

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

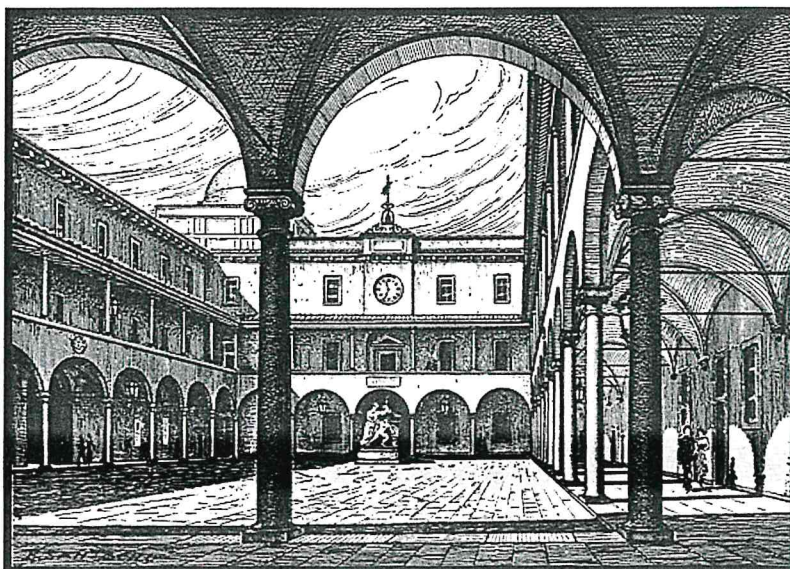
NUOVA SERIE - *Atti di Convegno*

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

*Atti della giornata di studi
svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021*

a cura di

Francesco Dal Canto e Angioletta Sperti



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappicelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2237-6
ISBN/EAN 978-88-921-6367-6 (ebook - pdf)

Comitato scientifico:

F. Baracchini, A.M. Calamia, E. Cateiani, F. Gardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi,
Responsabile scientifico:
F. Dal Canto

La pubblicazione del presente volume è stata finanziata dall'Università di Pisa, con fondi "PRA - Progetti di Ricerca di Ateneo" - n. progetto PRA_2020_24 "La valutazione dell'impatto ordinamentale, economico e sociale delle decisioni pubbliche".

Composizione: Media Print s.r.l. - Livorno
Stampa: Media Print s.r.l. - Livorno

Le 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, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLF-AIRED, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clfedirelig.org e sito web www.clfedirelig.org.

INDICE

pag.

FRANCESCO DAL CANTO-ANGIOLETTA SPERTI
PRESENTAZIONE

IX

Sessione I
GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE.
PROFILI ISTITUZIONALI

Relazioni

ENRICO ALBANESE L'UFFICIO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA LEGISLATURA DELLE TRE MAGGIORANZE. EN ATTENDANT UNA DECLINAZIONE DEL PROGRAMMA IN TERMINI DI PROGETTAZIONE NORMATIVA E DELLE POLITICHE PUBBLICHE	3
1. L'Ufficio per il programma di Governo: ipotesi di ricerca	3
2. L'evoluzione delle dinamiche della forma di governo e del sistema politico-elettorale in Italia dagli anni Novanta, con particolare attenzione ai periodi 2011-2018 (entrata in crisi del bipolarismo) e 2018-2021 (parziale superamento del sistema elettorale maggioritario, consolidamento dell'assetto tripolare e succedersi di tre maggioranze alternative in Parlamento)	5
3. Il programma di Governo nella prospettiva del controllo sull'indirizzo politico e dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche: riflessioni sul parametro del controllo/valutazione	10
4. L'evoluzione degli assetti organizzativi e degli strumenti per l'analisi e la valutazione del programma oggi in capo all'Ufficio per il programma di Governo: a) dagli anni Novanta al 2018	12
5. (segue) b) nella legislatura delle tre maggioranze (2018-....)	17
6. Conclusioni critiche: la necessità di declinare il programma di Governo in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche per aversi un'efficace analisi/valutazione tecnica dello stesso. Bariumi	

di svolta culturale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed il paradosso del PNRR stesso come primo programma declinato in modo tecnico di un Governo nato senza un programma "politico" formato in maniera tradizionale

pag. 20

GIOVANNI PICCINELLI IL PARLAMENTO NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

1. Introduzione e struttura della relazione
2. Un tentativo di periodizzazione dei tentativi di adottare strumenti e procedimenti di valutazione delle politiche pubbliche
3. Cosa è rimasto dell'evoluzione fin qui compiuta
4. La valutazione delle politiche pubbliche nelle funzioni parlamentari
5. Oltre la riconduzione della valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo: la nuova dimensione della qualità rappresentativa delle assemblee elettive

43

SIMONE MARINAI L'UNIONE EUROPEA E LA BETTER REGULATION: SPUNTI DI RIFLESSIONE E PROSPETTIVE FUTURE

1. Premessa
2. Le basi giuridiche rintracciabili nel diritto primario
3. Gli aggiustamenti apportati al ciclo legislativo
 - 3.1. Le tabelle di marcia, le valutazioni di impatto "iniziali" e l'avvio delle consultazioni
 - 3.2. Le valutazioni di impatto
 - 3.3. Il riesame *ex post* della normativa esistente
 - 3.4. Da REPT a *Fit for Future*
4. La Comunicazione del 29 aprile 2021
5. L'approccio *one in, one out*
6. L'impatto della pandemia sulla qualità regolatoria
7. Considerazioni conclusive e prospettive future

67

MARTA PICCHI GLI STRUMENTI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A LIVELLO REGIONALE E LA LORO ATTUAZIONE

1. Introduzione
2. L'analisi *ex ante*
 - 2.1. L'analisi tecnico-normativa
 - 2.2. L'analisi di impatto della regolamentazione
 - 2.3. La misurazione degli oneri amministrativi

73
73
78
79
84

3. La valutazione *ex post*
 - 3.1. La verifica di impatto regolatorio
 - 3.2. Le clausole valutative
 - 3.3. Le missioni valutative
 - 3.4. Gli organismi competenti
4. Partecipazione e consultazioni
5. Riflessioni conclusive

pag. 86

Sessione II GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE. PROFILI SETTORIALI

Interventi

BRUNO BRANCATI DISPOSITIVI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: UN PUNTO DI VISTA COSTITUZIONALISTICO

1. Introduzione
2. Le funzioni delle attività di analisi e valutazione
3. Le *spending review* in Italia
4. Organi della *spending review* tra politica e tecnica: Comitati interministeriali e Commissari straordinari
5. La *spending review* è ancora attuale?

