non preveda un termine diverso⁷¹.

La Giunta – con sede a Catanzaro – è l'organo esecutivo regionale che, oltre a godere di un potere di iniziativa legislativa, concorre alla predisposizione ed attuazione dell'indirizzo politico regionale, predisporre e gestisce il bilancio, rende esecutivo il piano regionale di sviluppo economico-sociale, sovrintende alle società a partecipazione regionale, stabilisce gli obiettivi degli uffici regionali e verifica la rispondenza dei risultati⁷². Dal 2001, in base ad una interpretazione univoca sul territorio nazionale della novella apportata dalla legge costituzionale n.1/99 all'articolo 121 della Costituzione, i regolamenti regionali, tradizionalmente emanati dal Consiglio regionale, sono stati adottati dalla Giunta su delega legislativa. I regolamenti pubblicati ammontano attualmente a 37, compresi quelli approvati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Il nuovo Statuto del 2004 ha ripartito le competenze tra le due istituzioni, dando seguito alla riforma dell'art. 121 della Costituzione, prevedendo che il Consiglio adotti i regolamenti di attuazione della normativa comunitaria e in materia di legislazione statale esclusiva delegata (su iniziativa di ciascun consigliere e della Giunta) e che la Giunta intervenga quanto ai regolamenti esecutivi, ai regolamenti di attuazione e di integrazione, ai regolamenti delegati, nonché ai regolamenti di organizzazione dell'amministrazione regionale secondo le disposizioni generali di principi o dettate dalla legge regionale⁷³. Nel 2004 sono stati approvati 2 regolamenti e 7 sono stati adottati dalla Giunta dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto. Tutti i regolamenti sono, poi, promulgati dal Presidente della Giunta entro dieci giorni, pubblicati nel Bollettino Ufficiale entro dieci giorni, per poi entrare in vigore quindici giorni dopo la pubblicazione. Il quadro regolamentare si compone anche di "regolamenti mascherati", vale a dire provvedimenti generali formalmente amministrativi, ma con valore normativo esterno (si vedano, ad esempio, i vari mandati alla Giunta contenuti nei due collegati alle manovre finanziarie del 2005, n. 8 e n. 13). Questi interventi -variamente denominati linee guida, delibere di indirizzo, piani o accordi- adottati da organi afferenti all'esecutivo, da una parte possono pro-

per la qualità e fattibilità delle leggi, *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, 2005, p. 26, e *Secondo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, 2006, p. 14.

⁷⁰ La partecipazione democratica quale principio ispiratore della funzione di regolazione è espressamente sancita dal nuovo Statuto del 2004 (art. 2, comma 2, lett. m, Statuto).

⁷¹ Artt. da 39 a 41 Statuto.

⁷² Art. 39 e 36 Statuto.

⁷³ Art. 43 Statuto.

durre sensibili vantaggi in termini temporali, dall'altra si possono riflettere negativamente sul piano delle garanzie, dal momento che non sono interessati da una disciplina generale del procedimento, né sono oggetto di un obbligo di pubblicazione⁷⁴. Il giudizio su tali forme alternative di regolazione non è del tutto condivisibile; si potrebbero tutelare le garanzie attraverso la previsione di pubblicazione adeguata.

Come anche evidenziato in altre Regioni, ad esempio in Veneto, anche in Calabria le strutture tecniche deputate alla qualità della regolazione presso Giunta e Consiglio utilizzano strumenti differenti, probabilmente anche a causa di una difficoltosa compenetrazione delle strutture dovuta alla loro localizzazione in località diverse (Catanzaro e Reggio Calabria). Le proposte di legge della Giunta, redatte dal Dipartimento competente per materia, sono accompagnate da una relazione descrittiva e da una relazione tecnico-finanziaria predisposta dalla struttura regionale competente per materia, nel caso comportino spese a carico del bilancio e sono sottoposte al visto del Dirigente Generale del Dipartimento bilancio prima dell'approvazione da parte della Giunta. Le proposte di legge e di regolamento devono, inoltre, essere corredate dal parere tecnico-giuridico del Settore Legislativo della Giunta strutturato sulla base dei criteri definiti dal manuale *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* dell'OLI. Le proposte di legge, una volta approvate dalla Giunta, sono trasmesse al Presidente del Consiglio regionale che le assegna alla commissione consiliare competente.

L'attività di supporto al processo di regolazione sconta non solo la configurazione come intervento non obbligatorio e non vincolante, ma anche la carenza di personale e di strutture informative del Settore in oggetto. Recentemente, l'amministrazione regionale, ha inteso razionalizzare le competenze del Settore Legislativo da una parte assegnando gli "Affari Legislativi" al Settore "Segreteria della Giunta regionale", dall'altra assegnando i decreti presidenziali al Settore "Affari Generali" del Dipartimento Presidenza. Tale ripartizione è stata dettata da una riorganizzazione della struttura regionale che ha portato alla istituzione del nuovo Dipartimento Segretariato Generale presso cui è collocato il Settore Affari Legislativi. Il Dipartimento ha invero competenza su tutti gli atti della Giunta, ivi comprese le proposte di deliberazione concernenti i progetti di legge di iniziativa della Giunta. Per quanto riguarda gli atti del Presidente, come sopra detto, essi permangono nella competenza del Dipartimento della Presidenza, Settore Affari Generali, al quale è stato demandato il controllo dei decreti presidenziali non aventi natura normativa. Presso la Giunta regionale è collocato un apposito Servizio per l'innovazione amministrativa che, tuttavia, è in attesa di diventare operativo con l'attribuzione di organico.

Le proposte di legge del Consiglio sono oggetto di *drafting* formale assicurato dall'Ufficio legislativo del Consiglio regionale e corredate da una relazione descrittiva e da una relazione tecnico-finanziaria quando prevedono spese a carico del bilan-

⁷⁴ Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, 2005, p. 25, *Secondo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 10.

cio regionale. Presso il Consiglio regionale opera un apposito Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, previsto dal nuovo Statuto come struttura di supporto alle Commissioni consiliari⁷⁵ – composto da cinque consiglieri regionali e da una struttura tecnica di otto consulenti esterni all'amministrazione – che rende parere su richiesta “di almeno un terzo dei componenti delle Commissioni”⁷⁶; nell'ultimo anno l'intervento non obbligatorio e non vincolante del Comitato ha interessato una sola legge-provvedimento, poi confluita in una legge di bilancio. Il Comitato ha prodotto due Rapporti sulla qualità della legislazione, di cui il primo riguarda il periodo dalla I legislatura del 1971 alla VII dell'aprile 2005 ed il secondo è relativo al 2005. I rapporti – di cui si auspica una diffusione esterna all'amministrazione- sono molto articolati ed argomentati e forniscono interessanti spunti e suggerimenti per migliorare la qualità dei processi regolativi.

Trasparenza e dialogo: la consultazione pubblica

L'art. 4 dello Statuto sancisce la partecipazione “dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese” alla “vita delle istituzioni regionali” anche se ancora non sono stati stabiliti procedure e criteri di consultazione di organismi rappresentativi con una apposita legge regionale. Anche in assenza di una norma specifica, le Commissioni consiliari utilizzano frequentemente lo strumento della consultazione delle categorie interessate sia su richiesta dei consiglieri che su sollecitazioni degli stessi interessati. Mosso dalla consapevolezza che non è possibile promuovere la partecipazione popolare senza garantirne al tempo stesso la comunicazione, il Consiglio regionale ha rivisto il proprio modello organizzativo istituendo il Dipartimento della Comunicazione che, insieme alle strutture URP, URUI e il Call center, permette al cittadino di reperire informazioni e la documentazione relativa alle legislature precedenti alla V. Certamente il fatto che le consultazioni non siano obbligatorie e vengano realizzate in modo informale e prescindendo da un modello predefinito⁷⁷, si traduce talvolta in una carenza di partecipazione. Ancora, in Regione non si riscontrano casi di ricorso al referendum consultivo mentre sono presenti casi di iniziativa legislativa popolare⁷⁸. Esistono, infatti, due leggi nate da iniziative popolari: l.r. n. 20/03 derivante dalla “Proposta di legge popolare n. 134/01 per la “Costituzione di un'Agenzia regionale per l'occupazione stabile dei lavoratori LSU/LPU e disoccupati di lungo corso”; l.r. n. 21/04 derivante dalla “Proposta di legge popolare n. 427” per la “Istituzione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità – Istituzione del distretto agroalimentare di qualità di Sibari”.

⁷⁵ Art. 26 Statuto.

⁷⁶ Art. 36, Regolamento interno del Consiglio.

⁷⁷ Per i soli disegni di legge di iniziativa popolare è prevista dal regolamento interno del Consiglio l'audizione dei primi tre sottoscrittori, mentre per le proposte di legge di iniziativa degli enti locali è prevista l'audizione di cinque componenti dei Consigli comunali e provinciali proponenti.

⁷⁸ Entrambi gli strumenti sono previsti dall'art.12 dello Statuto.

La *Conferenza Regione - Autonomie Locali* – istituita con legge regionale n. 34 del 2002 – viene, in linea teorica, convocata almeno una volta ogni tre mesi e (nel termine di venti giorni) qualora ne facciano richiesta almeno un quinto dei suoi componenti, tre Presidenti di Provincia o tre Sindaci dei Comuni capoluoghi. La Conferenza esprime un parere obbligatorio sulla legge finanziaria, di bilancio o di assestamento; sull'organizzazione e disciplina delle funzioni degli enti locali; sull'ordinamento degli enti locali; sugli atti di programmazione. La Giunta regionale può, inoltre, chiedere alla Conferenza un parere in ordine alle proposte o iniziative relative allo svolgimento di funzioni di indirizzo e controllo. Nell'attuazione concreta, tuttavia, la Conferenza resta uno strumento marginale se si considera che ad oggi è stata convocata solo due volte. Il meccanismo della Conferenza è destinato ad essere sostituito dal Consiglio delle Autonomie Locali – così come previsto dalla Costituzione e dallo stesso Statuto regionale e la cui legge istitutiva è in corso di approvazione – con potere di iniziativa legislativa, diversamente da quanto previsto per la Conferenza⁷⁹.

La trasparenza nel processo di attuazione: la comunicazione

Lo Statuto sancisce la pubblicità di tutti gli atti dell'amministrazione, degli enti e delle aziende regionali⁸⁰. Nel sito della Regione (www.regione.calabria.it, che rinvia al sito www.abramo.it/service/abramo/leggi/lex_indi.htm) sono pubblicate: le leggi dal 1971, i regolamenti dal 2002; le leggi di altre Regioni (attraverso il rinvio al sito della Camera dei Deputati, www.camera.mac.ancitel.it/lrec/), le leggi dello Stato (rinviando al sito della Camera dei Deputati, www.parlamento.it/leggi/home.htm), il Bollettino Ufficiale della Regione dal 2002 (ove sono pubblicati leggi, regolamenti, Statuto, atti del Presidente della Giunta, deliberazioni del Consiglio e della Giunta, circolari, avvisi di concorso, sentenze ed ordinanze della Corte Costituzionale di interesse per la Regione)⁸¹. Nel sito della Regione sono, inoltre, pubblicati i bandi ed avvisi di gara, gli avvisi di procedure espropriative, gli avvisi di concorso (dell'anno in corso) e gli ordini del giorno della Giunta regionale che riepilogano tutti i provvedimenti approvati nelle sedute dal 1998.

Il Consiglio regionale ha un proprio sito (www.consiglioregionale.calabria.it) ove sono pubblicati, oltre alle leggi – nel testo storico e vigente –, i regolamenti, il Bollettino Ufficiale della Regione, i progetti di legge e di provvedimenti di iniziativa consiliare, con evidenziazione dello stato dell'iniziativa e la possibilità di chiedere di essere informati on line dell'iter di approvazione, le deliberazioni consiliari (dal 2001), le interrogazioni, le mozioni, le nomine di rappresentanti della Regione in enti

⁷⁹ Artt. 39 e 43 Statuto.

⁸⁰ Artt. 5 e 9 Statuto.

⁸¹ Il Bollettino, oltre ad essere venduto al pubblico, viene distribuito gratuitamente ad una serie di istituzioni regionali, nazionali e comunitarie elencate dall'art. 56, legge n. 19 del 2001.

regionali e subregionali, i resoconti delle sedute. Attraverso il sito del Consiglio regionale è consentito al cittadino di manifestare il proprio parere in ordine ad un provvedimento e di proporre – in modo del tutto informale – iniziative legislative⁸².

Entrambi i siti appaiono ben organizzati, anche se non sempre consentono di reperire tutta la regolazione di riferimento di una determinata materia, come accade, ad esempio, per le delibere della Giunta regionale n. 57/2001, n. 307/2000, n. 238/2000 fondamentali in materie di distribuzione commerciale. Consapevole di tali limiti e al fine di migliorare la trasparenza, il Settore Informatico del Consiglio – grazie ad una complessa gestione integrata dei flussi documentali prodotti da tutte le strutture consiliari direttamente interessate all'iter legislativo – ha realizzato una procedura presentata in occasione del COMPA – Salone Europeo della Comunicazione Pubblica dei Servizi al Cittadino e alle Imprese – e del seminario di Alta Formazione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che consente, tra l'altro, un'elaborazione automatica del testo vigente; la visualizzazione di tutte le modifiche intervenute sul testo; l'individuazione dell'esistenza o meno di copertura finanziaria, dei destinatari dell'intervento, degli adempimenti di Giunta – e tra questi, quelli eseguiti o meno – le eventuali clausole di valutazione, ottemperate o meno.

L'*Ufficio Relazioni con il pubblico della Regione* è stato disciplinato con delibera della Giunta n. 300 del 3 maggio 2004, anche se già istituito dal 2002 (www.regione.calabria.it/URP). L'Ufficio garantisce ed agevola l'accesso all'informazione e l'utilizzo dei servizi offerti ai cittadini; orienta l'utenza verso gli uffici che possono fornire informazioni su questioni specifiche; consente ai cittadini di manifestare giudizi sulla qualità dei servizi offerti; gestisce le procedure di reclamo. Il pubblico ha risposto positivamente come testimoniano i 67.000.000 di contatti nel periodo gennaio - settembre 2006, rispetto ai 14.000.000 dello stesso periodo nell'anno precedente. Inoltre gli stessi uffici regionali ritengono di poter ulteriormente incrementare il numero degli utenti offrendo più precise e dettagliate informazioni sullo stato dei procedimenti amministrativi.

L'*Ufficio relazioni con il pubblico del Consiglio regionale*, con sede a Reggio Calabria, è operativo solo dal marzo del 2004 (www.consiglioregionale.calabria.it/URP/CONTATTI.ASP). L'URP assicura le relazioni con i cittadini, le collettività, altri enti e le connesse attività di informazione al fine di far conoscere l'attività istituzionale del Consiglio regionale, cercando anche di fare da tramite con gli uffici della Giunta; le iniziative del Consiglio aventi carattere culturale e sociale,

⁸² La procedura “vorrei esprimere un parere” consente a singoli ed associati di esprimersi in ordine a progetti di regolazioni generali attraverso posizioni che, oltre ad essere visibili nell'apposita sezione del sito (www.consiglioregionale.calabria.it/URP/parere_vis.asp), raggiungono per e-mail i promotori del progetto, i componenti le commissioni cui questo è assegnato per l'esame di merito o per il parere, i segretari delle medesime Commissioni. Esiste anche la possibilità di sollecitare una norma, inviando un progetto di legge. La procedura invita l'utente a scegliere l'area di intervento; è possibile così individuare i soggetti più direttamente interessati, cui la proposta perverrà per e-mail (assessori, presidenti, segretari amministrativi e membri della commissione competente).

nonché le iniziative indirizzate verso specifiche categorie di pubblico; i rapporti con le formazioni sociali, i movimenti di opinione e di cultura. L'efficacia dell'URP potrebbe essere rafforzata dalla possibilità di esercitare il diritto di accesso agli atti del Consiglio.

Presso il Consiglio regionale è attivo un apposito *Ufficio Relazioni con gli Utenti Istituzionali* (www.consiglioregionale.calabria.it/URP/urui.asp), che cura i rapporti con il Parlamento, il Governo centrale, la Giunta regionale, le altre Regioni, le Province ed i Comuni; il raccordo con le istanze locali, per facilitare la traduzione in iniziative legislative; la ricezione di osservazione delle autonomie locali sull'efficacia dell'azione legislativa del Consiglio e di osservazioni sullo stato di attuazione del sistema delle deleghe di funzioni. L'Ufficio ha, inoltre, allo studio la realizzazione di una rete di collegamento con i Comuni volta a facilitare ai cittadini l'accesso alle informazioni di loro interesse.

Infine, si ribadisce la funzione del neo-istituito Dipartimento della Comunicazione del Consiglio regionale (di cui si è già detto nel paragrafo precedente).

Quanto ai contenuti degli atti oggetto di comunicazione, sono emersi vari esempi in cui è opportuno migliorare il *drafting*, sia formale (ne è un esempio la mancata abrogazione espressa delle norme regionali in materia di orari della distribuzione commerciale precedenti al d.lgs. n. 114/1998 ed alla legge regionale n. 17/1999), che sostanziale. A quest'ultimo riguardo, ad esempio, alcune leggi sono inattuabili per la mancanza di regolamenti e/o atti amministrativi di attuazione, come nel caso della legge urbanistica del 2003, della legge di delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo n. 17/2005, nonché della legge quadro sui servizi sociali.

Conformità, attuazione e ricorsi

Meccanismi di risoluzione delle controversie

Il *Difensore civico regionale*, istituito con legge regionale n. 4/1985 e menzionato dallo Statuto del 2004, non è mai stato nominato dal Consiglio regionale; a distanza di vent'anni, è stato, invece, presentato un disegno di legge di riforma dell'istituto (n. 120 del 15 giugno 2006). Circa l'istituzione dei Difensori civici a livello locale come pure quello operante nella Provincia di Reggio Calabria, di cui la Regione non ha dati puntuali, si auspica un maggiore coordinamento tra Regione e enti locali.⁸³

Altri strumenti alternativi di risoluzione delle controversie sono predisposti dalle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti, come il Tavolo di conciliazione attivato dall'ADICONSUM regionale con l'operatore di telefonia Telecom Italia S.p.A., che nel 2005 ha affrontato 32 casi, almeno raddoppiati nel corso del 2006.

⁸³ Questi si attiva, su istanza (scritta o verbale) dei cittadini interessati o di propria iniziativa, per eliminare irregolarità, negligenze, disfunzioni, ritardi, inefficienze, omissioni, illegittimità degli interventi dell'amministrazione provinciale. Il ricorso al Difensore civico è gratuito e può essere effettuato anche via mail (difensore@provincia.rc.it).

I ricorsi

La *Corte Costituzionale*. Come stabilito dalla riforma dell'art. 126 della Costituzione, il Governo può impugnare norme regionali che eccedono la competenza regionale davanti alla Corte Costituzionale.

In questo caso, anche se la riforma non richiede un controllo preventivo da parte dello Stato, il Governo monitora la legislazione regionale in modo da rigettare le leggi regionali prima della Corte Costituzionale. Dal 2002 al 2006 la Corte Costituzionale si è pronunciata 4 volte su ricorsi presentati contro leggi della Regione Calabria (in materia di impiego ospedaliero, *prorogatio* di organi regionali, prevenzione dell'inquinamento e prodotti fitosanitari). In tale periodo, la Regione ha presentato due ricorsi contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale di norme nazionali (in materia di ambiente e paesaggio), i cui giudizi sono ancora pendenti. Anche il nuovo Statuto del 2004 è stato oggetto di una pronuncia della Corte Costituzionale concernente il rapporto di lavoro dei dirigenti regionali, la disciplina dell'autonomia finanziaria della Regione, i meccanismi di elezione del Presidente e del Vice Presidente della Giunta e la loro successiva designazione da parte del Consiglio regionale (che è risultato l'unico profilo di incostituzionalità).

Il *Tribunale Amministrativo Regionale*. Il contenzioso amministrativo riguarda, come in tutte le Regioni, soprattutto le materie dell'urbanistica, dei lavori pubblici, del personale, della sanità e dei servizi sociali. In materia di distribuzione commerciale, il contenzioso è relativamente poco ingente se si considera che dal 1998 (anno dell'entrata in vigore della nuova disciplina regionale) sono stati presentati 219 ricorsi, dei quali 76 sono stati definiti con sentenze (18 di accoglimento e 29 di rigetto) e gli altri tralasciati per motivi processuali (inammissibilità o improcedibilità); non appare, peraltro, possibile interpretare univocamente questi dati che da una parte potrebbero essere il frutto di una chiara e adeguata regolazione di settore e dall'altra potrebbero al contrario, rivelare un sistema distributivo non particolarmente evoluto. Tale contenzioso ha interessato in 157 casi i piccoli esercizi, in 41 la grande distribuzione, mentre 21 casi hanno riguardato in modo orizzontale tutti gli esercizi (come quello relativo all'impugnazione degli indirizzi regionali per la formazione dei Piani regolatori). Gli aspetti che più frequentemente hanno dato origine al contenzioso attengono alle autorizzazioni alla grande distribuzione (ad esempio, trattandosi di attività oggetto di contingentamento nella localizzazione, le autorizzazioni vengono impuginate dai concorrenti) ed agli orari di apertura al pubblico (in varie ipotesi la grande distribuzione ha contestato il diniego di apertura domenicale in Comuni non turistici).

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

La Regione non prevede un utilizzo sistematico di analisi *ex ante* ed *ex post* sebbene si stia attrezzando in tal senso anche attraverso la realizzazione, nell'ambito di un progetto Dipartimento della Funzione Pubblica – FORMEZ di un percorso formativo che ha coinvolto funzionari e dirigenti della Giunta, cui è seguita un'attività di sperimentazione on the job delle tecniche AIR.

Risulta, invece, prassi consolidata l'utilizzo di leggi di bilancio (che costituiscono il 20% circa del totale degli interventi nelle sette legislature ed il 61% nel 2005) o di leggi-provvedimento (il 25% circa nelle sette legislature e l'11% nel 2005)⁸⁴ in luogo di leggi di riforma di settore; tali preferenze trovano una spiegazione "organizzativa" perché la legislazione settoriale aumenta le difficoltà tecniche e politiche nel momento in cui occorre farsi promotori di una normazione che attiene materie a più alta complessità e di più ampia estensione; "consensuale" in quanto la normativa di settore chiama in causa interessi categoriali non sempre facilmente ricomponibili nel testo normativo"⁸⁵.

In linea con la tendenza generale delle Regioni, in Calabria non sono presenti forme di valutazione successiva dei risultati della regolazione, quali le clausole valutative con le quali si richiede ai soggetti incaricati dell'attuazione di comunicare al regolatore le informazioni necessarie per conoscere tempi e modalità dell'attuazione stessa e valutare gli effetti prodotti sui destinatari. Tuttavia, da un'analisi della produzione normativa regionale emerge che alcune leggi contengono un mandato di rendicontazione anche se limitato al 4% del totale di leggi e regolamenti approvati dal 1971 e vigenti. Il limite di tali leggi è che il mandato di rendicontazione in esso contenute lascia i soggetti incaricati sostanzialmente liberi quanto a modalità e tempi di attuazione. Si ritiene, pertanto, auspicabile il ricorso a vere e proprie clausole valutative.

Una soluzione che caratterizza la produzione normativa calabrese è rappresentata, invece, dalla cosiddetta legislazione partecipata, che si riferisce alla previsione della costituzione di commissioni, osservatori, consulte, comitati. Si tratta di una metodologia diffusa (che interessa il 10% della legislazione vigente) che, benché non compensi la mancanza di consultazione, dal momento che la funzione, la composizione degli organismi, la tempistica e l'oggetto dell'intervento sono talvolta generici⁸⁶, testimonia comunque uno sforzo dell'Amministrazione regionale in tale direzione.

⁸⁴ Dati elaborati dal Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi e pubblicati nel *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 29, e nel *Secondo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 18.

⁸⁵ Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 33.

⁸⁶ Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 48-57.

L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale

Aggiornamento e revisione della regolazione

L'art. 156 della legge regionale n. 34 del 2002 ha disciplinato dettagliatamente lo strumento di riordino regolamentare costituito dai Testi Unici così come lo Statuto del 2004 ha introdotto anche lo strumento della delega del Consiglio alla Giunta per la loro adozione⁸⁷. Tuttavia, non si rileva il ricorso a tale strumento riservando ad alcune leggi l'abrogazione di altre disposizioni normative, come ad esempio, l'art. 37bis della legge finanziaria regionale n. 14 del 2000 che dispone l'abrogazione di 26 leggi che vanno dai crediti all'agricoltura all'accesso dei giovani al mondo del lavoro.

I collegati alle leggi finanziarie sono talvolta impropriamente utilizzati a fini di riforma di discipline di settore (come nel caso dell'art. 29 della legge n. 1 del 2006 in materia di grande distribuzione commerciale) o per intervenire in materie di competenza degli organi amministrativi (come nel caso della legge che in materia di commercio definisce le condizioni per la gestione delle misure del POR, vale a dire il Programma Operativo Regionale approvato nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno).

La Regione lamenta la mancanza di un sistema di monitoraggio annuale della produzione normativa dal quale emergano dati quantitativi e qualitativi⁸⁸, sebbene riesce opportunamente a produrre e trasmettere le informazioni per la redazione del *Rapporto sullo Stato della Legislazione* adottato a livello nazionale. Inoltre, è auspicabile limitare l'utilizzo diffuso di abrogazioni implicite (del tipo "sono abrogate tutte le precedenti disposizioni incompatibili"), di abrogazioni di articoli o parti di articoli (come nel caso dell'art. 7 della legge n. 2/2005 in materia sanitaria che abroga articoli non più in vigore dal 2004⁸⁹) e, invece, incrementare l'utilizzo di norme finali di chiusura (che definiscono il regime transitorio e quello delle abrogazioni) in modo da superare la difficoltà di individuazione della normativa vigente, che approssimativamente ammonterebbe a 774 leggi, delle 950 adottate dal 1971. Tra esse, la banca dati regionale indica anche leggi con esaurita efficacia temporale o di intervento oppure non operanti per effetto di modifiche o abrogazioni talvolta riscontrabili.

D'altra parte, questa situazione è ampiamente riconducibile ad annose carenze di organico che non è stato possibile colmare negli anni con figure professionali aggiuntive in grado di affrontare, oltre ai compiti ordinari di funzionamento delle

⁸⁷ Art. 44 dello Statuto.

⁸⁸ In quest'ottica, strumenti fondamentali sono, inoltre, le Relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che riguardano specifici aspetti della gestione delle spese regionali, come quelle del 2006 sui "Programmi di edilizia sanitaria" ed in materia di "Funzionamento dei controlli regionali sui fondi comunitari (POR Calabria)"; tali Relazioni che vengono inviate ai presidenti del Consiglio e della Giunta, potrebbero essere utilizzate per porre in essere interventi di riforma regolamentare.

⁸⁹ Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, *Primo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 35 ss. e *Secondo rapporto sulla qualità della legislazione calabrese*, cit., p. 31-32.

Commissioni legislative e di istruttoria, anche quelle più avanzate di drafting sostanziale e di valutazione di impatto.

Sforzi per continuare con la revisione della regolazione sono attualmente in corso. Il Consiglio, ed in particolare il Comitato per la Qualità e la Fattibilità delle Leggi, ha formulato due proposte di legge sulla “Semplificazione del sistema legislativo regionale”. La prima consiste nell’abrogazione di leggi regionali emanate tra il 1971 e il 1985 (afferenti alla I, II e III legislatura). La seconda proposta prevede l’abrogazione di leggi regionali emanate tra il 1985 e il 2000 (afferenti alla IV,V e VI legislatura). Queste proposte prevedono in sostanza la revisione di leggi obsolete o anacronistiche la cui efficacia non corrisponde più alle attuali esigenze economiche e sociali della Regione. La revisione, inoltre, tende ad eliminare il ricorso all’abrogazione implicita, che aveva contribuito ad interpretazioni arbitrarie delle norme. L’approvazione di queste leggi implicherebbe attualmente l’abrogazione di 217 leggi regionali, corrispondente al 35% delle 774 leggi attualmente in vigore (tabella 2.1).

Tabella 2.1 Risultati complessivi delle due leggi di semplificazione

Legislatura	Totale leggi	Leggi attualmente in vigore	Leggi da abrogare	Percentuale del totale delle leggi in vigore
1	80	52	40	77%
2	136	103	54	52%
3	133	97	32	33%
4	180	142	44	31%
5	128	114	25	22%
6	117	108	21	29%
Totale	774	616	216	35%

Fonte: Comitato per la Qualità e la Fattibilità delle Leggi. Regione Calabria, 2007

La semplificazione amministrativa e l’amministrazione elettronica a livello regionale e locale

La Regione ha adottato nel 2001 una legge sul procedimento amministrativo informata ai principi delineati a livello nazionale dalla legge n. 241 del 1990 che, come quest’ultima, non si applica ai procedimenti volti all’adozione di regolazioni generali (atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione) ed ai procedimenti tributari, per i quali valgono le particolari norme che ne disciplinano la formazione ⁹⁰. Benché non ancora adottati, la legge regionale preve-

⁹⁰ Art. 18, legge n. 19 del 2001.

de l'adozione di una serie di regolamenti di semplificazione dei procedimenti per ridurre il numero di fasi e di amministrazioni intervenienti, i termini di conclusione e i procedimenti che comportano costi più elevati dei benefici per l'amministrazione ed i cittadini⁹¹ così come è previsto dal regolamento, non ancora adottato, che individua i casi di silenzio-assenso.

Sono stati istituiti 318 *Sportelli Unici delle Attività Produttive* nel 77.8% dei 409 Comuni della Regione, di cui 123 sono operativi (vale a dire il 30,1% sul totale dei Comuni)⁹². Gli Sportelli lamentano, talvolta, una scarsa informatizzazione, sebbene non di molto al di sotto del dato medio italiano⁹³, limitando la possibilità di rivolgersi ad un interlocutore unico con conseguenti riflessi negativi per gli interessati, come accade ad esempio nel settore della distribuzione commerciale, dove in luogo di una sola autorizzazione all'esercizio delle attività sono ancora necessarie le autorizzazioni sanitaria, di pubblica sicurezza, di sicurezza degli impianti, edilizia, urbanistica e commerciale.

Dal 2000 la Regione ha avviato iniziative di promozione della società dell'informazione finanziate, nella maggior parte dei casi, attraverso il POR Calabria 2000-2006, che si aggiungono agli interventi avviati in attuazione del Piano Nazionale di *e-government*⁹⁴. La società dell'informazione afferisce, dal 2005, al Settore Bilancio del Dipartimento di Economia della Giunta. Nello stesso anno, con delibera di Giunta è stata istituita la Consulta regionale per la società dell'informazione (come previsto dal menzionato POR), volta a favorire lo sviluppo della società dell'informazione e a cui partecipano i principali attori pubblici e privati locali. Quanto alla diffusione delle tecnologie dell'informazione, dalle rilevazioni Istat aggiornate al 2005, emerge che la diffusione del personal computer raggiunge percentuali abbastanza elevate (44.4% delle famiglie, rispetto al dato medio dell'Italia Meridionale del 45%), seppure solo una famiglia su tre risulta collegata ad internet e solo il 5.1% impieghi una connessione a banda larga. Nelle imprese con almeno dieci addetti, l'89.76% degli operatori calabresi dispone di un collegamento ad internet (dato uniforme in tutta Italia), ma solo il 45.2% utilizza una connessione a banda larga (discostandosi di circa due punti percentuali dal dato medio del Sud e di dieci da quello nazionale)⁹⁵.

