



LE BUONE REGOLE: IL CONSENSO C'È, MA I FATTI SEGUIRANNO?

di

Massimo Carli

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze)

25 luglio 2007

1. Nell'ultimo numero di questa Rivista sono stati pubblicati un [accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione](#), firmato il 29 marzo 2007, e un [Protocollo di intesa fra Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, del 29 giugno scorso](#), finalizzato alla costituzione di un Comitato, aperto alla partecipazione del Parlamento europeo, per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative, fra l'altro, sui metodi della legislazione.

Con questi due atti, si conferma che la buona qualità della normazione costituisce un interesse pubblico autonomo e distinto dagli interessi delle singole politiche di settore: su questo convergono non solo i presidenti delle assemblee legislative, nazionali e regionali, ma anche gli esecutivi di Stato, Regioni ed Enti locali. I quali concordano sul fatto che la buona qualità della regolazione richiede l'utilizzo dell'Analisi tecnica normativa (ATN), dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), dell'analisi di fattibilità preventiva, della Verifica di impatto della regolamentazione ex post (VIR), dell'impiego di clausole valutative, della semplificazione normativa, della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, del *drafting* normativo.

Questi diffusi consensi sono, evidentemente, importanti, ma da soli non bastano. E' stato già rilevato come in Italia, finora, abbiamo avuto più una semplificazione "annunciata" che non risultati concreti, per l'episodicità delle previsioni normative e la loro instabilità conseguente a frequenti mutamenti prima ancora di essere attuate. Adesso invece c'è un

disegno coerente di organi e procedimenti, completato dai due accordi in esame, secondo il quale:

- la politica di semplificazione e di qualità della normazione è diretta da un organo politico al massimo livello (il Comitato interministeriale istituito con DPCM 12 settembre 2006), che dovrebbe funzionare come cabina di regia, con il compito principale di predisporre un piano di azione entro il 31 marzo di ogni anno: il primo piano è stato presentato e ha avuto un parere largamente positivo da parte del Consiglio di Stato (Adunanza 21 maggio 2007);
- Il Comitato ha un suo supporto tecnico costituito dall'Unità per la semplificazione (DPCM 12 settembre 2006) di cui fanno parte il segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il capo del DAGL e non più di venti esperti scelti anche all'esterno della pubblica amministrazione, che si può avvalere di una segreteria tecnica;
- sono stati istituiti, un tavolo permanente per la semplificazione (DPCM 8 marzo 2007), come sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, nonché un tavolo tecnico paritetico Stato-Regioni (31 maggio 2007) per il monitoraggio dello stato di attuazione sulla qualità delle regolamentazione.

La stabilità di questo disegno è tutta da verificare, come la sua operatività in concreto, ma il disegno è corretto perché la buona qualità della normazione richiede una guida politica forte e continuativa (la cabina di regia) e strutture centralizzate per coordinare, sollecitare e verificare l'operato delle singole amministrazioni, cui spetta il compito di semplificare l'esistente (norma ghigliottina) e preparare le nuove previsioni legislative. Poiché le norme organizzative condizionano ogni politica pubblica o, detto in altro modo, sono condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il raggiungimento di buoni risultati, vi sono le premesse per cominciare a vedere dei risultati concreti, come confermato dal citato Piano di azione per la semplificazione e la qualità della normazione, che adotta una logica di risultato, perseguendo lo scopo di una effettiva riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese.

La consapevolezza della necessità di strutture al servizio della qualità della normazione è confermata dagli artt. 11 e 12 dell'accordo del 29 marzo, secondo i quali Stato, Regioni e Province autonome si impegnano a costituire adeguate strutture di supporto o altri centri di responsabilità, per la redazione di atti normativi e l'espletamento

dell’AIR e della VIR, nonché per assicurare, attraverso azioni comuni, una formazione permanente del personale sulla qualità della regolazione.

2. Nell’accordo del 29 marzo (art. 15), Stato, Regioni e Province autonome si impegnano ad adottare le leggi in materia di qualità della regolamentazione nel rispetto dei principi dettati dall’accordo medesimo, pur nella consapevolezza, espressa nel preambolo, che l’accordo, in quanto espressione dell’indirizzo politico concordato fra gli esecutivi in materia di qualità della regolamentazione, non può in alcun modo incidere sull’autonomia dei Consigli regionali, garantita dagli Statuti. Anche in una legge troviamo scritto che Governo e Regioni promuovono intese o concludono accordi adeguando a tali intese o accordi la propria legislazione (legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 2, commi 2 e 4).