101
101
102
104
108
111

CRISTINA LUZZI L'ADESIONE ALLA FLEXICURITY COME MISURATORE DELLA "VITALITÀ" DEL LEGISLATORE NAZIONALE. OVERO INTORNO AGLI EFFETTI DELLE INDICAZIONI EUROUNITARIE SULLE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA OCCUPAZIONALE

115

1. Premessa. A proposito della *definizione* delle politiche occupazionali: sulla centralità del lavoro nel decreto costituzionale, *in primis*
2. Le immediate ricadute della lettera della BCE sulle politiche occupazionali nazionali: in particolare, sull'iniziale adesione della legge n. 92/2012 alla strategia (non troppo nuova) della *flexicurity*
 - 2.1. Sul possibile "abuso" delle indicazioni eurounitarie in materia occupazionale: il caso del *Jobs Act* e del contratto di lavoro a tutela crescenti
3. Qualche osservazione d'insieme

115
119
122
127

	pag.
ANGIOLETTA SPERTI	
VALUTAZIONE PARLAMENTARE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DA PARTE DELLE DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES DELLA CAMERA DEI COMUNI ED EQUILIBRI DELLA FORMA DI GOVERNO NEL REGNO UNITO	131
1. Premessa	131
2. L'organizzazione delle <i>departmental select committees</i> e i loro compiti	135
3. L'impatto delle <i>departmental select committees</i> sull'attività di Governo	138
4. L'apertura alla società civile	144
5. Conclusioni	147
PASQUATE COSTANZO	
SINTESI DEI LAVORI	
1. Premessa	149
2. Quale diritto per le politiche pubbliche	149
3. <i>Agenda setting</i> e dinomi	150
4. I "tempi" delle politiche	152
5. Il versante eurounitario ...	153
6. ... e quello nazionale	154
7. Come ci si muove all'estero	155
8. Le politiche pubbliche al cuore del costituzionalismo ...	156
9. ... e del formante democratico	157
10. Le ricadute sui principi della valutazione	157
11. Dalla legittimità della "posizione" a quella dell'"azione"	158

PRESENTAZIONE

L'incontro di studi di cui si presentano gli atti si è proposto l'obiettivo di fornire una riflessione sugli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche all'indomani della pubblicazione dello studio "Better Regulation practices in national parliaments" del giugno 2020 a cura dello *European Parliamentary Research Service* e della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Leggiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori" del 29 aprile 2021.

Traendo spunto dall'insegnamento di Luigi Einaudi "conoscere per deliberare" – più volte richiamato nelle relazioni e negli interventi – l'incontro ha inteso soprattutto guardare agli strumenti adottati nei vari livelli istituzionali – da quello regionale a quello nazionale e sovranazionale, nelle loro varie articolazioni – per diffondere, sviluppare e potenziare una "cultura della valutazione". L'Italia – ma in una certa misura la stessa Unione Europea, ove la valutazione delle politiche pubbliche nel processo decisionale si è tradotta in un insieme organico e strutturato di strumenti, metodologie e procedure solo dal 2015 – sconta, infatti, a questo riguardo un certo ritardo rispetto ad ordinamenti come quelli anglosassoni dove, invece, la valutazione delle politiche pubbliche risponde ad una prassi consolidatasi sin dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Oggetto principale dell'analisi sono stati gli strumenti adottati per la progettazione, la realizzazione e l'implementazione delle decisioni pubbliche – quindi l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche in senso proprio, più che quella delle *performance*. Innesa, quindi, come analisi degli effetti di un'azione pubblica più che dei suoi risultati, la valutazione può inquadrarsi in un momento antecedente la decisione pubblica (*ex ante*) oppure successivo (*ex post*) o ancora, essere svolta *in itinere* durante il processo decisionale o nel corso della sua attuazione o implementazione.

Muovendo da queste premesse metodologiche, le relazioni hanno, quindi, esaminato il ruolo dei soggetti chiamati a svolgere le attività di valutazione, con particolare riguardo al Governo (e, più specificamente, all'Ufficio per il programma di governo, nella relazione di Enrico

Albanesi), al Parlamento (in quella di Giovanni Piccirilli), alle istituzioni europee (in quella di Simone Marinai) ed, infine, alle Regioni (nella relazione di Maria Picchi). La seconda sezione del convegno, dedicata invece a profili più settoriali, ha ospitato gli interventi di Bruno Brancati sui profili costituzionalistici dei dispositivi di analisi e valutazione della spesa pubblica, di Cristina Luzzi sulle politiche pubbliche in tema di occupazione ed, infine, quello di Angioletta Sperti sulla valutazione parlamentare delle politiche pubbliche nella Camera dei Comuni del Parlamento inglese.

Nel complesso, le relazioni e gli interventi hanno confermato come nel circuito istituzionale sia possibile riscontrare un approccio più partecipativo ove il Parlamento svolga un ruolo preminente nella valutazione delle politiche pubbliche, laddove, invece, il ruolo del Governo (così come quello delle Autorità indipendenti) o delle Regioni resta, invece, perlopiù legato al controllo amministrativo-contabile, al monitoraggio degli indicatori economici, oltre che alla valutazione dei risultati delle politiche di bilancio (in termini di sostenibilità e stabilità, come evidenziato da Brancati) o alle riforme per promuovere crescita e occupazione (Luzzi). Inoltre, – come emerge dall'esperienza del Regno Unito (di cui all'intervento di Sperti), nonché da quella francese (richiamata da Piccirilli) – la valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento non può basarsi sul solo apprezzamento del dato empirico fattuale: essa si dimostra, infatti, più efficace quando riesce ad integrare il riscontro dei dati con la consultazione pubblica dei destinatari finali delle politiche pubbliche, i cittadini. Com'è stato affermato in dottrina, infatti, occorre "riscontrare e consultare", ossia "portare all'interno del contesto deliberativo le evidenze e le osservazioni" della cittadinanza. Significa, inoltre, come sottolineato da Pasquale Costanzo nelle sue efficaci riflessioni conclusive, "consentire ai responsabili e ai cittadini di comprendere il funzionamento e valutare l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, l'utilità o la pertinenza", così che lo scarto tra analisi di impatto e analisi delle percezioni non ingeneri distorsioni informative e di comportamento che rischiano di aggravare la sfiducia dei cittadini verso la politica.

La valutazione delle politiche pubbliche risponde, quindi, ad una sfida costituzionale oltre che culturale, in cui il rapporto tra le istituzioni ed i cittadini deve essere ripensato in termini di responsabilità (intesa come *accountability*), come dimostra l'esperienza inglese, di trasparenza e di partecipazione.