⁹¹ Art. 2, legge n. 19 del 2001.

⁹² Dati FORMEZ. La Regione non ha, invece attivato lo *Sportello Unico Regionale per l'Internazionalizzazione delle Imprese*.

⁹³ Regione Calabria e Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Quarto rapporto sull'innovazione nella Regione Calabria*, 2006, p. 84.

⁹⁴ Per un'analisi dei progetti realizzati ed in corso di attuazione si v. il *Quarto rapporto sull'innovazione nella Regione Calabria*, 2006.

⁹⁵ *Quarto rapporto sull'innovazione nella Regione Calabria*, 2006, p. 64.

Analisi di settore: il commercio al dettaglio

Evoluzione della normativa regionale.

La disciplina regionale della distribuzione commerciale deriva da una serie di interventi normativi (l.r. n. 17 del 1999, “Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa”⁹⁶; l.r. n. 5 del 1985, “Direttive regionali in materia di orari di negozi di attività di vendita al dettaglio”, modificata dalla legge n. 9 del 1986; l.r. n. 34 del 2002, “Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali”) ed amministrativi (delibera del Consiglio regionale n. 57 del 2001 e delibera n. 409 del 2000, “Indirizzi e criteri per la programmazione delle medie e grandi strutture di vendita”; delibera della Giunta regionale n. 307/2000, “Disciplina per l’attivazione ed il funzionamento dei Centri polifunzionali”; delibera della Giunta regionale n. 546 del 2001 e delibera n. 220 del 2002, “Orari di vendita, Comuni ad economia prevalentemente turistica e città d’arte”). Tuttavia, questi interventi di diversa natura si sono, talvolta, stratificati in modo disorganico come nel caso della classificazione delle tipologie di strutture di vendita e della disciplina degli orari di apertura. È, dunque, auspicabile un utilizzo più appropriato che consenta di non aggravare la confusione del quadro della disciplina di riferimento, come, ad es., è accaduto per le condizioni dettate per il riconoscimento degli incentivi dei Programmi Operativi presentati dalla Calabria per il riconoscimento dei Fondi strutturali che spesso si sono tradotti in un’ulteriore fonte di disciplina al di fuori del quadro delineato dalla l.r. n. 17 e delle delibere di attuazione.

La disciplina di settore che deriva dalle menzionate fonti si basa sulla programmazione – commerciale ed urbanistica – e la regolazione dell’accesso ai mercati, che contribuiscono ad una disciplina strutturale dell’offerta.

La *programmazione commerciale* viene definita a livello regionale e comunale. La Regione individua il numero massimo di *grandi strutture di vendita* (anche se configurate come Centri commerciali) per area di gravitazione (la cui perimetrazione è generalmente riconducibile alla raggiungibilità della struttura in un tempo medio non superiore ai 15 minuti), con l’obiettivo di definire a livello regolamentare l’“equilibrata distribuzione delle diverse tipologie di vendita sul territorio”⁹⁷. Si tratta di una programmazione strutturale adottata con cadenza quadriennale e definita, allo stadio attuale, con delibera del Consiglio regionale n. 409/2000, automaticamente prorogata fino all’entrata in vigore di una nuova determinazione del Consiglio. Tale contingentamento però origina un contenzioso – sebbene riconducibile, dal 2001, a 8 ricorsi presentati al riguardo, 4 dei quali sono stati accolti e 4 respinti – tra concorrenti. Infatti, il limite di questa programmazione è che, a fronte dell’autorizzazione rilasciata ad un esercizio, altri possono vedere esaurita la possibilità di acces-

⁹⁶ Un’apposita legge regionale – la l.r. 18 del 1999 – riguarda il commercio su aree pubbliche.

⁹⁷ Art. 5, delibera del Consiglio Regionale n. 409/2000.

so ad un determinato mercato geografico e del prodotto per un periodo di almeno quattro anni.

La rigidità riscontrata in tale zonizzazione è stata parzialmente superata attraverso previsioni inserite in un collegato ad una legge finanziaria. In particolare, il legislatore regionale ha consentito ai Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti (Cosenza, Crotona, Lamezia Terme, Catanzaro, Reggio Calabria) il rilascio di autorizzazioni amministrative per grandi strutture di vendita di maggiore dimensione operanti nei settori alimentare e non alimentare⁹⁸ con possibilità di incrementare fino al 20% la disponibilità di superficie prevista. Tuttavia, probabilmente, una ponderosa consultazione dei soggetti interessati avrebbe potuto ulteriormente rafforzare i benefici di questo intervento.

Conformemente alle determinazioni adottate a livello regionale, i Comuni adottano Piani o provvedimenti che definiscono i criteri di programmazione per il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento delle superfici delle *medie strutture di vendita*⁹⁹, informati a "l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive"¹⁰⁰ (cosicché tali strumenti possono tradursi in una regolazione strutturale del mercato). I provvedimenti in oggetto, fra cui 120 adottati nel quadro del programma regionale, non sono stati formulati tempestivamente da vari Comuni e nel 2002 la Regione ha attivato i poteri sostitutivi e nominato *commissari ad acta* (oggetto di ricorsi ancora pendenti).

⁹⁸ Art. 29, legge n. 1 del 2006.

⁹⁹ Art. 11, comma 1, lettera a), legge regionale n. 17 ed art. 9, delibera n. 409.

¹⁰⁰ Art. 9, comma 4, delibera n. 409.

Tabella 2.2. Numero delle strutture di grandi dimensioni in Calabria

Area Sovra-comunale	Grandi strutture alimentari o miste G1/A e G2/A		Grandi strutture non alimentari G1/B e G2/B 2	
	Primo Anno	Triennio Successivo	Primo Anno	Triennio Successivo
1. Praia a Mare	0	1	0	0
2. Castrovillari	0	1	0	0
3. Trebisacce	0	0	0	0
4. Diamante	0	1	0	0
5. Corigliano Calabro	1	1	0	1
6. Paola	0	1	1	0
7. Cosenza	0	0	1	2
8. Crotone				
8a. San Giovanni in Fiore	0	1	0	1
8b. Taverna				
9. Amantea	0	0	0	0
10. Lamezia Terme	1	0	0	1
11. Catanzaro	0	0	0	
12. Vibo Valentia				
12a. Ricadi	0	1	0	1
12b. Serra San Bruno				
13. Soverato	0	0	0	0
14. Gioia Tauro	1	0	0	1
14a. Taurianova				
15. Locri	1	0	0	1
16. Reggio Calabria	1	1	0	1
17. Melito di Porto Salvo	0	0	0	0

Successivamente, i Comuni provvedono a classificare le 17 aree di programmazione sovra-comunale di cui si compone la Regione (definite dalla delibera del Consiglio regionale n. 409) “come soggette ad intervento prioritario, secondario o residuale per il settore alimentare o non alimentare, in relazione all’individuazione dei relativi criteri per la programmazione dello sviluppo delle medie strutture di vendita nel quadriennio”, secondo la classificazione riportata nella tabella 2.3.

Tuttavia, la ripartizione del territorio in aree di insediamento, tesa a definire a livello normativo le localizzazioni, non sempre è stata in grado di orientarle nella realtà. Infatti, le localizzazioni si sono assestate in prossimità dei grandi bacini commerciali. Allo stesso modo, la definizione di obiettivi di sviluppo per settori merceologici si è talvolta tradotta in un sostanziale divieto di nuove aperture che eccedano tale quantificazione.

La *programmazione urbanistica* individua le aree da destinare agli insediamenti commerciali¹⁰¹. Soprattutto, con riferimento alle grandi strutture di vendita sottoposte a contingenti numerici per ogni area commerciale, tale programmazione può contribuire a realizzare un effetto di blocco degli accessi, che potrebbe essere evitato, ad esempio, prevedendo alcune zone a specifica vocazione commerciale, facendo ben attenzione a non individuarle in zone già sature, come rilevato in Veneto.

Tabella 2.3 Classificazione delle aree sovra-comunali

Area Sovra-comunale	Alimentari	Non alimentari
1. Praia a Mare	Residuale	Secondaria
2. Castrovillari	Residuale	Secondaria
3. Trebisacce	Secondaria	Secondaria
4. Diamante	Residuale	Residuale
5. Corigliano Calabro	Secondaria	Residuale
6. Paola	Secondaria	Residuale
7. Cosenza	Primaria	Primaria
8. Crotone		
8a. San Giovanni in Fiore	Secondaria	Secondaria
8b. Taverna		
9. Amantea	Residuale	Secondaria
10. Lamezia Terme	Residuale	Residuale
11. Catanzaro	Secondaria	Secondaria
12. Vibo Valentia		
12a. Ricadi	Primaria	Primaria
12b. Serra San Bruno		
13. Soverato	Residuale	Secondaria
14. Gioia Tauro		
14a. Taurianova	Secondaria	Primaria
15. Locri	Secondaria	Secondaria
16. Reggio Calabria	Primaria	Primaria
17. Melito di Porto Salvo	Secondaria	Residuale

¹⁰¹ Art. 22, comma 3, legge regionale n. 17. “Nel definire le scelte di pianificazione urbanistica riferite al Settore Commerciale, i Comuni perseguono obiettivi di miglioramento della qualità urbana e del servizio commerciale e si attengono agli indirizzi volti a conseguire un razionale ed equilibrato assetto della rete distributiva” (art. 10, delibera n. 409).

L'accesso ai mercati è oggetto di un controllo pubblico, che sfugge alle indicazioni della programmazione regionale solo quanto agli *esercizi di vicinato*¹⁰², soggetti ad una dichiarazione di inizio delle attività al Comune, dell'apertura, trasferimento, ampliamento e subingresso (che in base alla disciplina nazionale prevede un avvio solo decorsi trenta giorni dalla presentazione). I Comuni possono sospendere o bloccare per un periodo massimo di due anni l'avvio delle attività di vicinato nelle aree urbane nelle quali sussistono problemi di salvaguardia della rete commerciale tradizionale e di valorizzazione dell'attività commerciale e urbana. Questi problemi sono individuati dagli stessi Comuni sulla base delle seguenti considerazioni: esistenza di aree urbane non idonee all'insediamento commerciale per vincoli o limiti previsti in provvedimenti normativi; esecuzione di programmi comunali di valorizzazione e qualificazione della rete commerciale diretti alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori; esigenza di tutelare specifiche aree localizzate nei centri storici o edifici di interesse storico, archeologico e ambientale¹⁰³. Si tratta di previsioni che consentono di bloccare gli accessi a mercati liberalizzati, ma rispetto al cui utilizzo sarebbe utile effettuare un'azione di monitoraggio, in modo da avere una più puntuale conoscenza della reale consistenza della rete di distribuzione.

I *centri polifunzionali* possono essere attivati in Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti ed in zone montane, al fine di rivitalizzare i centri di minor consistenza demografica. Tali centri, che non possono essere istituiti in numero superiore a due per Comune, possono prevedere la vendita di prodotti alimentari in una superficie non superiore a 150 mq ed altre attività come rivendita di giornali e generi di monopolio, Sportello postale ed altri servizi amministrativi. Queste organizzazioni di vendita possono vedersi riconosciute dai Comuni l'esenzione da vincoli di orario o di chiusura domenicale e festiva e da tributi locali e regionali¹⁰⁴.

Le *medie strutture di vendita* sono individuate dalla normativa regionale (conformemente a quella nazionale) in esercizi con superficie non superiore a 2.500 mq nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti e non superiore a 1.500 mq nei Comuni con popolazione inferiore. Con delibera del Consiglio regionale n. 409, tale classificazione viene ulteriormente suddivisa in:

- *medie strutture di minore dimensione*, vale a dire gli esercizi aventi superficie di vendita compresa tra 251 e 900 mq nei Comuni di classe I (popolazione superiore a 50.000 abitanti) e II (popolazione superiore a 10.000 e fino a 50.000 abitanti) e tra 151 e 600 mq nei Comuni di classe III (popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti) e IV (con popolazione fino a 3.000 abitanti);

¹⁰² Sono esercizi di vicinato quelli con superficie non superiore a 250 mq., nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; superficie non superiore a 150 mq nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

¹⁰³ Art. 11, comma 3, e 12, comma 8, legge n. 17.

¹⁰⁴ Art. 14, legge regionale n. 17/1999 e delibera Giunta regionale n. 307/2000.

- *medie strutture di maggiore dimensione*, che comprendono gli esercizi aventi superficie compresa tra 901 e 2.500 mq nei Comuni di classe I e II e tra 601 mq e 1.500 mq nei Comuni di classe III e IV.

Questa regolazione, orientata alla localizzazione in base alla dimensione, non appare in linea con le previsioni nazionali e lascia emergere vuoti regolamentari; ad esempio, le strutture di 2.400 mq in Comuni di classe III, che la disciplina nazionale considera come medie, in base alla regolazione regionale non rientrano né tra le medie, né tra le grandi strutture di vendita.

Il rilascio delle autorizzazioni (apertura, trasferimento, ampliamento) per le medie strutture da parte del Comune di riferimento è informato al meccanismo del silenzio assenso¹⁰⁵ e viene effettuato sulla base degli indirizzi e criteri di programmazione regionale¹⁰⁶ e dei criteri comunali.

L'autorizzazione amministrativa per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento delle medie e grandi strutture di vendita viene, inoltre, rilasciata dai Comuni previa verifica di conformità agli strumenti di *pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica*. Tuttavia, il *titolo edilizio* non costituisce condizione per il rilascio dell'autorizzazione commerciale per le medie e grandi strutture di vendita, che devono essere corredate da un semplice attestato di conformità urbanistica delle aree e dei locali indicati rilasciato dai competenti uffici comunali o di dichiarazione sostitutiva; il titolo edilizio deve essere ottenuto entro sessanta giorni, ma non sono predisposti meccanismi di controllo¹⁰⁷. È questo un tipico caso in cui sembrerebbe più adeguata una previsione che imponga l'ottenimento all'atto dell'istanza di autorizzazione commerciale, come previsto ad esempio in Veneto.

Le *grandi strutture* sono quelle che superano i limiti previsti per le medie; a questo riguardo, la disciplina regionale ha introdotto un limite massimo di 18.000 mq, non previsto a livello nazionale¹⁰⁸ e suddiviso la categoria in ulteriori tipologie in base alla dimensione demografica dei Comuni:

- *grandi strutture di minore dimensione*, vale a dire gli esercizi aventi superficie compresa tra 2.501 e 6.000 mq. nei Comuni di classe I e II e tra 1.501 e 4.500 mq. nei Comuni di classe III e IV;
- *grandi strutture di maggiore dimensione*, che comprendono gli esercizi aventi superficie di vendita maggiore di 6.000 mq. nei Comuni di classe I e II oppure maggiore di 4.500 mq. nei Comuni di classe III e IV.

L'apertura ed il trasferimento di grandi strutture di vendita può, infine, avvenire solo all'interno di Comuni la cui ampiezza demografica risulti compatibile con la

¹⁰⁵ La legge n. 17/1999 prevede che i Comuni definiscano un termine, non superiore a 90 giorni, per il formarsi del silenzio-assenso.

¹⁰⁶ Definiti con delibera del Consiglio n. 409/2000.

¹⁰⁷ Art. 10, legge n. 17/1999.

¹⁰⁸ Delibera Consiglio regionale n. 57 del 2001.

tipologia dimensionale e la categoria merceologica dell'esercizio o del Centro commerciale, secondo quanto indicato nella tabella seguente (con l'unica eccezione delle grandi strutture di vendita localizzate in prossimità di uno svincolo autostradale o di altra via a scorrimento veloce).

Tabella 2.4 Strutture e classificazione demografica dei Comuni

Classe Demografica del Comune	Strutture incompatibili
I - Comuni maggiori di 50.000 ab.	Nessuna
II - Comuni tra 10.000 e 50.000 ab.	Grandi strutture di vendita di maggiore dimensione - alimentare e non
III - Comuni tra 3.000 e 10.000 ab	Grandi strutture di vendita di maggiore dimensione /alimentare e non, di maggiore dimensione /non alimentare e di minore dimensione /alimentare e non
IV - Comuni con meno di 3000 ab.	Grandi strutture di vendita di qualsiasi tipo

Le menzionate previsioni sono volte espressamente a predeterminare in via regolamentare il bacino di utenza adeguato alle diverse strutture di vendita, traducendosi in una regolazione strutturale dei mercati volta a definire a livello normativo “l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive”¹⁰⁹. Il rilascio delle autorizzazioni è di competenza comunale, una volta acquisito il parere della Conferenza di Servizi (cui partecipano rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune). La Conferenza, indetta dal Comune ove intende operare l'esercizio, dà attuazione ai menzionati vincoli, cosicché: il parere positivo per l'apertura di una grande struttura di vendita di tipo di minore dimensione assorbe un punto di disponibilità per il settore interessato, così come l'ampliamento di una grande struttura di tipo di minore dimensione in una di maggiore dimensione; il parere positivo per l'apertura di una grande struttura di maggiore dimensione assorbe due punti di disponibilità nel settore interessato se realizzata come struttura singola, e soltanto un punto se promossa con la tipologia del centro commerciale; il parere positivo per la trasformazione di una grande struttura alimentare o mista in struttura non alimentare assorbe un punto di disponibilità non alimentare¹¹⁰.

Tuttavia, la regolazione regionale ha, in parte, determinato un effetto di blocco degli accessi, per un periodo di due anni, dal giugno 1999 (anno di pubblicazione della l.r. n. 17) al marzo 2000 (anno di pubblicazione della delibera n. 409). Quest'ultima, infatti, prevede che “le nuove domande di apertura di grandi strutture di vendita possono essere presentate trascorsi 60 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento”¹¹¹, sebbene l'art. 6, comma 2, della stessa delibera n. 409/2000

¹⁰⁹ Art. 4, delibera Consiglio regionale n. 409/2000.

¹¹⁰ Art. 4, comma 3, delibera n. 409/2000.

¹¹¹ Art. 6, comma 3, delibera n. 409/2000.

preveda correttamente che le domande presentate prima del gennaio 1998 siano da ritenere prioritarie. La legge regionale prevede, infine, che il *centro commerciale* (vale a dire una media o grande struttura di vendita nella quale più esercizi sono inseriti in una struttura a destinazione specifica con infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente)¹¹² che derivi da un'operazione di concentrazione o di accorpamento necessita del rilascio non solo di un'autorizzazione per il Centro, ma anche di autorizzazioni per ogni esercizio al dettaglio ivi presente¹¹³.

Orari di apertura al pubblico

La nuova disciplina nazionale ha introdotto il principio della libera determinazione degli orari di apertura al pubblico nell'ambito dei limiti connessi alla chiusura domenicale e festiva, al tetto massimo di apertura giornaliera di tredici ore (tra le sette e le ventidue) ed alle eventuali prescrizioni comunali di chiusura di una mezza giornata infrasettimanale. Nell'ambito di tali previsioni, sono previste deroghe per le città d'arte o a prevalente economia turistica¹¹⁴, che in Calabria interessano la quasi totalità dei Comuni. La disciplina regionale consente ai Comuni di introdurre ulteriori eccezioni ai vincoli di orario o di chiusura domenicale e festiva al fine di rivitalizzare e sviluppare la rete di vendita nel territorio comunale nelle frazioni e nelle altre aree con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e nelle zone montane¹¹⁵. In questo caso, sarebbe stato opportuno verificare la coerenza tra la normativa del 1985-86, e la stessa legge regionale n. 17 che fa esclusivo riferimento al d.lgs. n. 114/1998.

Impatto della regolazione regionale sulle diverse forme di distribuzione

I dati relativi al numero degli esercizi commerciali al dettaglio confermano il complessivo *trend* di crescita quantitativa avviata dalla liberalizzazione degli esercizi di vicinato. La Regione Calabria, con una popolazione pari a 2.009 abitanti circa (rispetto ai 4.699 circa del Veneto), è passata da 29.888 esercizi commerciali al dettaglio nel 2000, a 33.803 nel primo semestre del 2005¹¹⁶. Quanto alla grande distribuzione, allo stadio attuale sono state rilasciate 11 autorizzazioni per esercizi con superficie tra 10.000 ed i 18.000 mq. e 19 per gli esercizi con superficie fino a 10.000 mq. (ma non sono disponibili dati sull'effettivo avvio delle attività). Gli uffici regionali valutano positivamente l'impatto strutturale dell'apertura delle medie e grandi strutture di vendita; infatti, sebbene si sia verificata un'immediata contrazione del numero e della

¹¹² Art. 4, del d.lgs n. 114.

¹¹³ Art. 6, comma 5, legge n. 17/1999.

¹¹⁴ Individuati sulla base dei criteri definiti dall'art. 15 della legge regionale n. 17.

¹¹⁵ Art. 14, legge n. 17.

¹¹⁶ Dati raccolti dall'Osservatorio nazionale del commercio istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

quantità degli esercizi di vicinato, in una fase successiva l'avvio di tali strutture ha indotto un miglioramento quali-quantitativo di tutta la rete di distribuzione esistente; fanno eccezione gli esercizi di vicinato del settore alimentare che sono complessivamente diminuiti o si sono trasformati in rivendite specializzate in gastronomia o supermercati di prossimità. Tuttavia, è allo stadio attuale assente un sistema di monitoraggio degli esercizi, né esiste un meccanismo che garantisca un flusso di informazioni costante Comuni-Regione al riguardo¹¹⁷. Essendo numerose quanto efficaci le competenze e le funzioni assegnate dalla Regione ad altri livelli territoriali – Comuni e Province –, sarebbe necessario un maggiore coordinamento tra questi diversi livelli di governance quanto una buona azione di monitoraggio degli esercizi. D'altra parte sono già presenti in Regione, e in attesa di diventare operative, strutture che possano garantire entrambi le finalità di coordinamento e monitoraggio. Ci riferiamo all'*Osservatorio regionale del commercio*, previsto dal d.lgs n. 114 e formalmente istituito dalla legge regionale n. 17 del 1999¹¹⁸; alla *Consulta regionale dei consumatori*, costituita da rappresentanti della Regione, delle Province, di alcuni Comuni e delle associazioni dei consumatori ed utenti, e incaricata, tra l'altro, di esprimere parere sulle programmazioni e proposte di legge che interessino i consumatori e gli utenti; all'*Osservatorio dei prezzi e delle attività produttive* che, oltre ad esaminare l'andamento di prezzi e tariffe, ha tra le sue finalità quella di predisporre semestralmente un Rapporto sull'andamento dell'economia in vari settori tra i quali il commercio, formalmente istituito con regolamento regionale n. 4 del 2005.

In conclusione, la disciplina relativa alla distribuzione commerciale è riconducibile ad una serie di interventi (normativi ed amministrativi) succedutisi nel tempo che se fossero stati adottati nell'ambito di un disegno più coerente avrebbero visto sicuramente rafforzati gli effetti. Ne emerge un quadro regolamentare complesso e talvolta abbastanza farraginoso che necessita di maggiore trasparenza anche per facilitare l'esercizio di attività libere come quelle in oggetto; il quadro normativo presenta, inoltre, aspetti problematici anche da un punto di vista sostanziale, nella misura in cui finisce per imporre agli operatori una serie di vincoli non giustificati da esigenze di interesse generale, che una più ampia rispondenza alle recenti liberalizzazioni introdotte a livello nazionale dall'art. 3 della legge n. 248 del 2006, avrebbe invece evitato. La risposta della Regione sembra andare nel senso di una consapevolezza dei limiti e volontà di superamento. Infatti, è allo studio l'adozione di un Testo Unico a carattere innovativo che dovrebbe disciplinare tutte le attività produttive, superando le attuali discipline di commercio, industria ed artigianato, adeguandosi anche alle menzionate previsioni nazionali. Ne sono una concreta testimonianza gli incontri che

¹¹⁷ Andrebbe, inoltre, valutato l'impatto dei finanziamenti alle piccole e medie imprese del commercio derivanti dai Fondi strutturali comunitari - Obiettivo 1, volto a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo.

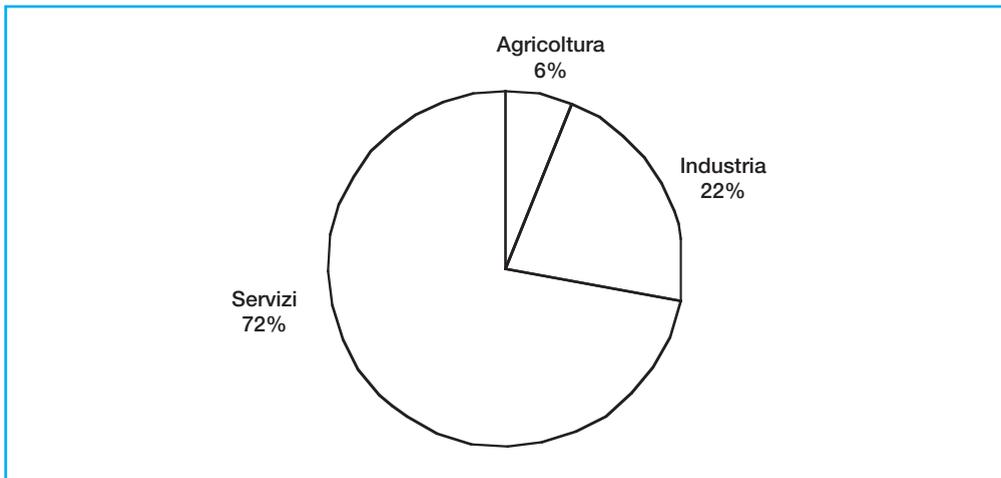
¹¹⁸ Con delibera della Giunta n. 3418 del 1999 ne è stata definita la composizione e stabilita la sede presso l'Assessorato regionale al commercio.

l'Assessorato alle attività produttive e il competente Dipartimento hanno già avuto nel corso del dicembre 2006 con le associazioni di categorie, Confcommercio e Confesercenti, per realizzare il disegno organico e strategico sulla distribuzione commerciale. Gli accordi hanno per ora portato alla decisione di elaborare una piattaforma legislativo-programmatica di settore che punti ad eliminare inefficienze e ritardi finora registrati.

CAPITOLO 3. CAMPANIA

La Campania è una Regione dell'Italia meridionale, composta da cinque Province: Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno. La Regione ha una superficie di 13595 km² e una popolazione di 5,8 milioni di abitanti, che ne fa la più popolosa delle regioni esaminate dal presente Rapporto. La Campania ha, infatti, la più alta densità di popolazione di tutto il Paese, con 425 abitanti/km², il doppio della media nazionale.

Figura 3.1. Occupazione per settore in Campania



Fonte: OECD (2007), OECD Regions at a Glance, Paris

L'uso di strumenti di regolamentazione

La trasparenza regolamentare

La trasparenza delle procedure: la produzione normativa

La partecipazione effettiva dei cittadini all'attività politica, economica e sociale viene assunta dallo Statuto quale elemento qualificante dell'autonomia regionale.¹¹⁹ In quest'ottica i cittadini e gli Enti locali possono partecipare all'attività di regolazione normativa¹²⁰ e sono consultati dalla Regione che promuove anche indagini ed incontri su problemi specifici dei settori di competenza¹²¹.

¹¹⁹ Articolo 3, Statuto del 1971.

¹²⁰ Artt. 42 e 50, Statuto.

¹²¹ Art. 49, Statuto.

Il potere di regolazione normativa (per l'adozione di leggi e regolamenti) spetta al Consiglio regionale, che determina anche l'indirizzo politico e può fare proposte di legge al Parlamento nazionale. Il lavoro del Consiglio e delle Commissioni che lo compongono si svolge sulla base di un programma trimestrale, in sedute pubbliche e con pubblicità dei lavori attraverso la pubblicazione di resoconti nel Bollettino ufficiale.¹²²

La Giunta è l'organo esecutivo della Regione. Ad essa è, tuttavia, attribuita dallo Statuto l'iniziativa legislativa, spesso sollecitata dallo stesso Consiglio, che viene esercitata attraverso la presentazione di disegni di legge e schemi di regolamento. La Campania è stata tra le Regioni che, a seguito della riforma costituzionale del 1999 riguardante l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e l'autonomia statutaria regionale, sulla base della nuova formulazione dell'articolo 121 della Costituzione ed in considerazione della forma di Governo derivante dalla riforma, ha dato impulso alla produzione regolamentare dell'esecutivo, emanando tra il 2000 ed il 2004 ben 82 regolamenti, mentre il Consiglio se ne astiene completamente. A seguito di alcune pronunce della Corte Costituzionale che hanno dichiarato illegittime norme di leggi regionali che affidano alla Giunta il potere regolamentare in assenza di esplicita previsione nello Statuto, la potestà regolamentare è tornata al Consiglio, che con un unico regolamento (n. 3 del 2005) ha convalidato tutti i regolamenti della Giunta. Attualmente i regolamenti sono adottati dal Consiglio. Lo schema del nuovo Statuto (nella formulazione approvata dal Consiglio regionale in prima lettura il 18 settembre 2004, ma che non è mai stato definitivamente approvato e non è entrato in vigore) attribuisce ad entrambe le istituzioni la competenza regolamentare, lasciando emergere un assetto non chiaramente definito, frutto del coesistere del modello attualmente in vigore e di quello parlamentare: da un lato il Consiglio approva i regolamenti di attuazione della normativa comunitaria ed in materia di legislazione statale esclusiva, dall'altro la Giunta adotta non solo i regolamenti di attuazione di leggi regionali e di autorganizzazione, ma anche di esecuzione di leggi di competenza statale esclusiva e di attuazione di norme comunitarie ed accordi internazionali. Ora il Consiglio sta lavorando su un testo differente dello Statuto.

La procedura per la produzione di nuova regolazione normativa (definita dallo Statuto attualmente in vigore) viene avviata con la presentazione di proposte da parte della Giunta, di ciascun consigliere regionale, di un Consiglio provinciale o di uno o più Consigli comunali con una popolazione di almeno ventimila elettori o di cinquemila elettori. Le proposte di legge, gli schemi di regolamento e i disegni di legge sono assegnati dal Presidente del Consiglio regionale ad una delle Commissioni consiliari competenti per materia e votati dal Consiglio, promulgati dal Presidente della Giunta entro dieci giorni e pubblicati nel Bollettino ufficiale regionale.

