

Introduzione

La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale

“Qualità della regolazione” è concetto ambiguo, che rimanda ad una pluralità di metodi, per realizzare la *better regulation*, obiettivo riferibile tanto alla legislazione quanto all'amministrazione. Plurime le funzioni. Per l'OCSE (2007) si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all'innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto.

Fondamentale è sempre di più la consapevolezza della qualità della regolazione in funzione di legittimazione dell'azione dei pubblici poteri: intesa sia come legittimità di “esercizio” della regolazione, sia come “dignità” della decisione politica. Questa tematica rimanda a quella della valutazione delle decisioni e delle politiche pubbliche. Valutare significa misurare in base a determinati parametri, secondo criteri stabiliti, mediante specifiche tecniche, attraverso procedimenti partecipati. Come insegna ampia e autorevole letteratura, tutto questo importa non solo notevoli difficoltà di costruzione e implementazione (basti solo pensare alle esigenze di omogeneità, attendibilità e controllabilità), ma soprattutto dei costi. Qualsiasi scelta intorno alla qualità della regolazione deve porsi sempre la questione del rapporto costi-benefici (come avviene, ad esempio, nelle esperienze inglese e statunitense).

Proprio la possibilità di misurare la qualità richiama l'idea della razionalità della decisione: in sé, nel contesto, nell'ordinamento dato. In questi termini possono ricevere linfa due obiettivi tanto discussi. Quello della giustiziabilità: che diventa più concreto se solo si pensa alle possibilità consentite dal controllo di ragionevolezza della legislazione e dell'amministrazione (mediante i *test* di necessità, suffi-

cienza, sussidiarietà e proporzionalità). Ma, soprattutto, quello della responsabilità. Valutare le politiche e le decisioni pubbliche attraverso il prisma della qualità della regolazione, deve essere visto come *un altro modo* di essere dell'*accountability*, sia nella versione minima del mero "render conto" dell'agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto.

Il nostro tema è destinato ad arricchirsi di sfumature ancora più complesse nella prospettiva della *multilevel governance*: la qualità della regolazione pare sempre più una chimera se la si colloca al crocevia degli ordinamenti internazionale, europeo, statale, regionale, locale. Qui il minimo che si possa pretendere, per ottenere un qualche risultato, è tanto il coordinamento (verticale e orizzontale), quanto la collaborazione tra centri di produzione normativa e di esecuzione amministrativa.

Più in generale, può sostenersi che discutere di qualità della regolazione non abbia a che fare solo con questioni tecnico-formali, ma, nella prospettiva del diritto costituzionale, attenga propriamente alla *sostanza* della "forma del governo", intendendo questa espressione in senso largo, come governo della cosa pubblica (che dai rapporti tra i poteri arriva ai rapporti tra i governanti e i governati). Lo schema oppositivo, tecnica *versus* politica, con il quale si affrontano e si interpretano ordinariamente le questioni di qualità della regolazione va più proficuamente sciolto in chiave di reciproca integrazione. La qualità della regolazione, infatti, non è contro la libertà della politica, ma attiene essa stessa all'essenza del politico: è, più semplicemente, una "qualità del politico". In questa versione dovrebbe declinarsi la tanto decantata esigenza di una cultura della regolazione: da intendersi, nella direzione qui seguita, come domanda per una cultura politica adeguata alla complessità dei nostri tempi.

In questo orizzonte si colloca il tema monografico della qualità della regolazione regionale. Dopo la riforma del Titolo V e la nuova autonomia statutaria quel tema è certamente diventato uno dei più rilevanti nei nuovi ordinamenti regionali. Basti pensare alle regole, negli statuti e/o in leggi *ad hoc*, sul *drafting*, sulla razionalizzazione del sistema delle fonti regionali e locali, sui testi unici, sui comitati per

la qualità delle leggi, sull'AIR, sulla VIR, sull'ATN, sulla partecipazione, ecc. Le Regioni sono diventate, almeno sulla carta, dei laboratori. La realtà ha però mostrato subito un altro volto. L'analisi ci consegna esperienze molto diverse ma quasi tutte scarsamente produttive in termini di risultati conseguiti. Soprattutto pare venuto meno il quadro di riferimento: l'accordo stipulato in Conferenza unificata nel 2007, una sorta di codice della *better regulation* da realizzare attraverso la cooperazione tra Stato, Regioni e enti locali, è rimasto tutto sulla carta.

I motivi di questa immediata battuta d'arresto sono molteplici, tutti, però, riconducibili allo stato dell'arte dei rapporti tra centro e periferie dopo la stagione delle riforme. Tra questi: l'aspra conflittualità tra Stato, Regioni e enti locali, dipendente dalle "incerte materie" di competenza legislativa e amministrativa, che ha messo in moto opposti processi centrifughi e centripeti; la tenue linea tra legislazione e amministrazione regionale, che si è riprodotta sia in ragione dell'inarrestato processo di amministrativizzazione della legge regionale, sia della irrisolta distinzione tra legge e regolamento regionali, sia della annosa tendenza delle politiche regionali a concretizzarsi più in una affannosa e puntistica gestione diretta di interessi, che nel più ambizioso governo della complessità delle realtà locali; la moltiplicazione, anziché la riduzione, di procedimenti decisionali e di apparati, che si ritrova in quasi tutti i nuovi statuti regionali, secondo una versione rovesciata dell'idea di semplificazione; la conseguente ossificazione degli istituti di partecipazione dei privati; nonché la paralisi dei processi decisionali, dovuta alla rivendicazione egoistica di una autonomia senza centro; e, *last but not least*, l'antica e irrisolta polemica tra regionalismo e municipalismo.

Lungo queste coordinate si è mossa la ricerca su "la qualità della legislazione regionale" condotta da un gruppo di studiosi, da me coordinato, nell'ambito di un ciclo di seminari promossi dal prof. Roberto Zaccaria, in qualità di Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. I primissimi risultati delle ricerche svolte sono stati presentati in un Seminario che si è tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna il 14 marzo 2011 e, poi, pubblicati in un volume curato da Roberto Zaccaria dal titolo *Fuga dalla legge*, Brescia, Grafo editore, 2011. I saggi che qui si pubblicano,

invece, interamente riscritti, costituiscono un ulteriore sviluppo delle ricerche intraprese in occasione del progetto promosso dal Comitato per la legislazione, e vengono ora divulgati nella veste di elaborati scientifici compiuti, ancorché destinati a costituire il punto di avvio di successive, necessarie, ricerche.

I profili trattati riguardano temi che, a nostro giudizio, costituiscono punti privilegiati di osservazione della “qualità della regolazione” nell’esperienza regionale. Tra questi, soprattutto, la metodologia per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi (MOA), le clausole valutative e la loro effettività, le conseguenze normative e pratiche nell’ordinamento regionale della introduzione nella legislazione statale della c.d. Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Andrea Morrone