Un sentito ringraziamento va a Bruno Brancati, Giulia Battaglia e Cristina Luzzi che hanno contribuito all'organizzazione della giornata di studi. I curatori sono grati, inoltre, all'Università di Pisa che ha finanziato la pre-

sente pubblicazione nell'ambito del Progetto di Ricerca di Ateneo (PRA) 2020 dal titolo "La valutazione dell'impatto ordinamentale, economico e sociale delle decisioni pubbliche".

Pisa, 2 gennaio 2022

Francesco Dal Canto e Angioletta Sperti

predetta piattaforma. Tali raccomandazioni confluiranno poi nelle discussioni generali della plenaria della Conferenza che, a sua volta, dovranno concretizzarsi in una relazione alla quale Parlamento europeo, Consiglio e Commissione si sono impegnati a dar seguito «ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente al Trattato»⁸².

La Conferenza, di per sé, non può comportare una riforma dei Trattati. Non è però da escludere che all'esito dei lavori della stessa emerga la convergenza su alcuni temi sui quali potrebbe certo essere avviata la procedura di revisione ordinaria disciplinata dall'art. 48 TUE. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che la procedura in questione comporta per poter essere portata a termine, l'introduzione, a livello di Trattati, di una più organica disciplina dei principi alla base della *better regulation* sarebbe senz'altro in linea con la rilevanza che tale materia ha progressivamente assunto in questi anni nel processo decisionale dell'Unione europea.

MARTA PICCHI

GLI STRUMENTI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A LIVELLO REGIONALE E LA LORO ATTUAZIONE

*«There is nothing a government hates more than to be well-informed,
for it makes the process of arriving at decisions more complicated and difficult»*

J.M. KEYNES, 1937

(citato in R. SKIDELSKY, *John Maynard Keynes: A Biography*

Vol. 2: The Economist as Saviour, 1920-1937,

Macmillan, London, 1992, p. 630)

*«nulla [...] repugna più della conoscenza a molti,
forse a troppi di coloro che sono chiamati a risolvere problemi»*

L. EINAUDI, *Prediche inuiti*, Einaudi, Torino, 1959, p. 1

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'analisi *ex ante*. - 2.1. L'analisi tecnico-normativa. - 2.2. L'analisi di impatto della regolamentazione. - 2.3. La misurazione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici. - 3. La valutazione *ex post*. - 3.1. La verifica di impatto regolatorio. - 3.2. Le clausole valutative. - 3.3. Le missioni valutative. - 3.4. Gli organismi competenti. - 4. Partecipazione e consultazioni. - 5. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

La ricostruzione degli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale e, soprattutto, l'analisi dello stato di attuazione presentano delle difficoltà non solo e non tanto perché le varie esperienze sono differenti fra loro ma perché le ricerche sui siti istituzionali non sono sempre agevoli¹, tranne per quanto riguarda la valutazione *ex post* poi-

¹ In alcune Regioni, invece, sono previste piattaforme e banche dati di agevole consultazione: in particolare, va segnalata la banca dati *Demetra* all'interno della sezione del sito dell'Emilia-Romagna, dedicata al Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari. Nella banca dati sono reperibili, per ciascuna Legge regionale, un apposita scheda sulla valutazione delle politiche pubbliche, nella quale sono disponibili le relazioni

ché la banca dati presente nel sito del Progetto CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)² fornisce indicazioni

di ritorno alle clausole valutative. Le note tecniche elaborate dal Servizio affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari, gli studi relativi alla scheda AIR semplificata. *Diretta* risponde pienamente alla visione circolare della buona qualità della normazione. Va segnalata altresì la banca dati *Arimma* del Piemonte: per ciascuna legge viene riportato un *dotier* virtuale dal quale è possibile ricavare 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*) – 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.

² Il Progetto prende avvio nel 2002 su iniziativa di quattro regioni: Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. Da marzo 2006 il Progetto CAPIRE vede il sostegno e la collaborazione diretta della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e della Provincia Autonoma. Lo scopo fondamentale del progetto consiste nel dare maggiore efficacia alla funzione di controllo delle Assemblee regionali. Alla base vi è l'idea che le Assemblee elettive, se intendono svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale, devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di comprendere cosa sia accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale, di apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento della Regione, di portare alla luce e di approfondire le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo chiamato all'attuazione delle politiche regionali e, infine, di giungere pienamente informati al confronto con l'esecutivo e gli altri attori, istituzionali e non, presenti nel territorio regionale. Le attività del Progetto, secondo quanto riportato nel sito dedicato (*http://www.capire.org*), sono orientate al raggiungimento dei seguenti obiettivi: 1) diffondere la cultura della "valutazione delle politiche", coinvolgendo direttamente i membri eletti delle Assemblee quali promotori delle attività di valutazione e primi utilizzatori dei risultati delle analisi condotte; 2) accompagnare le strutture interne delle Assemblee nella realizzazione di attività innovative quali la redazione di clausole valutative, lo svolgimento di missioni valutative, l'elaborazione di note informative; 3) far crescere le competenze professionali dei funzionari impegnati in attività di controllo e valutazione, attraverso l'organizzazione di specifici percorsi di formazione; 4) dar vita ad una comunità di analisti di politiche regionali che possano scambiarsi esperienze e riflessioni durante i seminari e i convegni organizzati dal Progetto, oppure attraverso l'uso della rete con strumenti quali il *blog* e la *web conference*. In particolare, il Progetto CAPIRE è nato non solo dalla necessità di ripensare il ruolo dei Consigli regionali all'interno delle riforme costituzionali di fine/inizio millennio ma anche «da un'insoddisfazione antica, provata da un'ampia comunità di addetti ai lavori – politici, funzionari, esperti di tecniche legislative e di diritto costituzionale – nei confronti delle attività conoscitive svolte in seno alle Assemblee legislative delle Regioni (ma non solo)». M. SISTI, *Fare leggi o valutare politiche?*, in *Federalismi.it*, 13/2007, p. 1 ss. L'Autore sottolinea come negli statuti regionali di prima generazione fossero già contemplate forme di controllo nella veste dei classici strumenti di sindacato ispettivo (soprattutto interrogatori e interpellanze) che però, più che accedere le informazioni a beneficio dei consiglieri, si caratterizzano per finalità dimostrative o sono volte

essurienti e quasi in tempo reale in punto di clausole valutative, missioni valutative e note informative. A ciò si aggiunge che soltanto alcune ma non tutte le Regioni svolgono la relazione annuale sull'attività dei Consigli regionali e, anche quando viene fatta, scarsi sono i riferimenti o le indicazioni valutative sull'attività legislativa svolta limitandosi, per lo più, a evidenziare le misure adottate in termini di trasparenza e comunicazione istituzionale.