I disegni di legge e gli schemi di regolamento di iniziativa della Giunta sono oggetto di un parere preventivo sulla compatibilità finanziaria reso dal Settore for-

¹²² Art. 24 e 52, Regolamento del Consiglio Regionale.

mazione del bilancio pluriennale ed annuale e da un parere preventivo dell'Ufficio legislativo, organo di diretta collaborazione del Presidente della Giunta istituito con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 490/2002, che verifica la fattibilità in termini di compatibilità con la Costituzione, con il diritto comunitario e con la normativa nazionale e regionale e, al fine di migliorare la qualità della regolazione, propone semplificazioni dei testi e delle procedure amministrative ed assicura il drafting formale e sostanziale. I progetti di legge e gli schemi di regolamento del Consiglio sono analizzati dal Settore legislativo ivi operante, che si limita all'assistenza tecnico-giuridica e documentale sulle proposte. L'Ufficio legislativo del Consiglio è supportato dal Comitato tecnico-legislativo di recente istituzione, composto da esperti che esprimono pareri su richiesta del Presidente del Consiglio.

Gli *uffici di line* strutturati presso la Giunta ed il Consiglio (denominati entrambi *Settore legislativo*) a supporto della funzione di regolazione generale sono quelli delineati prima della riforma costituzionale e del conseguente ampliamento delle competenze legislative regionali; essi limitano i loro interventi ad indagini di tipo tradizionale, prevalentemente giuridico-formali. Specifiche attribuzioni sul tema della regolazione sono attribuite all'Ufficio legislativo della Giunta che, ai sensi del Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 490/2002, articolo 3 comma 3: "*cura le iniziative legislative e regolamentari della Regione, garantendo la qualità del linguaggio normativo, l'analisi di fattibilità e l'impatto delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione normativa*". Nel progetto di Statuto del 2004, è stata introdotta una specifica disposizione volta ad assicurare chiarezza e semplicità dei testi (articolo 30).

Trasparenza e dialogo: la consultazione pubblica

La consultazione degli enti locali si svolge attraverso la Conferenza Regione-Autonomie locali, istituita con legge regionale n. 26 del 1996, ed in prospettiva attraverso il Consiglio delle autonomie locali, la cui istituzione è prevista in tutte le Regioni dalla Costituzione. Nella specifica materia dei trasporti, il Consiglio delle autonomie locali viene sentito in base alla legge regionale n. 3 del 2002, nell'ambito della programmazione regionale degli investimenti, della definizione delle linee direttive regionali dei servizi e della programmazione dei servizi minimi.

In base alle previsioni generali, la consultazione di soggetti terzi presenta carattere obbligatorio solo quanto ai progetti di legge analizzati in sede di Commissione consiliare competente¹²³. La Giunta non è, invece, tenuta all'organizzazione di consultazioni, che vengono frequentemente attivate dagli Assessori negli ambiti di rispettiva competenza. In molte leggi di settore, come in materia di immigrazione, di politiche sociali, di ambiente e sanità sono inoltre previsti organi di consultazione permanente.

¹²³ In base all'art. 55 del Regolamento interno del Consiglio regionale, la consultazione di tutti gli enti e le organizzazioni interessate deve essere attivata entro e non oltre un mese dall'assegnazione del progetto.

Nel settore dei trasporti, la partecipazione di utenti, parti sociali ed associazioni di categoria alla programmazione dei servizi viene assicurata attraverso un apposito organismo dell' Agenzia regionale per la mobilità sostenibile, la Consulta regionale per la mobilità convocata per la prima volta nel luglio 2006 (fino a questa data le consultazioni sono avvenute tramite tavoli tecnici di concertazione informale). A livello locale, le Province ed i Comuni sono, inoltre, tenuti a redigere un "programma di partecipazione" alla programmazione dei servizi (la cui adozione non risulta ancora perfezionata), che assicuri il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni imprenditoriali e di tutti i soggetti interessati al sistema di trasporto¹²⁴.

La trasparenza nell'attuazione: la comunicazione

I progetti di regolazione generale, le circolari, le delibere di Giunta e Consiglio, gli annunci di concorsi ed appalti, le sentenze ed ordinanze sono consultabili nel Bollettino Ufficiale della Regione, pubblicato nel sito internet a partire dal 2000. Sono attualmente consultabili nel sito le leggi regionali adottate tra il 2000 ed il 2006, nel testo vigente, aggiornato con le modificazioni intervenute nel frattempo. È in corso l'ulteriore progetto di "manutenzione" per l'aggiornamento di tutta la legislazione regionale. La regolazione generale è oggetto di adeguate forme di pubblicità, che vanno dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale, diffuso come detto anche in via telematica attraverso il sito internet della Regione (www.sito.regione.campania.it/leggi_regionali/index_leggi.htm); per la legislazione anteriore al 2001, il sito rinvia al collegamento con la Rete telematica dei Comuni Italiani - Ancitel; nel sito sono altresì consultabili i regolamenti vigenti (divisi per argomenti) e lo Statuto in vigore.

Gli *Uffici per le Relazioni con il Pubblico*, previsti a livello nazionale nel 2000, operano in Campania con sede a Napoli, Avellino, Benevento, Caserta. Gli Uffici offrono informazioni in ordine a concorsi, finanziamenti, gare d'appalto e consentono l'accesso alla regolazione regionale, operando attraverso sportelli per il contatto diretto e strumenti di informazione e comunicazione tradizionali e telematici.

Sino ad oggi, la Campania non ha assicurato la predisposizione di un rapporto annuale sulla legislazione (come Lombardia, Piemonte e Toscana dal 2001, Marche, Emilia Romagna, Abruzzo e Veneto dal 2002, Basilicata dal 2003)¹²⁵. È di imminente pubblicazione un primo *Rapporto sulla Legislazione Regionale* emanata nel 2006. Come tutte le Regioni, la Campania collabora con l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati per la trasmissione di dati riguardanti l'attività legislativa, necessari alla stesura della parte II del *Rapporto annuale sullo stato della legislazione*", dedicata a *Tendenze e problemi della legislazione regionale*.

L'attenzione al contenuto degli atti oggetto di comunicazione emerge dagli interventi di *drafting* formale, effettuati sulla base delle indicazioni delineate dal manua-

¹²⁴ Art. 19, legge n. 3, legge n. 3 del 2002.

le di tecnica legislativa dell'OLI (*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*) e della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2001 (*Guida alla redazione dei testi normativi*). L'Ufficio legislativo della Giunta ed il Comitato tecnico legislativo del Consiglio hanno redatto congiuntamente un manuale di regole per la redazione dei testi (tra le quali è inclusa l'analisi tecnico-normativa), al fine di uniformare le tecniche di redazione dei due organi di appartenenza. Il progetto di nuovo Statuto prevede che con regolamento del Consiglio vengano delineate modalità per la "chiarezza e semplicità dei testi"¹²⁶.

Conformità, attuazione e ricorsi

Ispezioni

I controlli sulla implementazione e sul rispetto delle norme è effettuato dagli stessi uffici della Regione e da quelli degli Enti locali, in relazione alle specifiche competenze. In alcuni casi il controllo avviene in via documentale (attraverso la richiesta di documentazione, l'accertamento di requisiti, l'acquisizione di certificazioni ed informazioni da altre Pubbliche Amministrazioni, ecc.); in altri casi gli uffici sono muniti di specifici poteri ispettivi per l'accertamento in loco del rispetto delle norme. Alla violazione delle norme sono collegate sanzioni amministrative e pecuniarie previste dalla legge. Le modalità di applicazione delle sanzioni sono disciplinate dalla legge regionale 10 gennaio 1983, n. 13.

Meccanismi di risoluzione delle controversie

Il *Difensore Civico* della Campania è stato istituito con legge regionale n. 23 del 1978 (modificata nel 1985), ma l'attività si è interrotta dal 1983 al 1999. È eletto dal Consiglio regionale presso il quale ha sede e nominato dal Presidente della Giunta per una durata di cinque anni rinnovabili una sola volta; il Difensore si avvale di una struttura composta attualmente da nove funzionari, di cui uno con competenza giuridica. Il Difensore assicura il rispetto dei diritti degli utenti nell'ambito dei procedimenti delle amministrazioni regionali e delle aziende sanitarie; qualora accerti che la Pubblica Amministrazione abbia omissso illegittimamente un atto dovuto, chiede al Presidente della Giunta la nomina di un commissario *ad acta*. Nel corso del 2005 sono stati presentati 388 ricorsi (non si dispone di dati sugli esiti): 20 hanno interessato l'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi; 23 il settore dell'ambiente; 154 l'attività delle pubbliche amministrazioni; 114 la previdenza; 36 la sani-

¹²⁵ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II, cit., p. 133.

¹²⁶ Art. 30 bozza di Statuto approvato in prima lettura dal Consiglio regionale nel 2004.

tà; 18 i servizi e le utenze; 10 l'istruzione; 6 l'edilizia e l'urbanistica; i restanti hanno avuto ad oggetto le elezioni, i trasporti, l'immigrazione, i lavori pubblici, l'agricoltura e la caccia, l'assistenza sociale. Le attività svolte sono oggetto di una relazione annuale al Consiglio (diffusa al pubblico solo in forma cartacea, dal momento che il sito www.difensorecivicoregionecampania.it non è attivo). Inoltre, il Difensore può inviare, in qualsiasi momento, relazioni su questioni specifiche al Consiglio ed alla Giunta e riferisce al Consiglio in ordine ad eventuali disfunzioni che influiscano sulla qualità e regolarità dell'attività amministrativa. Il Difensore regionale ha perfezionato un protocollo di intesa con il Difensore della provincia di Napoli, i Difensori civici dei Comuni della provincia di Napoli, la Regione e la Prefettura di Napoli avente ad oggetto il "coordinamento permanente delle attività dei difensori civici e della prefettura"; dalla collaborazione è scaturita, tra l'altro, una *brochure* (tradotta in cinque lingue) volta a divulgare la conoscenza dello strumento tra il pubblico.

L'opportunità di ricorrere a strumenti preventivi volti ad evitare contenziosi si sta diffondendo in Regione. La Camera di Commercio di Napoli, ad esempio, ha attivato mediante una sezione del suo sito internet (www.na.camcom.it) denominata "Conciliazione e arbitrato" un servizio di conciliazione *on line* per la composizione amichevole delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori o utenti e per le controversie con il Comune di Napoli. Da tale sezione del sito è possibile scaricare la modulistica occorrente e consultare le tariffe e le materie che possono formare oggetto di conciliazione oltre che attingere ogni informazione utile in relazione ai vari strumenti alternativi alla giustizia ordinaria. La conciliazione *on line* avviene mediante un sistema di web conference audio-video; il dialogo si svolge in un'area riservata del sito cui possono accedere solo le parti, il conciliatore e il responsabile del servizio.

Nel settore dei trasporti gli strumenti di conciliazione preventiva sono sistematicamente previsti nei contratti di servizio per il trasporto pubblico locale. Secondo quanto previsto dallo schema-tipo di contratto di servizio per il trasporto pubblico locale approvato dalla Giunta Regionale, tutti i contratti di servizio contengono un articolo che, per il caso di controversie sull'interpretazione o applicazione delle clausole contrattuali ovvero di divergenze in ordine alla valutazione dei beni da trasferire all'impresa subentrante, prevede un tentativo obbligatorio di conciliazione; una volta fallito detto tentativo obbligatorio di conciliazione diventa operativa una clausola compromissoria per la definizione della controversia insorta attraverso un Collegio arbitrale rappresentativo di tutti gli interessi in gioco. Tale previsione contrattuale garantisce alle parti non solo la rapidità del procedimento di risoluzione delle controversie ma anche, con specifico riferimento alla clausola arbitrale, la riservatezza e la specifica competenza degli arbitri (la soluzione della controversia viene sottoposta a soggetti scelti dalle parti perché ritenuti esperti della materia), presentando l'indubbio vantaggio di risolvere efficacemente ed in via stragiudiziale ogni tipo di controversia e garantendo, così, anche maggiore stabilità ed equilibrio nella continuazione del rapporto contrattuale e dei servizi oggetto del contratto.

I ricorsi

Il livello di “litigiosità” nella Regione Campania è piuttosto elevato come evidenziano i dati riferiti al 2005 e al 2006 dai quali si evince una leggera flessione del contenzioso civile ed amministrativo, parallelamente ad una impennata del contenzioso tributario.

Tabella 3.1. Numero delle controversie

Contenzioso	Numero ricorsi – Anno 2005	Numero ricorsi – Anno 2006
Contenzioso amministrativo	1710	1071
Contenzioso costituzionale	5	9
Contenzioso civile	5620	3437
Contenzioso penale	235	276
Contenzioso tributario	317	1665
TOTALE	7887	6458

Il contenzioso in materia di trasporti risulta, in proporzione al totale del contenzioso che coinvolge la Regione, piuttosto ridotto. Si può supporre la positiva influenza dei meccanismi di conciliazione preventiva contenuti nei contratti di servizio.

Per l’anno 2006, relativamente al settore “trasporti” si è registrato il seguente numero di ricorsi:

Tabella 3.2. Controversie registrate nel settore dei trasporti nel 2006

Tipologia di contenzioso	Numero
Contenzioso amministrativo	23
Contenzioso civile	46
TOTALE	69

Corte Costituzionale. Quanto al contenzioso costituzionale, a seguito delle pronunce della Corte che hanno dichiarato l’incostituzionalità delle previsioni legislative che attribuiscono il potere regolamentare alla Giunta regionale, i regolamenti di iniziativa della Giunta regionale sono trasmessi al Consiglio regionale per l’approvazione, con evidente allungamento dei tempi, in quanto il procedimento di approvazione dei regolamenti è del tutto analogo a quello delle leggi regionali. L’intensità del contenzioso costituzionale (tra lo Stato e le Regioni) rende, inoltre, necessario un attento monitoraggio delle pronunce della Corte Costituzionale in quanto di fatto è da queste che viene individuato il limite delle competenze legislative rispettivamente regionali e statali. Tale monitoraggio, effettuato informalmente dagli uffici regionali per le materie di rispettiva competenza, è svolto in maniera sistematica dall’Ufficio Legislativo del Presidente su tutte le materie.

La non precisa delimitazione degli ambiti di normazione di competenza legislativa statale e regionale contenuta nel nuovo articolo 117 della Costituzione è all'origine di numerosi ricorsi dinanzi alla Corte Costituzionale. Ciò soprattutto in relazione alla legislazione concorrente, ad alcune materie di competenza esclusiva statale, ma "trasversale" rispetto alle competenze regionali (tutela della concorrenza e livelli essenziali dei diritti civili e sociali). Delle 104 leggi emanate dal Consiglio regionale nel periodo 2002-2005 sono state impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri norme contenute in 12 leggi regionali con conseguenti 12 ricorsi dei quali: 3 sono ancora pendenti, 3 sono stati parzialmente accolti e 6 sono stati accolti con la conseguente dichiarazione di incostituzionalità delle norme regionali impugate.

Nello stesso periodo, la Regione Campania ha rilevato l'invasione della competenza regionale da parte di norme statali contenute in 20 leggi che sono state impugate; dei relativi ricorsi: 11 sono ancora pendenti, 5 sono stati accolti parzialmente, 1 è stato ritirato, 2 sono stati rinunciati, per 1 è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.

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

La Regione non ha previsto un vincolo generale alla redazione di analisi ex ante ed ex post degli interventi di regolazione. In particolare, *l'analisi di impatto della regolamentazione* non è prevista dallo Statuto vigente, né dalla bozza di riforma. Le uniche esperienze regionali sul punto si limitano alle due sperimentazioni svolte rispettivamente nel periodo 2002-2003 e 2006-2007 – di cui al Box I.3 – con il supporto del FORMEZ, sperimentazione che ha interessato due disegni di legge e non è stata seguita da una progettazione volta all'introduzione stabile della metodologia. In tale contesto, nessuna previsione specifica impone una valutazione delle alternative di regolazione.

Quanto alle analisi successive, l'unico strumento è costituito dall'introduzione nella normativa in corso di adozione di una clausola di valutazione, vale a dire uno specifico articolo attraverso il quale si richiede ai soggetti incaricati dell'attuazione di comunicare al regolatore le informazioni necessarie per conoscere tempi e modalità dell'attuazione stessa e valutare gli effetti prodotti sui destinatari; la qualità delle informazioni prodotte è strettamente connessa alle scelte effettuate nella redazione della clausola, che dovrebbe precisare obiettivi conoscitivi, soggetti responsabili, tempi, modalità e risorse per finanziare la raccolta di informazioni ¹²⁷. In Campania lo strumento non viene utilizzato con sistematicità, anche se vi sono alcuni esempi di clausole valutative, come nel caso dell'art. 8 della legge n. 2 del 2004 (relativa al "reddito di cittadinanza" introdotto in via sperimentale al fine di contrastare la povertà), la cui formulazione rispetta tutti i requisiti menzionati, ad eccezione della previsione di risorse per il monitoraggio.

¹²⁷ Osservatorio legislativo interregionale, Gruppo di lavoro Fattibilità ed implementazione delle leggi, *Clausole valutative: un nuovo modo di rendicontare sull'attuazione e sui risultati delle politiche regionali*, 2006.

L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale

Aggiornamento e revisione della regolazione

La Campania si caratterizza per una scarsa regolazione normativa, se si considera che dal 1998 al marzo 2005 sono state approvate 168 leggi, il numero più basso tra le Regioni a Statuto ordinario (che, complessivamente, hanno adottato 4568 leggi)¹²⁸. Questi dati non possono peraltro essere considerati di per se stessi positivi, in mancanza di un'attività di monitoraggio qualitativo che consenta una lettura sostanziale degli stessi. Tra le leggi adottate, 11 possono essere qualificate come leggi di riordino¹²⁹ mentre la semplificazione procedimentale è stata introdotta solo in ipotesi specifiche (ad esempio, la l.r. 3 dicembre 2003, n. 20, recante "Semplificazione dell'azione amministrativa nei comuni della Regione Campania impegnati nell'opera di ricostruzione conseguente agli eventi sismici del Novembre 1980 e del Febbraio 1981"). Con la l.r. n. 21 del 2005 sono state, peraltro, abrogate cento leggi regionali (in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, artigianato, turismo, commercio, trasporti, assistenza sociale) ed è stato introdotto uno strumento per una sistematica attuazione delle esigenze di semplificazione ed aggiornamento della regolazione regionale.

La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale

Nel 2004 è stato istituito, con delibera della Giunta regionale, un gruppo di lavoro sulla qualità della regolazione, cui partecipano soggetti appartenenti all'Ufficio legislativo del Presidente, del Settore legislativo della Giunta e del FORMEZ e coordinato da un Consigliere di Stato. Gli approfondimenti hanno portato ad una ricognizione dei procedimenti di spesa che interessano fondi regionali, statali o europei (compresa la costituzione di una banca dati volta ad orientare eventuali riforme di settore) e della normativa che disciplina i procedimenti, al fine di individuare le norme non più applicate e le discipline che presentino esigenze di riordino. Gli esiti

¹²⁸ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II, cit., p. 112 e 116.

¹²⁹ Legge n. 17/2001 relativa alla disciplina delle strutture ricettive extra alberghiere; legge n. 12/2001 riguardante la disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie; legge n. 5/2002 relativa alla promozione della ricerca scientifica in Campania; legge n. 7/2002 che ridisciplina l'ordinamento contabile della Regione Campania; legge n. 9/2002 in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva; legge n. 17/2003 riguardante l'istituzione del sistema parchi urbani di interesse regionale; legge n. 12/2003 recante norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza; legge n. 7/2003 contenente la disciplina organica degli interventi regionali di promozione culturale; legge n. 4/2003 nuove norme in materia di bonifica integrale; legge n. 10/2004 norme sulla sanatoria degli abusi edilizi; legge n. 12/2005 norme in materia di musei e di raccolte di enti locali e di interesse locali; legge n. 3 del 2002 relativa alla riforma del trasporto pubblico locale, modificata nel 2004, e la legge n. 16 del 2004, sul Governo del territorio).

di tale indagine sono stati la base per l'adozione della menzionata legge regionale n. 21 del 2005, che (oltre ad abrogare un serie di leggi) ha introdotto un sistema di riordino normativo basato sulla presentazione entro il 31 marzo di ogni anno da parte della Giunta al Consiglio di uno o più disegni di legge di riordino attraverso i quali possono essere attivati poteri fondamentali ai fini della riforma della regolazione per migliorarne la qualità, consentendo: l'abrogazione di norme legislative o regolamentari già abrogate tacitamente o prive di efficacia; l'attuazione del coordinamento tra norme e la semplificazione del testo delle disposizioni; la semplificazione dell'organizzazione amministrativa o dei procedimenti; l'attribuzione a fonti regolamentari del compito di integrare e attuare la disciplina legislativa in ambiti non coperti da riserva assoluta di legge. La Giunta regionale ha adempiuto alla prescrizione contenuta nella legge n. 21 del 2005 presentando due leggi di riordino: una in materia di turismo ed una seconda in materia di politiche sociali che sono attualmente all'esame del Consiglio.

Come previsto a livello nazionale, la Regione ha istituito gli *Sportelli Unici delle Attività Produttive* (www.Sportelloimpresa.it/servizi/suap), che ammontano a 419 (su un totale di 551 Comuni), di cui 237 risultano operativi, pari al 43% di quelli istituiti¹³⁰. Al fine di incentivare lo sviluppo informatico e telematico degli Sportelli, la Regione ha predisposto una misura del Programma Operativo Regionale 2000-2006 che stabilisce le linee strategiche per l'impiego dei fondi strutturali dell'Unione Europea. Lo strumento dello *Sportello Regionale per l'Internazionalizzazione delle Imprese* (www.sprintcampania.it), previsto anch'esso a livello nazionale, è stato istituito in Campania nel 2001 presso l'Assessorato regionale all'agricoltura ed alle attività produttive con la sottoscrizione di intese istituzionali tra la Regione, il Ministero delle attività produttive, le cinque Camere di commercio, l'Istituto nazionale per il commercio estero (ente pubblico che promuove e sviluppa gli scambi commerciali con l'estero) e due società per azioni a totale partecipazione pubblica (Società per i servizi associativi del commercio estero e Società italiana per le imprese all'estero). Attraverso i cinque sportelli provinciali istituiti presso le Camere di commercio e coordinati dalla Direzione Regionale, lo Sportello offre servizi di prima informazione sui mercati esteri e sui finanziamenti (41%), servizi promozionali (come l'assistenza in tema di fiere) (39%), servizi finanziari ed assicurativi (20%). Lo Sportello ha, inoltre, siglato protocolli d'intesa con alcune associazioni di categoria (come Confindustria, Confai, Confcommercio, Cna), per monitorare i fabbisogni delle imprese e favorire lo scambio di informazioni, e prevede la stipula di protocolli con istituti di credito (ad oggi è stato concluso solo con Banca Intesa)¹³¹. A supporto dell'internazionalizzazione delle imprese sono attivi a livello provinciale anche

¹³⁰ Dati FORMEZ, aggiornati al 2004.

¹³¹ Lo *Sportello per l'internazionalizzazione delle imprese* assicura, inoltre, l'assistenza alla "cabina di regia regionale" per il coordinamento dei programmi di internazionalizzazione del sistema economico campano, istituita nel 2005 da un protocollo tra la Regione, alcune Province e Camere di Commercio industria agricoltura artigianato.

EuroSportello, azienda speciale della Camera di commercio di Napoli¹³² ed *Intertrade*, azienda speciale per le attività internazionali della Camera di commercio di Salerno¹³³. La regolazione regionale relativa al Governo del territorio ha, inoltre, previsto l'istituzione di *Sportelli comunali urbanistici*, per il rilascio dei titoli edilizi tramite un Unico atto, comprensivo di tutti i provvedimenti di consenso di competenza comunale¹³⁴.

Al fine di promuovere la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la Regione Campania ha nominato un apposito Comitato tecnico composto da un coordinatore, 6 esperti senior, 8 esperti junior e da un funzionario regionale con funzioni di segretario, che ha elaborato un Piano strategico per la Società dell'Informazione, che fissa gli obiettivi strategici per lo sviluppo di una società dell'informazione basata sull'uso generalizzato delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nei servizi pubblici, nelle piccole e medie imprese e nelle famiglie (www.regione.campania.it/portal/media-type/html/). Il Piano è orientato non solo al "Governo elettronico" delle attività amministrative (offrendo a cittadini, istituzioni e imprese opportunità di accesso diretto alle informazioni e ai servizi ed alle pubbliche amministrazioni la possibilità di cooperare in una "rete" a livello nazionale, regionale, locale), ma anche all'*e-business* (volto all'utilizzo della rete a fini imprenditoriali per allargare i mercati di approvvigionamento e sbocco, le partnership e per consentire la partecipazione ai processi di produzione/erogazione) ed all'*e-learning* (per il trasferimento e la condivisione della conoscenza attraverso la rete utilizzando anche strumenti di "formazione a distanza")¹³⁵. Nel 2004, la Regione ha, inoltre, siglato con il Governo un Accordo di programma quadro in materia di *e-government* e Società dell'informazione (l'Atto integrativo è stato perfezionato nel 2005), che ha consentito di stanziare circa 158 milioni di euro da investire nel settore della Tecnologia dell'informazione e della comunicazione. L'Accordo, in coerenza con i "Piani nazionali per l'e-Government e la Società dell'Informazione" e con gli indirizzi del menzionato Piano strategico, sviluppa una serie di progetti nell'ambito di tre macro aree: "Sud e Non Solo"¹³⁶, "Sviluppo della Larga Banda nelle

¹³² Euro Sportello è sede di uno dei 257 Euro Info Center presenti in Europa, che opera con l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione delle imprese locali fornendo assistenza alle imprese, formazione specialistica e attivando iniziative promozionali di sostegno alle piccole e medie imprese nei loro contatti internazionali.

¹³³ L'azienda svolge, tra l'altro, attività di comunicazione e promozione, assicurazione dei crediti all'esportazione, finanziamento dei progetti extra Ce, formazione e assistenza tecnica, progetti speciali.

¹³⁴ Art. 41, della l.r. n. 16 del 2004.

¹³⁵ Alcuni dei progetti più noti sono: l'informatizzazione e cablatura degli edifici regionali; la realizzazione della rete unitaria della pubblica amministrazione, l'attivazione del protocollo informatico, la realizzazione del portale regionale, la creazione di portali tematici dal turismo ai beni culturali; progetto di telemedicina, la realizzazione dei centri unici di prenotazione sanitaria.

¹³⁶ Centri di accesso pubblico ai servizi digitali avanzati (CAPSDA); rete dei medici di medicina generale (MMG) e pediatri di libera scelta (PLS); distretti digitali del tessile e dell'abbigliamento (DDTA); centri servizi territoriali (CST).

Regioni del Mezzogiorno”¹³⁷, “ICT per l’eccellenza dei territori”¹³⁸ (www.regione.campania.it/portal/media-type/html/). Infine, il *Centro regionale di competenze sulle tecnologie dell’informazione e della comunicazione* si configura come network con oltre 220 risorse tra ricercatori e tecnici specialisti, in grado di orientare i risultati della ricerca ottenuti in ambito accademico, verso progetti applicativi congiuntamente realizzati con le imprese (www.crdc-ict.unisannio.it/index.htm). Il Progetto Net Learning e Knowledge Management (finanziato dal Programma Operativo Nazionale-Obiettivo 1 relativo all’utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e realizzato nel periodo 2003-2005) è volto al miglioramento della comunicazione e dei servizi web delle pubbliche amministrazioni al cittadino attraverso lo sviluppo e la sperimentazione di metodologie e tecnologie per l’integrazione tra informazione, formazione e conoscenza ed il miglioramento e l’aggiornamento delle conoscenze in materia di informazione e comunicazione internet e knowledge management¹³⁹.

Analisi di settore: i trasporti pubblici locali

La struttura di base del settore e la sua regolazione in un contesto multilivello

La presenza di operatori monopolistici, sussidiati e sostanzialmente pubblici, che non perseguono obiettivi di profitto quanto di massimizzazione dei trasferimenti e stabilità degli impieghi, è all’origine della crisi che ha colpito il trasporto pubblico locale negli ultimi tempi. Le inefficienze del settore non solo hanno un impatto diretto sul benessere dei cittadini, ma ostacolano qualsiasi politica di contenimento del traffico privato e quindi la possibilità di affrontare i problemi di congestione ed inquinamento atmosferico che gravano soprattutto sulle grandi città. Si alimenta così un circolo vizioso che vede l’aumento del traffico privato dovuto all’assenza di valide alternative di trasporto pubblico, con conseguente aumento della congestione, diminuzione della velocità commerciale dei mezzi pubblici, aumento delle vetture per

¹³⁷ Ampliamento dei servizi regionali a larga banda del sistema pubblico di connettività; sistemi informativi integrati per la gestione del territorio (SIT); interventi per la digitalizzazione delle imprese della filiera agroalimentare; servizi di telemedicina specializzata; progetto SAX - per la connettività sociale; SPC-Campania-Realizzazione dell’SPC-RC; CAI-Campania - Realizzazione del sistema per la interoperabilità e la cooperazione applicativa; ICAR-Campania - Realizzazione del sistema per la interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le Regioni.

¹³⁸ Realizzazione di un incubatore d’impresa per il settore dell’ICT; promozione dell’innovazione presso le PMI e realizzazione di studi per la conoscenza del settore; realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo nel settore dell’ICT; laboratori per l’attività di sviluppo precompetitivo e trasferimento tecnologico nel settore dell’ICT per l’aerospazio; implementazione dell’infrastruttura di rete a larga banda del CRdC.

¹³⁹ Il progetto si è articolato in quattro azioni: “Valutazione dei siti della P.A”; “Osservazione della domanda dei servizi on line”, “Integrazione tra informazione e conoscenza”, “Analisi delle esigenze e erogazione percorsi e-learning”.

mantenere una regolarità accettabile delle corse ed aumento del personale a parità di passeggeri trasportati; questo spiega, in parte, anche la scarsità di investimenti per metropolitane e tramvie, dal momento che le risorse pubbliche vengono destinate alla gestione corrente¹⁴⁰.

Questi problemi sono stati affrontati dalla regolazione nazionale e regionale con risultati non ancora soddisfacenti. Il rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina dei trasporti pubblici locali si trasforma profondamente a partire dal 1997. La legge n. 59 ridefinisce i meccanismi di riparto delle competenze tra amministrazioni centrali e locali ed introduce gli strumenti per una revisione sostanziale degli assetti monopolistici (attraverso “regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi” e “sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio”)¹⁴¹, mentre il d.lgs. n. 422 del 1997 (adottato in attuazione delle norme sul conferimento di funzioni e compiti agli enti locali e modificato dal d.lgs. n. 400 del 1999) conferisce alle Regioni ed agli Enti locali le funzioni ed i compiti di amministrazione dei servizi ferroviari, marittimi ed aerei di dimensione locale. La riforma ha, in particolare, introdotto: *i*) la separazione delle funzioni di programmazione e finanziamento (attribuite alla Regione) da quelle di gestione; *ii*) la concorrenza “per” il mercato entro il 31 dicembre 2006; *iii*) la definizione contrattuale dei rapporti tra gestori e pubblici poteri e la soppressione degli obblighi non necessari a garantire la prestazione di “servizi minimi”¹⁴²; *iv*) la trasformazione obbligatoria degli operatori in società di capitali (che realizza una separazione solo tendenziale in capo al soggetto pubblico del ruolo di proprietario da quello di regolatore); *v*) e la programmazione triennale dei servizi minimi (definita dalla Regione di intesa con gli Enti locali, sentite le associazioni sindacali e le organizzazioni dei consumatori)¹⁴³, che si aggiunge al Piano regionale dei trasporti, ai Piani di bacino adottati dalle Province (che definiscono i bacini di traffico a rete di trasporti), ai Piani urbani del traffico ed ai Piani di mobilità (che definiscono le infrastrutture e gli investimenti a queste necessarie)¹⁴⁴.

