



LA QUALITÀ DELLA LEGGE: UNA SFIDA PER LE NUOVE REGIONI EDITORIALE 8/2004

di

Margherita Raveraira

(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Perugia)

15 aprile 2004

Se i fenomeni degenerativi della legislazione che, con espressione di comodo, sono stati riassunti nella “inflazione” e nell’ “inquinamento” normativi, sono noti e lamentati da tempo, addirittura sin dall’antichità classica, non v’è certo bisogno di dimostrare come la complessità della società globale ne amplifichi gli effetti negativi in modo e misura tali da renderli non più sopportabili. E’ infatti osservazione tanto corrente da essere ormai banale come regole mal pensate, mal progettate, mal comunicate, pertanto ambigue, incoerenti, incomplete, complicate, incidano negativamente sulla certezza del diritto; sull’osservanza della legge, determinando sfiducia e bassa percezione del diritto (e dei diritti) e aprendo così il varco ad una sua applicazione arbitraria; sul corretto funzionamento dei poteri, comportando disequilibrio tra gli stessi ed il trasferimento sempre più consistente, di là dal modello degli ambiti di competenza, della funzione legislativa al giudice che, oltre il dominus della applicazione delle regole, finisce per diventare l’effettiva fonte del diritto; sulla crescita economica e sull’uso efficiente delle risorse. Insomma, inflazione ed inquinamento normativi diventano evidenti cause di patologia dell’intero sistema socio-economico.

Non discutibile (e non discusso) l’assunto per il quale la qualità della legge è dunque uno snodo centrale per le garanzie democratiche e per lo sviluppo economico nel mondo contemporaneo, è noto come la ricerca, non facile, dei possibili strumenti, metodi e tecniche per migliorarla sia obiettivo perseguito non da ora, sia pure con alterne fortune e con diversi modelli, in molti Paesi e nell’U.E.; obiettivo questo tanto più ineludibile nel nostro ove tali tematiche sono state invece affrontate con sensibile ritardo, relegate comunque sino a non poi così tanto tempo fa al dibattito in ristretti circoli di funzionari, parlamentari e regionali, e di pochi docenti universitari.

Non è questa la sede né per approfondire l'analisi dei motivi di ordine culturale e di convenienza che hanno indotto a non abbandonare orientamenti, impostazioni e comportamenti tradizionali e consolidati per intraprendere vie nuove, né per ripercorrere quanto è stato concretamente prodotto sino ad oggi a livello centrale.

Interessa piuttosto valutare quali possano essere gli effetti sulle problematiche in questione a seguito della modifica costituzionale del Titolo V.

La questione non è di poco conto. L'introduzione nel sistema di un nuovo attore forte nella determinazione delle regole, di un soggetto, cioè, quali le attuali Regioni, titolare di poteri legislativi e regolamentari molto più espansi rispetto ai precedenti e per di più, almeno a stare alla lettera del nuovo art. 117 Cost., in materie rilevanti, è suscettibile di molteplici implicazioni.

Non v'è dubbio, infatti, che, laddove le Regioni producessero normazione di "cattiva qualità", laddove fossero dunque artefici di un aumento di inflazione ed inquinamento (che non potrebbe che essere esponenziale in ragione dell'ampiezza delle loro competenze), gli effetti si ripercuoterebbero non solo sulla comunità regionale di riferimento, ma sull'intero sistema (verso il basso, sulle autonomie territoriali e funzionali locali, e, verso l'alto, sullo Stato), qualificandolo negativamente come sistema scarsamente competitivo a livello sia delle relazioni comunitarie, sia di quelle internazionali.

Il che finirebbe per svuotare di effettivo significato e valore la ragion stessa della previsione, voluta dal legislatore della riforma, di un decentramento che in tanto può connotarsi come "politico" proprio in quanto qualificato per i poteri normativi attribuiti, con il rischio pertanto di favorire spinte alla ricentralizzazione e con conseguente riduzione del decentramento da politico a prevalentemente, se non esclusivamente, amministrativo.

Se così è, non è che non si veda come la ricerca della qualità della normazione sia una delle sfide, tra le più importanti, che le Regioni dovranno affrontare per affermare il loro ruolo.

Ma con quali "armi" affrontare la sfida, ovviamente nella prospettiva, prima o poi, di poterla vincere?