Altri possibili strumenti di supporto sono le relazioni – contenenti elementi informativi in merito alle esperienze svolte di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)³ e di Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)³, ex art. 19, comma 2, DPCM n. 169/2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione* – che entro febbraio ciascuna Regione è tenuta ad inoltrare al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGI) della Presidenza del Consiglio dei ministri per consentire la predisposizione della relazione annuale che la Presidenza del Consiglio deve

a lanciare messaggi all'esecutivo. Invece, il Progetto CAPIRE, rifacendosi ad esperienze come quella statunitense della *Legislative Program Evaluation*, si basa sull'idea che anche in contesti fortemente politicizzati, come le Assemblee legislative, possano essere utilizzati strumenti innovativi di conoscenza e di analisi. L'obiettivo non è dunque quello di esacerbare il confronto tra maggioranza e opposizione quanto di dare pubblicità a informazioni sull'attuazione delle politiche pubbliche e ai risultati conseguiti dando vita a occasioni di riflessione per un loro miglioramento. Proprio per quest'ultima ragione, spesso detta funzione e affidata ad organismi *non-partisan* allo scopo di rappresentare non gli interessi delle singole forze politiche ma l'Assemblea consultare nel suo insieme.

³ Invece, adeguate indicazioni sono reperibili nei rapporti di Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Provincia autonoma di Trento.

⁴ L'AIR è una valutazione di come e quanto le regole incidono sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese: cioè, pone in luce i vantaggi e gli svantaggi dei provvedimenti regolativi che un'amministrazione vuole introdurre e permette ai decisori politici di compiere scelte più efficaci e più adatte alle esigenze. Infatti, introdurre un nuovo atto normativo spesso significa rischiare un eccesso di regole, troppo numerose o inutilmente dettagliate, che limitano la libertà d'azione anche quando ciò non sia necessario. L'analisi d'impatto ha il compito di valutare le conseguenze di una decisione in termini quantitativi e qualitativi, sia verso i destinatari della regola che nei confronti della stessa amministrazione che deve applicare e/o far applicare la regola. Questo strumento, dunque, mette in luce tutti i fattori che devono determinare le scelte dei regolatori: costi e benefici per i destinatari (potenziali e attuali) delle regole e per l'amministrazione; rischi per tutti i soggetti coinvolti e per la società in generale; altre conseguenze indirette di tipo economico-sociale.

⁵ La verifica dell'impatto regolatorio consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi, nonché nella stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. La finalità della VIR è, dunque, di fornire, a distanza di un certo periodo di tempo dall'introduzione di una norma, informazioni sulla sua efficacia, nonché sull'impatto concretamente prodotto sui destinatari, anche al fine di valutare possibili revisioni della disciplina in vigore.

presentare in Parlamento sullo stato di applicazione di AIR e VIR. Vi è da dire, però, che non tutte le Regioni e Province autonome vi provvedono e, anche quando lo fanno, non sempre le notizie fornite sono complete limitandosi, talvolta, a indicare (e ripetere nelle relazioni che si succedono di anno in anno) soltanto gli atti normativi regionali che disciplinano i vari strumenti finalizzati a garantire la buona qualità della legislazione.

Ad ogni buon conto, a partire da nuova millennio⁶, le Regioni hanno prestato sempre più interesse verso la *better regulation*, nel solco di quanto accadeva a livello statale ma anche in seguito alle spinte provenienti dall'Unione europea (UE) e dall'OCSE. Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario (ad eccezione della Liguria) le previsioni statutarie introducono regole di *drafting*⁸ piuttosto che sull'AIR o sulla VIR: in ogni caso, in diverse esperienze all'Assemblea legislativa viene attribuito il compito

⁶ In realtà, l'attenzione delle Regioni per i temi della qualità della normazione ha iniziato a manifestarsi, soprattutto in alcuni contesti, dopo la pubblicazione dei lavori della cosiddetta Commissione Barettoni-Artori: cfr. *Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'apportamento dei conseguenti schemi normativi*, presentata alla Camera dei Deputati il 17 giugno 1981, disponibile su www.technicnormative.it/B4.pdf. Infatti, fecero subito seguito dei seminari organizzati a livello regionale per affrontare le tematiche emerse; in particolare, per un breve excursus delle iniziative intraprese si veda la *Penetrazione che precede Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale*, III ed., 2007, disponibile su <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8083/leggi-e-archivedati/Oli/Manuale/man-ed-3.asp>. Al riguardo, si vedano anche i vari contributi nel volume SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE DELIARS (a cura di), *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi. Atti del seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989*, Assemblea regionale siciliana, Palermo, 1990.

⁷ Cfr. A. MORRONE, *Introduzione. La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale*, in *Ir. Fed.*, quad. 1/2011, p. 6 ss.; E. MORRONE, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in *Rass. trim. Oss. AIR*, 1/2014, p. 29.

⁸ La gran parte degli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali hanno adottato il *Manuale* poc' anzi richiamato (v. *supra*, nota n. 6) rendendolo obbligatorio per gli uffici competenti a svolgere l'istruttoria sui progetti di legge all'esame dei Consigli regionali. Dette regole sono di fatto seguite anche laddove non sono state rese obbligatorie. Sussiste quindi un'anomalia perché questo *Manuale* ha un contenuto differente dalle indicazioni poste per il Governo e le Camere nella circolare (*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, disponibile su http://www.serviziioffici/default/files/media-documents/regole_texti_legislativi.pdf) del 20 aprile 2001 dei Presidenti delle due Camere e della Presidenza del Consiglio dei ministri: diversità che non è giustificabile poiché le regole di *drafting* non dipendono da scelte politiche. Il 29 marzo 2007 Stato, Regioni e autonomie locali hanno firmato un accordo (GU *Serie Generale* n. 86 del 13 aprile 2007, p. 76) impegnandosi ad unificare i due manuali (art. 14).

di valutare gli effetti delle politiche regionali⁹. Inoltre, gli statuti e i regolamenti interni di molte Regioni prevedono l'impiego di due particolari strumenti in grado di innescare la valutazione di una politica pubblica: la *clausola valutativa* e la *missione valutativa*.

Invece, le Regioni speciali e le Province autonome non hanno previsioni nei loro statuti che non sono stati aggiornati neppure dopo la riforma del 2001: alcune sono però intervenute con fonte legislativa o regolamentare. La Sardegna¹⁰ e la Provincia autonoma di Trento¹¹ hanno legiferato in materia, rispettivamente nel 2016 e nel 2013, introducendo alcune previsioni. Il Friuli-Venezia Giulia¹² e la Valle d'Aosta¹³ si sono comunque preoccupate di affidare alle rispettive Assemblee regionali l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi e la promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali.