Con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, la competen-

¹⁴⁰ A. Boitani e W. Tocci, *Mobilità sostenibile e liberalizzazione del trasporto locale*, in *www.governareper.it*, 2005.

¹⁴¹ Art. 4, comma 4, lett. b) e art. 20, comma 5, lett. *g-quater*, legge n. 59 del 1997, come modificata dalla legge n. 191 del 1998.

¹⁴² Vale a dire “attività qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini ed i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni” (art. 16, d.lgs. n. 422/97).

¹⁴³ Art. 14, d.lgs. n. 422/97.

¹⁴⁴ Il d.lgs. n. 422/97 di riforma del settore completa il processo di decentramento riconducibile all’assetto costituzionale che precede la riforma del 2001, in base al quale le Regioni ordinarie avevano la potestà di emanare norme legislative in materia di “tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale (...) navigazione e porti lacuali” (art. 117), mentre con l’art. 118 Cost. venivano delegate alle Regioni le funzioni amministrative statali relative alle ferrovie in concessione, in gestione commissariale e le linee ferroviarie secondarie statali ritenute dall’amministrazione statale non più utili all’integrazione della rete primaria nazionale.

za regionale in materia di trasporti pubblici locali si trasforma (da concorrente) in residuale esclusiva¹⁴⁵, restano al centro le competenze in materia di sicurezza, mentre viene introdotta una competenza concorrente Stato-Regioni per la disciplina delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”¹⁴⁶. La trasformazione del riparto delle competenze non ha inciso sulla persistente validità dei principi definiti dalla regolazione nazionale di riforma del trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 422), che restano i criteri informativi della normativa regionale in quanto riconducibili all’ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza¹⁴⁷. Su questa base la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità delle leggi regionali della Liguria, del Veneto e della Calabria nella parte in cui hanno fissato un termine per l’avvio delle procedure di affidamento con gara dei servizi posticipato rispetto a quello definito a livello nazionale dal d.lgs. n. 422¹⁴⁸.

Il processo di liberalizzazione avviato a livello regionale si interrompe nel 2001, quando il legislatore nazionale, modificando la disciplina generale dei servizi pubblici locali, consente il ricorso all’affidamento senza gara a società a totale partecipazione pubblica (molto diffuse a livello locale)¹⁴⁹. L’incertezza in ordine al regime applicabile al trasporto pubblico locale generata dall’intervento nazionale viene risolta solo nel 2004, con un ulteriore intervento normativo (legge n. 308), che chiarisce come al trasporto pubblico locale si applichi la disciplina speciale definita dal d.lgs. n. 422 (così anche la Corte Costituzionale con sentenza n. 80 del 2006). L’inadeguatezza della regolazione nazionale ha alimentato le resistenze alla liberalizzazione già esistenti a livello locale, generalmente motivate dall’aumento del costo del trasporto pubblico e dall’insufficienza delle risorse finanziarie a disposizione, rimandando così l’opportunità di abbassare i costi dei servizi attraverso una concorrenza per il mercato adeguatamente congegnata.

¹⁴⁵ “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (art. 117, comma 4, Cost.).

¹⁴⁶ Art. 117, comma 3, Cost.

¹⁴⁷ Art. 117, comma 2, lett. e) Cost. Allo stesso modo, le Regioni devono attenersi a quanto previsto a livello nazionale in ordine ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali” di competenza statale esclusiva (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.).

¹⁴⁸ Corte Cost., sentenza n. 80 del 2006.

¹⁴⁹ Art. 35, legge n. 448 del 2001.

Box 3.1. Compensazioni degli oneri di servizio pubblico ed affidamento dei contratti nel diritto comunitario

L'intervento comunitario in materia di trasporti, attività fortemente connotata da un esteso intervento pubblico sotto forma di finanziamento e gestione, si è concentrato contemporaneamente sulla definizione di strumenti di liberalizzazione, da un lato, e modernizzazione - normalizzazione dei rapporti con i pubblici poteri, dall'altro.

La disciplina comunitaria di liberalizzazione non ha tradizionalmente trovato applicazione con riferimento al trasporto pubblico locale, in considerazione del limitato impatto sugli scambi transfrontalieri. Di recente, le istituzioni comunitarie sembrano, invece, prendere atto della mutata situazione (dal momento che vari Paesi hanno aperto alla concorrenza per il mercato il trasporto locale e di lunga distanza), senza peraltro dare seguito a questa evoluzione nella misura in cui lasciano agli Stati membri la decisione se organizzare o meno gli affidamenti con gara quando il contratto abbia ad oggetto somme (1 milione Euro) o distanze (300.000 km anno) di modesta entità e quanto al trasporto ferroviario regionale e sulla lunga distanza¹⁵⁰.

Gli interventi di normalizzazione hanno sostanzialmente affrontato il nodo critico della copertura degli oneri di servizio pubblico da parte dei pubblici poteri, alla ricerca di un criterio di distinzione degli interventi giustificati, da quelli da valutare in quanto aiuti di Stato. La giurisprudenza più recente ha statuito che non sono aiuti di Stato le compensazioni degli oneri di servizio pubblico erogate nel rispetto di una serie di criteri, sostanzialmente volti a valutarne l'impatto concorrenziale, ma che lasciano insoddisfatte le esigenze di prevedibilità e certezza del diritto¹⁵¹. Nelle ipotesi in cui le erogazioni siano da considerare aiuti di Stato (non potendosi applicare i menzionati criteri), il diritto comunitario ritiene esentati dall'obbligo di notifica preventiva le compensazioni di obblighi di servizio pubblico relative a collegamenti aerei o marittimi verso le isole e con traffico non superiore a 300.000 passeggeri/anno¹⁵² e gli aiuti riconosciuti per servizi di trasporto locale terrestre gestiti in autoproduzione o in affidamento diretto ad operatori pubblici¹⁵³.

¹⁵⁰ Proposta di regolamento comunitario relativo ai servizi pubblici di trasporto su strada e ferrovia, Com/2005/319 def. Inoltre, tale proposta consente la permanenza degli affidamenti esistenti fino alla naturale scadenza ed il mantenimento dei diritti del personale (clausola sociale a protezione dei diritti dei lavoratori occupati in ogni singola azienda).

¹⁵¹ L'impresa che riceve i sussidi deve essere specificamente incaricata di assicurare la fornitura del servizio pubblico; la compensazione deve coprire i soli costi originati dall'adempimento degli obblighi, tenendo conto delle entrate a questi connesse e di un margine di utile ragionevole; i parametri in base ai quali è calcolato il compenso devono essere oggettivi, trasparenti e predeterminati. Inoltre, quando l'operatore del servizio pubblico non è stato scelto con gara, il livello della compensazione è determinato sulla base di un'analisi dei costi che avrebbe sostenuto una società comparabile, gestita in modo efficiente e dotata di mezzi per soddisfare le esigenze di servizio (Corte di Giustizia Ce, sentenza 2003, *Altmark Trans GmbH*).

¹⁵² Decisione della Commissione Ce n. 842/2005 relativa agli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale.

¹⁵³ Proposta di Regolamento sui servizi pubblici di trasporto su strada e ferrovia, cit.

Il Programma Operativo Regionale (POR) 2007-2013 della Campania prevede considerevoli finanziamenti a favore dell'avvio di nuovi servizi di trasporto pubblico locale.

Evoluzione della normativa regionale

La Campania provvede alla definizione della disciplina di settore solo nel 2002, tanto che nel maggio 2000 era l'unica Regione a non aver neppure predisposto una regolazione di attuazione della riforma. I lavori avviati nel giugno del 2000, che hanno portato all'adozione della legge regionale n. 3 del 2002 (modificata ed integrata dalla legge n. 5 del 2004), si sono peraltro caratterizzati per l'ampia concertazione tra soggetti istituzionali, forze sociali, associazioni imprenditoriali, di categoria e dei consumatori. La disciplina che ne emerge si basa su interventi di programmazione degli investimenti e dei servizi che interessano in modo orizzontale tutte forme di trasporto ed una regolazione dell'accesso basata sulla concorrenza per il mercato; tale intervento si caratterizza, inoltre, per l'istituzione di una struttura organizzativa di supporto alla Regione ed agli Enti locali (Agenzia campana per la mobilità sostenibile, Agenzie territoriali per la mobilità, Consulta regionale per la mobilità) e per aver stimolato la sperimentazione di un sistema di tariffazione integrata¹⁵⁴. L'assetto giuridico regionale è quindi basato su due pilastri fondamentali: gli accordi con gli operatori e le autorità locali e un uso esteso della regola del silenzio assenso che aiuta ad evitare impasse amministrativi e operativi.

¹⁵⁴ L'innovativo sistema di *integrazione tariffaria* (avviato nel 2002), che interessa i titoli di viaggio per servizi minimi dei tredici operatori aderenti al consorzio Unicocampania (www.Unicocampania.it), copre il trasporto terrestre nelle aree di Napoli ed in quattordici Comuni limitrofi; dal 2004, il biglietto orario (con validità di novanta minuti) viene offerto al prezzo di un euro, tre euro per il giornaliero, 30 euro per il mensile, 240 per l'annuale, mentre abbonamenti gratuiti sono assicurati alle fasce deboli (come invalidi di guerra, del lavoro, civili, non vedenti, sordomuti). L'integrazione tariffaria ha determinato un positivo incremento dell'utilizzo del trasporto pubblico ed un aumento degli abbonamenti (passati da zero nel 2002 a 50.325 nel 2005) e degli utenti trasportati (dal 2000 al 2003, i passeggeri trasportati da Anm sono aumentati del 29%, Circumvesuviana +22%, Metronapoli +57%, Trenitalia +20%; nel periodo 2001-2003: Ctp +46%, Sita +11% (B. Montella, *La qualità del servizio: azioni e risultati*, cit.), sottolineato anche dalla Commissione Ce (Libro bianco Ce del 2001, "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"). La ripartizione dei proventi si è basata su una stima preventiva delle entrate derivanti dai titoli di viaggio realizzata su base annua per l'intero periodo di sperimentazione (allo stadio attuale anche sui dati ricavati da indagini di frequentazione) ed una ripartizione tra gli aderenti in misura determinata dall'Accordo di programma tra Regione, Provincia di Napoli, Consorzio Unicocampania, Comuni ed operatori aderenti (Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Campania, *Il trasporto pubblico locale in Campania*, esercizi finanziari 2002-03, p. 28).

Programmazione

Gli interventi regionali e locali di programmazione attengono agli investimenti ed ai servizi, strumenti che, sebbene orientati verso obiettivi comuni, sono attuati in modo indipendente.

La *programmazione degli investimenti* riguarda le scelte che attengono alla realizzazione di infrastrutture, impianti e veicoli per il trasporto di persone e merci¹⁵⁵ e viene realizzata attraverso tre categorie di strumenti adottati ai diversi livelli di Governo¹⁵⁶:

- i) la *programmazione generale dei trasporti* viene realizzata attraverso un Piano regionale, Piani provinciali e Piani urbani della mobilità; il primo programma regionale degli interventi infrastrutturali 2000-2002, si compone di un documento di carattere generale (che disegna le esigenze di mobilità, le azioni e gli obiettivi per ogni settore modale) e di tre Piani di settore (il progetto di sistema di metropolitana regionale, il programma di interventi per la viabilità regionale e le linee guida per il sistema della portualità, per il sistema aeroportuale e per il sistema della logistica e dell'intermodalità);
- ii) La *programmazione di settore* consiste in Piani modali adottati a livello regionale, provinciale o comunale, integrativi o autonomi rispetto alla programmazione generale, ma con questa coerenti così come rispetto all'eventuale programmazione di settore nazionale;
- iii) Gli *studi di fattibilità* contengono le "verifiche funzionali, tecniche, amministrative, economiche, commerciali, finanziarie e ambientali" necessarie ad interventi singoli o coordinati.

La programmazione degli investimenti viene attuata attraverso strumenti di programmazione negoziata, come le intese istituzionali di programma (ad esempio, quella conclusa nel 2001 tra la Regione Campania ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volta a definire la priorità degli interventi infrastrutturali ed i relativi impegni di spesa) e gli accordi di programma quadro (ad esempio, quello sottoscritto nel 2002 tra la Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Ente nazionale per le strade ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che definisce il programma attuativo degli interventi concernenti la viabilità di interesse regionale e la relativa ripartizione delle risorse). L'assenza, in passato, di un'adeguata programmazione delle infrastrutture non ha consentito lo sviluppo di una rete integrata del trasporto ferroviario cosicché, nonostante la Campania sia una delle Regioni con la più ricca dotazione di linee ferroviarie (pari a 1200 km circa), il sistema è caratterizzato da una serie di criticità, quali la bassa velocità commerciale, la scarsa quali-

¹⁵⁵ Art. 13, comma 2, legge regionale n. 3 del 2002.

¹⁵⁶ Il processo di pianificazione degli investimenti può essere definito in una conferenza di servizi (art. 15, comma 10, legge regionale n. 3 del 2002).

tà, l'insufficiente integrazione tra reti e l'assenza di idonei nodi di interscambio ed un utilizzo non ottimale delle differenti modalità di trasporto¹⁵⁷. La realizzazione della metropolitana regionale costituisce un passo verso il superamento di tali criticità, organizzando un sistema integrato nel quale tutti i rami delle linee ferroviarie esistenti siano razionalmente collegati (gli investimenti nel metrò regionale per 3.8 milioni di euro, di cui 2.5 milioni di euro già finanziati, hanno consentito di realizzare 25 km di nuove linee ed aprire 18 stazioni nel periodo 2001-2003)¹⁵⁸.

La *programmazione dei servizi* riguarda la gestione del sistema dei trasporti, l'utilizzo ottimale delle risorse infrastrutturali, umane ed organizzative disponibili al fine di soddisfare la domanda di mobilità¹⁵⁹. Questi obiettivi sono realizzati attraverso la definizione di *Linee direttive del trasporto pubblico* (da parte della Giunta regionale con il supporto dell'Agenzia per la mobilità), volte a delineare i punti cardine dei Piani triennali dei servizi minimi, vale a dire i principi, i criteri di ripartizione delle risorse e la dimensione minima da affidare con gara. I *Piani triennali dei servizi minimi*, adottati a livello regionale, provinciale, di comune capoluogo di provincia, delle Città Metropolitane e comunali, definiscono l'organizzazione dei servizi minimi di competenza, le risorse dei servizi ed infrastrutture, le modalità di determinazione delle tariffe e di attuazione dei contratti di servizio, il monitoraggio della qualità e quantità dei servizi.

Dal 2005 la Campania presiede, infine, la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio istituita nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome, assicurando così il coordinamento interregionale nelle materie dei trasporti ed infrastrutture¹⁶⁰.

Rinvio della concorrenza per il mercato

La tradizione di protezione degli operatori locali esistenti e l'avversione per la selezione concorrenziale degli accessi non è stata ancora completamente abbandonata: ciò è dovuto al fatto che l'Unione Europea fornisce solo indicazioni di ordine generale sulla liberalizzazione e che la regolazione nazionale si è evoluta progressivamente. Si è trattato, peraltro, di libere scelte dei regolatori regionali, dal momento che l'affidamento diretto (anche quando consentito dalla legge del 2001) costituiva solo una delle opzioni a disposizione (oggi chiaramente esclusa) ed il termine previsto dalla normativa nazionale del 31 dicembre 2006 per l'avvio delle procedure concorsuali¹⁶¹ si configura come un termine massimo di scadenza degli affidamenti

¹⁵⁷ Corte dei Conti, *Il trasporto pubblico locale in Campania*, cit., p. 65.

¹⁵⁸ B. Montella, *La qualità del servizio: azioni e risultati*, in E. Cascetta, a cura di, *La sfida dei trasporti in Campania*, Electa, 2005, p. 287.

¹⁵⁹ Art. 13, comma 3, legge n. 3 del 2002.

¹⁶⁰ Nel 2006, i Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno hanno predisposto un documento di proposte per l'integrazione delle reti e dei servizi in tale area, tradizionalmente assente.

¹⁶¹ Previsto da ultimo dalla legge n. 266 del 2005 che ha modificato sul punto il d.lgs. n. 422. Si tratta

diretti, che le previsioni regionali non possono derogare, ben potendo invece avviare le procedure di gara in un momento anteriore. Inoltre, il mantenimento dei servizi in capo ai precedenti concessionari non potrebbe riguardare l'attribuzione di nuovi servizi minimi a soggetti che in precedenza non ne erano incaricati (come evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con riferimento al trasporto marittimo verso le isole di Napoli)¹⁶².

Ciò nonostante, si è delineata una situazione estremamente diversificata nei vari contesti locali: le gare si sono svolte solo in poche Regioni (Friuli Venezia Giulia, Lombardia con l'eccezione di Milano città, Valle d'Aosta, alcune città e Province della Liguria, alcuni lotti di servizi aggiuntivi a Roma, alcuni Comuni in Basilicata), in altre sono in corso o sono in procinto di essere realizzate da vari anni (come in Emilia Romagna e Toscana), altre Regioni hanno continuato ad effettuare affidamenti diretti. In varie ipotesi le gare, anche ove realizzate, sono andate deserte o vi hanno partecipato solo i vecchi monopolisti¹⁶³.

In Campania (così come in varie altre Regioni, ad esempio nel Lazio), gli affidamenti diretti ai titolari di concessione alla data di entrata in vigore della disciplina regionale sono rimasti in vigore (disciplinati da appositi contratti di servizio *ponte*), anche se l'art. 46 legge regionale n. 3 del 2002 prevedeva un avvio delle gare entro il 31 dicembre 2003, posticipato al 31 dicembre 2005 dalla legge regionale n. 5 del 2004. La Regione è, dunque, passata da un sistema basato su concessioni amministrative per i servizi minimi assicurati dalle oltre settecento autolinee gestite da centotrentatré operatori e per i cinque concessionari del trasporto su ferro, a contratti di servizio pubblico, perfezionati con i precedenti concessionari, senza previa messa in concorrenza.

Solo alcuni servizi minimi destinati ad essere finanziati con i proventi di esercizio sono stati affidati con gare comunitarie: il trasporto marittimo passeggeri nella tratta Napoli-Capri, aggiudicato nel 2004 al Consorzio Neapolis solo a seguito di una decisione della Commissione comunitaria che ha vietato il rilascio di contributi pubblici su tale linea redditizia tradizionalmente servita dalla società a partecipazione pubblica Caremar del Gruppo Tirrenia¹⁶⁴; il servizio di trasporto su gomma di nuova istituzione nella provincia di Napoli (aggiudicato nel 2001 alla Società trasporti vesuviani S.r.l.), mentre la gara avviata nel 2006 per la tratta Castellammare-Sorrento-Capri, a

di un periodo transitorio già ampiamente criticato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha evidenziato come "in numerosi casi non vi sono costi irrecuperabili ed in altri il periodo è largamente superiore a quello necessario per recuperare i costi eccedenti e rischia di determinare un duraturo ed immotivato vantaggio concorrenziale a favore degli operatori già presenti sul mercato, soprattutto se l'esperienza nel settore dovesse assurgere a criterio preferenziale in sede di gara, a prescindere dal contenuto economico e qualitativo dell'offerta" (AS125 del 27 febbraio 1998, *Trasporto pubblico locale*).

¹⁶² Segnalazione AS269, inviata l'11 novembre 2003 al Presidente della regione Campania ed al Ministro dei trasporti, *Servizi pubblici di trasporto marittimo nel Golfo di Napoli*.

¹⁶³ A. Boitani, *Riforma e controriforma dei servizi pubblici locali*, in *Modernizzazione del Paese*, a cura di M.A. Cabiddu, Franco Angeli, 2005, p. 203.

¹⁶⁴ Decisione della Commissione n. 163/2005, cit.

seguito della rinuncia di Caremar ad assicurare il servizio senza contributi statali, è stata sospesa in attesa di una decisione ministeriale in ordine al rifinanziamento (il bando di gara prevedeva, infatti, che qualora la Caremar intendesse continuare a garantire il servizio, l'aggiudicazione sarebbe stata revocata senza indennizzo per l'aggiudicatario). Nel 2002 è stato affidato con gara europea il servizio marittimo minimo denominato "Metrò del Mare", che assicura sei linee intercostiere (con itinerari da Monte di Procida a Capri) coordinate che assicurano la mobilità nelle fasce costiere dei Golfi di Napoli, di Salerno e del Cilento attraverso una modalità alternativa al trasporto terrestre su arterie di rilevante traffico (statale Sorrentina, Provinciale Amalfitana, Statale 18, Autostrada A3 Napoli – Salerno – Reggio Calabria); la gara non ha, peraltro, assicurato i benefici derivanti dal confronto concorrenziale, dal momento che si è presentato ed è risultato vincitore per un corrispettivo sostanzialmente identico alla base d'asta un unico partecipante (la società Metrò del Mare S.C. a r.l.) che, attraverso un raggruppamento temporaneo di imprese, ha riunito i quattro principali operatori del Golfo di Napoli che pure avrebbero potuto partecipare singolarmente al confronto concorrenziale¹⁶⁵. Tra gli altri ostacoli al buon funzionamento delle gare e di freno all'efficienza degli operatori deve, inoltre, essere menzionata la previsione di "clausole sociali", che impongono all'impresa subentrante l'assunzione di tutti i lavoratori di quella uscente¹⁶⁶. In Campania, tale previsione impone il mantenimento del personale dipendente (cui deve essere assicurato lo stesso inquadramento contrattuale ed economico)¹⁶⁷ e previsioni analoghe sono delineate nel Lazio, in Toscana ed in Puglia¹⁶⁸. La soppressione della "clausola sociale", semplicemente consentita dalla disciplina nazionale¹⁶⁹ e dal diritto comunitario, costituisce una delle richieste avanzate dall'associazione di operatori del trasporto Asstra con la "Carta di Venezia" del 2006¹⁷⁰. L'esigenza di interesse generale di tutela dell'impiego non è

¹⁶⁵ Il contratto, successivamente prorogato, prevede attualmente corrispettivi per una misura annua di € 5.499.450.00 (fatte salve le decurtazioni operate in caso di applicazione delle penali e delle detrazioni per mancata/irregolare effettuazione del servizio, come previste dal contratto di servizio).

¹⁶⁶ Clausole sociali così restrittive finiscono, infatti, per trasformare "la gara per la gestione del servizio in una gara per la *management* dell'azienda esistente" perdendosi così i benefici concorrenziali (A. Boitani, *Riforma e controriforma dei servizi pubblici locali*, in *Modernizzazione del Paese*, cit., p. 204).

¹⁶⁷ Artt. 37 e 48 della legge regionale n. 3.

¹⁶⁸ Tali esiti distorsivi della concorrenza sono stati chiaramente evidenziati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha evidenziato l'esigenza che i bandi di gara vietino la partecipazione in *raggruppamento temporaneo* di imprese che avrebbero i requisiti per presentarsi singolarmente al fine di evitare che tale strumento sia utilizzato non già per ampliare il numero dei partecipanti, ma per consentire la collaborazione anticoncorrenziale tra gli stessi (segnalazione AS269, cit.).

¹⁶⁹ Il d.lgs. n. 422 rinvia ad un decreto del 1931 n. 148, prevede l'assunzione alle vecchie condizioni contrattuali "nei limiti del possibile".

¹⁷⁰ Asstra è l'associazione degli operatori del trasporto pubblico locale di proprietà degli Enti locali, delle Regioni e di imprese private, cui aderiscono la totalità delle imprese del trasporto urbano, oltre il 70% delle imprese del trasporto extraurbano, tutte le ferrovie locali (non appartenenti alla società Ferrovie dello Stato), nonché le imprese di navigazione lagunare e lacuale.

facilmente affrontabile senza alterare il gioco del mercato, ma andrebbero valutate opzioni alternative, come un finanziamento trasparente degli ammortizzatori sociali che assicurino contro il rischio disoccupazione (tipo fondo).

Importante per il buon esito delle gare è, inoltre, la corretta definizione dei *bacini di traffico* da affidare, mentre andrebbe evitata l'assunzione automatica dei confini territoriali dell'ente locale (come effettuato, ad esempio, nel Lazio)¹⁷¹. La definizione di una dimensione ottimale consente, infatti, di minimizzare i costi del servizio, come previsto dalla legge della Campania, in base alla quale le gare riguarderanno "una dimensione della percorrenza superiore ad un minimo adeguato al conseguimento di economie di scala e al miglioramento dell'efficienza", definita dalla programmazione triennale dei servizi minimi¹⁷². Inoltre, nelle realtà regionali in cui sono presenti società a partecipazione pubblica, l'organizzazione delle gare dovrebbe essere interamente affidata ad *Agenzie indipendenti*, così come previsto in Campania (dove opera dal 2004 l'Agenzia regionale per la mobilità sostenibile)¹⁷³ ed Emilia Romagna. L'indipendenza dell'Agenzia consente, infatti, di minimizzare i conflitti di interesse che possono emergere là dove il soggetto che bandisce e aggiudica le gare è anche azionista di una delle imprese partecipanti¹⁷⁴. Infine, gran parte delle gare bandite per i servizi su gomma hanno previsto la messa a disposizione del *materiale rotabile* dell'eventuale impresa uscente o da parte delle amministrazioni (come nel caso della Regione Campania, che ha affidato in concessione ad una società a totale partecipazione regionale -Ente Autonomo Volturno - l'acquisto e la gestione del materiale rotabile ferroviario ed automobilistico per il trasporto pubblico locale, società che a sua volta lo assegna dietro corrispettivo agli aggiudicatari del servizio); si tratta di scelte che non dovrebbero presentare carattere esclusivo e qualora si lasci che i nuovi entranti utilizzino del materiale rotabile proprio, sarebbe utile bandire le gare con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'attività di servizio, in modo da consentire al vincitore di acquistare o prendere in leasing il materiale necessario.

¹⁷¹ C. Cambini, *La situazione delle gare per l'affidamento del servizio di trasporto urbano in Italia*, in www.hermesricerche.it.

¹⁷² Art. 31, legge regionale n. 3 del 2002.

¹⁷³ L'Agenzia regionale (www.acam-campania.it), alla quale si appoggiano anche gli Enti locali che non hanno costituito agenzie a quel livello, assicura le funzioni di supporto alla programmazione degli investimenti e dei servizi, alla gestione delle procedure concorsuali, alla stipula di accordi di programma e contratti di servizio, alla vigilanza sullo svolgimento dei servizi ed alla definizione della politica tariffaria (competenza, quest'ultima, ulteriore rispetto a quelle delle agenzie locali). L'Agenzia è dotata di personalità giuridica ed autonomia di gestione e contabile, ma opera sotto il controllo della Giunta regionale, che nomina il direttore generale, effettua un controllo preventivo sugli atti più importanti (quali il bilancio, il consuntivo, il programma di attività) ed approva le relazioni annuali (poi pubblicate nel bollettino ufficiale della Regione).

¹⁷⁴ Tali conflitti possono tradursi nella formulazione di bandi di gara con criteri di aggiudicazione ritagliati su misura per le imprese a partecipazione pubblica e/o in sussidi posti a base d'asta troppo bassi che soltanto i vecchi *incumbent* possono accettare a fronte del sostegno dell'azionista pubblico (A. Boitani e W. Tocci, *Mobilità sostenibile e liberalizzazione del trasporto locale*, in www.governareper.it, 2005).

La mancata privatizzazione degli operatori

Il rinvio della privatizzazione, unitamente all'assenza di gare, riduce il potere incentivante dei contratti di servizio tra le imprese e gli Enti locali, i quali restano al contempo committenti-regolatori e proprietari degli operatori. La privatizzazione sostanziale dei soggetti non è imposta dalla disciplina nazionale, che richiede la sola trasformazione in società di capitali¹⁷⁵, ma un *favor* verso la progressiva trasformazione si ricava dalla previsione che consente al legislatore regionale di introdurre un'ulteriore proroga degli affidamenti diretti al 31 dicembre 2008 per le ipotesi in cui le società a partecipazione pubblica cedano (con gara) il 20% del capitale (o il 20% dei servizi) a società non partecipate dai pubblici poteri¹⁷⁶. La trasformazione in società di capitali imposta a livello nazionale costituisce, dunque, un obiettivo minimo che ben potrebbe essere superato da scelte regionali nel senso di una privatizzazione sostanziale. Cionostante, la prassi regionale tende a ricorrere alla costituzione di operatori solo formalmente privati. In Campania, tutte le imprese di trasporto ferroviario si caratterizzano per la totale partecipazione pubblica (Circumvesuviana, S.r.l., Metrocampania S.r.l. e Sepsa S.p.A., detenute dalla Regione attraverso la società Ente autonomo volturino S.r.l.), così come tutte le imprese che assicurano il servizio di metropolitana (Metronapoli S.p.A., Anm S.p.A. e Trenitalia S.p.A.) e dodici dei centotrentadue operatori del trasporto tramite autobus (Anm S.p.A., Ctp S.p.A., Acms S.p.A., Cstp S.p.A., Ati S.p.A., Air S.p.A., Amu S.p.A., Asm S.p.A., Amts S.p.A., Circumvesuviana S.r.l., Metrocampania Nord est S.r.l., Sepsa S.p.A., Vesuviana mobilità S.r.l.; a partecipazione pubblica maggioritaria è, invece, Sita S.p.A.), mentre nel trasporto marittimo la sola società Caremar S.p.A. del gruppo Tirrenia S.p.A. (a partecipazione pubblica statale pari all'85%).

Il finanziamento dei servizi

La mancanza di una selezione concorrenziale degli operatori non contribuisce a contenere gli elevati costi di gestione, che gli utenti subiscono solo in parte, grazie a tariffe mediamente più basse di quelle europee ed a sussidi pubblici più elevati: in Italia, il costo operativo del trasporto pubblico locale è pari a 3,5 € a vettura-km (cioè il più alto d'Europa dopo la Germania), ma i ricavi da traffico coprono in media

¹⁷⁵ Art. 18, d.lgs. n. 422.

¹⁷⁶ Legge n. 266 del 2005 e legge n. 51 del 2006. Anche in questa ipotesi, durante il periodo di proroga degli affidamenti diretti, le società beneficiarie non possono partecipare a gare per l'affidamento di servizi attivate sul resto del territorio nazionale (legge n. 266 del 2005). Le medesime previsioni normative tendono a favorire la fusione tra operatori di trasporto estendendo il periodo transitorio nel caso in cui queste interessino società affidatarie che operano all'interno della medesima regione ovvero in bacini di traffico uniti da contiguità territoriale; le imprese italiane si caratterizzano, infatti, per un eclatante sottodimensionamento rispetto a quelle operanti in altri Stati europei (fattore che gli operatori rappresentati in Asstra considerano un limite alla liberalizzazione, cfr. Carta di Venezia, cit., p. 27).

il 31% dei costi (in Germania il 60,5%)¹⁷⁷. Nella maggior parte dei casi, infatti, le tariffe vengono aggiornate in modo episodico e non adeguato alle dinamiche inflazionistiche (dal 1996 al 2005 la tariffa media avrebbe visto un incremento del 10.3% contro un incremento del 34% dei costi del comparto¹⁷⁸; anche quanto alle ferrovie regionali, i fondi sono rimasti costanti dal 2001 e quindi si sono ridotti di circa il 10% in termini reali¹⁷⁹).

