

PREMESSA

Il presente dossier è dedicato alla traduzione italiana dell'esame compiuto dall'OCSE in ordine alla riforma della regolazione in Italia, il cui file PDF è disponibile sul sito del Dipartimento della funzione pubblica.

Nella introduzione si dà conto brevemente dell'organizzazione e delle funzioni dell'OCSE e degli esami da essa compiuti nei diversi Paesi membri. Si fornisce quindi una breve sintesi della relazione.

INTRODUZIONE

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Nata il 30 settembre 1961, in sostituzione dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), l'OCSE si propone di promuovere politiche volte a:

- realizzare la massima espansione possibile dell'economia e dell'occupazione ed un miglioramento del tenore di vita dei Paesi membri, mantenendo la stabilità finanziaria;
- contribuire all'espansione economica dei Paesi non membri, in via di sviluppo economico;
- contribuire allo sviluppo del commercio mondiale su una base multilaterale.

Ne fanno parte 30 Paesi, dei quali: 23 europei; 3 americani; 2 asiatici; 2 dell'Oceania. La Commissione dell'Unione europea partecipa al lavoro dell'OCSE, che ha intessuto una fitta rete di relazioni con oltre 70 Paesi in via di sviluppo.

I Paesi membri dell'OCSE

I 30 paesi aderenti all'OCSE, divisi per continente, sono i seguenti:

Europa:

Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Repubblica Ceca, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svizzera, Regno Unito, Islanda, Italia, Polonia, Repubblica Slovacca, Svezia e Turchia;

America:

Canada, Stati Uniti e Messico;

Asia:

Giappone e Corea;

Oceania:

Australia e Nuova Zelanda

L'organo principale è il Consiglio, cui partecipano i rappresentanti di tutti i Paesi membri e della Commissione europea, assistito da un Comitato esecutivo

e dal Segretariato. Presso quest'ultimo, nella sede di Parigi, lavorano circa 2.300 persone,

L'OCSE, oltre che nell'economia e nel commercio internazionale, persegue obiettivi di sviluppo ed equità anche in campo sociale, ambientale e della *governance*.

Le finalità sono le seguenti:

in campo sociale:

- assicurare l'eguaglianza di accesso all'istruzione per tutti;
- promuovere l'accesso di tutti a sistemi sanitari efficaci;
- lottare contro l'esclusione e la disoccupazione;
- ridurre la "frattura digitale" fra ricchi e poveri;

in campo ambientale:

- incitare i mercati ad operare per uno sviluppo sostenibile;
- mettere la scienza e la tecnologia al servizio dei cittadini di tutti i Paesi;
- rafforzare le politiche volte ad evitare gli sprechi e l'inquinamento;

per quanto riguarda la *governance*:

- promuovere il buon governo a tutti i livelli dell'amministrazione e dell'impresa;
- assicurare la trasparenza e l'equità nei sistemi fiscali e nelle regole di concorrenza;
- lottare contro la corruzione ed il riciclaggio e promuovere standard etici elevati della normazione;
- incoraggiare l'affermazione del principio di responsabilità e promuovere l'impegno dei cittadini nella vita politica.

Le iniziative dell'OCSE per la qualità della regolazione

Nell'ambito della sua strategia volta a favorire lo sviluppo economico e la concorrenza tra le imprese, l'OCSE sta prestando da diversi anni una particolare attenzione ai temi della trasparenza e della semplificazione, normativa e amministrativa.

Già il 9 marzo 1995 il Consiglio dell'OCSE approvò una raccomandazione sul miglioramento della qualità della normativa pubblica cui era allegata una *checklist* per l'adozione di decisioni normative, costituita da dieci domande seguite ciascuna da una breve illustrazione ed una nota aggiunta contenente, tra l'altro, un più ampio commento alle domande della *checklist*. Il documento raccomandava agli Stati membri di prendere misure efficaci per assicurare la qualità e la trasparenza della normativa, nel contempo invitando il Comitato "Public Management" dell'OCSE a presentare entro tre anni un rapporto sulla capacità dimostrata dagli Stati membri di migliorare la qualità della normativa. Al rapporto sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory Reform*),

pubblicato nel 1997, ha fatto seguito, l'anno successivo, l'avvio di un'opera di *review* (esame) senza precedenti dei sistemi di regolazione dei Paesi membri, con il ritmo di quattro all'anno.