⁹ Cfr. F. D'ALONZO-A. STROSCIO, *Gli organismi istituzionali dedicati alla verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche nelle assemblee legislative regionali*, in *Piemonte dell'Aut.*, 3/2014, p. 2 ss.

¹⁰ In particolare, nella legge reg. Sardegna n. 24/2016, recante *Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi*, oltre alla riduzione delle leggi, alla chiarezza nella formulazione dei testi normativi, al rispetto delle regole di tecnica legislativa e ai testi unici modificabili solo mediante abrogazioni espresse, è contemplato l'obbligo per la Giunta dell'ATN. La redazione è affidata non al proponente ma dovrebbe occuparsi anche dell'AIR, da espletare su valutazione della Giunta: previsione, dunque, di difficile attuazione sia per il fatto che la valutazione è rimessa alla Giunta ma, soprattutto, perché la struttura in questione avrà competenze giuridiche ma non quelle necessarie per valutare preventivamente gli effetti della normativa sulle imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione. In tal senso, M. CARU, *Qualità della normazione (1/2021)*, in *OSF*, 1/2021, p. 2. La Sardegna aveva contemplato ulteriori previsioni in tema di qualità della normazione nella legge reg. n. 1/2008, recante la *Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di inelegibilità e incompatibilità alla carica di presidente della regione, consigliere regionale e assessore regionale: il cui atto di promulgazione è stato annullato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 149/2009.*

¹¹ Nella legge prov. Trento n. 5/2013, recante *Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia*, è soltanto contemplato il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

¹² Cfr. l'art. 8, comma 1, lett. k) legge reg. 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.*

¹³ Cfr. l'art. 1, comma 2, lett. c) legge reg. 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).*

In termini generali, la valutazione può essere definita come quell'attività diretta all'acquisizione di conoscenze utili a perfezionare la programmazione delle politiche e a migliorarle nel tempo¹⁴. Per quanto riguarda strettamente gli strumenti (*ex ante* ed *ex post*) di valutazione delle politiche pubbliche, oggetto di questa relazione, vedremo come diverso sia il grado di sviluppo a seconda della maggiore o minore sensibilità verso l'interesse ad «osservare in che modo l'azione pubblica riesca ad affrontare o risolvere problemi collettivi»¹⁵: obiettivo che la debolezza della politica tende a sminuire incidendo sulla qualità sostanziale del prodotto normativo ogniqualvolta «più importante di regolare, è poter dire di averlo fatto»¹⁶.

2. *L'analisi ex ante*

2.1. *L'analisi tecnico-normativa*

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 Assemblee regionali e sono di generale applicazione 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

¹⁴ Cf. V. BATTILORO, *La valutazione delle politiche pubbliche: domande e strategie di risposta. L'esempio della formazione professionale in Regione Piemonte*, in *Piemonte dell'Aut.*, 1/2015, p. 1 ss.

¹⁵ L. BOBIO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *InformaTres*, 21/1998, p. 34. Al riguardo, si veda anche A. LA SPINA, *L'analisi delle politiche pubbliche, l'AIR e le opzioni regolative. Riflessioni sull'applicabilità al livello regionale alla luce della sperimentazione 2008*, disponibile su http://semplicementeformez.it/files/Contributo_LASPIN%A%20.pdf.

ante dell'impatto dei progetti di legge in termini di oneri a carico della finanziaria pubblica per mezzo di apposita relazione o scheda tecnico-finanziaria.

In Emilia-Romagna viene prestata particolare attenzione alla conoscibilità delle diverse fasi dei procedimenti legislativi e la scheda ATN è reperibile *online*. Inoltre, una sintesi della scheda ATN trova la sua tradizionale sede nell'ambito della relazione illustrativa del progetto di legge che viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione assieme al progetto.

In Abruzzo, il Servizio Legislativo, Qualità della legislazione e Studi del Consiglio regionale predispone le schede ATN sui progetti di legge e un numero (un po' inferiore) di schede tecniche ove viene dato conto del grado di recepimento da parte della Commissione consultare dei rilievi formulati dal Servizio in sede di istruttoria legislativa. In aggiunta, nell'attuale rapporto sullo stato della legislazione regionale è contenuta una specifica trattazione sul grado di adeguamento ai rilievi di *drafting* formale e di ATN effettuati nelle schede istruttorie.

L'ATN è uno strumento meno oneroso dell'AIR e tuttavia un valido supporto alla scrittura della normativa per migliorarne la qualità e per evidenziare la possibilità di incorrere in illegittimità costituzionali: questo spiega le ragioni della sua diffusione.

2.2. *L'analisi di impatto della regolamentazione*

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. Nonostante il dibattito svolto soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e l'enfasi posta anche nell'elaborazione della disciplina, le Regioni sembrano aver abbandonato questo strumento preferendo azioni di semplificazione amministrativa e misurazione degli oneri amministrativi.

Nel periodo antecedente al 2013, le Regioni hanno rivolto la loro attenzione soprattutto all'AIR e meno alla VIR. Fra l'altro, nel periodo 2002-2006 si sono concentrate le sperimentazioni guidate dal Fornez nelle Regioni del Centro-Nord mentre, fra il 2006 e il 2012, sono state avviate delle sperimentazioni da parte delle Regioni più attive per quanto concerne la qualità della normazione come la Toscana, la Lombardia e la Liguria.

AIR, intervenendo legislativamente soltanto nel 2008. Diversamente, la Basilicata è stata la prima Regione a dotarsi di una propria legislazione in materia, nel 2001, ma non ha mai realizzato esperienze in merito. Al di fuori della Toscana e, in parte, della Lombardia, nelle altre Regioni vi sono stati solo casi episodici di sperimentazione, per lo più nell'ambito di specifici progetti ma senza radicarsi nella realtà normativa regionale.

Nel 2013 si assiste ad un arresto: vengono realizzate soltanto le AIR sperimentali previste nell'ambito del *Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di nominazione* (POAT), curato dal DAGL nel quadro del Programma Operativo Nazionale *Governance e Assistenza Tecnica* (PON GAT) FESR 2007-2013¹⁷. Fra l'altro, occorre sottolineare che le AIR così elaborate (una sia in Calabria che in Campania, due in Puglia e tre in Sicilia) hanno visto il coinvolgimento dei servizi legislativi dei rispettivi esecutivi ma non sono state alligate ai relativi disegni di legge regionale. In quell'anno è stata poi prodotta un'AIR nel Lazio mentre tutte le altre Regioni non ne hanno realizzate.

