



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche nell'esperienza regionale: legiferare meglio per scelte politiche

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche nell'esperienza regionale: legiferare meglio per scelte politiche funzionali / M. Picchi. - STAMPA. - (2022), pp. 1633-1645.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/1268956> of the repository was last updated on 2022-12-20T10:05:13Z

Publisher:

Edizioni Scientifiche Italiane

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

Conformità alle politiche dell'editore / Compliance to publisher's policies

Questa versione della pubblicazione è conforme a quanto richiesto dalle politiche dell'editore in materia di copyright.

This version of the publication conforms to the publisher's copyright policies.

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

Responsabile della collana: Francesco Siriza

Comitato di direzione scientifica:

Aldo Berlinguer, Fabio Botta, Valeria Caredda, Corrado Chessa, Pietro Ciarlo, Cristiano Cicero, Giovanni Cocco, Paoloefisio Corrias, Massimo Deiana, Giannario Demuro, Riccardo Fercia, Pierangela Floris, Elisabetta Loffredo, Francesco Pigliaru, Anna Pintore, Massimiliano Piras, Ilenia Ruggiu, Maria Virginia Sanna, Francesco Seatzu.

Comitato scientifico editoriale:

Daniele Amoroso, Luca Ancis, Stefano Aru, Franco Bandiera, Marco Betzu, Alessandra Camedda, Stefania Cecchini, Alice Cherchi, Valentina Corona, Silvia Corso, Francesca Cortesi, Paolo Corza, Giuseppina De Giudici, Rossella Fadda, Massimo Farina, Sonia Fernández Sánchez, Gianmarco Gometz, Giuseppe Lorini, Giovanni Manca, Anna Maria Mancaloni, Annamaria Mandas, Marcella Maris, Silvia Orrù, Rita Pilia, Elisabetta Piras, Alessandra Pisu, Mariana Rinaldo, Stefano Tatti.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Serie II
38***

SCRITTI IN ONORE DI PIETRO CIARLO

a cura di

STEFANO ARU, MARCO BETZU, STEFANIA CECCHINI
ROBERTO CHERCHI, LORENZO CHIEFFI
GIOVANNI COINU, ANTONIO D'ALGIA, ANDREA DEFFENU
GIANMARIO DEMURO, GENNARO FERRAIUOLO
FULVIO PASTORE, ILENIA RUGGIU, SANDRO STAIANO

Tomo III



Edizioni Scientifiche Italiane

Opera pubblicata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cagliari e della Regione Sardegna (Premialità L.r. n. 7/2007).

INDICE

<i>Presentazione</i>	XVII
<i>Opere di Pietro Ciarlo</i>	XIX
TOMO I	
Costituzione e costituzionalismo	
MARCO BERZU, <i>Il costituzionalismo digitale: un abuso di denominazione</i>	3
GAETANO BUCCI, MICHELE DELLA MORTE, <i>Dopo la Pandemia: il futuro e la memoria costituzionale</i>	15
ANDREA DEFFENU, <i>Appunti sull'origine delle leggi razziali in Italia attraverso il prisma di un'opera letteraria</i>	25
GIUSEPPE LORINI, OLIMPIA G. LODDO, <i>Oltre la Costituzione. Tre tipi di vincoli non-accidentali al potere legislativo</i>	43
MASSIMO LUCIANI, <i>Innovazione e tradizione nelle costituzioni del Novecento. Note preliminari</i>	55
LORENZO MORONI, <i>Costituzione, costituzionalismo e metanarrazione bayekiana</i>	95
MARCO PLUTINO, <i>Il contributo del diritto costituzionale alla sostenibilità democratica come impegno alla riduzione del debito cognitivo</i>	111
GIORGIO RERETTO, <i>Ripercorrendo il dibattito su statualità e costituzionalismo in Europa</i>	121
Forma di governo	
MARIA AGOSTINA CARIDDU, <i>Libertà e partecipazione: il paradigma democratico tra realtà e mistificazione</i>	137

Anu, Stefano; BERZU, Marco; CECCHINI, Stefania; CHERCHI, Roberto; CHIERFI, Lorenzo; CONIU, Giovanni; D'AROLA, Antonio; DEFFENU, Andrea; DEMURO, Gianmario; FERRAIUOLO, Gennaro; PASTORE, Fulvio; RUGGERI, Ilenia; STRIANO, Sandro (*a cura di*)
Scritti in onore di Pietro Ciarlo, Tomo III
Collana: Pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari Serie II, 38^ª ed.
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022
pp. XIV+666; 24 cm
ISBN 978-88-495-4846-4

© 2022 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7

Internet: www.edizioniesi.it
E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

ANDREA CARDONE, <i>La palingenesi democratica della Rete: nuove mitologie dell'indirizzo politico?</i>	157
ROBERTO CHERCHI, <i>Precedenti politici, giustizia costituzionale e nozione di indirizzo politico</i>	175
ADRIANA CIANCIO, <i>Della «democrazia digitale» e altri miraggi</i>	189
CECILIA CORSI, <i>Noterelle su potere di ordinanza, riserva di legge e giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	205
CLAUDIO DE FIORES, <i>Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici in Italia</i>	219
EUGENIO DE MARCO, <i>Sulle trasformazioni del ruolo del Presidente del Consiglio nella XVIII legislatura: dai «Governi Conte» al «Governo Draghi»</i>	237
BRUNO DE MARIA, <i>Mitologie (e realtà) dell'indirizzo politico</i>	251
GIOVANNI DI COSIMO, <i>Il vento della democrazia diretta</i>	271
FLUPPO DONATI, <i>Su alcune questioni di rilevanza costituzionale poste dalla disciplina delle prove</i>	277
GLADIO GEMMA, <i>Per una concezione realistica e disincantata delle elezioni politiche</i>	289
TOMMASO FRANCESCO GIURPONI, <i>I reati ministeriali tra prassi parlamentare e giurisprudenza costituzionale</i>	311
PIERDOMENICO LOGROSCINO, <i>I partiti tra identità e occasionismo: rileggendo Pietro Ciarlo</i>	327
ALBERTO LUCARELLI, <i>Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo</i>	347
NICOLO LURIO, <i>Ancora sui c.d. "governi tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi</i>	365
MICHELA MANETTI, <i>Perché tornare a discutere del procedimento legislativo</i>	381
MARIO MIDIRI, <i>La grande trasformazione e la sorte delle Camere</i>	395
ALESSANDRO MORELLI, <i>Populismo vs. costituzionalismo. Qualche riflessione sul processo involutivo della democrazia pluralista</i>	407