Le migliori pratiche individuate dall'OCSE

Nei Paesi sottoposti ad esame, si verifica l'esistenza delle migliori pratiche individuate dall'OCSE, tra le quali le principali sono:

- una specifica strategia politica finalizzata alla qualità della regolazione e l'istituzione a livello governativo di un organismo *ad hoc* per la sua tutela;
- forme trasparenti di consultazione;
- l'utilizzo dell'analisi d'impatto della regolazione;
- la codificazione (*codification*), anche se limitata all'accezione anglosassone dei *consolidate texts*, con una verifica periodica dell'utilità di certe regolazioni;
- la cosiddetta *sunset regulation*, che potrebbe definirsi il meccanismo in base al quale tutte le leggi devono avere una validità temporale ben precisa, non stratificandosi all'infinito le une sulle altre;
- la trasparenza, l'accessibilità e la impugnabilità delle deliberazioni delle autorità pubbliche;
- meccanismi di snellimento dei costi della burocrazia (*burdens of bureaucracy*), come il silenzio-assenso e l'autocertificazione.

L'Italia è stata oggetto di un primo esame nel 2001¹. A distanza di sei anni, il rapporto pubblicato in allegato al presente dossier rappresenta l'esito finale di un ulteriore esame effettuato quest'anno.

Il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia

Il rapporto pubblicato in allegato al presente dossier², come già segnalato, costituisce l'esito finale di un esame sulla riforma della regolazione in Italia svolto dall'OCSE nell'ambito di un ampio progetto in materia.

¹ Tutti i documenti dell'OCSE citati nel testo sono stati pubblicati nel dossier della collana "Documentazione e ricerche" del Servizio Studi n. 70, dedicato all'accordo tra Governo, Regioni ed Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, elaborato insieme al Servizio per la qualità dei testi normativi - Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* del Senato della Repubblica.

² La traduzione in italiano dalla versione originale inglese, curata dall'OCSE, presenta qualche lieve imprecisione, che ovviamente non pregiudica la piena comprensione del Rapporto.

Esso, come chiarito nei ringraziamenti posti all'inizio, "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". Adotta cioè un approccio incentrato sulle strutture di governo e su alcune Regioni scelte a campione anche in base alla loro collocazione geografica³, che non ha investito il livello parlamentare, per il quale ci si limita a richiamare l'esperienza nel campo della documentazione, prescindendo dagli organi e dalle procedure parlamentari⁴.

Si articola in tre parti:

- la prima analizza l'assetto istituzionale della regolazione multilivello in Italia, le specificità nella ripartizione di poteri tra Stato e Regioni e gli strumenti di coordinamento utilizzati;
- la seconda esamina l'utilizzo degli strumenti di regolazione e delle politiche pubbliche nelle quattro Regioni scelte a campione;
- la terza contiene alcune raccomandazioni specifiche per l'Italia elaborate dall'OCSE.

L'OCSE parte dalla considerazione che nell'ultimo decennio l'Italia è stata interessata da due processi di riforma di grande rilevanza:

- "dagli anni novanta – si legge nel rapporto (pag. 27) -, la politica di regolazione e le misure di semplificazione hanno svolto un ruolo fondamentale nella modernizzazione dell'amministrazione italiana";
- l'esperienza italiana di devoluzione di competenze legislative ed amministrative, per l'ampia portata che ha assunto, è indubbiamente significativa: "la maggior parte dei servizi forniti ai cittadini sono stati devoluti a livello regionale e locale" (24). Il cambiamento prodottosi nell'assetto istituzionale rappresenta una sfida per le Regioni, le quali devono, tra l'altro: rendere i servizi più efficienti; sviluppare appropriate valutazioni d'impatto; semplificare le procedure amministrative; applicare i principi della concorrenza a livello locale (pag. 14).