In Campania, il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi nel trasporto su gomma è pari al 42% nel 2001 ed al 40% negli anni 2002-2003; nel trasporto su ferro, il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di gestione dell'infrastruttura, è stato pari al 20.3% nel 2001¹⁸⁰. La disciplina di settore prevede che la Regione Campania determini le *tariffe massime* dei servizi di trasporto (di intesa con il Consiglio delle autonomie locali), che gli Enti locali rispettano nella stipula dei contratti di servizio¹⁸¹; gli unici criteri in base ai quali sono effettuati gli aggiornamenti attengono alla variazione del tasso di inflazione (ad esempio, con decreto dirigenziale n. 528 del 2005 viene fissato al 13,9% il limite massimo di aumento delle tariffe massime applicabili al biglietto di corsa semplice che corrisponderebbe al tasso di inflazione dal 2000). Ne deriva la definizione di tariffe inadeguate, non essendo previsto un vincolo a tener conto dei costi sostenuti, né meccanismi volti a stimolare l'efficienza, come sarebbe il caso se si utilizzasse il metodo del *price cap* come auspicato a livello nazionale (dal d.lgs. n. 422)¹⁸² e richiesto dagli stessi operatori di settore rappresentati da Federtrasporti¹⁸³. Dalla regolazione normativa della Campania non emerge, poi, uno sforzo di quantificazione degli oneri di servizio pubblico, né una tendenziale commisurazione delle compensazioni agli oneri effettivamente sostenuti¹⁸⁴. Il contratto-tipo di servizio ponte si limita, infatti, a prevedere “un progressivo incremento del rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi al netto dei costi delle infrastrutture”¹⁸⁵ ed i pubblici poteri erogano ai gestori

¹⁷⁷ A. Boitani e W. Tocci, *Mobilità sostenibile e liberalizzazione del trasporto locale*, in www.governareper.it, 2005.

¹⁷⁸ Asstra, cit., p. 34.

¹⁷⁹ A. Boitani e W. Tocci, *Mobilità sostenibile e liberalizzazione del trasporto locale*, cit.

¹⁸⁰ Fonte Acam 2004; i dati relativi al trasporto su ferro si riferiscono esclusivamente alle imprese Circumvesuviana, Sepsa ed Alifana.

¹⁸¹ Art. 7, legge regionale n. 3 del 2002.

¹⁸² Le tariffe sono determinate “in analogia, ove possibile” a quanto previsto dalla legge istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi pubblici, vale a dire il metodo del *price cap* (art. 18, d.lgs. n. 422 del 1997).

¹⁸³ Asstra, cit., p. 35.

¹⁸⁴ Quanto al finanziamento dei *servizi minimi*, in base al d.lgs. n. 422 ed in linea con i principi comunitari, il contratto di servizio pubblico individua, tra l'altro, gli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico previsti per i servizi minimi necessari ad assicurare le esigenze di mobilità degli utenti, che (al netto dei proventi tariffari) dovrebbero corrispondere alle risorse disponibili a pena di nullità (art. 19, d.lgs. n. 422 del 1997 e art. 30, legge Regione Campania n. 3 del 2002).

¹⁸⁵ Art. 46, legge Regione Campania n. 3 del 2002.

contributi quantificati a preventivo in base alla differenza tra costi unitari standardizzati e ricavi presunti, dunque parametri di costo standard rivelatisi generalmente sottostimati rispetto agli oneri effettivi¹⁸⁶. Inoltre, negli ultimi dieci anni le risorse regionali assegnate non sono state in grado di tenere il passo con le dinamiche inflattive (in base a stime degli operatori di settore, le risorse pur aumentando in termini nominali del 6% avrebbero perso il valore reale fino ad un -28%)¹⁸⁷. L'insieme di questi fattori non consente di valutare i costi effettivamente sostenuti, né incentiva l'efficienza degli operatori, rischiando di compromettere la stessa attrattività di servizi che nel prossimo futuro saranno aperti con gara a tutte le imprese (non necessariamente locali) dotate di requisiti di partecipazione. Ne è derivato un accumulo di disavanzi destinati a gravare sui bilanci successivi, con il risultato di rendere necessari interventi straordinari di finanziamento statale con leggi di spesa¹⁸⁸. L'intervento pubblico andrebbe, invece, circoscritto ai soli casi in cui l'iniziativa economica privata non risulti sufficiente: in altre parole, una parte dei bisogni collettivi di mobilità potrebbe essere assicurata senza erogare sussidi da parte di una pluralità di operatori anche quanto ai servizi minimi¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Corte dei Conti, *Il trasporto pubblico locale in Campania*, cit., p. 42.

¹⁸⁷ Asstra, cit., p. 31-32.

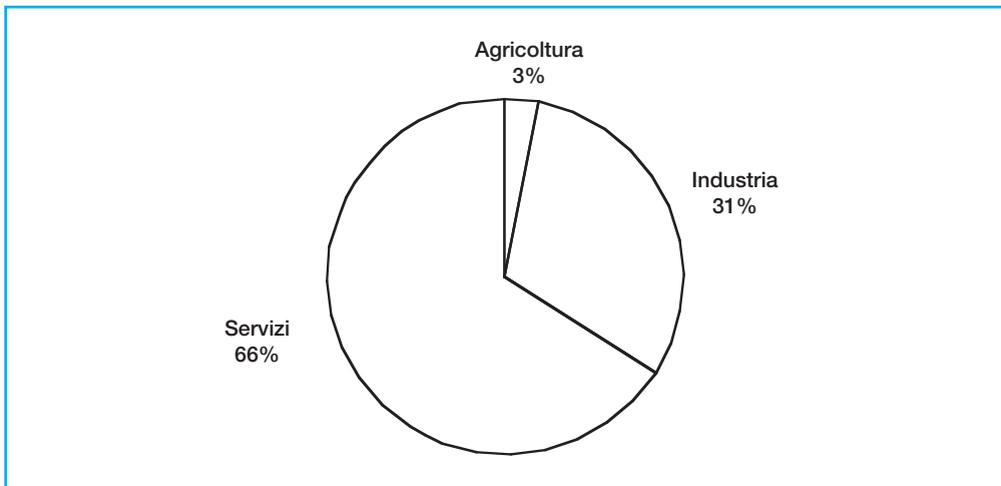
¹⁸⁸ Corte dei Conti, *Il trasporto pubblico locale in Campania*, cit., p. 42.

¹⁸⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, segnalazione AS208, inviata il 5 febbraio 2001 ai Presidenti delle Regioni, Province ed ai Sindaci, *Sussidi incrociati nel trasporto pubblico locale*.

CAPITOLO 4. TOSCANA

La Toscana è una regione dell'Italia centrale composta da dieci Province: Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato e Siena. La regione ha una superficie di 22.290 km² e una popolazione di 3,6 milioni di abitanti. La Toscana è stata una delle Regioni guida in Italia in termini di capacità e di attività regionali volte alla promozione della qualità della regolazione. L'analisi che segue è presentata per offrire un punto di riferimento comparativo per le Regioni esaminate nel presente rapporto e contiene informazioni fornite dalle autorità regionali. Non comprende l'analisi di un settore economico¹⁹⁰.

Figura 4.1. Occupazione per settore in Toscana



Fonte: OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris

¹⁹⁰ La presente sessione è stata predisposta da un esperto e le informazioni sono state verificate dalle autorità regionali. Non è stata oggetto di un processo di peer review né di una missione del Segretariato dell'OCSE.

L'uso di strumenti di regolamentazione

La trasparenza regolamentare

La trasparenza delle procedure: la produzione normativa

La partecipazione dei cittadini alle scelte politiche regionali, il riconoscimento dell'autonomia delle comunità locali, la semplicità dei rapporti tra cittadini e istituzioni e la realizzazione del principio di buona amministrazione, secondo i criteri di trasparenza ed imparzialità, rientrano tra le finalità prioritarie della Regione Toscana, così come espressamente sancito dagli artt. 3 e 4 del nuovo Statuto. Tali finalità trovano poi estrinsecazione non solo nel dettato statutario, ma anche nell'attività normativa ordinaria del legislatore toscano.

Per quanto riguarda la procedura di produzione di nuova regolazione normativa, secondo quanto indicato nel nuovo Statuto, promulgato e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) n. 12 dell'11 febbraio 2005, titolare del potere legislativo è il Consiglio regionale, eletto a suffragio universale.¹⁹¹ Il Consiglio ha il potere di iniziativa legislativa, approva le leggi, ma è anche titolare del potere di controllo sull'attuazione dell'indirizzo politico e programmatico della Regione. Inoltre è responsabile sia della promozione dell'attuazione dei principi e dell'effettività dei diritti sanciti nello Statuto, sia dell'implementazione della partecipazione dei cittadini alle proprie attività. Il potere di iniziativa legislativa è riconosciuto dallo Statuto, oltre che a ciascun consigliere, alla Giunta (art. 23 Statuto), cui è riservata l'iniziativa legislativa dei bilanci regionali e del rendiconto.

Le proposte di legge sia governative che consiliari sono presentate al Presidente del Consiglio, che ne cura la distribuzione ai consiglieri e l'assegnazione alle commissioni competenti. Il regolamento interno del Consiglio stabilisce, tra l'altro, le modalità e i termini per l'esame delle proposte nelle commissioni e prevede procedure abbreviate nei casi di urgenza.¹⁹² Nel procedimento legislativo così come descritto dal nuovo Statuto, ha grande rilevanza la tutela della qualità della regolazione del legislatore regionale, tanto che diverse disposizioni statutarie prevedono che venga verificata già nel procedimento legislativo la qualità delle proposte regolative.

L'art. 44 dello Statuto 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”.¹⁹³ Ad oggi non ci sono state dichiarazioni di improcedibilità.

¹⁹¹ La prima approvazione da parte del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 123 Cost. è avvenuta in data 6 maggio 2004 (prima deliberazione) e 19 luglio 2004 (seconda deliberazione). A seguito del ricorso proposto dal Governo per ottenere una declaratoria d'illegittimità dello Statuto così approvato, la Corte costituzionale, con sentenza n. 372 del 29 novembre 2004, ha emesso una pronuncia di rigetto del gravame.

¹⁹² Articolo 40, Statuto.

¹⁹³ Articolo 44, Statuto.

L'art. 57 dello Statuto prevede l'istituzione del Collegio di Garanzia statutaria con il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto, su richiesta del presidente della Giunta o del Consiglio o di un quinto dei consiglieri o di tre presidenti di gruppi consiliari o del Consiglio delle Autonomie locali: il giudizio di non conformità comporta il riesame della fonte normativa.

Lo Statuto rimanda a una deliberazione di Consiglio per la costituzione del Collegio e a una legge per la disciplina del suo funzionamento: ad oggi però il Collegio non è ancora stato costituito, pur essendo stato oggetto di diversi lavori tecnici preparatori che non hanno però portato alla predisposizione di una proposta di legge istitutiva. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dalla trasmissione da parte del Presidente del Consiglio. Sono poi pubblicate sul BURT non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione delle leggi o di emanazione dei regolamenti ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Per quanto riguarda i regolamenti, lo Statuto ha attribuito alla Giunta regionale la competenza in materia di approvazione dei regolamenti di attuazione delle leggi regionali, nonché quelli di attuazione degli atti e delle norme comunitarie, con il parere obbligatorio della commissione consiliare competente, (da rilasciare entro 30 giorni), mentre al Consiglio spetta la competenza ad approvare i regolamenti delegati dallo Stato¹⁹⁴.

Le proposte di legge e di regolamento della Giunta sono accompagnate da una relazione illustrativa della proposta, redatta dalla Direzione generale proponente, che si sostanzia in un'analisi tecnico-normativa del testo¹⁹⁵, dal testo vigente e dal testo aggiornato (vale a dire coordinato, nel caso di proposte di modifica testuale) e dalla relazione finanziaria (solo per i progetti di legge).

Inoltre, per ogni proposta di legge o di regolamento è richiesto il parere dell'ufficio legislativo della Presidenza (denominato Area di coordinamento attività legislative e giuridiche), il quale si esprime sull'assenza di vizi di legittimità, valutando la conformità alla Costituzione, al diritto comunitario, allo Statuto, nonché la loro coerenza con l'ordinamento regionale e anche in merito al rispetto dei criteri e degli standard di qualità per la produzione normativa¹⁹⁶.

I progetti di legge e di regolamento consiliari sono accompagnati da una scheda tecnica di legittimità, prevista nel 1994 da una decisione dell'Ufficio di Presidenza (contenente le osservazioni sulla legittimità costituzionale delle disposizioni presenti nel progetto di legge, sulla loro coerenza con la normativa vigente e sul rispetto della tecnica redazionale) e predisposta dal Settore legislativo competente.

¹⁹⁴ Articolo 42, Statuto.

¹⁹⁵ La relazione della Direzione individua: la materia e l'oggetto della proposta, le esigenze giuridiche, economiche e sociali che la stessa intende soddisfare, gli obiettivi, i destinatari dell'intervento, gli strumenti di intervento, l'analisi del contesto normativo, gli strumenti a cui la legge rinvierà per la sua attuazione, i presupposti organizzativi, l'analisi economica e finanziaria.

¹⁹⁶ Ai sensi dell'art. 29 della l.r. n. 44 del 5 agosto 2003.

In alcuni casi i Settori legislativi predispongono, su richiesta dei consiglieri, un dossier-provvedimento, introdotto nel 1999, che contiene approfondimenti sulla materia oggetto della proposta di legge. I dossier sono stati predisposti sulle iniziative legislative più importanti, su valutazione del responsabile dell'Area di Assistenza Legislativa interessata e ad oggi ne sono stati predisposti 7. Esso è composto da quattro parti: la prima segnala i principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta di legge; la seconda indica le fonti di riferimento (le leggi regionali e statali) ed il quadro normativo generale (leggi delle altre Regioni e la normativa comunitaria); la terza parte formula le osservazioni di legittimità (con eventuali richiami di giurisprudenza e dottrina) e valuta la congruità con i principi di delegificazione, semplificazione, unitarietà della disciplina (testi unici), tutela delle autonomie locali; la quarta ed ultima parte si occupa di tecniche legislative, segnala la necessità dell'intervento legislativo, dell'organicità della proposta, la chiarezza normativa, il rispetto delle regole del Manuale di drafting.

Per quanto riguarda la produzione normativa, e in particolare il tasso di "successo per legislatura", esso si è mantenuto su livelli molto elevati (oltre il 70%) fino alla sesta legislatura. Nella settima legislatura, invece, rispetto alle 453 proposte di legge presentate, sono diventate leggi 253, cioè il 58% e nell'ottava (di cui sono disponibili i dati fino a giugno 2006), il tasso è sceso ulteriormente al 39%, con un tasso di successo delle proposte di iniziativa della Giunta del 67%, mentre quello delle proposte di iniziativa del Consiglio è del 17%¹⁹⁷.

La ripartizione dell'iniziativa legislativa fra Giunta regionale e Consiglio è risultata stabilmente, dalla prima alla sesta legislatura regionale, a favore della Giunta per un rapporto in termini approssimativi di 3 a 1. Dalla settima legislatura si è riscontrata una inversione di tendenza, con le proposte di legge di iniziativa consiliare di poco superiori a quelle di iniziativa della Giunta. Tale trend a favore del Consiglio si è ulteriormente rafforzato nella legislatura corrente, l'ottava, di cui sono state fatte elaborazioni fino al giugno 2006: infatti le proposte di iniziativa del Consiglio sono state il 56.25%.

Trasparenza e dialogo: la consultazione pubblica

La partecipazione dei cittadini e delle forze sociali alle scelte politiche regionali è uno dei principi generali individuati dallo Statuto della Regione Toscana¹⁹⁸.

Per garantire la partecipazione della parti sociali alla politica regolativa regionale, la Carta statutaria prevede l'istituzione di un Conferenza permanente delle autonomie sociali, al fine di consentire alle parti sociali di partecipare, mediante pareri o proposte al Consiglio, alla formazione degli atti della programmazione economica,

¹⁹⁷ Dati tratti dal Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale, 2005, Nota sintetica sulla legislazione dal 1970 al 2005.

¹⁹⁸ Articolo 3, Statuto.

sociale e territoriale o anche per verificare gli esiti delle politiche regionali¹⁹⁹. La Conferenza non è ancora stata istituita, né allo stato vi sono proposte di legge o studi tecnici a riguardo.

Per quanto concerne la partecipazione dei singoli cittadini alla politica regolativa regionale, il Titolo VIII dello Statuto stabilisce il principio fondamentale della partecipazione alle scelte politiche dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, attraverso l'implementazione da parte della Regione di politiche attive dirette alla semplificazione delle procedure, alla trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi. Inoltre, è fissato un dovere di ampia e imparziale informazione sull'attività regionale verso i cittadini singoli e associati²⁰⁰.

Al fine di dare concretezza a tale disposto statutario, la Giunta regionale ha predisposto un progetto di legge sulla partecipazione dei cittadini alle attività regionali, che dovrebbe essere presentato in Consiglio nel corso del 2007.

In attesa della normativa di attuazione degli organismi di consultazione previsti dallo Statuto, presso la Giunta la consultazione dei destinatari delle norme in corso di elaborazione e delle rappresentanze di interessi organizzati non è obbligatoria, ma è regolarmente compiuta dalle Direzioni Generali proponenti mediante l'utilizzo di strumenti informali di consultazione.

Anche presso il Consiglio le consultazioni non sono obbligatorie, ma nella prassi sono frequentemente compiute dalla Commissione consiliare competente, secondo quanto previsto dallo Statuto²⁰¹ e dal regolamento interno del Consiglio²⁰². Per quanto riguarda le autonomie locali, la loro partecipazione alla funzione di regolazione normativa regionale trova piena realizzazione nel *Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.)*, organo di rappresentanza unitaria delle Province, dei Comuni e delle

¹⁹⁹ Articolo 61, Statuto.

²⁰⁰ Articolo 72-73, Statuto.

²⁰¹ Articolo 19, comma 3, dello Statuto.

²⁰² Articolo 35 (Procedimento per le consultazioni) del Regolamento interno del Consiglio:

- “1. In relazione ad affari ad essi assegnati le commissioni possono effettuare consultazioni delle associazioni rappresentative degli enti locali e di alcuni o singoli enti locali su atti di loro specifico interesse oppure di tutti gli enti locali su questioni per le quali non è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali. Possono effettuare inoltre consultazioni di comunità di cittadini, di organismi ed uffici privati e pubblici, di associazioni di categoria, di esperti e di personale dell'amministrazione regionale e degli uffici dipendenti.*
- 2. La commissione, all'atto in cui riceve l'affare ad essa assegnato, valuta se la consultazione sia opportuna.*
- 3. La decisione di effettuare la consultazione è comunicata al Presidente del Consiglio il quale può sottoporre, se del caso, la decisione all'Ufficio di presidenza.*
- 4. Spetta alla commissione decidere sui soggetti da consultare, sulle modalità e sui termini della consultazione.*
- 5. Gli inviti per le consultazioni sono diramati in ogni caso dalla presidenza del Consiglio.*
- 6. La spesa per le consultazioni è a carico del bilancio del Consiglio.*
- 7. L'effettuazione di consultazioni non può determinare il mancato rispetto dei termini posti alla commissione ai sensi dell'articolo 29 del presente regolamento”.*

Comunità montane presso il Consiglio regionale della Toscana dal 1998, *allo scopo "di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e consultazione permanenti tra Regione ed enti locali"*.

Il Consiglio delle Autonomie Locali²⁰³ esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge o di altri atti all'esame del Consiglio Regionale che attengono: alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, al riparto di competenze tra Regione ed enti locali, alla proposta di bilancio regionale e alle proposte relative ad atti di programmazione generale.

Nell'esercizio del proprio potere il Consiglio può procedere anche alla consultazione con la generalità degli enti locali. I pareri del Consiglio delle Autonomie Locali non sono vincolanti: è, infatti, rimesso all'apprezzamento del Consiglio regionale l'accoglimento o meno delle valutazioni espresse dal Consiglio delle autonomie locali, ma nel caso queste vengano disattese, l'istituzione consiliare dovrà fornire una motivazione espressa.

In ordine alla frequenza del coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie Locali nei procedimenti legislativi e in quelli volti all'adozione di regolamenti e di atti amministrativi generali, nel periodo 2004- 2005 si segnala una partecipazione del Consiglio delle Autonomie a 52 procedimenti legislativi (39 nel 2004 e 13 nel 2005), e a 40 regolamenti o atti amministrativi generali (29 nel 2004 ed 11 nei primi mesi del 2005)²⁰⁴.

La costituzione del Consiglio delle Autonomie locali, avvenuta prima della stessa riforma costituzionale del 2001²⁰⁵, ha fatto sì che tale organo sia diventato nel tempo interlocutore importante della Regione per la regolazione normativa di tutte le materie di interesse locale.

L'unica difficoltà emersa è la difficile convivenza tra normativa regionale istitutiva precedente allo Statuto, la previsione statutaria e la disciplina contenuta nel regolamento interno del Consiglio regionale²⁰⁶. Ciò anche perché lo Statuto non ha previsto le procedure rafforzate necessarie per disattendere il parere del CAL e pertanto ne è derivato un depotenziamento dell'organo stesso.

²⁰³ È composto da 50 membri, tra cui i 10 Presidenti delle Province (membri di diritto), 2 Presidenti di Consigli provinciali; 10 Sindaci dei Comuni capoluogo (membri di diritto), 23 Sindaci di Comuni non capoluogo, 2 Presidenti di Consigli comunali, 3 presidenti di Comunità montane. I membri non di diritto sono eletti dalle rispettive assemblee successivamente alle elezioni amministrative. Alle sedute i Presidenti dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) regionale, dell'URPT (Unione Province regione Toscana), dell'UNCEM (Unione Nazionale Comunità Montane) regionale e della Lega regionale delle autonomie locali sono invitati permanenti, con diritto di parola. Possono partecipare alle sedute, con diritto di parola, anche il Presidente della Giunta regionale, i componenti della stessa giunta, nonché i consiglieri regionali.

²⁰⁴ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II, pag. 178.

²⁰⁵ Articolo 123 Cost., così come modificato da L. Cost. n. 3/2001.

²⁰⁶ Così come modificato con Del. C. del 17 febbraio 2005, art. 6.

Da ultimo, la Regione Toscana si è dotata di un nuovo strumento di concertazione delle politiche regolative con le autonomie locali, il Tavolo interistituzionale di concertazione, istituito presso la Presidenza della Giunta regionale con un protocollo d'intesa sottoscritto nel 2002 dalla Giunta regionale e dalle rappresentanze associative (URPT, ANCI regionale, UNCEM regionale) e istituzionali degli enti locali (Consiglio delle Autonomie Locali) .

Il Tavolo di concertazione interistituzionale è la sede della concertazione preventiva su tutte le proposte di legge, di regolamento e di deliberazione che interessano funzioni e risorse degli enti locali; vengono esaminate le proposte di legge, di regolamento e di deliberazione di iniziativa della Giunta, interferenti con la sfera delle competenze degli enti locali.

Da quanto emerso, è evidente come, seppur in alcuni casi ancora sotto il profilo del *de iure condendo*, la Regione Toscana stia compiutamente sviluppando il principio di sussidiarietà, in senso sia verticale sia orizzontale, con una grande attenzione nello sviluppo delle proprie politiche sia agli enti locali rappresentati nel C.A.L., sia alle parti sociali, sia a singoli cittadini²⁰⁷.

La trasparenza nell'attuazione: la comunicazione

La migliore "leggibilità" e diffusione degli atti normativi regionali è un obiettivo fissato espressamente dall'art. 43, secondo comma del nuovo Statuto regionale il quale prevede l'elaborazione di una legge che preveda forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti.

La Regione Toscana utilizza tutti gli strumenti di comunicazione al pubblico delle attività istituzionali regionali, non solo attraverso il Bollettino ufficiale, disponibile sia in versione cartacea che in versione telematica (dal 1 gennaio 2002), ma anche attraverso le diverse banche dati consultabili via Internet agli indirizzi: www.consiglio.regione.toscana.it e www.regione.toscana.it.

In particolare, sul sito web del Consiglio regionale sono pubblicate le leggi regionali, i regolamenti e le deliberazioni del Consiglio regionale e della Giunta regionale di carattere normativo e non (dal 1971 ad oggi), le proposte di legge all'esame del Consiglio (dal 2005), i testi storici di leggi e di regolamenti (rispettivamente dal 1971 e dal 2001), gli annunci di concorsi e di appalti.

Sono anche disponibili sul web le note di sintesi sulle sentenze della Corte Costituzionale in interesse regionale dal 2004, le schede informative sulle leggi della Regione Toscana dal 2004, i Rapporti sulla legislazione regionale (dal 2000).

Gli strumenti di comunicazione a disposizione del cittadino sono vari, con un alto grado di trasparenza e di fruibilità.

²⁰⁷ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte I, pag. 98.

Gli *Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP)*, previsti dalla legge n. 150/2000, sono stati istituiti sia presso la Giunta che presso il Consiglio regionale.

Presso la Giunta l'URP è stato istituito già nel 1993, poi riformato nel 1999. Svolge una serie di servizi a favore dei cittadini, quali la gestione del diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, il servizio telefonico di informazione e orientamento, informazioni sul servizio civile, sul bollo auto, sui bandi, atti e concorsi della P.A.

Inoltre, l'Ufficio per le Relazioni con il pubblico della Giunta è responsabile del progetto "Sportello informativo per il cittadino: Rete degli URP della Toscana", rientrante nel multiprogetto "Semplificazione amministrativa per il cittadino" dell'azione Linea 1 di e.Toscana²⁰⁸, che prevede investimenti a sostegno dell'attuazione di linee strategiche per l'innovazione tecnologica ed organizzativa nella pubblica amministrazione toscana per dare concreta attuazione al sistema degli URP.

Attraverso il progetto Rete degli URP l'amministrazione regionale ha messo a disposizione delle amministrazioni locali e periferiche presenti nel territorio toscano un front-end di guida per tutte le attività che vedono il cittadino e/o l'impresa interagire con la pubblica amministrazione. Hanno aderito al progetto e sono collegate alla Rete regionale 75 amministrazioni.

Presso il Consiglio regionale, l'URP, operativo dal 1995, ha il compito di facilitare il rapporto tra il pubblico (cittadini, enti, associazioni, categorie, ecc.) e l'assemblea regionale. Fornisce informazioni sugli atti consiliari, sui lavori del Consiglio, sulle iniziative promosse dagli organi del Consiglio e sugli uffici della Regione. Collabora al coordinamento redazionale del sito Internet del Consiglio.

Il Consiglio regionale cura, attraverso il Settore Tecniche Legislative, dal 2000 il *Rapporto annuale sulla legislazione*, stampato in cartaceo e pubblicato sul sito internet del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it/Attivita-Consiliare/rapporti-sulla-legislazione/)²⁰⁹.

Il Rapporto è composto da più sezioni: la prima analizza il procedimento legislativo, quindi il processo di formazione delle leggi (iniziativa, procedimento ed esiti); la seconda si occupa della qualità tecnica delle leggi e della loro tipologia, della presenza di ricorsi e del loro esito. Il rapporto si occupa anche dei regolamenti (numero e materie)²¹⁰. Le altre parti riguardano l'apporto dei settori legislativi, quello delle commissioni e del Consiglio delle Autonomie Locali.

²⁰⁸ Il progetto *e.Toscana* è compreso nel programma straordinario pluriennale degli investimenti strategici della Regione Toscana e raccoglie gli investimenti per lo sviluppo dell'e-government e della società dell'informazione in Toscana. Il progetto si articola in tre linee di intervento:

Linea 1: e.Toscana per la pubblica amministrazione;

Linea 2: e.Toscana per le associazioni di categoria e le libere professioni;

Linea 3: e.Toscana per le famiglie e i cittadini.

²⁰⁹ Il primo Rapporto, che analizza la legislazione dal maggio 2000 a novembre 2001, è stato pubblicato nel gennaio 2002; i volumi successivi fanno riferimento all'anno solare, tranne l'ultimo che analizza la legislazione da gennaio 2004 a marzo 2005.

²¹⁰ La sezione è elaborata dalla Giunta regionale.

Grande attenzione è data anche alla comunicazione via web delle metodologie di *drafting formale* e materiale utilizzate dalle istituzioni regionali.

Lo stesso Statuto, all'art. 44, prevede che la Regione tuteli la certezza del diritto mediante la cura della qualità delle fonti normative regionali, garantendone l'organicità e la chiarezza, anche attraverso la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.

La Regione Toscana si è distinta nel panorama nazionale per essere stata all'avanguardia su tale tema, partecipando attivamente, attraverso l'Osservatorio Legislativo Interregionale di cui si è già detto (cfr. anche Box I.9) alla redazione del manuale *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* (nel sito internet <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Manuale/drafting.asp>), pubblicato nel 1991 ed aggiornato nel 2002, adottato sia dal Consiglio regionale che dalla Giunta, che lo ha riapprovato con la decisione n. 3 del 24 luglio 2006.

Con la succitata decisione la Giunta ha approvato anche il *Manuale operativo del processo strategico giuridico - legislativo*, pubblicato sul BURT e da utilizzare obbligatoriamente da parte degli uffici regionali, in cui da un lato sono stati specificati dettagliatamente i passaggi procedurali del processo legislativo, dall'altro sono stati forniti specifici criteri per il miglioramento della qualità normativa e la riduzione della normazione primaria, criteri per la redazione di testi unici, formule standardizzate per fattispecie normative tipiche (queste ultime risultato dell'elaborazione di un gruppo di lavoro di cui hanno fatto parte sia funzionari dell'Area di coordinamento attività legislative e giuridiche della Giunta, che funzionari del Consiglio regionale), standard di qualità e prescrizioni per la produzione normativa regionale.

Il compito di verificare il rispetto dei criteri volti al miglioramento della qualità normativa e delle regole redazionali definite dalla decisione della Giunta regionale n. 3 del 2006 citata spetta all'Area di coordinamento attività legislative e giuridiche.

Presso il Consiglio regionale nel 2003 è stato costituito un gruppo di lavoro, cui hanno preso parte anche funzionari della Presidenza della Giunta, per l'elaborazione di un indice per la verifica della qualità formale delle leggi, lavorando su due fronti: da una parte sono stati preparati i prospetti esplicativi ed esemplificativi delle regole di più difficile applicazione, provvedendo anche ad un'opera di maggiore diffusione della cultura del drafting; dall'altra, è stato effettuato uno studio che "permettesse un apprezzamento qualitativo misurabile dell'uso del manuale". Il gruppo ha prodotto due elaborati: 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*.