SAULLE PANITZA, <i>Lo sviluppo di una nuova tecnica decisoria (il rinvio a nuovo ruolo a data certa per consentire al legislatore di intervenire), tra processo costituzionale e profili di diritto sostanziale</i>	421
ANNA PAPA, <i>La dimensione rappresentativa dei senatori a vita, oggi</i>	433
PIER LUIGI PETRILLO, <i>Rappresentanza parlamentare e gruppi di pressione: regolare la "pressione" per regolare la democrazia</i>	445
BARBARA PEZZINI, <i>Qualche considerazione sulla democrazia rappresentativa dopo il referendum costituzionale del 2020</i>	461
PIETRO PINNA, <i>L'aristocratizzazione del governo rappresentativo</i>	475
ANNAMARIA POGGI, <i>Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: monomeratismo o bicameralismo razionalizzato?</i>	487
SAVATORE PRISCO, <i>Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia</i>	501
ROBERTO ROMBOLI, <i>La Corte costituzionale dichiara la presenza degli ausiliari nelle corti d'appello "del tutto fuori sistema" ed "in radicale contrasto" con la Costituzione, ma sospende per oltre quattro anni l'efficacia della decisione</i>	541
UMBERTO RONGA, <i>Gruppi parlamentari e partiti politici. Tendenze recenti</i>	551
ORLANDO ROSELLI, <i>Le «categorie del giuridico» e la loro dipendenza dalla dimensione metagiuridica. Riflessioni rileggendo il Pietro Ciarlo sull'indirizzo politico</i>	565
ANTONIO RUGGERI, <i>L'indirizzo politico, oggi: necessario e... impossibile ad aversi con i caratteri suoi propri della linearità, continuità e stabilità?</i>	573
ANTONINO SPADARO, <i>Crisi dei partiti e corruzione amministrativa (Cenni sulla «questione meridionale» e sul ruolo della Chiesa cattolica)</i>	587
STIVIO TROLO, <i>Democrazia, rappresentanza e numero dei parlamentari. Considerazioni sulla riforma di cui alla legge costituzionale n. 1/2020</i>	609
GIUSEPPE VERDE, <i>La riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario e il ruolo del CSM</i>	623

ALFONSO VUOLO, *Brevi note sulla possibilità per l'Associazione italiana costituzionalisti di essere amica curiae nei giudizi costituzionali*

639

TOMO II

Diritto dell'Unione europea, internazionale e straniero

DANIELE AMOROSO, *Green Deal europeo e diritto internazionale: brevi riflessioni su una relazione complessa*

653

AIDO BERLINGUER, *La specialità delle c.d. "zone franche" e la sua attrattività per gli investimenti internazionali*

677

EMILIO CASTORINA, *Il "federalismo imperfetto dell'Unione europea" e il rispetto dei principi dello Stato di diritto*

707

ALESSANDRO CATELANI, *Sovranismo: il mio dell'Europa unita da Carlomagno ad Altiero Spinelli*

717

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Dopo il Next Generation EU: una conclusione o un nuovo principio?*

725

LUIGI FERRARO, *La sentenza Weiss e il principio di proporzionalità secondo la Corte di Lussemburgo*

743

GIOVANNI GUGLIA, *Il valore dei preamboli dei trattati facenti parte del sistema della Carta sociale europea alla luce dei lavori preparatori e della prassi*

761

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Next Generation EU, il principio di solidarietà e la responsabilità degli Stati membri*

793

SAVERIO FRANCESCO REGASTO, *La Shari'a, le sue fonti e il potere politico*

803

FRANCESCO SEATZU, PAOLO VARGIU, *Muggemangango v. Belgium: a questionable contribution to the de-politicization of post-electoral disputes in Europe*

821

Diritti e libertà

RAFAELE BIRFOLCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*

843

FRANCESCO BIANCIA, *La parità di genere: il lungo cammino a partire dalla decisione della Corte costituzionale del 1960*

859

ELENA BINDI, *Alcune riflessioni sulla tutela del diritto di proprietà nella Cedu (a margine della sentenza della Corte Edu, S.C. Service Benz Com S.R.L. c. Romania del 4 luglio 2017)*

871

CARLO BOTTARI, FEDERICO LAUS, *La nuova progettazione del benessere*

885

QUIRINO CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della mobilità sociale, tra eguaglianza sostanziale e solidarietà*

899

ROSSELLA CARTA, *Il bilanciamento tra regolamentazione dei flussi e tutela dei diritti fondamentali: «controlled borders and open doors»*

915

STEFANIA CECCHINI, *Il d.l. Zan: un esempio di legislazione penale simbolica*

927

LORENZO CHERREI, *La crisi pandemica nel dibattito bioetico e biopolitico. Brevi note introduttive*

945

GIOVANNI COCCO, *La colpevolezza quale principio costituzionale (e il buon vecchio libero arbitrio)*

961

GIANPIERO COLETTA, *Brevi considerazioni sul ruolo delle neuroscienze nella prima fase del giudizio di imputabilità*

977

ANTONIO D'ALOIA, *Dopo le decisioni della Corte costituzionale sul suicidio medicalmente assistito*

985

MASSIMO FARINA, *Innovazione tecnologica dell'assistenza sanitaria*

1007

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *La privacy nell'era dell'intelligenza artificiale*

1027

TANIA GROPPI, *Leggi elettorali regionali e democrazia paritaria, a venti anni dall'entrata in vigore dell'art. 117.7 Cost.*

1041

SILVIA IZZO, *La celebrazione del processo del lavoro tra emergenza e stabilizzazione*

1055

PAOLA MARSOCCHI, *Sempre «al lavoro». Le garanzie costituzionali di persone e personalità connesse in Rete*