Riguardo alla politica di semplificazione, il Rapporto dà conto degli sforzi compiuti dallo Stato e di quelli in atto nelle Regioni, soffermandosi su alcune delle novità introdotte dalla legge di semplificazione e riassetto normativo per il

³ Si può peraltro osservare che delle quattro Regioni campione due (Calabria e Toscana) si sono dotate del nuovo statuto a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, due (Campania e Veneto) stanno ancora lavorando.

⁴ Il Rapporto richiama l'attività dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati ed i rapporti annuali sulla legislazione (pagg. 26-27), senza soffermarsi, invece, su norme regolamentari e prassi dell'istruttoria legislativa e sugli organi parlamentari chiamati ad intervenire in materia di qualità della regolazione e semplificazione normativa (in particolare, Comitato per la legislazione della Camera e Commissione parlamentare per la semplificazione).

2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246), con specifico riguardo alla previsione di accordi tra Stato e Regioni volti a migliorare la qualità della regolazione⁵ ed alla riforma della disciplina dell'analisi di impatto della regolazione. Curiosamente, non viene invece segnalata la previsione del meccanismo "taglia-leggi" contenuta nell'articolo 14 della legge n. 246/2005.

Il meccanismo taglia-leggi

Il meccanismo taglia-leggi è finalizzato ad una riduzione dello stock normativo, da operare attraverso due passaggi: dapprima, l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi; quindi, l'adozione di decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

Con riguardo al processo di devoluzione ed alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il Rapporto si sofferma su tre elementi:

- l'importanza dei meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli territoriali, imperniati sul sistema delle Conferenze, con interessanti comparazioni con modelli stranieri;
- la necessità di valutare l'impatto sulle Regioni della normativa statale e comunitaria;
- il ruolo svolto dalle regolazioni regionali, anche nell'ottica della tutela della concorrenza.

Il Rapporto richiama in proposito l'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che "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 di regolamenti a livello subnazionale" (pag. 33).

La seconda parte si articola in quattro capitoli, ciascuno dei quali dedicati ad una delle Regioni campione, preceduti da una breve introduzione che enfatizza due aspetti:

⁵ Il Rapporto sottolinea l'importanza dell'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione, siglato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007, cui è dedicato il dossier della collana Documentazione e ricerche n. 70 del Servizio Studi della Camera, elaborato in collaborazione con il Servizio per la qualità dei testi normativi – Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* del Senato della Repubblica.

- le disparità regionali in materia occupazionale, in “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” (pag. 40);
- “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” (pag. 41).

Il quadro che emerge dall’esame effettuato in ciascuna Regione è sostanzialmente positivo, con qualche chiaroscuro e limitate riserve, che attengono soprattutto ai vincoli posti alla concorrenza:

- per il Veneto, il Rapporto dà diffusamente conto dei positivi risultati raggiunti nel monitoraggio della produzione legislativa, nella consultazione pubblica nell’ambito del procedimento legislativo e nella comunicazione. L’OCSE ha analizzato il settore del commercio al dettaglio, osservando che “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 mercati che, come più volte evidenziato dall’Autorità garante della concorrenza, 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 consolidati” (pag. 60);
- per la Calabria, si pongono in luce, con specifico riguardo alle strutture tecniche deputate alla qualità della regolazione, le ripercussioni sulle strutture di Giunta e Consiglio derivanti dalla loro localizzazione in città diverse (rispettivamente Catanzaro e Reggio Calabria), nonché “la carenza di personale e di strutture informative” (pag. 69). Si dà conto, in termini positivi, della “legislazione partecipata” (pag. 75)⁶ e degli sforzi volti alla semplificazione normativa (pag. 77). Con riguardo al settore del commercio al dettaglio, si nota la disorganica stratificazione delle disposizioni in materia, che produce un quadro normativo non privo di “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