Conformità, attuazione e ricorsi

Meccanismi di risoluzione delle controversie

Come evidenziato già nelle altre Regioni oggetto di indagine, i ricorsi amministrativi a carattere gerarchico sono in via di desuetudine.

Nella Regione Toscana la figura del *Difensore civico regionale* era prevista già nell'abrogato Statuto regionale del 1971 ed è stato poi istituito per la prima volta con la l.r. n. 8 del 21 gennaio 1974, poi modificata con l.r. n. 49 del 17 agosto 1977. È operativo dal 1975.

La legge istitutiva riconosceva inizialmente al Difensore Civico regionale limitati poteri istruttori, poi estesi negli anni sia nella prassi, sia attraverso diverse leggi speciali. Solo all'inizio degli Anni 90, è intervenuta la l.r. n. 4 del 1994, che ha riformato la figura del Difensore Civico, riconoscendogli pieni poteri incisivi nell'istruttoria delle pratiche ed assimilando le sue caratteristiche a quelle dell'Ombudsman europeo.

Il nuovo Statuto regionale inserisce il Difensore civico regionale tra gli organi di tutela e garanzia previsti nel Titolo V, disciplinando le sue competenze e ponendo precise garanzie di indipendenza e autonomia dell'Istituto²¹¹.

Al fine di adeguare la legge istitutiva alla nuova previsione statutaria, è stata predisposta una proposta di legge di riforma dell'ufficio del Difensore Civico regionale, che è all'esame della Prima Commissione consiliare.

L'Ufficio del Difensore civico regionale, così come delineatosi negli anni, è un organo indipendente il cui scopo è tutelare e difendere i diritti e gli interessi dei cittadini nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, nel rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, equità, trasparenza.

Può essere contattato dai cittadini sia attraverso un numero verde, sia attraverso il forum di richiesta presente sul sito istituzionale del Difensore (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/default.asp>).

Tra i compiti del Difensore civico regionale vi è anche l'elaborazione della Relazione annuale sull'attività svolta e sulle competenze esercitate nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche operanti in Toscana, statali, regionali e locali.

²¹¹ Articolo 56 dello Statuto così dispone:

“1. Il difensore civico regionale garantisce a tutti la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione, svolgendo anche attività di mediazione.

2. Il difensore civico interviene d'ufficio o su richiesta dei soggetti che vi hanno interesse.

3. Gli specifici compiti del difensore civico, le modalità di intervento e i relativi effetti sono disciplinati dalla legge, con riferimento, in particolare, al diritto di accesso.

4. Il difensore civico è nominato dal Consiglio, con la maggioranza qualificata prevista dalla legge e con modalità che ne assicurino l'imparzialità e l'indipendenza. Dura in carica sei anni e non è rieleggibile.

5. La legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale.

6. Il Consiglio garantisce al difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere”.

La relazione viene presentata dal Difensore al Consiglio regionale e al Parlamento e poi, dopo la discussione in sede di Consiglio Regionale, viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana e sul sito istituzionale del Difensore (dove sono disponibili le relazioni annuali dal 1995 ad oggi).

Il Difensore civico regionale è anche coordinatore della “Conferenza permanente dei Difensori civici toscani”, istituita nel 1998 (presieduta dal Difensore civico regionale e composta dai Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità Montane) che è l’organismo associativo sede naturale di consultazione e di coordinamento a scala regionale della difesa civica, aperto al dialogo con le amministrazioni locali e le forze sociali.

È infatti da segnalare la fitta rete di difesa civica presente in Toscana. Tale rete copre circa il 70% della popolazione: su 287 Comuni presenti in Toscana, ben 247 prevedono nel loro Statuto il Difensore civico, singolarmente o in forma associata (nominando un unico Difensore civico), oppure mediante la stipula di convenzioni con il Difensore civico provinciale o regionale; sono stati nominati ad oggi 56 Difensori civici locali²¹².

I ricorsi

La *Corte Costituzionale*. Per quanto riguarda i ricorsi dinnanzi la Corte Costituzionale, la Regione Toscana è stata protagonista nella precedente legislatura di diverse controversie costituzionali con il Governo.

Solo nel 2004 sono stati presentati dal Governo 5 ricorsi per questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legislazione toscana (su materie quali edilizia, acque minerali e termali, professioni e l’adozione del nuovo Statuto²¹³), mentre la Regione ha presentato ben 11 ricorsi per illegittimità costituzionale avverso leggi statali su materie quali la finanza pubblica, la legge finanziaria, l’agricoltura, la pesca, la cinematografia, l’energia, la sanità, i porti²¹⁴. In quasi tutti i ricorsi la Regione ha contestato la violazione del principio di leale collaborazione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale. Per quanto riguarda invece il contenzioso amministrativo dinnanzi al Tribunale Amministrativo regionale, dai dati quantitativi sui ricorsi riguardanti l’attività regionale emerge che il settore più interessato da ricorsi è lo sviluppo economico, soprattutto la materia dei finanziamenti, anche europei, mentre in materia urbanistica l’approvazione della l.r. 16 gennaio 1995, n. 5 (*Norme per il Governo del territorio*), che ha disposto il passaggio di tutti i poteri pianificatori agli enti locali, riservando alla Regione solo l’elaborazione del Piano di Indirizzo Territoriale (P.I.T.)²¹⁵, ha prodotto per la Regione una drastica riduzione

²¹² Dati tratti da Relazione 2005 del Difensore Civico della Toscana.

²¹³ Respinto dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 372 del 29 novembre 2004.

²¹⁴ Dati tratti dal Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale, 2005, Parte II.

²¹⁵ Il Piano di Indirizzo Territoriale (P.I.T.) è l’atto di programmazione con il quale la Regione in attuazione della L.R. 16 gennaio 1995, n. 5 “Norme per il Governo del territorio” ed in conformità con

del contenzioso in questa materia, tranne i casi rarissimi di ricorsi avverso una programmazione locale difforme da quanto previsto nei PIT.

La Direzione Generale Avvocatura presso la Giunta svolge anche un compito di consulenza giuridica nei confronti delle altre Direzioni, talvolta così prevenendo l'eventuale contenzioso che potrebbe prodursi a valle del procedimento regionale.

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

L'utilizzo di strumenti di analisi di impatto della regolazione ex ante ed ex post non è obbligatorio nella Regione Toscana, né tanto meno è previsto dallo Statuto o da leggi speciali.

La Regione si contraddistingue per aver compiuto numerose sperimentazioni, nella passata legislazione, a partire da quanto previsto nel progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica" (Deliberazione della Giunta regionale n. 1365 del 17/12/2001).

Alle sperimentazioni, che hanno interessato 15 casi studio, sono stati abbinati 4 cicli formativi sull'AIR per il personale coinvolto, sotto la guida dell'Ufficio legislativo della Presidenza e con la consulenza del Consorzio MIPA (Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni). A conclusione del progetto è stato redatto un *Manuale di pratiche AIR*, che viene aggiornato annualmente sulla base degli esiti delle analisi svolte²¹⁶.

Un utilizzo organico e sistematico dell'analisi d'impatto della regolazione nella produzione normativa regionale costituisce l'obiettivo di una delle azioni progettuali del "Nuovo patto per lo sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana"²¹⁷ che è stato siglato nel marzo 2004 tra Regione Toscana, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, associazioni ambientaliste.

Nel corso del 2005 la Regione ha portato a termine un progetto di fattibilità per l'introduzione a regime dell'AIR, che comprende lo sviluppo di un sistema informativo di supporto all'analisi di impatto e la creazione di strumenti per il rafforzamento del processo di consultazione.

Successivamente è stata approvata la decisione della Giunta regionale n. 2 del 9 gennaio 2006, con la quale sono stati individuati i criteri di esclusione/inclusione

le indicazioni del programma regionale di sviluppo, stabilisce gli orientamenti per la pianificazione degli enti locali e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale.

²¹⁶ Sul piano metodologico ogni caso di studio, a partire dall'analisi di un determinato problema, ha previsto l'individuazione degli obiettivi dell'intervento e di una pluralità di opzioni alternative (compresa l'ipotesi di non intervento) da sottoporre a valutazione economica, nonché specifici momenti di consultazione con i destinatari diretti e indiretti del provvedimento e con esperti nella materia oggetto di regolazione.

²¹⁷ Il patto prevede, tra le altre, l'area progettuale n. 5 "Impatto della regolamentazione e allocazione delle funzioni amministrative in seguito alle leggi sul decentramento amministrativo e alle recenti riforme costituzionali".

degli interventi regolativi (leggi e regolamenti) da assoggettare ad AIR, nonché le modalità di valutazione economica.

Per quanto riguarda l'uso delle clausole di valutazione, l'utilizzo nella normativa regionale si è fatto con gli anni più frequente anche se, non essendo lo strumento sufficientemente collaudato, in alcuni casi non si è mostrato del tutto efficace²¹⁸.

Il nuovo Statuto prevede, all'art. 45, comma 2, che la legge regionale 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.

Ad oggi, alcune leggi regionali contengono specifici articoli con i quali si impegnano i soggetti attuatori a fornire relazioni finalizzate a consentire la verifica dell'efficacia degli interventi normativi rispetto agli obiettivi definiti dalle leggi stesse. Tali articoli sono di norma rubricati come "Clausola valutativa", sebbene talvolta possano assumere denominazioni diverse (relazione al Consiglio, monitoraggio o valutazione), e contengono quesiti finalizzati a valutare sia i tempi e le modalità d'attuazione della legge che l'impatto per i destinatari e, più in generale, per la collettività²¹⁹.

²¹⁸ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte I, pag. 97.

²¹⁹ Esempi di leggi regionali contenenti clausole di valutazione sono la l.r. 27 maggio 2002 n. 18 (Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana) in cui si prevede che annualmente la Giunta regionale trasmette alle Commissioni consiliari competenti una relazione a consuntivo degli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno precedente; la l.r. 5 agosto 2003 n. 45 (Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità), che prevede che annualmente la Giunta regionale trasmetta alla Commissione consiliare competente una relazione a consuntivo degli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno precedente; la l.r. 24 marzo 2004 n. 19 (Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti), che all'articolo 22 prevede che, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale trasmetta, alla Commissione consiliare competente, una relazione sullo stato di attuazione della legge e i risultati ottenuti in termini di miglioramento, razionalizzazione e ammodernamento della rete distributiva. In particolare si prescrive che tale relazione riferisca circa la realizzazione dell'attività di monitoraggio prevista nella legge stessa, nonché lo stato di attuazione della verifica degli impianti distributivi esistenti; la l.r. 31 maggio 2004 n. 28 (Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing) che prevede che entro tre anni dall'entrata in vigore della legge la Giunta regionale renda conto al Consiglio regionale sullo stato di attuazione della legge; la l.r. 31 maggio 2004 n. 29 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti) che prevede che la Giunta renda conto al Consiglio sullo stato di attuazione della legge dopo due anni dalla sua entrata in vigore; l.r. 27 dicembre 2004, n. 78 (Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico) che all'articolo 6 prevede che la Giunta regionale comunichi annualmente al Consiglio i risultati del sistema informativo della rete distributiva e del sistema di monitoraggio, la l.r. 3 gennaio 2005 n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne), che prevede che a partire dal secondo anno dalla data di applicazione della legge, la Giunta regionale debba periodicamente rendere conto al Consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati della stessa.

In presenza di una clausola valutativa, l'ufficio della Giunta regionale preposto all'attuazione della legge è chiamato a produrre, nei tempi previsti, una relazione illustrativa degli elementi e degli indicatori richiesti dalla clausola stessa, al fine di consentire la valutazione di efficacia e, se necessario, l'opportunità di un intervento correttivo.

Il Consiglio regionale, sulla base delle relazioni ad esso pervenute, elabora delle specifiche note informative che vengono trasmesse alle competenti commissioni consiliari.

Per quanto riguarda l'analisi di fattibilità, il ricorso in via sistematica nel Consiglio è disposto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 23 del 20/2/1995 che ha previsto l'adozione di schede di fattibilità. Il decreto del Segretario Generale n. 6 del 6/2/2004, che istituisce il settore "Tecniche legislative e documentazione statistica", prevede, tra l'altro, la "valutazione della normativa vigente, sotto il profilo economico, finanziario, sociale, organizzativo e procedurale" e "l'analisi della fattibilità e dei possibili effetti delle progetti di legge e di deliberazione all'esame delle Commissioni, sotto il profilo economico, finanziario, sociale". Lo strumento impiegato per tali valutazioni è la scheda preliminare di fattibilità, che ha il compito di segnalare eventuali criticità e si concentra su aspetti organizzativi e procedurali.

L'aggiornamento delle leggi a livello regionale e locale

Aggiornamento e revisione della regolazione

In materia di riordino e qualità della regolazione, il nuovo Statuto prevede espressamente che la Regione si impegna a tutelare la certezza del diritto, anche attraverso l'uso di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici²²⁰, rendendo esplicito un principio che il legislatore regionale già perseguiva dalla precedente legislatura, che ha visto l'utilizzo ordinario, non annuale, di metodologie di semplificazione quali le c.d. leggi di abrogazione, le leggi di riordino e i testi unici innovativi²²¹.

Per quanto riguarda le leggi di abrogazione, dal 1999 al 2005 sono state adottate tre leggi: con la prima legge (l.r. n. 12/1999) sono state abrogate 358 leggi; con la seconda (l.r. n. 19/2000) 374 leggi e 27 regolamenti; con la terza legge, cioè la l.r. n. 11/2002, sono state abrogate 583 leggi e 11 regolamenti e si è provveduto ad abrogare anche singoli articoli di leggi rimaste in vigore. È attualmente in corso di elaborazione una nuova legge di abrogazione, che verrà portata all'approvazione della Giunta nel corso del 2007.

La legge di abrogazione è accompagnata solitamente da due allegati, uno relativo alle leggi divise per materia e in ordine cronologico, l'altro ai regolamenti.

²²⁰ Articolo 44, Statuto.

²²¹ Dal 1998 al 2003 è stato ridotto di circa un terzo il numero delle leggi prodotte ed è aumentata notevolmente l'emanazione di leggi organiche.

Per quanto riguarda le leggi di riordino, nel corso della legislatura 2000-2005 sono state approvate 14 leggi generali di riordino, fra cui quelle a contenuto più generale riguardano il settore della contabilità (l.r. n. 36/2001), del Governo del territorio (l.r. n. 1/2005), dei tributi di competenza regionale (l.r. n. 31/2005) e dell'energia (l.r. n. 39/2005).

Da ultimo, lo strumento del Testo Unico innovativo è stato utilizzato dal legislatore regionale, soprattutto in occasione della raccolta della legislazione di un settore di cui si è provveduto, laddove possibile, ad operare una semplificazione normativa ed amministrativa²²².

In particolare, per quanto riguarda i testi unici legislativi, sono stati approvati il T.U. in materia di turismo (l.r. n. 42/2000), il T.U. in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (l.r. n. 32/2002) ed il T.U. in materia di commercio (l.r. n. 28/2005). In taluni casi, i testi unici citati sono stati l'occasione per attuare processi di delegificazione; in altri, per mettere in atto strumenti di semplificazione amministrativa, ad esempio per quanto riguarda il procedimento autorizzatorio. Per quanto riguarda invece i testi unici regolamentari, nel corso della legislatura 2000-2005 sono stati approvati il T.U. in materia di gestione faunistico-venatoria (D.P.G.R. 7 agosto 2002, n. 34/R) ed il regolamento di esecuzione della citata l.r. n. 32/2002 (D.P.G.R. 8 agosto 2003, n. 47/R).

Suggerimenti di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione sono forniti anche dal monitoraggio annuale della produzione regionale compiuto dal Consiglio regionale con l'elaborazione, dal 2001, del *Rapporto annuale sullo stato della legislazione*, di cui si è già detto in precedenza.

Dal menzionato Rapporto emerge che la produzione legislativa dal 1970 al 2005 (monitorata legislatura per legislatura) è pari a 2619 leggi (che constano di 19617 articoli)²²³, con un decremento costante della produzione normativa (nel 2004 sono state adottate 62 leggi e 16 regolamenti, nel 2005 55 leggi e 18 regolamenti, nel 2006, 47 leggi e 13 regolamenti)²²⁴.

Tuttavia, la contrazione negli anni della produzione legislativa è da ricollegare non ad una difficoltà del legislatore regionale, ma al ricorso sempre più frequente e costante del legislatore regionale alle leggi di riordino settoriale o intersettoriale, in luogo di una molteplicità di leggine che, da sempre, sono state emanate in alcuni ordinamenti regionali, per disciplinare una sola materia²²⁵.

²²² Tali operazioni sono sempre state svolte seguendo le indicazioni di cui alla decisione di Giunta n. 6 del 12/11/2001 (Boll. n. 49 del 5/12/2001, parte seconda, sezione II) sui "criteri per la riduzione della normazione primaria e per la elaborazione dei testi unici. Direttive ai Dipartimenti del centro direzionale".

²²³ Rapporto annuale del Consiglio sulla legislazione regionale, cit., Nota sintetica sulla legislazione dal 1970 al 2005.

²²⁴ Dati tratti dalla banca dati sulla legislazione regionale della Camera dei Deputati, link: <http://legxv.camera.it/docesta/306/1198/lista.asp>.

²²⁵ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, parte II.

La semplificazione amministrativa e l'amministrazione elettronica a livello regionale e locale

La Regione Toscana ha emanato diverse norme in tema di semplificazione amministrativa in particolari settori come, ad esempio:

- la l.r. 52/1999 con la quale sono stati introdotti la denuncia di inizio di attività e gli istituti di autocertificazione come strumenti principali dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione in materia di attività edilizia. Il percorso di semplificazione è poi proseguito, nella legislatura 2000-2005, con la l.r. 43/2003, di modifica alla l.r. 52/1999;
- la l.r. 42/2000 (Testo Unico delle Leggi Regionali in materia di turismo) nella quale si fa riferimento allo Sportello Unico delle Attività Produttive quale soggetto di riferimento per le imprese del settore, valorizzando altresì le forme di semplificazione mediante gli istituti di autocertificazione e denuncia di inizio attività;
- la l.r. 28/2005 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

Al fine di favorire la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative regionali, presso la Direzione generale organizzazione e sistema informativo della Giunta regionale è stato istituito un Ufficio responsabile della progettazione e della regia complessiva degli interventi organizzativi in materia di semplificazione.

Da ultimo, sulla semplificazione amministrativa è in corso l'aggiornamento della l.r. 9/1995, riguardante "Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti", anche alla luce della recente modifica della legge 241/1990.

Per quanto riguarda il settore delle attività produttive, la Regione ha svolto un'azione di impulso per la costituzione ed implementazione dello Sportello Unico delle attività produttive, valorizzando le esperienze di coordinamento sovracomunale ed in particolare di coordinamento provinciale²²⁶.

Nell'attuazione concreta, su 287 Comuni sono stati istituiti 218 Sportelli Unici, e sono operativi solo 136 (cioè il 47,4% di quelli istituiti)²²⁷. Tali dati confermano la difficoltà anche in Toscana di far decollare tali strumenti di semplificazione.

Quanto alla promozione ed all'utilizzo di forme di e-government, la Regione ha approvato la legge n. 1 del 26 gennaio 2004 ("Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale Toscana"), che disciplina la Rete

²²⁶ Nel 2002 è stato sottoscritto uno specifico protocollo d'intesa con i 5 Coordinamenti Provinciali attivi sul territorio (Delibera Giunta regionale n. 956 del 9/9/2002 e successive integrazioni).

²²⁷ Dati Formez, 2006.

Telematica Regionale Toscana (RTRT), definita come forma stabile di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali e di cooperazione del sistema stesso con altri soggetti, pubblici e privati, per la realizzazione di modalità di amministrazione elettronica a fini di semplificazione, trasparenza e integrazione dei processi interni, sia di efficienza dei servizi per i cittadini e le imprese²²⁸.

La rete telematica regionale toscana è sia una infrastruttura ramificata sul territorio regionale, interconnessa ad internet e ad altre reti, sia una comunità di soggetti ad essa aderenti sulla base del riconoscimento di ragioni di convenienza e di necessità, con riferimento alle integrazioni tecnologiche e organizzative.

La legge 1/2004 prevede l'adozione da parte della Regione del "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, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, che viene attuato annualmente attraverso il Piano di attività annuale della Rete²²⁹.

Ad oggi il Programma è stato presentato dalla Giunta regionale come proposta al Consiglio regionale e dovrebbe essere approvato a breve da quest'ultimo.

²²⁸ L.r. n. 1/2004, art. 2.

²²⁹ L.r. n. 1/2004, art. 7.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Governance multilivello della regolazione: questioni essenziali per l'Italia

La governance multilivello della regolazione è una realtà condivisa da Paesi che presentano una grande varietà di scenari istituzionali e politici. Il modello istituzionale e il grado di decentramento dipende ovviamente dai fattori politici, storici ed economici di ciascun Paese. L'Italia ha tentato di intensificare il processo di devoluzione dei poteri ai livelli subnazionali di governo, senza abbandonare taluni metodi e approcci che caratterizzano uno Stato unitario. L'Italia deve confrontarsi con la necessità di trovare i mezzi che le consentiranno di armonizzare le politiche e gli strumenti volti alla qualità della regolazione a diversi livelli di governo, di incoraggiare la crescita economica e la concorrenza in modo sostenuto in tutto il Paese e di sviluppare nuove forme di coordinamento e di cooperazione fra i diversi livelli di governo. Le questioni di regolazione multilivello hanno assunto una tale rilevanza da diventare un aspetto distintivo essenziale dell'assetto della regolazione a livello nazionale.

Il successo di tale iniziativa dipenderà in parte dalla capacità dei leader politici di promuovere una regolazione di alta qualità a ciascun livello di Governo e di accrescere l'efficienza globale mediante l'instaurazione di adeguati meccanismi di coordinamento. Ciò potrebbe richiedere strumenti di coordinamento orizzontali a livello regionale fra diverse istituzioni e parti interessate, associati a strumenti verticali fra il livello di Governo nazionale e quello locale. Un altro elemento essenziale è il rafforzamento (*empowerment*) di strumenti di qualità della regolazione a livello locale, tramite partenariati e accordi conclusi con il livello centrale di Governo e una maggiore partecipazione del livello locale allo sviluppo e all'uso di tali strumenti a livello nazionale.

In Italia, il processo di decentramento dei poteri e il federalismo hanno assunto un notevole ruolo d'impulso per l'innovazione alla stessa stregua dell'adesione all'*Agenda di Lisbona* dell'Unione Europea. Oggi cresce il consenso e continui sforzi sono fatti a livello regionale per accogliere i principi di buona regolazione nel processo decisionale dei poteri pubblici. Dalle precedenti sezioni è emersa una questione fondamentale riguardo al modo in cui le autorità nazionali italiane rispondono alle numerose sfide di seguito esaminate. La prima sfida è di assegnare chiare responsabilità ad ogni attore e di promuovere l'assunzione di responsabilità (*accountability*) a diversi livelli di governo. Un aspetto essenziale è parimenti la promozione della trasparenza e un adeguato disegno normativo, incoraggiando l'uso ulteriore di strumenti quali l'analisi dell'impatto della regolamentazione o la semplificazione amministrativa a livello locale.

Assegnare più poteri ai diversi attori nei sempre più complessi processi di regolazione e far partecipare i cittadini al processo decisionale sono due obiettivi fondamentali. Occorre tuttavia evitare di appesantire i processi di regolamentazione e defi-

nire il ruolo di ogni livello di governo. Ciò condurrà alla gestione di una rete collaborativa di competenze, incoraggerà nuove forme di cooperazione, riducendo nello stesso tempo le procedure di ricorso e aumentando la certezza giuridica.

Responsabilità e ruoli chiari per ogni attore nel processo di regolazione

Nei Paesi OCSE la devoluzione dei poteri ad entità che hanno un'autonomia di regolazione, quali i governi regionali o locali eletti, fa emergere un'esigenza generale di maggiore coordinamento. Far sì che le decisioni siano meno distanti dai diretti beneficiari promuovendo nel tempo stesso la coerenza orizzontale, offre opportunità per gestire il processo decisionale e per ottimizzare i benefici della qualità della regolazione. In tale contesto, il coordinamento è indispensabile ma comporta notevoli costi. L'esigenza di coordinamento potrebbe essere limitata al minimo indispensabile chiarendo il più possibile le questioni di chi è responsabile della regolazione di un determinato settore e dei motivi per i quali tale responsabilità è stata assegnata.

Nel caso dei sistemi di governance multilivello, l'obiettivo globale di conseguire una chiara, coerente e stabile regolazione o quantomeno attendibile nel tempo, esige alcuni specifici adeguamenti. Gestire il processo decisionale della regolazione presuppone risposte alle seguenti due domande: chi sono i decisori e di cosa sono responsabili?

Prima di modificare il processo decisionale e la gestione della regolazione, tali meccanismi devono essere chiaramente individuati e i poteri di regolazione a livello subnazionale e sopranazionale devono essere definiti. L'obiettivo è di accrescere i benefici della politica di regolazione e di ridurre al tempo stesso i costi.

In Italia, tale problematica sorge quando si tratta di definire le rispettive responsabilità dello Stato e delle Regioni. In teoria, il nuovo ordine costituzionale assegna poteri e competenze limitate al Governo centrale nazionale e lascia alcune "aree grigie", ove le responsabilità condivise fra Regione e centro del Governo offrono spazio ai conflitti giurisdizionali, limitando così la certezza giuridica degli attori interessati. A livello locale, in alcuni casi l'assenza di Statuti riflette una complessa interpretazione dei rispettivi ruoli della Giunta e del Consiglio regionale che conduce a un relativo grado di incertezza e che esige una successiva fase di coordinamento per risolvere le differenze di approccio.

Non sempre i ruoli e le responsabilità attribuiti alla Giunta e al Consiglio regionali, relativamente alle attività di regolamentazione, sono stati definiti chiaramente negli Statuti regionali. In termini di procedure legislative, mentre in alcune Regioni quali la Toscana o la Campania, il Consiglio regionale è stato molto attivo nel proporre leggi, la Giunta ne ha generalmente proposto un numero più limitato, sebbene con maggiori probabilità di essere approvate. Le decisioni della Corte Costituzionale n. 314 e n. 324 del 2003 hanno contribuito a chiarire la ripartizione dei poteri fra Giunte e Consigli regionali. In tale contesto, una più chiara definizione di tali respon-

sabilità negli Statuti regionali e/o nelle procedure amministrative stabilite a livello regionale, potrebbe contribuire a chiarire maggiormente la situazione e a semplificarne il coordinamento.

Responsabilità a diversi livelli di governo

I sistemi di regolazione esigono continui adeguamenti. La regolazione multilivello implica spesso maggiori responsabilità di regolazione a livello locale e relazioni complesse fra Regioni e governo centrale. Per ottimizzare la qualità della regolazione occorre tenere pienamente conto della dimensione multilivello, in considerazione del suo significativo impatto in termini di conseguenze economiche, ambientali e sociali.

Processi coerenti per elaborare, applicare e rivedere le regolazioni sono fondamentali per mantenere la fiducia del pubblico nel processo di regolazione e per salvaguardare le opportunità di partecipazione. La definizione di criteri decisionali obiettivi, e utili a garantire la trasparenza e la comunicazione dei provvedimenti adottati, costituisce un valido elemento di controllo sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, assicurando una maggiore coerenza ed equità della regolamentazione. A sua volta, un assetto giuridico stabile, ben amministrato e imparziale assicura una maggiore integrità delle azioni governative, stimola la fiducia e gli investimenti e migliora la conformità.

Il trasferimento dei poteri alle entità locali non dovrebbe essere esclusivamente considerato come un comodo mezzo per sottrarsi alle responsabilità. Due aspetti che mostrano quanto sia complesso rendere i livelli di governo responsabili nei confronti dei cittadini e delle imprese sono:

- la relazione fra settore pubblico e privato, specie tramite gli appalti pubblici e le concessioni di servizi pubblici. In tale campo, la qualità della regolazione è essenziale ed esige procedure chiare e trasparenti, possibilmente mediante gare d'appalto pubbliche. Da un lato, ci sono rischi significativi che la regolazione possa essere dannosa o condizionata da gruppi d'interesse o che possa alimentare la corruzione, dall'altro, troppe formalità potrebbero compromettere la qualità dell'acquisto in termini economici;
- la conformità: i meccanismi per la prevenzione, per il controllo e le sanzioni devono essere adeguati alla molteplicità delle parti interessate e devono consentire la loro necessaria interazione.

Il presente Rapporto tende a mettere in risalto aree in cui i processi aperti e trasparenti di gare d'appalto sono stati troppo lunghi da instaurare, pur nel contesto di una legislazione settoriale chiara a livello nazionale in Italia, come ad esempio per il settore dei trasporti in Campania. In altre Regioni, l'impatto delle leggi commerciali regionali non è stato pienamente valutato ed esiste una carenza di rendicontazione *ex post* sulle concrete implicazioni e sugli effetti delle leggi, che diminuisce l'assunzione di responsabilità (*accountability*) a livello regionale.

Tale situazione richiederebbe un maggiore sostegno a livello locale al fine di disporre di sufficienti mezzi per l'assegnazione di concessioni e per gestire efficienti appalti pubblici. Le regole nazionali dovrebbero anche essere allineate con tali obiettivi. Per esempio, in Italia gli appalti pubblici esigono una gara aperta per i servizi dei trasporti, ma la clausola sociale limita la convenienza economica della gara in quanto esige che ciascun operatore mantenga la stessa manodopera senza modificare i termini e le condizioni contrattuali.

Il lavoro dell'OLI offre dati molto utili sulla attività di regolazione delle Regioni che ne migliorano la trasparenza e la responsabilità. I Rapporti annuali a livello nazionale sull'impatto della devoluzione e sulla applicazione delle leggi a livello regionale sarebbero ugualmente utili.

Aumentare la trasparenza nel processo di regolazione

La trasparenza nei processi di regolazione facilita l'efficienza poiché favorisce l'adempimento e l'elaborazione di politiche pratiche che soddisfano le esigenze degli utenti. Essa dovrebbe offrire alle entità regolate la possibilità di individuare, di comprendere e di esprimere i loro punti di vista sui rispettivi obblighi previsti dall'ordinamento giuridico. La trasparenza è un elemento essenziale di tutte le fasi del processo di regolazione che comprendono la formulazione iniziale delle proposte di regolazione, lo sviluppo dei disegni di regolazione, l'attuazione, l'esecuzione, la revisione e la riforma e la gestione globale del sistema di regolazione. La trasparenza è importante perché aumenta la certezza e la fiducia. La trasparenza incoraggia migliori scelte di politica pubblica e aiuta a ridurre l'incidenza e l'impatto di decisioni arbitrarie nell'attuazione della regolazione.