1079

DONATELLA MORANA, <i>Pandemia, libertà di cura, diritto alle cure</i>	1109
SIUVIA NICCOLAI, <i>Mitologie dell'abitare. L'interpretazione ideologizzata della Costituzione e i suoi costi</i>	1123
CLAUDIO PANZERA, «Diritto» alla cittadinanza e principio democratico	1137
STEFANIA PARISI, <i>Insegnare pluralismo. La didattica del diritto costituzionale oltre l'emergenza</i>	1151
FRANCESCO PARODO, <i>Protezione dei dati personali e riservatezza: una breve riflessione sulla distinzione dei due diritti nel contesto della società digitale</i>	1165
ANNA PIROZZOLI, <i>Periferie urbane o periferie sociali?</i>	1181
ANDREA PISANESCHI, <i>Azioni positive e principio di specialità</i>	1191
STEFANIA PUDDU, <i>La scuola inclusiva tra problemi vecchi e nuovi</i>	1203
ANDREA PUGIOTTO, <i>Leggere altrimenti l'ordinanza n. 97/2021 in tema di ergastolo ostativo alla liberazione condizionale</i>	1215
LAURA RONCHETTI, <i>Territorio e popolo nell'ecosistema</i>	1229
EMANUELE ROSSI, PAOLO ADDIS, <i>La «certificazione verde Covid» tra obbligo di vaccinazione e onere imposto nelle attività quotidiane</i>	1243
ILENIA RUGGIGU, <i>L'esclusione delle donne dal sacerdozio: un problema costituzionale?</i>	1267
CARMELA SALAZAR, <i>Il giudice, i riders e l'algoritmo "cieco": «siamo uomini o caporali»... digitali?</i>	1283
ANTONELLA SCIORTINO, <i>PNRR e scuola: quale cambiamento di prospettiva</i>	1299
IRENE SPIGNO, <i>È necessario sanzionare il discorso d'odio sessista contro le donne?</i>	1317
VINCENZO TONDI DELLA MURA, <i>Alle radici del Terzo settore: la persona</i>	1339
BRUNO TROISI, <i>Le frontiere estreme della vita tra deontologia medica e principi costituzionali</i>	1353

Regionalismo	
TOMO III	
ALESSANDRA AMORE, ROBERTO DI MARIA, <i>Le premesse alla attuazione del «regionalismo differenziato»: autonomia finanziaria e sussidiarietà funzionale</i>	1367
STEFANO ARU, <i>I molteplici ostacoli all'invocamento della specialità</i>	1385
CARLA BASSU, <i>Venti anni dopo il 2001: ripensare il Titolo V</i>	1407
ROBERTO BIN, <i>Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani</i>	1419
LAURA BUFONI, <i>La lealtà e la legge suprema</i>	1435
GIOVANNI COINU, <i>Diventare sardi: popolo e popoli regionali</i>	1451
MATTEO COSULICH, <i>Potenzialità e limiti della legislazione provinciale trentina: premesse per una ricerca</i>	1473
GIANNMARIO DEMURO, <i>Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea?</i>	1485
GENNARO FERRAIUOLO, <i>Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito</i>	1493
SILVIO GAMBINO, <i>Federalismo fiscale e regionalismo differenziato. Alcune riflessioni</i>	1519
MARIO IANNELLA, <i>Cittadinanza e accesso al welfare state. L'approccio escludente delle Regioni e le tutele della Corte</i>	1531
FRANCESCO MARONE, <i>L'emergenza Covid tra temporaneità dei poteri d'urgenza e crisi del regionalismo</i>	1547
PAOLA MAZZINA, <i>La verticalizzazione della decisione politica e il rapporto tra Stato e Regioni nel contrasto alla diffusione del contagio da Covid/19</i>	1573
SIMONE PAINO, <i>Abbiamo bisogno della sostituzione legislativa?</i>	1591
FULVIO PASTORE, <i>Le sedi di composizione e di tutela degli interessi nelle relazioni tra livelli territoriali di governo in Italia durante l'emergenza pandemica</i>	1607
ANDREA PATRONI GRIFFI, <i>Considerazioni sull'autonomia regionale differenziata e sui presupposti costituzionali della sua attuazione</i>	1623

MARTA PICCHI, <i>Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche nell'esperienza regionale: legiferare meglio per scelte politiche funzionali</i>	1633
FRANCESCO PIGLIARU, <i>Conoscenza dispersa e il problema dello sviluppo locale</i>	1647
CESARE PINELLI, <i>Un regionalismo "anarchizzante e corporativo"</i>	1661
GUIDO RIVOSECCHI, <i>Il sistema delle Conferenze, oggi: questioni aperte e prospettive</i>	1669
SANDRO STAIANO, <i>Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud</i>	1685
ANNA TROISI, <i>Autonomie territoriali e dirigenti, vent'anni dopo. Considerazioni sul sistema delle fonti giuridiche</i>	1697
Rapporti economici e privati	
LUCA ANGIS, <i>Inquadramento giuridico e situazione dominicale dei territori emersi all'interno dello stagno di Marceddi</i>	1711
VALERIA CAREDDA, <i>Il corpo e le sue parti: premesse di una riflessione</i>	1725
OMAR CHESSA, <i>Contro l'ordine spontaneo del mercato</i>	1737
CRISTIANO CICERO, <i>Sul problema della fedeltà nei rapporti familiari</i>	1753
PAOLOERISIO CORRIAS, <i>I prodotti assicurativo-finanziari: genesi ed evoluzione</i>	1761
SILVIA CORSO, <i>La governance delle società in house tra diritto societario comune e disciplina speciale del controllo analogo</i>	1775
FRANK LAFFAILLE, <i>La (faible) protection de l'environnement par le juge (constitutionnel et administratif) français</i>	1789
GIOVANNI LUCHENA, <i>Interventi per il rilancio dell'economia</i>	1803
ANGELO LUMINOSO, <i>Crisi di impresa, contratto e tutela del contraente debole</i>	1813

RAFFAELE MANFRELLOTTI, <i>La funzione sociale delle successioni mortis causa nella disciplina costituzionale</i>	1821
STEFIO MANGIAMELLI, <i>Profili costituzionali dell'imposizione sul patrimonio</i>	1835
GIUSEPPE MORIBDELLI, <i>I musei civici italiani tra tradizione e modernità</i>	1849
ANNA MARIA NICO, <i>Una retrospettiva sulle privatizzazioni dopo tre lustri</i>	1869
FABRIZIO POLITI, <i>Note sul rapporto fra ordine giuridico e mercato</i>	1879
MANUELA TOLA, <i>Valute virtuali tra sovranità monetaria e tutela costituzionale del risparmio</i>	1895
Storia del diritto	
FRANCESCO CERRONE, <i>Emilio Betti e il problema della storia in Vico</i>	1911
ELIO DOVERE, <i>Codice di leggi, ordito sociale, catholica ecclesia (secc. IV-V)</i>	1929
RICCARDO FERCIA, <i>Il viaggio a Roma di Tittiro</i>	1955
MARIA VIRGINIA SANNA, <i>Alle radici dell'iniuria. Vignini cinque asses</i>	2001
FRANCESCO SITZIA, <i>D. 39.3.1.6: ... si quis salicita posuerit</i>	2017

Regionalismo

tive tra cittadini più ricchi e più poveri, ovunque *residenti* nel territorio nazionale.