⁶ “Si tratta – spiega il Rapporto (pag. 75) – di una metodologia diffusa (che interessa il 10% della legislazione vigente)”, basata sulla costituzione di organismi aperti alla rappresentanza degli interessi (commissioni, comitati, osservatori, consulte), la quale, “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 generici, testimonia comunque uno sforzo dell’Amministrazione regionale in tale direzione”.

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" (pag. 87);

- riguardo alla Campania, l'OCSE sottolinea in primo luogo una produzione legislativa nel periodo 1998 – 2005 inferiore a quella delle altre Regioni a statuto ordinario e segnala gli esiti dell'indagine condotta dal gruppo di lavoro sulla qualità della regolazione istituito nel 2004 con delibera della Giunta regionale⁷, che sono stati alla base dell'adozione della legge regionale 5 dicembre 2005, n. 21. Quest'ultima ha abrogato un centinaio di leggi regionali ed ha introdotto un sistema di riordino normativo basato sulla presentazione da parte della Giunta al Consiglio, entro il 31 marzo di ogni anno, di uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della Regione (pagg. 99-100). L'analisi di settore ha investito i trasporti pubblici locali, riguardo alla cui disciplina il rapporto tra Stato e Regioni si è trasformato profondamente a partire dalla legge n. 59/997. anche in questo ambito, l'OCSE denuncia un *deficit* nell'apertura alla concorrenza e nel processo di privatizzazione oltre che nel rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi⁸ (pagg. 106-11);
- in riferimento alla Toscana, il Rapporto evidenzia come essa si sia distinta nel panorama nazionale per essere stata all'avanguardia sui temi attinenti alla qualità della regolazione, anche in forza del ruolo esercitato nell'ambito dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) e dà un sintetico quadro della sperimentazione delle clausole valutative (pagg. 121-125) e delle esperienze compiute in materia di semplificazione normativa ed analisi di impatto della regolazione (pagg. 124-127). Manca invece l'analisi dedicata ad uno specifico settore economico.

Il capitolo finale del Rapporto contiene le conclusioni e raccomandazioni, le quali prendono avvio dalla constatazione che 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

⁷ Il gruppo di lavoro, composto da soggetti appartenenti all'Ufficio legislativo del Presidente, al Settore legislativo della Giunta ed al Formez, e coordinato da un consigliere di Stato, ha condotto una ricognizione dei procedimenti di spesa che interessano fondi regionali, statali o europei e della normativa che disciplina tali procedimenti, al fine di individuare le norme non più applicate e le discipline che presentino esigenze di riordino.

⁸ Tale rapporto è pari al 42% nel 2001 ed al 40% negli anni 2002-2003 nel trasporto su gomma ed al 20,3% nel 2001 nel trasporto su ferro, al netto dei costi di gestione dell'infrastruttura.

una tale rilevanza da diventare un aspetto distintivo essenziale dell'assetto della regolazione a livello nazionale" (pag. 131).

Le raccomandazioni dell'OCSE

Le raccomandazioni contenute nel Rapporto partono dalla constatazione, ulteriormente ribadita, che "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" (pag. 147).

Le raccomandazioni formulate su tale presupposto 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" (pag. 148) e sono le seguenti:

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

"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" (pag. 149).

2. Rafforzare le capacità sulla qualità della regolazione in un ambito di *governance* 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 qualità 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" (pagg. 149-150).

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

Le Regioni, tra le altre cose, potrebbero essere "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 essere altresì rafforzato" (pag. 151).

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

Tra l'altro, occorrerebbe "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" (pag. 152).

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

"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" (pag. 153).

6. Proseguire e intensificare gli sforzi di semplificazione amministrativa.

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

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.