In Italia sono stati compiuti notevoli sforzi per accrescere la trasparenza delle procedure amministrative e del processo legislativo. I diversi programmi di semplificazione proposti dal Governo sono volti a rendere le procedure più trasparenti e ci sono altre iniziative per tenere conto del parere della parte interessata sul processo di regolazione. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha firmato un accordo con Confindustria nel marzo 2006 che prevede azioni congiunte e l'impegno ad intraprendere diverse attività volte ad accogliere il punto di vista delle imprese nell'elaborazione della politica di regolazione, quali un meccanismo di consultazione on-line e la costituzione di un registro elettronico di procedure che hanno un impatto sulle imprese.

In un assetto multilivello, i governi locali tendono a essere più vicini ai cittadini e alle imprese di più piccola dimensione, rafforzando la necessità di recepire meccanismi trasparenti nel processo di formulazione delle politiche e nel processo decisionale. Indubbiamente, il decentramento contribuisce al processo democratico se consente di rafforzare la trasparenza e la consultazione delle parti. Introdurre il diritto all'intervento pubblico nel processo di regolazione può massimizzare gli effetti positivi poiché è un modo di garantire l'adeguamento dei servizi pubblici alle preferen-

ze locali. Una migliore conoscenza degli utenti è essenziale nel processo di ottimizzazione della governance del settore pubblico. Le Regioni italiane sono consapevoli dell'importanza di tali aspetti. Difatti, si manifesta una accresciuta esigenza di rendere disponibili le informazioni sul processo di regolazione e di accogliere i pareri delle parti interessate attraverso i meccanismi di consultazione.

Coordinamento fra i diversi livelli di governo

Il coordinamento fra i livelli di Governo è essenziale per la qualità della regolazione. La dimensione “verticale” della governance multilivello si riferisce ai collegamenti fra livelli superiori e inferiori di governo, inclusi i loro aspetti istituzionali, finanziari e informativi. Il rafforzamento delle capacità amministrative e istituzionali e gli incentivi volti a promuovere l'efficacia dei livelli di Governo subnazionali sono fondamentali per migliorare la qualità e la coerenza della politica pubblica. In Italia, la questione del coordinamento merita una attenzione particolare poiché il Paese ha compiuto notevoli sforzi per formalizzare meccanismi di coordinamento e concludere accordi, sebbene ci siano ancora considerevoli lacune da colmare per migliorare i processi di regolazione e la coerenza.

Meccanismi di coordinamento fra livello nazionale e locale

Esistono istituzioni e meccanismi congiunti destinati a favorire la cooperazione fra Governo nazionale e locale: la *Conferenza Unificata*, la *Conferenza Stato-Regioni*, la *Conferenza Stato-Comuni e altre autorità locali*. Tali dispositivi prevedono fori consultivi ufficiali o riunioni al vertice fra rappresentanti dei diversi livelli di Governo per discutere l'insieme delle questioni o dei problemi e delle sfide che emergono e per farvi fronte. Di recente, tali meccanismi di cooperazione sono stati usati per accrescere la qualità della regolazione (Accordo tra Governo, Regioni e Autorità locali per la semplificazione e per una migliore qualità della regolazione) in cooperazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tali meccanismi ufficiali servono anche ad accogliere i punti di vista e gli interessi delle Regioni nel processo decisionale. Le Regioni hanno uffici di rappresentanza non solo a Roma ma anche a Bruxelles per difendere i propri punti di vista sulle proposte legislative che le concernono direttamente e che sono discusse a livello nazionale e sovranazionale.

Al momento, lo Stato non assicura il monitoraggio diretto dell'applicazione della legislazione nazionale nelle Regioni in conformità con lo spirito della legge che conferisce poteri distinti e separati alle Regioni. Ma esso ha una buona visione d'insieme dell'attività legislativa nelle Regioni attraverso le attività dell'OLI. Analogamente, esiste una relativa carenza di analisi comparativa regionale in un certo numero di settori importanti per i quali sono state assegnate responsabilità alle Regioni, quali il commercio al dettaglio, i trasporti, l'uso della terra e la sua pianificazione, la distribuzione di energia, ecc.

Revisione costituzionale

Le leggi regionali possono essere impugnate davanti alla Corte Costituzionale per incostituzionalità e per conflitti di autorità fra Regioni o fra Stato e Regioni. Le materie di competenza dello Stato e delle Regioni sono disciplinate dall'Articolo 117 della Costituzione e successivi emendamenti. Alcune questioni trasversali non sono chiaramente riferibili alle rispettive competenze ed hanno aumentato le vertenze costituzionali. Ultimamente, i diversi livelli di Governo prendono iniziative volte a trovare canali di cooperazione e il livello dei conflitti è diminuito in questo campo. L'analisi a livello regionale mostra che tale cooperazione svolge un notevole ruolo a favore del processo decisionale in ambito regionale. Lo Stato ha contestato misure previste da numerose leggi regionali – 12 leggi sulle 108 votate dalla Campania fra il 2002 e il 2005 – e le Regioni hanno contestato misure previste dalle leggi nazionali: ad esempio, nello stesso periodo la Campania ha sostenuto che 20 leggi nazionali avevano violato la competenza regionale.

Il numero di casi impugnati davanti alla Corte Costituzionale è aumentato fra il 1998 e il 2003 (Tavola 3.3). Nel 2004, in termini assoluti, le decisioni che derivano da ricorsi per incostituzionalità presentati dallo Stato e dalle Regioni davanti alla Corte hanno rappresentato il 21,75% del totale delle leggi promulgate (+6,83% rispetto al 2003 e +14,46% rispetto agli ultimi 20 anni)²³⁰. I procedimenti di revisione costituzionale in via ordinaria hanno addirittura superato il numero di procedimenti di revisione costituzionale in via incidentale²³¹. La mancanza di chiarezza associata ai ritardi giudiziari ha creato ostacoli inutili e ha diminuito la qualità della regolazione e la certezza giuridica con implicazioni per entrambi i cittadini e le autorità locali. Tuttavia, di recente il numero dei conflitti è diminuito.

²³⁰ Camera dei Deputati/Osservatorio sulla Legislazione (2007), *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Volume II, Roma, p. 229.

²³¹ Nel sistema giuridico italiano, il giudizio costituzionale incidentale si riferisce a circostanze in cui la questione di legittimità è invocata in via di eccezione (come un "incidente") nei procedimenti giuridici ordinari ed è assegnata alla Corte dal giudice che presiede tali procedimenti.

Tavola A. Casi impugnati davanti alla Corte Costituzionale (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Questioni incidentali di legittimità costituzionale (ordinanze)	925	754	860	975	584	1193
Questioni di legittimità costituzionale in via principale (ricorsi)	48	38	25	43	96	145
Conflitti di giurisdizione tra Stato, Regioni e Province Autonome	22	27	33	20	28	84
Conflitti giurisdizionali fra poteri dello Stato, Regioni e Province autonome	11	15	30	18	16	41
Giudizi di ammissibilità dei conflitti di giurisdizione fra poteri dello Stato	20	34	35	32	27	22
Referendum	1	21	21	-	6	1
Totale	1.027	889	1.004	1.088	757	1.486

Fonte: Corte Costituzionale (2007), *Cos' è la Corte Costituzionale?*, Roma.

L'aumento del carico di lavoro nel settore costituzionale ha condotto a un clima di incertezza ed ha creato difficoltà per programmare la legislazione in un contesto di numerosi e vari problemi di natura politica e tecnica collegati alla pianificazione legislativa delle Regioni. Nel corso degli ultimi mesi e senza nessun cambiamento della legislazione costituzionale, un uso più efficace dei meccanismi di coordinamento e di previa consultazione dello Stato e delle Regioni ha ridotto il numero dei conflitti. È evidente che un uso corretto della leale cooperazione è uno strumento fondamentale per la governance multilivello.

Promuovere una politica degli strumenti di regolazione efficienti a livello regionale

La promozione di una politica della regolazione e di strumenti efficienti a livello regionale è importante per contribuire al miglioramento dei risultati in materia di regolazione a livello nazionale. Tale azione governativa comprende un'attività di analisi dell'impatto e di valutazioni *ex post*, l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) e dell'e-government nonché norme dirette a migliorare la qualità dei disegni di legge. Dopo oltre trenta anni di devoluzione al livello regionale, la semplificazione amministrativa non può essere procrastinata poiché emerge la necessità di aggiornare il patrimonio legislativo e normativo, eliminando le leggi e regolazioni superate, e di semplificare le procedure amministrative. Il processo è stato graduale. La prima legge di semplificazione delle procedure amministrative risale al 1990 (Legge n. 241) ma i poteri amministrativi sono stati trasferiti solo nel 1998-1999.

Le pratiche variano a seconda delle Regioni e dei Paesi; tuttavia una loro sintesi comparativa in Campania, Calabria, Veneto e Toscana consente di mettere in luce alcune tendenze e alcune lacune. Complessivamente, numerosi aspetti fondamentali sono ancora in una fase di "lavori in corso". L'osservanza delle misure costituzionali non è

di per sé sufficiente per instaurare un buon processo di regolazione. Abitualmente, tale processo esige una specifica azione sostenuta dalla leadership politica ad alto livello. I seguenti paragrafi offrono un'analisi tematica degli sforzi regionali per rispondere alle sfide della politica, delle istituzioni e degli strumenti di regolazione.

Disegnare la regolazione: politiche e istituzioni

I principi di politica della regolazione nelle Regioni italiane sono contenuti nei rispettivi Statuti. Il Veneto e la Campania sono ancora governati da Statuti regionali definiti prima degli emendamenti costituzionali al Titolo V, mentre la Calabria e la Toscana hanno nuovi Statuti che stabiliscono un assetto di politica e produzione legislativa che riflette i nuovi poteri acquisiti dalle Regioni.

Tutte le Regioni sono dotate di unità legali e tecniche a sostegno dell'attività legislativa negli organi esecutivi e legislativi, ma le procedure sono diverse in ciascuna Regione. Le loro capacità e le loro risorse non sono omogenee. I loro compiti riflettono i diversi interessi e le diverse priorità regionali. Alcune Regioni hanno dato la priorità alla qualità delle proposte di legge (Toscana) e alla verifica della costituzionalità delle stesse (Veneto), altre hanno intrapreso progetti per semplificare e codificare la legislazione regionale (Campania). Il Consiglio regionale della Calabria ha istituito un organo consultivo per la qualità della legislazione, il Comitato per la Qualità e la Fattibilità delle Leggi.

L'accrescersi della devoluzione dei poteri in Italia ha creato un divario fra i mezzi istituzionali e le risorse di alcune Regioni e le loro vaste responsabilità di regolazione. In alcuni casi, si è detto che talune leggi in determinati settori sono state "copiate" da leggi promulgate da altre Regioni per mancanza di risorse locali. Per rafforzare la capacità istituzionale, le Regioni possono appoggiarsi a un istituto speciale che promuove la qualità in tutte le Regioni: l'Osservatorio legislativo interregionale il cui Segretariato, come già accennato, si trova presso il Consiglio regionale della Toscana. L'OLI appoggia le iniziative delle Regioni volte all'attuazione di una regolazione di alta qualità a livello regionale. Allo stesso modo, il FORMEZ sostiene il rafforzamento delle capacità istituzionali in un certo numero di Regioni.

L'uso di strumenti di regolamentazione a livello regionale

La qualità dei disegni di legge

Una attenzione particolare è dedicata alla formulazione legislativa ufficiale. La Toscana ha dato molta importanza alla supervisione della qualità della legislazione prodotta dai legislatori regionali e diverse misure definite nello Statuto specificano che la qualità della legislazione proposta dovrebbe essere previamente verificata durante il processo legislativo. Il nuovo Statuto ha previsto l'istituzione di un Comitato di monitoraggio legislativo, non ancora in attività, ma che sarà incaricato

di verificare che le fonti di legislazione regionale sono compatibili con lo Statuto. In caso contrario, esse dovranno quindi essere riesaminate.

La Regione Veneto ha adottato delle Regole e delle Linee guida per la formulazione legislativa che sono state predisposte in Toscana nel 1992 e aggiornate nel 2002 dall'OLI. La Campania ha curato la stesura di un *Manuale di regole* per assicurare la "chiarezza e la semplicità dei testi" basate sulle direttive dello stesso OLI. L'applicazione coerente delle Regole e delle Linee guida è sempre difficile e ci sono esempi di linguaggio poco chiaro, di regole imprecise ed equivoche e di omissione delle regolazioni attuative o degli atti amministrativi. Le carenze sono abitualmente riconducibili alla mancanza di personale. La costante necessità di semplificazione potrebbe essere il riflesso di una insufficiente attenzione dedicata alla qualità della formulazione legislativa *ex ante*.

Consultazione pubblica e comunicazione

Nel corso del processo legislativo, il pubblico, le entità locali e le associazioni sono tutti consultati in varie fasi. Le forti tradizioni democratiche dell'Italia hanno custodito la partecipazione e il coinvolgimento locale nei processi di regolazione. Tuttavia, la partecipazione non è sempre obbligatoria, sistematica e disciplinata da specifiche regole. Per esempio, la Toscana ha previsto di organizzare una Conferenza delle Organizzazioni Sociali per consentire alle parti sociali di partecipare alle attività di pianificazione economica, sociale e territoriale, di dare il loro parere e di presentare proposte al Consiglio, ma tale forma di partecipazione non è stata stabilita formalmente. La Giunta regionale ha predisposto un disegno di legge sulla partecipazione dei cittadini alle attività regionali che dovrebbe essere presentato al Consiglio nel corso del 2007.

Nelle altre Regioni, come nel caso del Veneto, le consultazioni sono frequenti ma non obbligatorie. La Calabria applica il principio della "*legislazione partecipativa*", che fa riferimento a misure che prevedono l'istituzione di commissioni, di osservatori, di consultazioni e di comitati. L'obiettivo specifico di tali organi, la loro composizione e durata sono, talvolta, imprecisi ma il metodo, che è stato usato per il 10% della legislazione in vigore, rappresenta un progresso nel consolidamento del processo di consultazione. Il Consiglio regionale della Calabria ha istituito il Dipartimento delle Comunicazioni che in collaborazione con l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, l'Ufficio per le Relazioni con gli Utenti Istituzionali e il Call Centre, consente ai cittadini di accedere alle informazioni. Tuttavia, la molteplicità di tali iniziative non si sostituiscono a un processo obbligatorio di consultazione che diffonda informazioni trasparenti sulle osservazioni ricevute dai decisori. Esse non tengono neppure conto di coloro che sono capaci di partecipare alle consultazioni ma che non lo desiderano o che sono reticenti, difficoltà con le quali si confrontano, invece, tutti i Paesi che mirano a "un Governo aperto ed inclusivo".

L'uso dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e altri meccanismi

Nessuna delle Regioni esaminate ha posto in essere un processo completo di AIR, anche se gli impatti, in particolare quelli sul bilancio e sull'ambiente a livello locale, sono spesso analizzati. A livello formale, vi sono sforzi diretti a fornire una sorta di analisi ufficiale *ex ante* degli impatti della regolazione. La formazione e assistenza sull'AIR a tre delle Regioni esaminate è stata fornita dal FORMEZ mentre la Regione Toscana ha condotto, con altro supporto, numerose iniziative sperimentali che hanno consentito di elaborare un *Manuale di istruzioni per l'uso dell'AIR*, uno studio di fattibilità per introdurre l'AIR a livello regionale e una Decisione della Giunta in base alla quale le proposte legislative saranno accettate o escluse dall'AIR secondo criteri economici. La Toscana ha, dunque, compiuto notevoli progressi nell'accogliere il principio delle analisi *ex ante* quale mezzo volto a migliorare la performance economica della Regione e a creare condizioni più favorevoli alla creazione di nuovi posti di lavoro.

In Veneto tutti i disegni di legge sono generalmente accompagnati da un rapporto che ne descrive il contenuto e gli obiettivi e da un rapporto economico e finanziario sull'impatto di bilancio limitato alla pubblica amministrazione e che non tiene conto dei costi di coloro che dovranno soddisfare i requisiti della regolazione. Tale processo non prevede una valutazione degli altri strumenti.

Questa situazione, anche se consegue risultati inferiori a un sistema di Analisi di Impatto della Regolamentazione pienamente funzionante, rispecchia la situazione che prevale in diversi Paesi dell'OCSE. Anche se, in questa fase, la valutazione di strumenti alternativi sarebbe troppo ambiziosa, si potrebbe fare di più per approfondire le informazioni essenziali contenute nel rapporto di analisi. In particolare, si potrebbero analizzare in modo sistematico gli impatti della regolazione sulla Regione, sui cittadini e sulle imprese ed estendere la valutazione per analizzare tutte le regolazioni generali nonché le leggi che hanno significativi effetti economici. Ad esempio, tale analisi sarebbe necessaria per il settore commerciale e, più specificamente, per il commercio al dettaglio che sarà di seguito esaminato. In questo caso, gli impatti urbanistici sono stati esaminati molto accuratamente ma le conseguenze economiche della mancanza di concorrenza, in termini di prezzi più alti e quindi di livelli di vita inferiori per la popolazione, sembrano aver ricevuto meno attenzione.

In Campania la situazione non è molto diversa. Non esiste un requisito generale per le valutazioni *ex ante* o *ex post*, o per un esame sistematico di altre possibili scelte in materia regolamentare. I disegni di legge sono esaminati sulla base della loro fattibilità finanziaria e della loro conformità legislativa rispetto ai termini definiti nella costituzione nazionale. Le informazioni che potrebbero essere utili per le valutazioni *ex post* potrebbero essere richieste come un elemento di una clausola di valutazione prevista nel disegno di legge. Ma per essere efficace, questo requisito dovrebbe essere sostenuto dall'assegnazione di specifiche risorse.

La situazione della Calabria è assai simile. La Regione non prevede sistematicamente clausole di valutazione nelle norme di regolazione. Tuttavia, alcune leggi (il

4% della legislazione totale dal 1971) contengono tali requisiti di rendicontazione, evitando però di specificare come devono essere applicati.

Un fattore di complicazione presente in tutte e quattro le Regioni riguarda il fatto che diversi uffici potrebbero essere coinvolte contemporaneamente nella formulazione delle leggi e dei regolamenti nel momento in cui un'analisi dell'impatto potrebbe essere fattibile e auspicabile. Tali unità amministrative e le loro procedure, sia per il Consiglio che per la Giunta, potrebbero implicare funzioni di bilancio e legislative. Un miglior coordinamento o una chiara assegnazione delle responsabilità sarebbe necessaria per assicurare un adeguato processo di AIR. Il rapporto regionale sulla Calabria è particolarmente significativo da questo punto di vista. Il Consiglio regionale ha istituito un Comitato Speciale per la Qualità e la Fattibilità delle Leggi quale struttura di sostegno composta di cinque membri del Consiglio e di una unità tecnica con consulenti esterni. Tale Comitato ha pubblicato due rapporti sulla qualità della legislazione che esaminano i periodi 1971-2005 e il 2005 – di cui si è già detto nel capitolo dedicato alla Calabria – separatamente, ma all'attuazione delle loro raccomandazioni non si è ancora provveduto.

Meccanismi di ricorso e risoluzione delle controversie

I ricorsi che riguardano le regolazioni e le procedure delle misure amministrative sono condizionati alla legittimazione: solo le parti interessate possono presentare un ricorso davanti una corte amministrativa regionale. Tali Corti soffrono di una carenza di personale che provoca significativi ritardi. Le decisioni della Corte Costituzionale richiedono all'incirca un anno e mezzo, ma quelle dei Tribunali Amministrativi Regionali richiedono un iter di tre anni e mezzo. Alla fine del 2005, il carico di lavoro amministrativo in Veneto aveva un arretrato di circa 2000 ricorsi. Si evidenzia che molti dei ricorsi sono dovuti alla mancanza di chiarezza e di qualità delle regolazioni.

I meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie quali le commissioni di arbitrato e di conciliazione assumono una rilevanza crescente in tale contesto. Per esempio, la Camera di Commercio di Napoli ha creato un servizio on-line di conciliazione per la risoluzione informale delle controversie fra imprese e consumatori. Le Regioni hanno anche istituito il Difensore Civico Regionale, anche se in alcuni casi la persona non è ancora stata nominata. Si nota che l'Italia è uno dei pochi Paesi in cui non è stato istituito il ruolo di Difensore civico a livello nazionale.

Semplificazione delle procedure amministrative e uso delle ICT e delle tecniche di e-government

La semplificazione amministrativa è un importante strumento di regolazione per accrescere la competitività del Paese ed è stata oggetto di una significativa attenzione a livello nazionale da quando sono entrate in vigore le riforme Bassanini della

metà degli anni '90, che negli anni più recenti hanno consentito di semplificare considerevolmente le leggi. La semplificazione è stata al tempo stesso incoraggiata a livello regionale, in particolare riguardo alle responsabilità delle Regioni in settori quali il commercio al dettaglio, il turismo, l'agricoltura e l'industria.

La Toscana è stata una Regione leader nel campo della semplificazione dell'assetto legislativo. Le autorità regionali usano regolarmente le metodologie di semplificazione, quali le "leggi di abrogazione", le "leggi di riorganizzazione" e i "Testi Unici innovativi". Ciò ha assunto una particolare rilevanza quando le leggi e le regolazioni sono state consolidate in un settore per il quale sono previste misure di semplificazione della regolazione e delle procedure amministrative. I Testi Unici hanno offerto l'opportunità di avviare il processo di deregolazione e di applicare, ad esempio, la semplificazione amministrativa alle procedure di autorizzazione.

La semplificazione delle procedure e la riduzione degli adempimenti burocratici è una priorità di primo piano nella programmazione regionale. In Toscana, la Regione ha adottato numerose leggi nel campo della semplificazione amministrativa ed ha istituito un ufficio regionale responsabile della pianificazione e della gestione delle iniziative organizzative nel campo della semplificazione. Nel 2004, con un provvedimento della Giunta regionale della Campania, è stato istituito un gruppo di lavoro sulla qualità della regolazione. I risultati di tale esperienza sono stati interessanti per creare un sistema di riorganizzazione legislativa che ha soppresso le misure legislative e regolamentari implicitamente revocate o che non sono più efficaci e che ha semplificato e snellito le procedure amministrative. La Calabria ha adottato una legge sul procedimento amministrativo che non si applica alle procedure previste per l'attuazione delle regolazioni generali o delle procedure fiscali. Tuttavia, tale legge consente la semplificazione delle procedure per ridurre il numero dei passaggi amministrativi e di amministrazioni coinvolte, i tempi dell'iter e le procedure più onerose per il Governo e i cittadini. Tuttavia, le misure attuative non sono ancora state adottate. In Calabria, l'aggiornamento e la revisione delle regolazioni sono ostacolati dall'assenza di un sistema annuale di monitoraggio della produzione legislativa in grado di fornire dati quantitativi e qualitativi. Il Veneto, contrariamente alle altre Regioni, non ha elaborato leggi di semplificazione. In questa Regione, diversi strumenti di semplificazione sono ripartiti tra diversi uffici. L'assenza di un ufficio centrale per gestire la semplificazione riduce l'incentivo a considerarla come una priorità.

Le politiche di semplificazione amministrativa si appoggiano spesso agli strumenti ICT e all'*e-government*, che facilitano l'individuazione di leggi e regolamenti nonché l'introduzione e l'applicazione delle procedure di semplificazione. Nel 2004, la Toscana ha approvato una legge volta a promuovere l'*e-government*, la società dell'informazione e la conoscenza del sistema regionale. La Regione ha avviato una iniziativa per promuovere l'istituzione e l'attuazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive. In Campania, un Comitato Tecnico ha predisposto un piano strategico per la società dell'informazione che comprende le attività amministrative e l'*e-business*. Il livello di informatizzazione, tuttavia, limita le possibilità di uso delle

ICT e al tempo stesso l'impatto degli Sportelli Unici. Il Consiglio regionale della Calabria ha il proprio sito internet che l'Unità informatica sta migliorando mediante una complessa gestione integrata dei flussi di documenti prodotti da tutte le strutture consiliari. Secondo i termini definiti dallo stesso Consiglio, l'accesso all'informazione è una priorità ed è fondamentale per un buon processo di consultazione.

Insegnamenti da trarre dall'approccio settoriale

Un approccio settoriale può essere utile per chiarire le implicazioni economiche dei processi di regolazione. Questa sezione tratterà degli attuali strumenti di regolazione e delle istituzioni del commercio al dettaglio in Calabria e in Veneto e dei trasporti in Campania.

L'opportunità di svolgere studi settoriali è motivata dalla preoccupazione di realizzare benefici sociali netti, tenendo conto del fatto che abitualmente il cambiamento conduce a costi nel breve termine ma anche a guadagni nel medio termine. I costi sono spesso considerati in termini di perdite di posti di lavoro o di innalzamento delle tariffe. I tre studi regionali si concentrano tutti essenzialmente sulle zone urbane e sui servizi. Si ritiene che una maggiore concorrenza possa offrire una scelta più ampia e diminuire i prezzi al consumo (commercio al dettaglio), aumentando al tempo stesso le opportunità di lavoro e che, nella fattispecie dei trasporti, essa possa migliorare i servizi e potenziare le infrastrutture. Ma gli strumenti legislativi usati a livello regionale non sono sempre capaci di garantire tali benefici.

Si riscontra un implicito conflitto fra approcci settoriali e approcci territoriali rispetto agli obiettivi di politica pubblica, che possono essere sfruttati per escludere i nuovi operatori economici. Si riscontrano anche conflitti fra diversi approcci legislativi che si sovrappongono a livello nazionale. Ad esempio, il conflitto fra l'obiettivo di salvaguardare gli aspetti sociali e urbanistici e la promozione della concorrenza. Le Regioni, talvolta, si confrontano con talune ambiguità insite nel processo decisionale che non sono state del tutto risolte a livello nazionale. L'assenza di specifiche autorità per la concorrenza a livello regionale implica che la funzione nazionale dell'Autorità Garante della Concorrenza non è esercitata e che la bilancia potrebbe pendere a favore di obiettivi regionali diversi rispetto a quelli previsti a livello nazionale²³².

Si tratta, per esempio, del caso del settore del commercio al dettaglio, per il quale l'attuazione a livello regionale è stata carente quando gli obiettivi nazionali sono attuati mediante l'intervento locale. A livello locale, la gestione di questo settore è avvenuta nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica, le cui procedure amministrative possono essere lente e le cui regole possono essere complesse (basate su criteri di utilizzo delle aree che variano secondo la dimensione dell'unità commerciale e della popolazione, la distanza fra una unità e un'altra, ecc.). È il caso, per

²³² Autorità Garante della Concorrenza.

esempio, del Veneto, dove le leggi applicate a livello regionale hanno rallentato la creazione e lo sviluppo di infrastrutture su grande scala che si stavano sviluppando rapidamente in questa regione d'Italia, allo scopo di salvaguardare il carattere urbano delle città della regione. Inoltre, sembra che il forte coinvolgimento degli attori locali, fra cui i rappresentanti dei piccoli commercianti e degli artigiani, abbia inciso notevolmente sul processo decisionale a livello locale. Effetti analoghi sono stati riscontrati in Calabria. I Comuni possono sospendere o bloccare l'apertura di negozi di vicinato per un periodo massimo di due anni nelle zone urbane in difficoltà. Tuttavia, in tale Regione, un sistema di regolazione frammentato associato all'assenza di un Testo Unico, ha preservato alcune opportunità di sviluppo e di espansione per il suddetto settore, grazie ad alcune misure adottate dalle leggi finanziarie. Oggi e a suo merito, la Calabria sta esaminando l'attuazione di un Testo Unico volto a governare tutte le attività produttive.

Meccanismi analoghi esistono per il settore dei trasporti, dove hanno limitato l'impatto delle misure destinate ad aprire il mercato a nuovi fornitori. Ciò è riconducibile a diversi fattori. In primo luogo, i conflitti d'interesse impliciti che possono intervenire a livello locale, dove i Comuni detengono una partecipazione azionaria nelle società locali di trasporti che sono anche considerate fonti di posti di lavoro. Tale situazione può rappresentare un pesante tributo, in termini di servizi di trasporto o di sussidi, che sarà a carico dei contribuenti. Si riscontra anche una carenza nella capacità di gestione del sistema dei trasporti, in particolare per promuovere efficienti procedure di appalti pubblici che migliorerebbero l'efficienza a fronte di società di trasporti molto grandi. Le tariffe fissate in Campania fanno sì che le società incontrino difficoltà nel definire una adeguata struttura tariffaria che potrebbe promuovere l'efficienza e i miglioramenti dei servizi. I deficit si accumulano su base annua e richiedono l'intervento finanziario del Governo.

Un altro aspetto riguarda i conflitti irrisolti tra le gare d'appalto a livello locale e i requisiti giuridici a livello nazionale che ostacolano la competitività. Per esempio, le clausole sociali che impongono alla ditta subentrante di assumere tutti i lavoratori di una ditta uscente sono consentite ma non imposte dalla legislazione nazionale e comunitaria. Questi sono alcuni degli esempi che illustrano la necessità di una riforma regolamentare e di un approccio più integrato in un settore fondamentale per lo sviluppo economico regionale.

Gli esempi sopra menzionati mettono in risalto la necessità di nuovi sistemi operativi di regolazione, allo scopo di esaminare l'impatto sociale ed economico della legislazione settoriale e di ampliare il consenso a favore di una riforma, che tenga conto dell'interesse dei cittadini quali contribuenti e consumatori. In tal senso, l'Accordo concluso in occasione della Conferenza Unificata svoltasi il 29 marzo 2007 fra Stato, Regioni e Autorità locali, è degno di nota. L'Accordo verte sull'estesa attuazione di strumenti di regolazione quali la qualità della produzione normativa, l'AIR, la consultazione pubblica, la valutazione dei costi e degli oneri amministrativi e la riduzione del numero di leggi volta a migliorare la qualità della regolazione a

tutti i livelli di governo. Sono in corso ulteriori iniziative sia per facilitare l'allineamento degli obiettivi delle politiche a livello regionale con gli obiettivi nazionali che per rafforzare la concorrenza a livello locale.

In genere, il ritmo della riforma legislativa dimostra di essere più lento rispetto al ritmo del cambiamento dell'attività economica e dello sviluppo regionale. Di conseguenza, se ci si riferisce all'esempio dei trasporti in Campania, diversi problemi collegati alla pianificazione degli investimenti e dei servizi – reti integrate dei trasporti, procedure di appalto pubblico, creazione di agenzie indipendenti, ecc.- sono trattati in modo frammentato. Tale aspetto è molto importante poiché i trasporti concernono una popolazione di quasi 6 milioni di abitanti, paragonabile a quella della Svizzera, della Finlandia, dell'Irlanda e della Danimarca.

Conclusioni e opzioni di politica da considerare

Esame generale

La governance multilivello della regolazione assume un'importanza sempre maggiore in Italia come altrove. Il trasferimento verso il livello regionale, spesso accompagnato da una maggiore integrazione dello Stato nazionale nel contesto europeo, associato a forti tradizioni democratiche locali, illustra l'importanza di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, del coordinamento e del partenariato a livello locale per ottenere migliori risultati nel campo della regolazione.