In questi ultimi anni, sulla scorta di esperienze straniere, in particolare anglosassoni, ma soprattutto delle indicazioni del decalogo dell' OCSE, a partire dalla Raccomandazione *"Improving the Quality of Government Regulation"* del 1995, si è fatta strada l'idea che la legislazione possa essere sottoposta ad un processo di valutazione, il quale, per dirla in estrema sintesi, persegue, sul piano tecnico-giuridico, il miglioramento della produzione normativa, la sua semplificazione e razionalizzazione e, sul piano politico, la verifica della

rispondenza degli effetti dell'atto normativo all'obiettivo politico fissato, distinguendosi pertanto in valutazione ex ante ed in valutazione ex post o, se si preferisce, in rendicontazione dell'efficacia. La prima tende, sulla base di metodologie di analisi di impatto sui vari contesti dell'amministrazione, dei costi economici-finanziari (per lo Stato, gli enti territoriali, le imprese, i cittadini e loro categorie), del tessuto sociale, a calcolare le possibilità di successo dell'intervento legislativo, le resistenze possibili alla sua accettazione, gli effetti indesiderati che può provocare, ed a mettere a confronto i vantaggi rispettivi dell'intervento e del non intervento legislativo. La seconda tende invece a verificare gli effetti reali prodotti dalle misure adottate.

Come si vede, l'attività di valutazione della normazione si inserirebbe nello spazio, estraneo al giurista, della genesi e degli effetti della volontà normativa. Essa andrebbe ben al di là, pur ricomprendendola, della mera tecnica di drafting, intesa come applicazione di criteri e suggerimenti per la redazione testuale al fine di rendere gli stessi testi chiari, semplici, non ambigui e pertanto interpretabili in maniera sufficientemente coerente ed univoca, secondo i canoni già noti dall'epoca del Rapporto Renton.

Senonché, quando dalle teorizzazioni e dalle suggestioni derivanti da altre esperienze (si veda l'analisi comparata curata dal Dipartimento della Funzione pubblica per la Presidenza del Consiglio, pubblicata dall'Editore Rubettino nel 2001) si passa alla pratica applicazione nel nostro sistema e notamente nelle Regioni, alle luci, che pure ci sono, si accompagna qualche criticità.

Mi limito a brevi considerazioni su taluni aspetti, non potendo affrontare, come invece meriterebbero, una più ampia varietà di questioni.

Per quanto riguarda la fase ex ante della valutazione normativa, è risaputo (o dovrebbe esserlo) come la tecnica più accreditata in guisa di supporto per la decisione politica sia rappresentata dall'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), particolarmente volta all'analisi economica di quest'ultima; ciò al punto che lo stesso OCSE, sulla base delle diverse esperienze nazionali, ha elencato una serie di punti considerati essenziali per la sua migliore attuazione e per una migliore valutazione proprio dell'impatto e degli effetti della regolazione sul mondo economico, quali il sostegno politico, l'introduzione di standard di qualità, l'introduzione di metodi amministrativi flessibili, l'istituzione di una struttura responsabile dell'applicazione dell'AIR, l'impiego sistematico di procedure di consultazione pubblica, l'integrazione dell'AIR nei processi decisionali politici ed amministrativi.

Ora, per quanto tale tecnica possa costituire una significativa innovazione anche di *governance* per l'ordinamento italiano, è di tutta evidenza come il suo inquadramento non sia

tuttavia agevole, tenuto conto che il contesto, a livello centrale ed a livello regionale, in cui lo si dovrebbe far operare è di particolare complessità, caratterizzato, com'è, da rapporti istituzionali in trasformazione (a livello regionale tra Giunta e Consiglio), da dinamiche politiche (tra maggioranza ed opposizione), da profili istituzionali (i rapporti tra politica ed amministrazione), da questioni socio-politiche(quale l'intreccio tra politica,interessi e amministrazione), da profili culturali, da aspetti organizzativi e funzionali delle amministrazioni, non di rado peculiari: si aggiunga, inoltre, l'esigenza di formare professionalità tecniche specifiche, nonché la definizione delle problematiche tecniche relative agli aspetti operativi di valutazione e misurazione degli effetti della regolazione.

E' stato da più parti rilevato che l'AIR, se nelle diverse esperienze si intreccia con rilevanti profili di politica economica, è peraltro, anche sul piano istituzionale, uno strumento manovrabile ed adattabile. Si tratta pertanto di stabilire da parte delle amministrazioni quale o quali obiettivi intendano ottenere con tale tipo di analisi e come adattarlo alle peculiarità del contesto di riferimento, istituzionale, economico e sociale, avendo peraltro ben presenti taluni possibili rischi: tra gli altri, quello di ricondurlo ad una analisi di natura esclusivamente quantitativa e non anche qualitativa, finendo con l'attribuire ai numeri una valenza assoluta ai fini della opzione che si propone di scegliere; quello di non riuscire a superare le resistenze del mondo della politica e della stessa amministrazione ovvero di non riuscire a sollecitare con efficacia la partecipazione degli attori sociali ed economici; quello, dopo una prima fase di entusiasmo, di ridurlo, di fronte alle innegabili difficoltà, ad una mera procedura formale.