Un tale regionalismo asimmetrico, quello presupposto e perseguito dalle citate, illegittime leggi approvate dalla regione Veneto, è chiara espressione di un modello fortemente egotistico che non teme di adombrare la stessa opzione secessionista e che si pone in modo diametralmente opposto, per le ragioni indicate, con il modello presupposto nella Costituzione vigente.

Il regionalismo differenziato, che parta e presupponga la realizzazione di tutte quelle misure citate che costituiscono "presupposti costituzionali"²⁰ della differenziazione regionale, può rappresentare invece esso stesso un'occasione di realizzazione dello stesso Titolo V così come riformato nel 2001, nell'inevitabile rispetto dei principi fondamentali. In tal senso, davvero, sarebbe "paradossale"²¹ procedere all'attuazione del regionalismo differenziato senza avere previamente risolto tutte le indicate questioni costituzionali, che si pongono come preliminari a un'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, comma terzo, che tenga in equilibrio le concomitanti esigenze di uniformità e diversità presupposte dalla nostra forma di Stato composto: equilibrio ancor più necessario nei presenti tempi di crisi economica e sanitaria²².

²⁰ Già così qualificati, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *Diritto Pubblico Europeo Rass. online*, n. spec. 2/2019 (testo dell'intervento sul Regionalismo differenziato svolto in Sala stampa della Camera dei Deputati, Roma, 14-2-2019), spec. p. 33 ss.

²¹ P. CIARRO, M. BERTU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, p. 74.

²² L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 225.

MARIA PICCHI*

GLI STRUMENTI DI ANALISI E VALUTAZIONE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELL'ESPERIENZA
REGIONALE: LEGGERE MEGLIO PER SCELTE
POLITICHE FUNZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli strumenti di analisi *ex ante*. – 3. Gli strumenti di valutazione *ex post*. – 4. Partecipazione e consultazioni. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*. – In dottrina sono ricorrenti le riflessioni sulla crisi della legge regionale e sul fatto che «sembra essersi sostanzialmente esaurita la ricerca di una propria originalità»¹. Fra le cause della «straordinaria crisi della legge regionale» incidono significativamente «le restrizioni della finanza pubblica: la legislazione regionale è in larga misura una legislazione di spesa, riducendosi le disponibilità di finanziamento si restringe anche la legislazione o comunque se ne riduce l'importanza per l'esiguità degli stanziamenti»².

Questa evoluzione è stata accompagnata da una diminuita attenzione per gli strumenti di *better regulation*³, dopo il fervore manifestato nella prima decade degli anni Duemila⁴.

* Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico - Università degli Studi di Firenze.

¹ P. CIARRO, *Introduzione: la crisi della legge regionale*, in G. COINU, A. DEFFENNY (a cura di), *Osservatorio sulla legislazione della Regione Sardegna: XIII legislatura (2004-2009) e XIV legislatura (triennio 2009-2011)*, Cagliari, 2012, p. 14.

² P. CIARRO, *Introduzione*, cit., p. 14.

³ Cfr. E. MORRINI, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 1, 2014, p. 29.

⁴ L'attenzione rivolta dalle Regioni ai temi della *better regulation* è stata incoraggiata dall'esperienza già maturata a livello statale e dalle spinte provenienti dall'Unione europea e dall'OCSE. La quasi totalità delle Regioni di diritto comune ha introdotto delle previsioni all'interno dei nuovi statuti. Hanno fatto seguito leggi di attuazione e/o previsioni nei regolamenti interni benché spesso con ritardo e, comunque, non in ogni realtà regionale. L'attenzione da parte delle Regioni speciali e delle

La sintetica illustrazione sull'utilizzo fatto dalle Regioni dei principali strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche ha dunque l'obiettivo di evidenziare e riflettere sui punti nevralgici da sciogliere per contribuire al miglioramento della qualità della produzione normativa. Per comodità espositiva, l'analisi sarà condotta distinguendo fra strumenti di analisi *ex ante* e di valutazione *ex post*; preliminarmente è però necessario precisare che la ricostruzione operata si propone di illustrare l'evoluzione verificatasi nell'ultimo ventennio e le tendenze più recenti, fermo restando che ciascuna Regione presenta proprie peculiarità. Aggiungo che il compito da svolgere non è agevole non solo e non tanto per le differenze esistenti nelle diverse realtà regionali quanto perché, sebbene tutti i siti istituzionali regionali consentano l'accesso alle relative banche dati contenenti la produzione normativa, la documentazione a corredo dei progetti di legge e sulle valutazioni svolge *in itinere* o *ex post* è molto spesso di difficile reperimento⁵. Non solo, non tutte le Regioni

Provincie autonome è stata senz'altro minore. In particolare, la Sardegna è intervenuta sui temi del *drafting*, dell'analisi tecnico normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione con la l.r. n. 24/2016, recante *Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi*. La Provincia autonoma di Trento è invece intervenuta con la l.p. n. 5/2013 sui temi del *Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia*. Infine, l'art. 8, comma 1, lett. k), l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 17/2007, recante *Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia*, e l'art. 1, comma 2, lett. c), l.r. Valle d'Aosta n. 3/2011, recante *Disposizioni in materia di autonomia funzionale e nuova disciplina dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Valle d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 30 luglio 1991, n. 26 (Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale)*, si sono comunque preoccupati di affidare alle Assemblies regionali l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi e la promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali.

⁵ Per quanto riguarda quest'ultima, di valido ausilio è la banca dati del sito dedicato al Progetto CAPiRe (<http://www.capire.org>), nato per volontà di Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana per poi divenire progetto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome e volto a promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle Assemblies legislative. In particolare, sul sito sono tempestivamente riportate, per ciascuna esperienza, le indicazioni relative alle norme statutarie e regolamentari che regolano l'esercizio della funzione di controllo e valutazione in seno a ciascuna Assemblée, le clausole e le missioni valutative approvate, le relazioni di ritorno in risposta alle clausole valutative e le note informative redatte dalle strutture consultari.

Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche 1635

svolgono la relazione annuale sull'attività delle Assemblies e, anche quando viene fatta, non sempre vi sono riferimenti agli strumenti di *better regulation* utilizzati.