L'analisi realizzata ha esaminato i problemi della governance multilivello della regolazione in Italia e un ampio numero di aspetti tra cui la ripartizione delle competenze fra diversi livelli di governo, la politica e la gestione della regolazione, e anche la gestione dei meccanismi di coordinamento. Complessivamente, l'analisi presenta un panorama variegato con alcune zone grigie che rivelano le sfide di un programma incompiuto. L'ambito UE stabilisce in ogni caso un assetto per le politiche nazionali e locali valido anche per l'Italia. Tuttavia, di giorno in giorno il processo di attuazione nelle Regioni si confronta con la necessità di inventare nuovi metodi di lavoro e di esercitare ampie responsabilità di regolazione con risorse relativamente limitate. Ciò potrebbe anche riflettere un processo di conoscenza, nel quale sia le Regioni che lo Stato iniziano ad apprendere come usare nel modo migliore il nuovo assetto istituzionale e legislativo.

Un primo aspetto indica che il Governo centrale deve prendere iniziative mediante accordi e partenariati. In un ambito di devoluzione, l'esigenza di "imporre e controllare" attraverso la regolazione è diminuita, mentre in realtà è cresciuta la necessità di una regolazione più flessibile basata sui risultati e volta a una maggiore autonomia di gestione. L'andamento è simile a quello osservato in alcuni degli Stati vicini, come la Francia, dove il decentramento è stato accompagnato da contratti tra Stato e Regione per attuare politiche pubbliche a livello nazionale.

Un secondo aspetto indica la necessità di fornire regolazioni chiare, accessibili al

pubblico e trasparenti. Le Regioni italiane si confrontano con la necessità di legiferare in un numero accresciuto di settori e di fornire servizi pubblici in modo più efficiente, con una crescente consapevolezza della necessità di migliorare la qualità della legislazione e di accogliere i principi di qualità della regolazione nel processo decisionale. Complessivamente, si è riscontrato un notevole interesse per la qualità giuridica del testo dei disegni di legge e delle regolazioni prima della loro promulgazione, specie quando le Regioni sono direttamente responsabili di stimolare lo sviluppo economico nei settori economici chiave e di migliorare il benessere dei consumatori. Talvolta, tende a prevalere un approccio legalistico che conduce a una insufficiente attenzione per i più ampi obiettivi economici e sociali. Questi fattori potrebbero indicare la necessità di incoraggiare l'accesso al mercato, l'innovazione e la concorrenza come elementi delle proposte di legge. Il fatto di promuovere una tale riforma esige, al tempo stesso, di assegnare specifiche responsabilità e specifici poteri alle istituzioni in grado di monitorare, sorvegliare e promuovere i progressi compiuti in tutta la pubblica amministrazione regionale.

La consultazione non è obbligatoria né sistematica nella maggior parte delle Regioni benché sia praticata di frequente. Dato che le Regioni sono più vicine ai cittadini, la trasparenza tramite la consultazione del pubblico dovrebbe essere rafforzata. La consultazione pubblica offre ai cittadini e alle imprese l'opportunità di contribuire attivamente alle decisioni regolamentari. Pertanto, un programma di consultazione ideato e attuato in modo appropriato potrebbe contribuire a regolazioni di migliore qualità, all'individuazione di opzioni più efficaci, a costi inferiori per le imprese e le amministrazioni, a una migliore osservanza delle regole e a più rapide risposte regolamentari alle condizioni che mutano. In modo altrettanto importante, la consultazione può migliorare l'attendibilità e la legittimità dell'azione governativa, conquistare il sostegno dei gruppi coinvolti nel processo decisionale e aumentare il grado di accettazione dei gruppi che ne subiscono l'impatto. Il rafforzamento della partecipazione dei cittadini che esprimono il loro parere sulle proposte di legge, come già riscontrato in Calabria con la creazione del sito *web* del Consiglio, potrebbe accrescere la trasparenza del processo di regolazione e fornire un notevole contributo al tentativo di comprendere gli effetti della regolazione su specifici gruppi. Sarebbe importante indicare l'opinione di coloro che sono consultati in tale processo.

Iniziative volte a introdurre l'AIR a livello regionale sono già in corso, ma non sembrano ancora pienamente operative e si riscontrano significativi divari nel processo di attuazione. L'analisi di impatto è una delle pietre miliari necessarie per instaurare un processo decisionale basato su dati di fatto nel campo della regolazione. Alla stessa stregua di numerosi Paesi dell'OCSE che hanno iniziato ad introdurre programmi di analisi di impatto solo negli anni più recenti, le Regioni hanno avviato il programma AIR relativamente tardi. Le lezioni tratte dall'esperienza mostrano l'importanza di avviare il processo AIR, quindi di programmare varie tappe di attuazione, di investire nella formazione, di applicare l'AIR in modo efficace e in

una fase del processo decisionale e di diffondere largamente i risultati e i benefici dell' AIR nell'ambito governativo e presso il pubblico in senso lato.

La revisione giudiziaria è essenziale per la trasparenza e la responsabilità. Essa svolge un ruolo importante in Italia, se si considerano talune delle carenze dell'assetto regolamentare. Di conseguenza, essa è diventata uno strumento importante per il controllo della qualità della regolazione. L'Avvocato regionale svolge un ruolo significativo di consulenza presso i governi regionali per minimizzare le future controversie giuridiche. Tuttavia, nell'insieme delle Regioni esaminate, il numero di controversie amministrative e di conflitti costituzionali sulle leggi regionali è ancora significativo. Le procedure tendono a essere onerose e lunghe. Ciò potrebbe indicare un fatto che è stato trascurato finora: la qualità della legislazione associata al facile accesso al sistema giudiziario. Ulteriori azioni sono necessarie per integrare una analisi della legislativa *ex ante* più esaustiva, quale il test sulla costituzionalità delle leggi regionali prima della loro attuazione e quello sulla fattibilità dell'osservanza delle regolazioni proposte.

In Italia, il ridimensionamento degli adempimenti burocratici figura saldamente nel programma governativo come nella maggior parte dei Paesi OCSE. Alcune iniziative volte alla semplificazione amministrativa a livello nazionale hanno trovato uneco favorevole a livello regionale, ma rimane ancora molto da fare. In particolare, le Regioni si confrontano con la necessità di semplificare le procedure, le licenze e le autorizzazioni, di ridurre le barriere all'imprenditorialità. L'uso di strumenti di *e-government* potrebbe essere ancora rafforzato e coordinato con le principali iniziative di ammodernamento della pubblica amministrazione. Un aspetto essenziale in termini di semplificazione a livello regionale è la codificazione e la semplificazione delle leggi regionali dopo 30 anni di devoluzione al livello regionale (la Calabria ha preso alcune iniziative in questo campo). Si tratta di una questione particolarmente importante poiché la sovrapposizione di elementi più antichi e più recenti di norme collegate, quali le leggi sull'urbanistica e sul commercio al dettaglio, potrebbero suscitare preoccupazioni riguardo alla certezza giuridica.

Per concludere, l'Italia è un caso unico nei Paesi dell'OCSE in termini di poteri devoluti in misura crescente a livello locale. 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.

Opzioni da considerare

Questa sezione individua le azioni che, in base a un consenso internazionale sulle buone pratiche di regolazione e a concrete esperienze dei Paesi dell'area OCSE, avranno probabilmente un impatto positivo per migliorare la regolazione in Italia.

Esse sono state convalidate da una precedente analisi condotta dal Segretariato dell'OCSE sulla qualità della regolazione multilivello, basata sulle *Linee guida dell'OCSE per la Qualità e la Performance Regolamentare del 2005*. Le Linee guida invitano i Paesi a “incoraggiare una migliore regolazione a tutti i livelli di governo, a migliorare il coordinamento e a evitare la sovrapposizione delle responsabilità fra autorità di regolazione e livelli di governo”. Le raccomandazioni che seguono sono fondate su principi che riguardano tre ampie aree dell'intervento pubblico: il rafforzamento delle capacità del sistema di regolazione, il potenziamento del coordinamento e della cooperazione fra livelli di governo e il miglioramento dell'uso degli strumenti di regolazione.

1. Migliorare la definizione dei ruoli e delle responsabilità per la politica della regolazione

L'organizzazione istituzionale è spesso stabilita dalla Costituzione. Tale equilibrio non è facile da modificare poiché è il riflesso del patrimonio politico, storico e geografico di un Paese. Con il decentramento dei poteri, sono intervenute sostanziali modifiche in molti Paesi nel corso degli ultimi due decenni. Il potenziale costo politico e la complessità del processo di emendamento della Costituzione hanno tuttavia incoraggiato la ricerca di altre vie per individuare e per coinvolgere gli adeguati livelli di amministrazione.

L'accresciuta complessità del processo di regolazione non è solo ascrivibile al numero crescente di attori, ma anche alla crescente diversità dei loro ruoli. Di conseguenza, la diretta supervisione va estinguendosi a favore di una crescente separazione fra la responsabilità decisionale e quella attuativa. In tale contesto, assume particolare importanza il fatto che ciascun livello deve essere consapevole dei perimetri che definiscono il suo settore d'intervento e le sue responsabilità. Il modo in cui la devoluzione e l'esercizio dei poteri sono organizzati dipenderà da ciascun governo, ma è importante garantire la chiarezza e l'attendibilità dell'organizzazione di tali poteri nel lungo termine. Si tratta di un esercizio arduo poiché più il processo sarà complesso, più sarà difficile individuare i vantaggi politici della riforma della regolazione.

A prescindere dal loro assetto istituzionale, gli Stati devono far fronte a una crescente interdipendenza e a processi decisionali complicati a causa dei molteplici attori coinvolti e delle numerose aree di intervento pubblico che devono essere considerate (ambiente, salute, ecc.). Tale nuova realtà ha un impatto diretto sull'insieme del processo di predisposizione della regolazione e sono necessarie nuove strategie, più innovative, più cooperative e più persuasive. Al fine di limitare potenziali conseguenze negative che potrebbero derivare dalla condivisione delle responsabilità di regolazione tra diversi livelli (regole contraddittorie, eccesso di regolazione o lacune nella regolazione), la qualità della regolazione deve essere ottimizzata a tutti i livelli e occorre tenere conto delle possibili interazioni.

In Italia, dal 2001 gli emendamenti costituzionali al Titolo V hanno conferito poteri più ampi alle Regioni, specie in materia di competenze legislative e normative. Da un lato, il processo non è stato sempre accompagnato dall'istituzione di un assetto ben definito per l'attuazione di tali competenze e, quindi, occorre fare di più per chiarificare la ripartizione dei ruoli e delle competenze fra Stato e Regioni, specie nelle aree di potestà concorrente; dall'altro, ogni Regione fa fronte a specificità che sono ripeschiate dagli Statuti (o dalla loro inesistenza) che possono o meno contribuire a definire chiaramente i ruoli degli organi esecutivi e legislativi. Per esempio, in Toscana, il nuovo Statuto promulgato nel 2005, conferisce chiaramente il potere legislativo al Consiglio e definisce i rispettivi poteri della Giunta e del Consiglio. In Calabria molte leggi sono state adottate dall'organo esecutivo conformemente a una delega di poteri legislativi. In questa Regione sono usate diverse procedure volte alla qualità della regolazione a seconda che esse siano attuate dal Consiglio o dalla Giunta. In Campania e in Calabria è, dunque, opportuno rendere più chiari gli Statuti e snellire le procedure.

Il Governo centrale in Italia potrebbe svolgere un ruolo guida per promuovere la riforma della regolazione e definire più chiaramente l'ambito nel quale le Regioni esercitano competenze sempre più ampie. Emerge al tempo stesso la necessità di una piena consapevolezza a livello locale dell'importanza della politica di regolazione e di una migliore definizione dei rispettivi ruoli dei vari attori. Il Governo dovrebbe incoraggiare lo scambio di informazioni e i programmi di formazione per accrescere la conoscenza dei vantaggi dell'integrazione della politica di regolazione e del miglioramento della qualità della legislazione a livello regionale. Ciò potrebbe aiutare le Regioni a comprendere meglio l'importanza della chiarificazione dei ruoli e delle responsabilità distribuiti fra istituzioni e attori per la qualità della regolazione.

2. Rafforzare le capacità sulla qualità della regolazione in un ambito di governance multilivello

In un ambito di governance multilivello, la necessità di creare e di sostenere le capacità a tutti i livelli di governo per la qualità della regolazione è un aspetto particolarmente importante. Lo Stato dispone di numerosi strumenti che dovrebbero essere usati per rafforzare le capacità umane e tecniche necessarie per accogliere i principi di una regolazione di alta qualità. Tra questi strumenti è fondamentale la formazione per rafforzare il livello delle competenze tecniche a livello locale. Alcuni Paesi OCSE hanno avviato vasti programmi che riguardano il Governo centrale e gli altri livelli di governo al fine di instaurare reti di collaborazione fra i diversi attori e incoraggiare una nuova visione della gestione della regolazione in un contesto multilivello.

I Governi e i Consigli regionali in Italia hanno incontrato difficoltà per ottenere le risorse umane e tecniche necessarie sia per attuare i principi e gli strumenti volti a una regolazione di alta qualità che per sviluppare politiche regionali volte alla quali-

tà della regolazione. In alcune Regioni, come ad esempio in Campania, sembra ci sia una carenza di personale stabilmente preposto alla cura di tali questioni. Sono necessarie risorse per avvalersi di un personale maggiormente qualificato a trattare le questioni di regolazione, quali la codificazione e i processi di semplificazione e l'attuazione dell'analisi di impatto economico delle proposte di regolazione. Gli sforzi espletati dal FORMEZ e dal Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di formazione-assistenza del personale regionale sulle questioni di qualità della regolazione dovrebbero essere incoraggiati e sostenuti.

3. Rafforzare i meccanismi di coordinamento esistenti fra Stato e Regioni

Il Governo centrale non ha mezzi sufficienti per gestire da solo il trasferimento dei poteri di regolazione. L'adozione di un quadro strategico per rafforzare i meccanismi di coordinamento consente una definizione più dinamica dei poteri poiché i governi locali sono costituzionalmente responsabili se la legge o la costituzione non assegna espressamente un determinato potere allo Stato. Tale principio di sussidiarietà riflette una reale preoccupazione di chiarezza, ma non riesce sempre a evitare la sovrapposizione e i meccanismi di coordinamento sono perciò necessari.

Il Governo deve anche tenere conto della prospettiva regionale. Di conseguenza, una più chiara assegnazione delle responsabilità e un miglior coordinamento tra i diversi livelli di Governo sono aspetti strategici per l'attrattività delle Regioni. Con il rapido aumento dei centri decisionali e la concorrenza per la condivisione dei poteri, il coordinamento tra i diversi livelli di autorità è una questione chiave.

In Italia, la devoluzione dei poteri alle Regioni ha una lunga tradizione, ma occorre ancora rafforzare meccanismi di coordinamento duraturi ed efficienti. Gli emendamenti alla Costituzione hanno previsto un nuovo assetto giuridico per il federalismo, ma in materia di qualità della regolazione i meccanismi esistenti di coordinamento non riflettono sempre la nuova relazione fra Stato e Regioni. La politica di regolazione, ad esempio, non è ancora un tema di primo piano nei dibattiti che si svolgono nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni anche se è oggetto di una accresciuta attenzione nel quadro della Conferenza Unificata.

La via è aperta per una riflessione innovativa destinata a promuovere nuove strategie di regolazione e a incidere sui comportamenti tramite accordi o transazioni destinati a garantire la qualità della regolazione negli ambienti regionali e istituzionali che non sono sempre coerenti. L'Italia dovrebbe anche tener conto delle soluzioni "collaborative" adottate da altri Paesi dell'OCSE per associare i governi locali a tutto il processo di definizione e di attuazione della regolazione. Quando si tratta di attuare la regolazione nazionale, le Regioni dovrebbero partecipare all'insieme del processo o a una delle fasi del processo (ad esempio, la formulazione degli obiettivi) e dovrebbero essere responsabili di tutti o di una parte dei risultati. Inizialmente, questo approccio implica un negoziato e potrebbe sembrare inefficiente, ma nel tempo favorirà un migliore adeguamento. In Australia, l'impulso per l'armonizza-

zione e il coordinamento è stato essenzialmente suscitato dai governi locali (ossia gli Stati e i territori), attraverso il Consiglio dei Governi Australiani, forum intergovernativo nazionale, composto dai Primi Ministri, dai *Premiers* e dai *Territory Chief Ministers* e dal Presidente dell'Associazione del Governo locale australiano. Tale organo avvia, attua e controlla l'attuazione delle riforme delle politiche pubbliche che hanno una portata nazionale e che richiedono una azione di cooperazione dei Governi australiani, quali la politica per la concorrenza e la riforma della regolazione. Le Regioni potrebbero essere, allo stesso modo, associate a monte nella definizione della posizione adottata dall'Italia riguardo alle Direttive europee che svolgono un ruolo molto importante a livello locale. Analogamente, le Regioni potrebbero consultare lo Stato nazionale, o alcuni dei suoi organi quando attuano le politiche nazionali o le politiche che hanno un impatto economico più ampio. Ciò potrebbe, ad esempio, implicare la consultazione delle autorità nazionali della concorrenza quando vengono attuati nuovi sistemi di regolazione con significative implicazioni a livello regionale.

Il coordinamento orizzontale fra Regioni dovrebbe altresì essere rafforzato. Iniziative volte a monitorare lo stato della legislazione annuale o azioni collettive per predisporre linee guida per la formulazione legislativa sono auspicate e dovrebbero essere sostenute dal governo centrale. In questa direzione, l'Osservatorio legislativo interregionale è uno strumento molto utile e come tale deve essere preservato e rafforzato. Le Regioni potrebbero anche considerare la possibilità di considerare la politica di regolazione come uno dei principali argomenti di dibattito e di lavoro nelle loro relazioni con il Governo centrale nell'ambito di diverse conferenze Stato-Regioni.

4. Migliorare la coerenza della politica che facilita il conseguimento degli obiettivi di politica economica

La necessità di attuare una politica coerente è riconosciuta dalle *Linee guida dell'OCSE per la Qualità e la Performance della Regolazione del 2005* che invita i Paesi a “incoraggiare la coerenza dei principali obiettivi politici ” e di “formulare regolazioni in tutti i settori per stimolare la concorrenza e l'efficienza”. In Italia, la responsabilità della coerenza delle politiche pubbliche per il complessivo assetto di regolazione spetta allo Stato centrale, ma in materia di attuazione delle politiche sono state assegnate significative responsabilità alle Regioni. Il presente Rapporto ha messo in risalto alcuni dei problemi che potrebbero sorgere in settori quali il commercio al dettaglio e i trasporti.

Una delle difficoltà dell'attuazione di una politica a livello settoriale è quella di allineare le decisioni di politica pubblica a livello regionale ai più vasti obiettivi della politica nazionale. I responsabili della politica regionale si confrontano con obiettivi definiti dalla legislazione nazionale che prevalgono su quelli regionali: da un lato, le questioni sociali e urbanistiche e dall'altro la necessità di promuovere lo sviluppo

economico. Al fine di promuovere la coerenza delle politiche a livello regionale, si potrebbe migliorare la qualità della regolazione e la coerenza della politica di regolazione in una prospettiva multilivello se alcuni *trade off* potessero previamente essere risolti a livello nazionale. Per esempio, lo Statuto della clausola sociale potrebbe essere chiarito con soluzioni nazionali prima di invitare le autorità regionali a promuovere la concorrenza nell'assegnare concessioni alle società concorrenti. La riallocazione del personale e il compenso potrebbero essere più facili da gestire a livello nazionale rispetto al livello regionale.

Un altro aspetto è assicurare che gli obiettivi di politica economica siano pienamente presi in considerazione quando le regolazioni sono formulate a livello regionale. Se si considerano il rigido approccio giuridico e le limitate risorse destinate dalle Regioni alla misurazione degli impatti e i processi di consultazione frammentati, si corre il rischio che gli obiettivi più ampi di politica pubblica e la necessità di promuovere l'efficienza economica nel processo decisionale siano considerati priorità basse. Per esempio, le misure di regolazione attuate di recente in Veneto hanno avuto un effetto opposto rispetto all'obiettivo originale dei Decreti Bersani volti a liberalizzare il settore del commercio al dettaglio ed hanno teso a bloccare lo sviluppo di unità commerciali al dettaglio di più grande dimensione e a limitare la concorrenza, ledendo quindi i consumatori. Analogamente in Campania, l'applicazione delle procedure delle offerte in gara è stata attuata lentamente e non ha ancora contribuito a migliorare l'efficienza della rete dei trasporti regionali che sembrano bassi per gli standard internazionali. Occorre anche dedicare una particolare attenzione alla concorrenza, dato che il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza nazionale non è ascoltato nella fase di elaborazione delle regolazioni a livello regionale.

Sarebbe anche opportuno offrire un ulteriore sostegno alle Regioni, ad esempio per elaborare procedure standard di appalti pubblici e per evidenziare i costi di alcuni attuali assetti regolamentari. Un'alternativa potrebbe essere di dare più peso al ruolo delle Corti dei Conti regionali per consentire loro di realizzare più ampie valutazioni economiche dei benefici e dei costi degli assetti regolamentari che prevalgono a livello regionale, al di là del controllo circoscritto all'uso dei fondi pubblici. Un chiaro quadro della situazione pubblicato tramite Rapporti ufficiali potrebbe altresì essere utile per documentare i futuri dibattiti sulle politiche e migliorare la qualità della regolazione a livello regionale.

5. Incoraggiare l'uso della Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) in un contesto multilivello

La maggior parte dei Governi possono ridurre sostanzialmente i costi della regolazione e aumentarne i benefici con decisioni di regolazione più sagge. Dati analitici convalidano la conclusione che spesso i Governi non formulano buone regolazioni, in presenza di un quadro insufficiente di valutazione delle conseguenze delle loro decisioni e di un'assenza o una carenza di analisi delle altre alternative alla regola-

zione, diverse dalle tradizionali formulazioni di legislazione e di regolazione. In Italia, l'AIR che è uno degli strumenti più importanti di regolazione che potrebbe aiutare i governi regionali a legiferare meglio, non è né usato in modo sistematico né recepito nel processo decisionale.

L'esperienza OCSE mostra che l'AIR è uno strumento che fornisce ai decisori apprezzabili dati empirici e un assetto di insieme nel quale essi possono valutare le proprie opzioni e le conseguenze che le loro decisioni potrebbero avere. Per sfruttare pienamente il potenziale dell'AIR, essa dovrebbe essere attuata nel processo decisionale il prima possibile. Gli sforzi di sperimentazione volti ad introdurre l'AIR a livello regionale dovrebbero essere sostenuti dallo Stato, incoraggiando la formazione dei funzionari e aiutando le Regioni con risorse tecniche dedicate alla sua realizzazione.

Un chiaro ruolo guida – a sostegno dell'innovazione e dell'apprendimento in materia di politiche pubbliche – deve essere assunto dalle autorità per far progredire considerevolmente l'AIR nel sistema della politica di regolazione. L'Italia dovrebbe considerare la possibilità di diffondere l'uso dell'AIR a livello regionale, dato che i settori economici chiave sono regolati dalla legislazione regionale. Pertanto, potrebbero essere previsti programmi di formazione che consentirebbero una conoscenza più approfondita dello strumento.

I risultati del presente esame mostrano chiaramente che la Toscana ha assunto un ruolo leader nell'attuazione dell'AIR, che dovrebbe essere incoraggiato, sostenuto e anche usato come un esempio positivo per le altre Regioni. Per Regioni come il Veneto e la Campania che effettuano valutazioni di alcuni impatti, ma praticamente solo in riferimento al bilancio regionale, è necessario usare in modo più esteso e sistematico l'analisi dell'impatto, in particolare l'analisi di impatto sulla concorrenza e sui prezzi dei servizi a livello regionale. La Calabria potrebbe anche usare tale processo per rinnovare la sua legislazione sul commercio al dettaglio, la cui revisione è attualmente in corso.

L'accordo concluso di recente nell'ambito della Conferenza Unificata fra Stato, Regioni e Province in materia di semplificazione e di qualità della regolazione prevede di potenziare la formazione dei funzionari preposti all'uso dell'AIR, all'analisi costi-benefici, alle clausole di valutazione, alle tecniche di consultazione, ecc. L'attività dovrebbe essere incoraggiata e sostenuta a diversi livelli di Governo per fare buon uso del capitale politico derivante da un tale accordo.

6. Proseguire e intensificare gli sforzi di semplificazione amministrativa

Nei Paesi dell'area OCSE la consapevolezza dell'importanza di promuovere la semplificazione amministrativa e la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo cresce di giorno in giorno. Ciò è particolarmente importante laddove i livelli inferiori di governo sono responsabili del rilascio di licenze e di autorizzazioni, imponendo oneri alle imprese e ai cittadini, e della creazione di migliori condizioni per l'attività economica e l'avvio di nuove attività imprenditoriali.

L'Italia è caratterizzata da una inflazione del corpus normativo che, come conseguenza, aumenta le procedure amministrative. All'interno dell'amministrazione nazionale, sono state individuate più di 5.400 procedure. In alcuni casi esse risalgono agli anni '60 e non sono state né aggiornate né riesaminate da allora. Tale situazione incide notevolmente sull'attività economica e sull'attività imprenditoriale, poiché è gravoso soddisfare i requisiti di conformità con le misure legislative e di regolazione e i controlli amministrativi.

Le Regioni si confrontano parimenti con il problema degli strumenti giuridici che si accavallano, non sempre in modo coerente. Occorre incoraggiare gli sforzi di codificazione, simili a quelli espletati dal Consiglio regionale della Calabria, e l'uso dei Testi Unici a tutti i livelli di governo, al fine di ottenere un migliore e più trasparente assetto giuridico. La Toscana ha compiuto buoni progressi con il recepimento delle leggi di abrogazione e di riorganizzazione per migliorare la qualità della regolazione. L'adozione delle leggi regionali di semplificazione, come nel caso della Campania, potrebbe aiutare a rafforzare la certezza delle iniziative realizzate. La legislazione dovrebbe anche includere l'uso delle clausole di revisione, quale requisito per la valutazione *ex post* dopo un determinato periodo di tempo.

Le Regioni sono consapevoli dell'importanza di ridimensionare gli adempimenti burocratici, ma rimane ancora molto da fare. La legislazione regionale sulla semplificazione non è pienamente attuata nella maggior parte dei casi, ad esempio dalla Calabria che tende ad essere in ritardo in questo campo. Il nuovo Piano d'Azione per la semplificazione amministrativa, presentato nel 2007 dal Governo italiano, contiene considerevoli emendamenti all'attuale legislazione nazionale sulla semplificazione. Il Piano potrebbe servire da modello per le Regioni che tentano di introdurre e di attuare le misure e le leggi di semplificazione nell'ambito della propria giurisdizione. Gli sforzi per analizzare lo stato delle misure di semplificazione amministrativa compiuti da istituzioni quali il FORMEZ e l'OLI potrebbero essere usati come strumento di analisi comparativa per le successive iniziative di semplificazione delle leggi a livello regionale e per eliminare le procedure superate.

Infine, gli sforzi di semplificazione dovrebbero essere potenziati dall'uso degli strumenti di *e-government*. Gli strumenti di semplificazione dovrebbero servire a rendere l'informazione sui requisiti delle diverse regolamentazioni facilmente disponibile con un buon rapporto costi-benefici per i gruppi di destinatari interessati. Questi strumenti dovrebbero attivare e facilitare gli scambi di informazioni fra autorità, imprese e cittadini e dovrebbero contribuire a una raccolta comune e a una condivisione delle informazioni richieste dalle regolazioni tra diversi organi di governo. I meccanismi ICT comportano un mix di divulgazione delle informazioni e di aspetti collegati alla partecipazione. La Toscana e il Veneto sono stati capaci di usare meglio i meccanismi di *e-government* ai fini della semplificazione. Regioni come la Calabria e la Campania potrebbero estendere l'uso dei loro attuali strumenti di regolazione per facilitare i processi interattivi che conducono alla completa informatizzazione della relazione con alcuni utenti, in particolare con le imprese. Promuovere

gli Sportelli Unici a livello locale potrebbe essere utile per facilitare la creazione di nuove imprese, specie nel settore dei servizi a livello locale e consentirebbe di lasciare meno spazio alle pratiche informali.

7. Definire gli ambiti per le procedure di ricorso e i meccanismi di risoluzione delle controversie

Le procedure di ricorso dovrebbero essere chiare, prevedibili e coerenti. Le variazioni in termini di tempi necessari per le diverse procedure, i possibili costi dei ricorsi per il Governo e per il ricorrente e gli aspetti tecnici del processo devono essere presi in considerazione. Dati disponibili sull'Italia e le Regioni rivelano che i tempi degli iter sono lunghi e che le procedure di ricorso sono costose sotto diversi profili (costi della rappresentanza legale e dei ritardi, ecc.). Il numero di controversie tende ad aumentare nel tempo e le amministrazioni centrali e regionali non sono bene attrezzate per far fronte alle future sfide.

In Italia esistono numerosi canali per proporre un ricorso, a seconda della natura del problema sollevato. Tali canali comprendono i ricorsi formali davanti ai Tribunali Amministrativi, davanti a un Difensore civico e anche davanti alla Corte Costituzionale. Procedure trasparenti e coerenti per formulare, attuare e rivedere le norme di regolazione sono fondamentali per mantenere la fiducia del pubblico nei confronti del processo di regolazione e per salvaguardare le opportunità di partecipazione. In Italia, ciò potrebbe anche servire per affrontare il problema delle risorse e dell'organizzazione del sistema giudiziario, al fine di aumentare la capacità di soddisfare la domanda degli utenti e di ridurre il peso generato da inutili ricorsi.

Considerati i lunghi tempi delle procedure amministrative giudiziarie in Italia, sono state ricercate alcune alternative. L'uso di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, quali l'arbitrato o la conciliazione, è interessante e dovrebbe essere incoraggiato a patto che le loro regole siano chiare e non troppo complesse.

BIBLIOGRAFIA

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 2005
- Camera dei Deputati/Osservatorio sulla Legislazione (2005), *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, Roma
- Camera dei Deputati/Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Tomo II, Roma, 2007
- Dipartimento della Funzione Pubblica, *Funzione Pubblica*, Rivista Quadrimestrale.
- Dipartimento della Funzione Pubblica/FORMEZ, *Federalismo e Regionalismo in Italia dopo la Riforma del Titolo V*, Roma, 2005
- Dipartimento della Funzione Pubblica/FORMEZ, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003
- Dipartimento della Funzione Pubblica/FORMEZ, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, Roma, 2006
- FORMEZ , *La semplificazione tra stato, Regioni e autonomie locali. Il caso de la legge 241*, Roma, 2006
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris
- OECD (2001), *OECD Territorial Review of Italy*, Paris
- OECD (2005), *OECD Economic Surveys: Italy*, Paris
- OECD (2005), "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance", Paris, disponibile sul sito dell'OECD www.oecd.org/regreform
- OECD (2007), *OECD Regions at a Glance*, Paris (disponibile)
- Patroni Griffi, Andrea (ed.), *Il Governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007

Finito di stampare nel settembre 2007
da XPress srl - Roma