Non basta, dunque, per avere buoni risultati, la buona qualità della sola legislazione statale. E lo Stato, ritenendo di non avere a disposizione nessuno strumento per obbligare le regioni a migliorare la qualità della loro regolamentazione, ricorre alla via consensuale, agli accordi e alle intese, da cui ricavare un impegno politico delle Regioni.

Ma la storia dei rapporti Stato-Regioni è costellata, come è noto, di tanti accordi mai attuati. E allora si pone il problema di presidiarli, questi accordi. Un primo aiuto è dato dalla Corte costituzionale che, dopo aver affermato che nessun accordo fra Stato e Regioni può vincolare il legislatore statale, in una recente sentenza (sent. 31/2006) ha ritenuto che il principio di leale cooperazione impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale, di tener fede ad un impegno assunto che, se non può vincolare il Parlamento, rileva però in sede di interpretazione della normativa statale, obbligando l’interprete, in presenza di opzioni interpretative diverse, a scegliere la interpretazione conforme all’accordo sottoscritto.

Una seconda strada è quella battuta dal cit. art. 2 della legge n. 246 del 2005 che fa riferimento ai livelli minimi di semplificazione. Lo Stato cioè, in caso di fallimento della via consensuale, potrebbe con legge fissare i livelli minimi (meglio, essenziali) di semplificazione, obbligatori per tutte le Regioni.

Come il diritto di accesso previsto dalla normativa statale è stato fatto rientrare nei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, così, nel nostro caso, si potrebbero richiamare i principi del buon andamento e della libertà di iniziativa economica in nome dei quali pretendere, in tutto il territorio nazionale, la eliminazione di adempimenti inutili e di norme oscure o inefficaci. Rimane il problema della normativa

comunitaria, che condiziona tanta parte della normativa interna: forse per questo il secondo accordo prevede la presenza, nel costituendo Comitato, di tre deputati del Parlamento europeo.

Si tocca con mano, in questa vicenda, come il nostro regionalismo sia ancora alla ricerca dell'*ubi consistam*. Il regionalismo duale, con competenze nettamente separate, non c'è più (se mai c'è stato), sostituito dal regionalismo cooperativo che però manca dei necessari organi in cui smussare le divergenze e coordinare le rispettive politiche pubbliche. Il sistema delle Conferenze realizza la cooperazione fra esecutivi, che manca invece a livello legislativo, sia per mancanza di sedi partecipate, sia per i metodi della legislazione, ancora quelli dello Stato unitario, nonostante il precetto costituzionale di adeguarli alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Ed allora si forza il significato delle competenze statali relative sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sia ai principi di coordinamento della finanza pubblica, mentre, come recentemente rilevato, non si è ancora trovata la competenza statale o la procedura che possa garantire il rispetto delle scelte di politica economica nazionale nelle materie di competenza residuale delle Regioni come l'agricoltura, il commercio, l'industria, l'artigianato, il turismo ecc..

Eppure, pare impossibile negare un qualsiasi ruolo allo Stato nelle materie economiche di competenza residuale delle regioni. Le istanze unitarie esistono e se non si individuano le competenze o i procedimenti con i quali si possano manifestare c'è da aspettarsi lo stravolgimento delle c.d. competenze statali trasversali, utilizzate non per garantire giuste esigenze di unitarietà, ma "come un'arma per aprirsi qualsiasi varco" (sent. 177/1988).

3. Con l'accordo del 29 marzo le Regioni e Province autonome ottengono di poter concordare i contenuti e le procedure dell'AIR e della VIR, che la legislazione vigente affida alla competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, e il Governo, per parte sua, ottiene l'impegno (politico) delle regioni e province autonome di impegnarsi nell'armonizzazione delle normative regionali (art. 2, secondo comma). E anche il protocollo firmato dai rappresentanti delle assemblee legislative affida al costituendo Comitato il compito di armonizzare le fonti dell'ordinamento regionale (art. 5).

L'accettazione di questo impegno da parte delle Regioni lascia, a prima vista, sorpresi perché se le diversità delle regole poste dalle singole Regioni sono il frutto, come dovrebbe essere, di diverse scelte politiche o di situazioni politico sociali differenziate, l'armonizzazione non avrebbe alcun senso. Dovendosi escludere, com'è noto, le interpretazioni irragionevoli, la prevista armonizzazione conferma che la buona qualità della normazione è da considerare come una politica *bi-partisan* necessaria per qualsiasi democrazia, a prescindere dalle maggioranze di governo.