2. *Gli strumenti di analisi ex ante*. – L'analisi tecnico-normativa (ATN), volta a verificare l'incidenza di un progetto normativo sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità a Costituzione, agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dai trattati internazionali, nonché della giurisprudenza esistente in materia e di eventuali giudizi pendenti e procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Inoltre, si esprime sulla correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti e sulla sistematica e uniforme applicazione delle regole di redazione normativa. Queste sono tutte valutazioni che rientrano nei compiti propri degli Uffici legislativi presso le Assemblies regionali e sono di generale applicazione⁶ tendenzialmente su tutti i progetti di legge (solitamente con eccezioni per i provvedimenti aventi un contenuto puramente finanziario, quelli urgenti, le leggi provvedimento, e pochi altri casi), come anche la quantificazione *ex ante* dell'impatto dei progetti di legge in termini di oneri a carico della finanza pubblica per mezzo di apposita relazione o scheda tecnico-finanziaria.

La diffusione dell'ATN è favorita anche dal fatto che è uno strumento meno oneroso, per i motivi che verranno indicati, rispetto all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), pur costituendo uno strumento in grado di migliorare significativamente la qualità della produzione normativa. Alcune Regioni mostrano una particolare sensibilità nel rendere facilmente reperibile la documentazione a corredo dei progetti di legge e in particolare la scheda ATN: così, ad esempio, in Emilia-Romagna e Abruzzo. Nella prima Regione, parte del contenuto della scheda ATN trova la sua tradizionale sede nella relazione illustrativa del progetto di legge, che viene pubblicata assieme a quest'ultimo sul Bollettino Ufficiale della Regione⁷. Nel

⁶ Cfr. M. CARLI, *Qualità della normazione (I/2021)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021, p. 3.

⁷ In particolare, l'Emilia-Romagna ha anche istituito la banca dati *Demetra* nella quale sono reperibili, per ciascuna legge regionale, un'apposita scheda dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche, nella quale sono disponibili le relazioni di ritorno alle clausole valutative, le note tecniche elaborate dal Servizio affari legislativi

caso dell'Abruzzo, dopo l'approvazione di ciascuna legge regionale, il Servizio legislativo del Consiglio regionale redige una scheda tecnica (sui progetti di legge promulgati nell'anno) in cui viene dato conto del grado di recepimento da parte della Commissione consiliare dei rilievi formulati dal Servizio stesso in sede di istruttoria legislativa e nell'annuale rapporto sullo stato della legislazione regionale è contenuta una specifica trattazione sul grado di adeguamento ai rilievi di *drafting* e di ATN effettuati nelle schede istruttorie.

Per quanto riguarda l'AIR – volta a una valutazione di come e quanto le regole incidano sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'attività delle imprese e sulla stessa amministrazione, ossia i costi e i benefici per i destinatari delle regole, per l'amministrazione e le conseguenze per tutti i soggetti coinvolti e la società in generale, compresi gli effetti indiretti di tipo economico-sociale – è ormai evidente l'inversione di tendenza che si è verificata nella gran parte delle Regioni.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si era aperto un ampio dibattito sul tema ed era stata mostrata una certa enfasi anche nell'elaborazione della disciplina: fra l'altro, nel periodo 2002-2006 sono state avviate le sperimentazioni supportate anche dal Foromez nelle Regioni del centro-nord mentre, fra il 2006 e il 2012, alcune Regioni hanno avviato proprie sperimentazioni per giungere poi a disciplinare la materia⁸. La prima Regione a legiferare sull'AIR è stata la Basilicata⁹ che poi, però, non ha mai realizzato esperienze in merito. In Toscana, la materia è stata disciplinata nel 2008 dopo una sperimentazione iniziata sin dal 2001: tuttavia, questo strumento è poi stato abbandonato nel 2013.

e coordinamento Commissioni assembleari, gli studi relativi alla scheda AIR semplificata. In Piemonte, la banca dati *Arianna* contiene per ciascuna legge un *dosier* virtuale dal quale è possibile ricavarne le notizie in merito all'intero iter legislativo – dalla presentazione del progetto di legge fino alla promulgazione e pubblicazione – e accedere alle relazioni tecnico-finanziarie, agli esiti delle consultazioni effettuate e alle eventuali memorie che i soggetti interessati abbiano presentato spontaneamente. Infine, la banca dati creata in Lombardia (*OpenLeggiLombardia*), per le leggi a partire dalla X legislatura, permette di reperire notizie sul progetto di legge che ha originato l'iniziativa legislativa e sull'iter seguito, sulle attività di studio e di valutazione delle politiche regionali e sui provvedimenti attuativi della Giunta.

⁸ Cfr. F. CACCITTORE, *La qualità della regolazione nelle regioni*, in A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2013, Roma, 2014, p. 147.

⁹ V. l.r. Basilicata n. 19/2001, recante *Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici*.

ISBN 978-88-495-4846-4

© Edizioni Scientifiche Italiane

Proprio questo è l'anno che segna un arresto negativo per l'AIR perché vengono realizzate soltanto quelle sperimentali previste nell'ambito del *Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione* (POAT), curato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri nel quadro del Programma Operativo Nazionale *Governance e Assistenza Tecnica*¹⁰. Appare significativo il fatto che le AIR così elaborate (una sia in Calabria che in Campania, due in Puglia e tre in Sicilia) con il coinvolgimento dei Servizi legislativi delle Giunte regionali non siano poi state allegate ai rispettivi disegni di legge una volta presentati nelle rispettive Assemblee. Quell'anno vi è poi stata soltanto una esperienza AIR nel Lazio mentre tutte le altre Regioni non ne hanno realizzate.

Negli anni più recenti, venuto meno il ruolo propulsore del progetto Formez e di quello POAT-DAGL, che avevano cercato di indire di queste di mettere a regime le volontà da parte della quasi totalità di queste di mettere a regime le pratiche e metodologie di analisi avviate, interrompendo così le sperimentazioni avviate.

Al momento, per quanto riguarda l'AIR, possono essere richiamate le sperimentazioni avviate e tuttora in corso in Emilia-Romagna e in Liguria. La prima Regione si è attivata nel 2011 giungendo a adottare due schede AIR, nel 2015 e nel 2016, rispettivamente per i progetti di iniziativa della Giunta e quelli consiliari¹¹. L'uso è comunque contenuto se si pensa che nel 2020 sono state realizzate soltanto quattro schede AIR su progetti poi divenuti leggi regionali.