Sono però da rilevare talune sperimentazioni regionali, già intervenute dopo l'approvazione della legge costituzionale di riforma, che possono far ben sperare sul futuro di tale istituto.

Particolarmente interessante è, infatti, l'esperienza del Veneto, il quale, alla luce di una visione "circolare" del processo legislativo, ha sottoposto una legge regionale già vigente alla valutazione ex post ed ha poi applicato, sulla base della rendicontazione degli effetti normativi prodotti, l'AIR, nella sua tipicità di strumento di valutazione ex ante, traendo i risultati per ipotizzare due opzioni di modifica della legge stessa onde ridurne sensibilmente i costi in termini finanziari per l'amministrazione, in termini di procedure e di snellimento dei tempi per i cittadini (nel caso di specie i titolari di imprese artigiane) e riuscendo in ciò a coinvolgere fattivamente la Commissione consiliare competente per il merito.

Altrettanto interessante risulta la sperimentazione operata dalla Regione Piemonte, aderendo ad una proposta del FORMEZ, al fine della progettazione di una legge regionale sulla "Sicurezza nella fruizione delle piste da sci in Piemonte".

E' da rilevare, infine, come sempre maggior attenzione venga dedicata nel dibattito che segue la riforma costituzionale alle problematiche della valutazione ex post, in considerazione del nuovo ruolo che le Assemblee legislative regionali dovrebbero assumere e che dovrebbe comportare una maggiore rilevanza e consistenza delle loro funzioni di indirizzo e di controllo, per l'innanzi prevalentemente esercitate in modo formale e "rituale".

In questo senso, la legge non dovrebbe più essere rappresentata solo come il punto di arrivo (e fine) di un processo "produttivo" che si concreta nel testo, ma dovrebbe diversamente costituire anche il punto di partenza per una effettiva dialettica tra legislativo ed esecutivo, ove il primo sia messo in grado, sulla scorta della conoscenza di tutte le informazioni in possesso della Giunta e degli altri soggetti con compiti di attuazione della volontà del Consiglio, di esercitare un reale controllo sulla attuazione dei suoi indirizzi e della sua politica legislativa. Anche in questo ambito si cominciano a prospettare soluzioni e tecniche, quale quella delle c.d. clausole valutative, come strumenti per consentire al Consiglio di reperire le informazioni che ritiene utili acquisire. Tali clausole, che dovrebbero essere incluse nel testo legislativo ed approvate con esso, dovrebbero indicare specificamente quale informazione si voglia acquisire, chi le debba acquisire ed in quanto tempo vada fornita, nonché quante risorse siano destinate all'attività di raccolta e di valutazione tecnica (si veda al riguardo il Progetto Valutazione, <http://www.prova.org>).

Due brevi considerazioni finali.

La prima: nonostante che il processo di valutazione sembri avviato almeno in talune Regioni, esso è però a livello sperimentale, a livello di prototipo per quanto attiene in particolare alle metodologie. Rimane ancora molto da fare per quanto riguarda, invece, gli aspetti organizzativi, istituzionali e procedurali.

Ma se così è, occorre che la sperimentazione si diffonda e che, pur in riferimento alle specificità di ogni Regione, si tenda verso modelli organizzativi e strumentali il più possibile omologhi, sembrando scarsamente efficiente uno scenario di modelli frammentato e diversificato.

La seconda: il successo della valutazione normativa è comunque strettamente dipendente da un radicale mutamento culturale non solo da parte dell'apparato amministrativo, ma anche – anzi forse soprattutto – da parte della rappresentanza politica. Solo a questa condizione sarà possibile evitare, da un lato, il rischio iperrazionalistico della tecnocrazia e, dall'altro, quello opposto di una vanificazione della valutazione, ridotta, quando pure prevista, ad un guscio vuoto.

In proposito, non sembra di poter dire, per lo meno per quanto è dato allo stato di vedere, che la stagione degli Statuti sia stata in generale colta come una irripetibile occasione per un'acconcia riflessione sulla qualità delle future leggi regionali, per individuare dunque quei principi in materia che avrebbero dovuto trovare collocazione nei nuovi Statuti per dare un fondamento alto e condiviso alla questione del miglioramento della normazione.