Anche la Toscana, che aveva utilizzato in modo sistematico siffatto strumento fin dal 2001, ha sostanzialmente cessato di utilizzarlo nel 2013¹⁸. Fra i motivi di questa evoluzione vi è il fatto che queste attività di analisi richiedono tempi che non sempre collimano con quelli del procedimento legislativo. Inoltre, l'AIR richiede competenze diverse da quelle giuridiche che normalmente non sono presenti negli apparati dei Consigli regionali. Fra l'altro, dobbiamo tener presente che, anche in ragione della scarsità delle risorse, spesso queste attività sono state attribuite agli stessi uffici legislativi senza un adeguato ampliamento delle figure professionalmente preparate a svolgerle¹⁹.

¹⁷ Il Programma POAT-DAGL si proponeva l'obiettivo strategico di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle quattro Amministrazioni regionali dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), quale fattore decisivo per la competitività delle Regioni e del sistema Paese, in un contesto di ampia condisione di metodologie e strumenti ai diversi livelli di regolazione, sulla base dei principi contenuti nell'Accordo Stato, Regioni e autonomie locali del 29 marzo 2007 (v. *supra*, nota n. 8).

¹⁸ Nel sito della Regione Toscana dedicato all'AIR, si legge che «[a]l partire dal 2010 l'attività regionale di valutazione è stata progressivamente indirizzata sulla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (W/OA), in conformità a quanto previsto dalla legge regionale n. 40 del 2009. L'esperienza in materia di AIR, avviata nel 2001, è dunque definitivamente cessata nel 2013»: <https://www.regione.toscana.it/-/Air-in-toscana>.

¹⁹ In CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA, *Rapporto sulla Legislazione Regionale* 1

L'AIR, ancorché disciplinata o contemplata a livello legislativo, continua ad essere utilizzata per lo più in via sperimentale: anzi, venuto meno negli anni più recenti il ruolo propulsore del progetto Fornez e di quello POAT-DAGL, che avevano come obiettivo quello di instradare le Regioni, non vi è stata la volontà da parte della quasi totalità di queste di mettere a regime le pratiche e metodologie di analisi avviate, interrompendo così qualsiasi iniziativa.

In Emilia-Romagna, l'Assemblea legislativa ha deciso di avviare la sperimentazione di una scheda AIR confermando l'interesse ai temi della qualità e della valutazione delle politiche. Nel 2011 è stata approvata la legge reg. n. 18/2011, *Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione*. La sua attuazione era contemplata in un apposito *Programma*²⁰, articolato in sei linee. Per l'attuazione della Terza linea, su *Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione nell'esperienza della Regione - AIR, VTR e ATN*, era stato costituito un apposito gruppo di lavoro intersetoriale con l'obiettivo, tra l'altro, di introdurre o migliorare le procedure che hanno attinenza con le attività di analisi di impatto della regolamentazione, nonché di migliorare e sistematizzare le tecniche di analisi tecnico-normativa. In questo ambito è stato formulato uno schema sperimentale di scheda AIR²¹ da utilizzare per l'analisi dei progetti di legge di iniziativa della Giunta, di volta in volta individuati dalla stessa. In particolare, una sezione autonoma dell'analisi preventiva dell'opzione regolatoria della scheda AIR è dedicata alla valutazione della rilevanza dell'intervento per le micro, piccole e medie imprese (*Test di impatto sulle micro, piccole e medie imprese* (*Test MPMI*)).

Successivamente, nell'ambito di una Convenzione tra l'Assemblea legislativa e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Parma (*La qualità della regolazione e la semplificazione nell'attività normativa regionale in una prospettiva comparata*) è emersa l'opportunità di sperimentare una scheda²² informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione

per personale con competenze prevalentemente giuridiche e, dunque, non provvisto delle necessarie conoscenze per spingersi oltre il dato meramente tecnico-giuridico e, di conseguenza, il decisore non potrà basarsi su un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole.

²⁰ V. *Programma di semplificazione 2012/2013*, predisposto dal Tavolo permanente per la Semplificazione e approvato dalla Giunta con la deliberazione n. 938/2012 e dall'Assemblea legislativa con la risoluzione n. 3209/2012.

da utilizzare per i progetti di legge di iniziativa assembleare.²³

Tradizionalmente l'AIR è uno strumento complesso di supporto al legislatore nel valutare preventivamente i possibili effetti di diverse opzioni di regolazione (progetto di legge, atti amministrativi, opzione zero o scelta di un intervento) e individuare quella preferibile: quindi, è utilizzato prima dell'eventuale elaborazione di un progetto di legge. Nel caso dell'Emilia-Romagna è invece uno strumento che viene utilizzato quando il progetto di legge è stato già presentato (il legislatore ha già scelto lo strumento normativo da utilizzare) e si cerca di adattare ai tempi del processo legislativo. È dunque uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire e per consegnare ai consiglieri elementi e informazioni, utilizzando però uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo e quando esiste già una bozza di progetto di legge.²⁴

La scheda può essere richiesta dai Presidenti delle Commissioni in accordo con gli stessi promotori del progetto di legge e sentiti gli Uffici di Presidenza delle rispettive Commissioni, tenuto conto del parere del Servizio Affari Legislativi e coordinamento commissioni assembleari. L'analisi dei progetti di legge di iniziativa assembleare è svolta da un gruppo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare, composto da soggetti portatori di competenze e professionalità diverse (giuridiche, economiche, sociali, organizzative, statistiche, ecc.) provenienti dal Servizio Affari Legislativi e coordinamento commissioni assembleari.²⁵ Individuati i progetti di legge da sottoporre all'AIR, vengono presi contatti con i promotori e, qualora gli stessi siano interessati e i tempi siano compatibili con lo svolgimento dell'AIR, il gruppo di lavoro si attiva dietro richiesta dei promotori stessi, con l'avallo del Presidente della Commissione competente. I lavori di realizzazione della scheda AIR proseguono con periodici confronti tra il gruppo di lavoro ed i promotori e con i relatori.

Detta analisi è coerente con il modello *life cycle approach* perché con-templa le consultazioni da effettuare durante la fase di preparazione della

²³ Cfr. 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://oli.consiglio.regione.toscana.it/documento/oli-24-settembre-2020-la-scheda-air-semplificata-dell'assemblea-legislativa-della-regione-emilia-romagna-nel-quadro-del-regolamento-1692017-in-materia-di-air-vir-e-consultazioni-parte-primaria>; M. CAPPELLUCCI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione (AIR) semplificata: l'esperienza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*, in *Rass. trim. Oss. AIR*, 3/2016.