¹⁰ Detto Programma si proponeva l'obiettivo strategico di rafforzare la capacità e la qualità della regolamentazione nelle quattro amministrazioni regionali dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), quali fattori decisivi per la competitività delle Regioni e del sistema Paese, in un contesto di ampia condivisione di metodologie e strumenti ai diversi livelli di regolazione, sulla base dei principi contenuti nell'Accordo fra Governo, Regioni e autonomie locali del 29 marzo 2007 (*GU Serie Generale* n. 86 del 13 aprile 2007, p. 76).

¹¹ V. B. COSMANI, E. MADONNA, M. MASETTI, A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna nel quadro del regolamento 169/2017 in materia di AIR, VIR e consultazioni*, 2020, disponibile su <http://obifacita-dell'assemblea-legislativa-della-regione-emilia-romagna-nel-quadro-del-regolamento1692017-in-materia-di-air-vir-e-consultazioni-parte-primari>; M. CARPELLI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione (AIR) semplificata: l'esperienza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, in Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 7, 2006.

© Edizioni Scientifiche Italiane

ISBN 978-88-495-4846-4

La Liguria sembra essere la Regione nella quale viene prestata maggiore attenzione nella prospettiva di un incremento progressivo del numero di atti da assoggettare all'ATR: nel 2020 sono stati sottoposti a verifica preventiva ben 19 provvedimenti¹².

Molteplici sono i motivi di questa evoluzione, la ragione prevalente è però legata al fatto che l'ATR richiede conoscenze diverse da quelle giuridiche: competenze, dunque, che normalmente non sono presenti negli apparati regionali, tenuto presente che si è reso ad attribuire questi compiti, per lo più, agli uffici preesistenti. Questo significa che volendo portare avanti questo tipo di analisi occorrerebbe investire, più di quanto è stato fatto in alcune Regioni, in strutture adeguate compiendo anche delle scelte che male si combinano con la scarsità di risorse. Inoltre, un'analisi attendibile e che possa produrre utilità richiede dei tempi per il suo svolgimento che non sempre coincidono con quelli del procedimento legislativo.

Infine, nella seconda metà degli anni Duemila, hanno preso avvio, anche con il supporto del Fornez, iniziative volte a stimolare le Regioni in una sperimentazione in tema di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA) e più in generale di semplificazione amministrativa¹³. In alcune Regioni, queste iniziative non hanno avuto seguito però, in altri casi, questo nuovo percorso è stato e viene portato avanti. In particolare, in Toscana si procede sistematicamente alla MOA *ex ante* sulle proposte di regolazione regionale (e anche a svolgere la MOA *ex post*): anzi, la MOA è andata a sostituirsi all'ATR¹⁴.

3. *Gli strumenti di valutazione ex post* – La verifica dell'attuazione delle nuove leggi e la valutazione degli effetti prodotti è svolta a livello regionale prevalentemente attraverso l'inserimento delle

¹² Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246)*, 2021, p. 93, disponibile su https://www.governo.it/DAGL/wff_studi/Relazione_2020.pdf.

¹³ Cfr. F. CACCIAVORE, *La qualità*, cit., p. 145.

¹⁴ Nel sito della Regione Toscana dedicato all'ATR si legge che «[a] partire dal 2010 l'attività regionale di valutazione è stata progressivamente indirizzata sulla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA), in conformità a quanto previsto dalla legge regionale n. 40 del 2009, L'esperienza in materia di ATR, avviata nel 2001, è dunque definitivamente cessata nel 2013»: <https://www.regione.toscana.it/-/ATR-in-toscana>.

clausole valutative (CV) mentre la valutazione di impatto della regolazione (VIR) non si è diffusa. Le CV sono disposizioni di legge che impongono al soggetto incaricato dell'attuazione, solitamente la Giunta regionale, l'obbligo di riferire al Consiglio regionale una serie di informazioni selezionate per verificare se la normativa in questione è stata attuata e gli effetti scaturiti sui destinatari e l'intera collettività, oltre alle eventuali difficoltà emerse nella fase dell'implementazione¹⁵.

L'elaborazione e l'inserimento delle CV contribuisce a migliorare il contenuto di una legge dal punto di vista redazionale e sostanziale potendone condizionare anche il contenuto¹⁶. Infatti, l'inserimento di una CV impone una preventiva analisi di impatto della regolazione e di analisi e valutazione circa la fattibilità di alcune misure organizzative e l'idoneità degli strumenti e delle risorse previsti rispetto al raggiungimento degli obiettivi dichiarati nella legge. Dopodiché, la valutazione compiuta per mezzo della CV incide sulla riprogrammazione della politica nonché sulla progettazione e sull'implementazione della politica stessa perché la definizione del disegno valutativo, necessaria per la predisposizione della CV, incide *ex ante* sui contenuti della progettazione¹⁷.

Occorre però dire che non sempre le Giunte danno le informazioni richieste nelle CV¹⁸ e, quando lo fanno, spesso non sono qualitativamente esaustive impedendo così di comprendere appieno l'andamento del processo di attuazione della legge. Inoltre, non sempre vi è poi un seguito dibattimentale in commissione o in aula.

¹⁵ In aggiunta, le strutture tecniche di alcuni Consigli elaborano in maniera sistematica delle note informative sulle politiche regionali per agevolare i consiglieri: una sorta di documenti di sintesi ove vengono riassunti lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Dette note sono normalmente elaborate sulla base delle relazioni preparate dalla Giunta a fronte del mandato informativo imposto dalle clausole valutative.

¹⁶ Cfr. M. PICCHI, *Art. 45 - Controllo sulle leggi*, in P. CABRETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 221 ss.

¹⁷ Cfr. F. PAOLOZZI, *Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della regione Emilia-Romagna*, 2020, disponibile su <http://ol.consiglio.regione.toscana.it/documenti/oli-6-febbraio-2020-clausole-valutative-delle-leggi-regionali-lesperienza-della-regione-emilia-romagna/>.

¹⁸ Ad esempio, nel 2019 in Lombardia sono state presentate più del 50% delle relazioni attese mentre in altre Regioni i dati sono ben inferiori: cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246)*, 2020, p. 81, disponibile su https://www.governo.it/DAGL/wff_studi/Relazione_2019.pdf.

Nondimeno, in alcune Regioni, l'inserimento delle clausole valutative sembra una tendenza che, a parte saltuarie flessioni, ha assunto una certa stabilità anche perché è uno strumento di *better regulation* più sostenibile da parte dei Consigli regionali. Non solo, la maggiore sensibilità dimostrata dalle Assemblee legislative per i temi del controllo in generale e le CV in particolare sono da ricondurre alla volontà di arginare la marginalizzazione delle Assemblee stesse prodottasi in seguito alla mutata forma di governo e al conseguente rafforzamento degli esecutivi regionali e dei Presidenti¹⁹ andando ad aggravare la crisi di identità, già in atto, dei Consigli regionali²⁰.