²⁴ Cfr. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR*, cit.

bozza della proposta di legge nonché attraverso le udienze conoscitive svolte dalle Commissioni assembleari referenti del progetto di legge e prevede l'inserimento nella scheda di una specifica sezione dedicata al monitoraggio e valutazione per consentire l'introduzione di una clausola valutativa.

Infine, la scheda AIR viene trasmessa dal Presidente della Commissione a tutti i commissari e la presentazione della stessa viene calendarizzata nell'ambito della discussione generale e, comunque, prima della seduta destinata alla votazione dell'articolo, così da poter rappresentare un documento utile alla discussione dei Commissari stessi. Nel momento in cui viene licenziato questo contributo, sono però state realizzate (salvo un mio errore) soltanto quattro schede AIR sui progetti che hanno dato vita alle leggi reg. n. 5/2016 (*Norme per la promozione e il sostegno alle Pro Loco*), n. 11/2017 (*Sostegno all'editoria locale*), n. 6/2018 (*Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali)*), n. 15/2018 (*Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3*).

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'AIR. Nel 2019 hanno concluso l'iter approvativo i disegni di legge che erano stati individuati dal Gruppo tecnico di coordinamento Giunta Consiglio, nell'ambito dei disegni di legge inseriti nell'Agenda Normativa 2018-2019 per essere sottoposti in via sperimentale all'AIR e alla VIR (causa la nuova legislatura e la situazione COVID, soltanto nel luglio 2021 è stata approvata l'Agenda normativa 2021-2022). In particolare, in apposita sezione della scheda AIR è prevista specifica analisi per la valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI che si sviluppa sulla base di tre diversi indicatori. Nel 2020 la Liguria ha utilizzato l'AIR, l'ATN e il *test* PMI per ogni disegno di legge, emendamento o schema di regolamento approvato dalla Giunta regionale: in particolare, i provvedimenti così trattati sono stati diciannove.²⁶

²⁶ Cfr. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR*, cit.

²⁷ 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)*, in https://presidenza.governo.it/DAGL/wjf_studi/Relazione_2020.pdf, 2021, p. 93 ss. Infine, per completezza si precisa che, nel 2019 in Sicilia, pur mancando una disciplina dell'AIR, l'analisi di impatto della regolamentazione è comunque stata svolta sullo schema di regolamento professionale degli avvocati

2.3. La misurazione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici

Dopo l'avvio del nuovo millennio, grazie anche al ruolo propulsore del Fornez, vi è stato il coinvolgimento di molte Regioni in una sperimentazione in tema di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA) e di semplificazione amministrativa allo scopo di potenziare la crescita e la competitività economica. Inoltre, con l'Accordo raggiunto il 10 maggio 2012 in Conferenza unificata – concernente l'attuazione delle norme di semplificazione contenute nel d.l. n. 5/2012, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo* (cd. *Semplifica Italia*), convertito dalla legge n. 35/2012 – si è convenuto di collaborare ai vari livelli di governo per il perseguimento delle politiche di semplificazione finalizzate al rilancio e allo sviluppo economico del Paese.²⁸

Queste iniziative sono state avviate anche in seguito all'attenzione rivolta progressivamente a questi temi dalla Commissione europea, soprattutto a partire dal 2002.²⁹ In generale, l'esperienza dell'UE in tema di *better regulation* è ben consolidata e la Commissione europea può vantare approcci normativi fra i più avanzati a livello mondiale³⁰; di recente, la stessa ha manifestato la volontà di migliorare ulteriormente il processo normativo dell'UE ritenendo che per agevolare la ripresa sia più che mai importante legiferare nella maniera più efficace possibile facendo sì al contempo che la normativa sia adeguata anche alle esigenze future³¹. A tal fine, è stata manifestata la volontà di adoperarsi per semplificare la legislazione dell'UE riducendone gli oneri soprattutto per mezzo della previsione strategica e la promozione della sostenibilità e della digitalizzazione.³²

legge 28 novembre 2005, n. 246), in http://presidenza.governo.it/DAGL/Inf_SinistriRelazione_2019.pdf, 2020, p. 107.

²⁸ Disponibile su <http://archivio.statoregioni.it/dettaglioDocId37f3fmi?idprow=10079&idoc=36292&tipodoc=3&CONF=UNI>.

²⁹ L'approccio alla riduzione degli oneri si è poi evoluto nel tempo, soprattutto con l'esperienza acquisita nell'ambito del *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi 2007-2012* (COM(2007) 23 def.). Difatti, è emerso che un approccio basato esclusivamente sulla riduzione dei costi presenta notevoli inconvenienti: nel 2012, la Commissione ha così avviato il programma REFTY (*Regulatory Fitness and Performance Programme* – COM(2012) 746 final) incentrato sul bilanciamento, in sede di revisione della legislazione, dei costi con i benefici.

³⁰ Cf. OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018, disponibile su <https://doi.org/10.1781/9789264303072-en>.

³¹ Cf. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori* (COM(2021) 219 def.).

³² Nella *Comunicazione appena richiamata* viene sottolineata l'importanza della

A livello regionale³³, in alcune realtà la MOA non ha attecchito però, in altri contesti, si procede sempre più autonomamente nel percorso di semplificazione amministrativa e riduzione di oneri e tempi burocratici.

cooperazione tra le istituzioni dell'Unione europea con gli Stati membri e i portatori di interessi, come le parti sociali, le imprese e la società civile, per migliorare ulteriormente il processo normativo. L'approccio normativo della Commissione europea consente già di valutare sistematicamente l'impatto economico, sociale e ambientale dell'azione strategica e garantisce che le proposte di legislazione siano di qualità elevata: tuttavia, l'ambizioso programma della Commissione e le difficoltà senza precedenti che devono essere affrontate dimostrano la necessità di disporre di analisi approfondite e contributi affidabili. A tal fine, la Commissione ha proposto una serie di miglioramenti affinché le scelte politiche siano funzionali alla ripresa e alla resilienza dell'UE. In particolare, la Commissione ha previsto quanto segue: «invitare gli Stati membri, le regioni e i principali portatori di interessi a contribuire a rimuovere gli ostacoli e le difficoltà burocratiche che rallentano la costruzione delle infrastrutture del XXI secolo accelerando gli investimenti e l'attuazione di *NextGenerationEU*. Legiferare meglio svolgerà un ruolo cruciale in questa impresa e la piattaforma *Fit for Future* (FitF2) sosterrà gli sforzi per semplificare e adeguare meglio la legislazione dell'UE alle esigenze di domani; introdurre un approccio "one in, one out" per attirare maggiormente l'attenzione dei responsabili politici sulle implicazioni e sui costi dell'applicazione della legislazione; in particolare per le piccole e medie imprese (PMI); integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite per far sì che ogni proposta legislativa contribuisca all'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; fare in modo che il principio "non arrecare danni significativi" sia applicato in tutte le politiche in linea con l'impegno assunto nell'ambito del *Green Deal* europeo; in linea con la comunicazione "Bussola per il digitale del 2030", una migliore regolamentazione promuoverà il principio del "digitale per definizione" nella futura legislazione dell'UE, come importante strumento per sostenere la trasformazione digitale; l'integrazione della previsione strategica nell'elaborazione delle politiche garantirà che la legislazione dell'UE, sia già in vigore che nuova, sia adeguata al futuro». All'interno della *Comunicazione* è stata manifestata altresì la necessità di rafforzare la partecipazione dei portatori di interesse e della società civile semplificando le consultazioni pubbliche attraverso l'introduzione di un unico invito a presentare i contributi sul portale "Dy! la tua". Per una critica alla *Comunicazione*, perché mancherebbe un'impostazione data e non adeguata agli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* europeo, si veda L. ALLIO, "Legiferare meglio per il Green Deal? La parabola incompiuta della *Comunicazione della Commissione europea*", in *Ras. trim. Oss. AIR*, 3/2021, p. 19 ss., che analizza le occasioni mancate. Inoltre, F. CACCIATORE-N. RANIGONE, *Qualità della regolazione nella pandemia 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.