Alcune Assemblee hanno introdotto un ulteriore strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: la missione valutativa (MV). Nel corso del tempo, le attività informative indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare più le esigenze conoscitive dei Consigli regionali sull'attuazione delle leggi e sugli effetti prodotti perché il contesto può essere mutato ponendosi dunque la conseguente esigenza di approfondire aspetti non contemplati nella CV o di sopporre alla mancata introduzione, a suo tempo, di una CV. Il numero delle MV è comunque sensibilmente inferiore rispetto alle CV e per lo più sono state avviate da Regioni del centro-nord.

Alcune Regioni hanno ulteriormente valorizzato la funzione di controllo e di valutazione prevedendo anche strumenti *in itinere*: la Lombardia utilizza, per una selezione di leggi regionali, la scheda di monitoraggio che riporta le azioni previste nel processo di prima attuazione delle nuove disposizioni indicando il livello di completamento delle stesse e richiamando sinteticamente il contenuto e gli estremi degli atti di attuazione.

4. *Partecipazione e consultazioni.* – Negli ultimi quindici/venti anni si è molto dibattuto sui temi della partecipazione²¹. L'apertura dei processi decisionali ai soggetti destinatari delle politiche pubbliche per acquisire informazioni, proposte di modifica e osservazioni anche in una prospettiva di miglioramento del prodotto normativo.

¹⁹ Cfr. T.F. GRUPPONI, C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, quad. 1, 2011, p. 39 ss. (spec. p. 40); R. BINI, *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e possibili*, ivi, 1, 2002, p. 1023 ss.

²⁰ Cfr. F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in *Il Fiancheggiato*, 2009, p. 183 ss.

²¹ V. M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012.

Come noto, alcune Regioni hanno posto previsioni al riguardo anche nei nuovi statuti cui ha fatto seguito la disciplina di attuazione (v. Toscana²², Emilia-Romagna²³, Umbria²⁴ e Puglia²⁵); altre hanno inserito singole disposizioni in alcune materie; alcune hanno poi legato la partecipazione agli strumenti di analisi e valutazioni delle politiche talvolta nella fase *ex ante*²⁶, altre volte nella fase *ex post*²⁷ e in alcuni

²² Cfr. Lr. n. 69/2007 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) poi sostituita dalla Lr. n. 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

²³ Cfr. Lr. n. 3/2010 (Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) sostituita dalla Lr. n. 15/2018 (Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3).

²⁴ Cfr. Lr. n. 14/2010 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendum, diritto di petizione e consultazione).

²⁵ Cfr. Lr. n. 28/2017 (Legge sulla partecipazione).

²⁶ Ad esempio, l'art. 6, co. 2, della Lr. Campania n. 11/2015, recante *Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015*, insensce la consultazione all'interno delle procedure dell'AIR, contemplando l'obbligo di consultare, anche per via telematica, i portatori di interessi particolari pubblici o privati, così da quantificare, anche in termini economici, l'impatto della normativa proposta e verificarne l'utilità per la collettività. La Lr. Marche n. 3/2015 (Legge di innovazione e semplificazione amministrativa), come modificata dalla Lr. Marche n. 23/2017 (Modifiche alla Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 3 "Legge di innovazione e semplificazione amministrativa") ha previsto che il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche (art. 3 bis) possa svolgere audizioni dei destinatari degli interventi connessi alle politiche regionali e consultare le rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità, i rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, di cittadini, di organizzazioni sindacali, il personale dell'amministrazione regionale e di enti o aziende dipendenti o di altre amministrazioni. Nel 2018, con deliberazione della Giunta regionale (n. 362/2018) sono state approvate, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, le modalità di effettuazione dell'ATN e dell'AIR contemplando le consultazioni come strumento funzionale per l'analisi di impatto della regolamentazione poiché finalizzate al coinvolgimento dei cittadini e delle piccole e medie imprese nell'acquisizione di elementi informativi sugli effetti delle politiche regionali. In merito, si veda G. PERNICIARO, S. ANNARATONE, *La better regulation a livello regionale e locale*, in G. MAZZANTINI, L. TAVANI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2019*, Napoli, 2020, p. 237 ss.

²⁷ La Provincia autonoma di Trento, nell'art. 6, co. 1, lp. n. 5/2013, già richiamata,

altri casi ponendo le basi per la realizzazione di una sorta di circolo virtuoso²⁸.

In Lombardia l'abbandono dell'AIR ha reso le consultazioni e l'ATIN gli strumenti di supporto durante la fase di elaborazione di una nuova disciplina. Non solo, oltre alle attività di consultazione degli *stakeholders* sia da parte delle strutture della Giunta che in sede consultare nell'ambito delle Commissioni competenti per materia sui progetti più rilevanti per complessità politica, la l.r. n. 20/2017 (*Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini*) ha incluso la partecipazione nella sfera delle attività consiliari di controllo e valutazione attribuendo al Consiglio regionale il compito di favorire la partecipazione di tutti i cittadini e, in particolare, dei rappresentanti degli interessi sociali ed economici coinvolti nelle politiche oggetto di valutazione²⁹. Difatti, anche l'efficacia degli strumenti di partecipazione e la fiducia nei decisori sono correlate al fatto che i potenziali destinatari degli interventi normativi siano ascoltati nelle diverse fasi del processo decisionale e, prima ancora, occorre che sia data una compiuta conoscenza di tutte le notizie, della documentazione a corredo del progetto normativo e dei resoconti relativi all'attuazione affinché la partecipazione sia pienamente consapevole. La pubblicità e la trasparenza costituiscono cioè i presupposti comuni sia alla partecipazione che alla *better regulator*³⁰.

5. *Riflessioni conclusive.* — Senz'altro l'aver distolto l'attenzione dai temi della qualità della normazione è dovuto a molteplici problematiche: la crisi economica con il conseguente ridimensionamento della spesa pubblica; un clima di sfiducia verso l'autonomia regionale ha riconosciuto ai cittadini il diritto di essere consultati nell'ambito delle attività di controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e di valutazione degli effetti delle politiche.

²⁸ Così, ad esempio, in Emilia-Romagna: cfr. B. COSMANI, E. MADONNA, M. MASETTI, A. ORSI (a cura di), *La scheda*, cit., p. 2 ss. In particolare, nel senso di quest'approccio circolare della qualità della normazione durante l'intero ciclo di vita delle politiche è il dPCM n. 169/2017, nel quale AIR, VIR e consultazioni sono strettamente integrate tra loro.

²⁹ Nel 2018, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha poi approvato le *Linee guida per le consultazioni telematiche del Consiglio regionale e nel Programma triennale di controllo e valutazione 2019-2021* ha previsto lo svolgimento di almeno una consultazione all'anno.

³⁰ Cfr. G. PERNICIAIO, S. ANNARATONE, *La better*, cit., p. 230.

che ha condotto anche all'adozione di misure finalizzate a ridurre i costi della politica incidendo sulla stessa rappresentanza politica a livello regionale; la riforma del 2012 che ha indotto le Regioni a preoccuparsi soprattutto di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; la ricerca di una diversa dimensione regionale, attraverso anche richieste di regionalismo differenziato, per superare la crisi del sistema autonomistico; da ultimo, la complessa situazione prodottasi in seguito all'emergenza pandemica³¹.

Non vi è dubbio che le Regioni abbiano maggiore difficoltà nell'utilizzare efficacemente tutti i possibili strumenti di *better regulation*: nondimeno, occorrerebbe che per ogni fase del processo normativo ne fossero, proprio perché occorre garantire un sistema circolare³². I resoconti sull'attuazione di un atto normativo sono funzionali alla predisposizione dei nuovi interventi: solo conoscendo gli effetti prodotti è possibile decidere come compiere degli aggiustamenti e gli ulteriori obiettivi che si vuole perseguire definendo, al tempo stesso, le informazioni che dovranno essere fornite nuovamente dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche producono effetti utili se viene garantito un sistema rispettoso del principio *evaluate first*³³: occorre

³¹ Cfr. *ivi*, p. 251.

³² Cfr. M. PICCHI, *Avv. 45*, cit., p. 221 ss.

³³ Detto principio ha trovato compiuta definizione in una comunicazione della Commissione europea, COM(2013) 686 final, *Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving evaluation*, Brussels, 2 ottobre 2013. La rilevanza della qualità della normazione durante l'intero ciclo di vita delle scelte politiche è infatti una priorità definita dalla Commissione europea già nella sua Comunicazione sulla *smart regulation*, evidenziando come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*): COM(2010) 543/3, *Smart regulation in the European Union*. Fra le sollecitazioni più recenti da parte dell'Unione europea, nella quale il tema della qualità della normazione è cresciuto e si è affermato nel tempo, si veda l'Agenda *Better regulation for better results*, approvata dalla Commissione europea il 19 maggio 2015, nonché la recente Comunicazione di quest'ultima COM(2021) 219 final, del 29 aprile 2021, *Better regulation: joining forces to make better laws*. Per una critica a quest'ultima Comunicazione che manterrebbe un'impostazione datata e non adeguata agli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* europeo si veda L. ALITO, "Leggierare meglio" per il *Green Deal? La parabola incompiuta della Comunicazione della Commissione europea*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 3, 2021, p. 19 ss, che analizza le occasioni mancate. Inoltre, F. CACCIATORE, N. RANGONE, *Qualità della regolazione nella pandemia*

sempre verificare l'efficacia delle norme esistenti prima di procedere a un nuovo intervento³⁴, a maggior ragione dovendo razionalizzare con particolare attenzione le risorse a disposizione.

E perciò necessario che per ciascuna fase del ciclo normativo le Regioni individuino lo strumento maggiormente in grado di garantire l'efficacia in ragione delle competenze e delle risorse a disposizione³⁵. In questa prospettiva può forse essere letta la vicenda toscana relativamente all'abbandono dell'AIR per la MOA: ancorché i due strumenti non siano sovrapponibili, la scelta compiuta è dettata anche dalle disponibilità effettive in termini di tempo e di risorse economiche, tenuto conto anche delle priorità politiche e delle problematiche generali da affrontare³⁶.

Inoltre, va aggiunto che gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche sono ancora avvertiti con "fastidio" dalla classe politica³⁷: più importante di regolare in maniera efficace dando conto, prima, degli esiti attesi e, dopo, dei risultati raggiunti «è poter dire di averlo fatto»³⁸ mentre gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche consentono inevitabilmente alle opposizioni e anche all'intera collettività di meglio valutare l'operato politico. Malgrado ciò, l'introduzione di una sistematica valutazione dei risultati in termini di efficacia delle politiche pubbliche «può orientare la discussione in termini positivi per la funzionalità complessiva del "sistema Regionale" nella misura in cui obbliga a ragionare in termini di efficacia dei servizi per i cittadini e, non di sfere di competenza, di disegno istituzionale, di astratte esigenze di integrazione»³⁹ dando conto, appunto,

e oltre, *ivi*, p. 6, evidenziano come l'introdotta criterio "one in, one out" non tenga conto dei benefici che sono invece fondamentali nella valutazione dell'implementazione delle azioni legate alla sostenibilità ambientale e sociale.

³⁴ Cfr. F. CACCIAIORE, *La qualità*, cit., p. 168.

³⁵ Cfr. G. PERNICIARO, S. ANNARATONE, *La better*, cit., p. 251 ss.

³⁶ A questo proposito, basti pensare alla maggiore attenzione rivolta dalle Regioni alle procedure di bilancio e alla creazione di strutture a ciò funzionali, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2012: cfr. G. PERNICIARO, S. ANNARATONE, *La better*, cit., p. 234.

³⁷ Cfr. M. PICCHI, *Art. 45*, cit., p. 222 ss.

³⁸ P. CIARRO, *Introduzione*, cit., p. 13.

³⁹ B. DENTE, *Legiferare per risultati? Note critiche sull'analisi dell'attuazione delle leggi regionali*, in SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE DELL'AR.S. (a cura di), *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi (Atti del seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989)*, Palermo, 1990, p. 169.

del modo in cui «l'azione pubblica riesce ad affrontare o risolvere problemi collettivi»⁴⁰.

Infine, fermo restando quanto detto in punto di risorse a disposizione delle Regioni, nondimeno un concreto passo avanti, indice anche di un diverso approccio della politica a questi temi, si avrà quando le attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche saranno affidate a strutture adeguate, provviste delle necessarie competenze, e quando sarà compiuto un riparto di competenze chiaro fra gli apparati presso gli esecutivi e quelli delle Assemblee legislative, realizzando al tempo stesso forme necessarie di raccordo e coordinamento per evitare disfunzioni e sovrapposizioni.

⁴⁰ L. BOBBIO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *InformaTres*, 21, 1998, p. 34.