³³ Una prima sperimentazione era già stata avviata nel gennaio/giugno 2008, su iniziativa del Dipartimento per la Funzione Pubblica in collaborazione con il Fornez, in quattro regioni: Toscana, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia. In particolare, questa prima esperienza aveva evidenziato come per rilevare i costi amministrativi sia fondamentale il contributo degli enti locali che detengono le conoscenze necessarie sul processo applicativo delle leggi e sui risultati ottenuti: cf. C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in *Ist. Fed.*, quad. 1/2011, p. 20 ss.

Nel complesso, se sul piano delle esperienze realizzate possono registrarsi lacune e rallentamenti, su quello delle previsioni normative, anche in questo caso, le Regioni hanno dimostrato un certo attivismo.³⁴ In particolare, il tema delle semplificazioni sembra aver richiamato maggiormente l'attenzione delle Regioni soppiantando, talvolta, gli altri strumenti di analisi *ex ante*. Al riguardo, occorre sottolineare l'esperienza della Toscana che da diversi anni procede sistematicamente alla MOA *ex ante* sulle proposte di normativa (e anche a svolgere la MOA *ex post*).

3. La valutazione *ex post*

In generale, per quanto attiene alle valutazioni *ex post*, se a livello statale vi sono poche esperienze, nelle Regioni la verifica dell'attuazione delle nuove leggi e la valutazione dei loro esiti è diffusa prevalentemente attraverso le clause valutative.³⁵

Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti prodotti perseguono due obiettivi: verificare l'impatto prodotto dopo l'entrata in vigore di un atto normativo e valutare il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati, posto che la fase dell'attuazione è distinta da quella dell'approvazione ed è condizionata da molteplici fattori. La valutazione *ex post* è dunque volta a verificare i risultati raggiunti e a responsabilizzare il Consiglio regionale nell'assunzione delle scelte politiche,³⁶ sebbene l'interesse delle Assemblee legislative regionali per la *policy evaluation* non sia

³⁴ Cf. F. CACCIATORE, *La qualità della regolazione nelle regioni*, in A. NATALINI-F. SARRI-G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2013, Associazione Osservatorio AIR, Roma, 2014, p. 135.

³⁵ Sulla sensibilità dimostrata dalle Regioni a questo riguardo, possiamo richiamare l'esempio della Lombardia che, con la recente legge reg. n. 3/2021 (*Razionalizzazione e ed esautiva operazione di manutenzione delle norme che riguardano, appunto, la valutazione e la rendicontazione delle politiche regionali*), ha intrapreso una complessa legge è il frutto del lavoro del Comitato paritetico di Controllo e Valutazione che, con il supporto delle Commissioni consiliari, ha inteso rendere più chiara e puntuale la normativa vigente sulla valutazione delle politiche regionali da parte del Consiglio anche in ragione dell'evolversi, nel tempo, delle politiche stesse.

³⁶ Cf. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Ir. Fed.*, 1/2001, p. 85 ss. (spec. p. 93 ss.); T.E. GIURPONI-C. CAUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clause valutative in alcune esperienze regionali*, ...

nato né dalla volontà di dar conto ai cittadini degli effettivi risultati nell'impiego delle risorse pubbliche né dall'obiettivo di migliorare le performance dell'amministrazione regionale, quanto da necessità legate al mutato contesto istituzionale, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 1999 che ha indotto le Assemblee regionali a ripensare il loro ruolo all'interno dei sistemi di governo regionale³⁷ per evitare una loro marginalizzazione³⁸. In altri termini, un tentativo da parte dei Consigli regionali, dopo aver perso il compito di eleggere il Presidente della Regione³⁹, di fermare l'arretramento del loro ruolo attuando i controlli sull'esecutivo. Le Regioni, però, sono state spinte alla valutazione anche dall'Unione europea e dal carattere regionale dei fondi strutturali di modo che la prima ha imposto alle Regioni di valutare i programmi e i progetti finanziari.

In ogni caso, il controllo *ex post* è funzionale alla stessa realizzazione delle politiche, alla loro correzione e miglioramento: per fare ciò l'Assemblea deve conoscere gli effetti prodotti e deve poter chiedere agli attori come hanno dato attuazione alle disposizioni legislative. Controllare significa soprattutto "conoscere la concreta attuazione delle leggi e capire se le politiche pubbliche sono davvero efficaci nel risolvere problemi collettivi". Appare allora necessario trovare dei modi per svincolare questo tipo di attività dalla mera dialettica politica⁴⁰: obiettivo, questo, difficile da

³⁷ Cf. G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1/2012, p. 33 ss. (spec. p. 74). In realtà, l'esigenza di affidare e rivedere i poteri di controllo dei Consigli regionali era già stata manifestata negli anni '80 visti gli scarsi risultati degli strumenti a carattere ispettivo contemplati negli statuti della prima stagione e i dibattiti intrapresi in alcuni contesti per la loro riforma. In particolare, B. DENITE, *Leggiferare per risultati? Note critiche sull'analisi dell'attuazione delle leggi regionali*, in *Fonti, tecniche legislative*, cit., p. 174, ha osservato come «[i]n sostanza il pericolo è che l'attuale tendenza a rivedere gli Statuti, diminuendo il ruolo del Consiglio e delle sue commissioni nella fase attuativa, condotta a ritenere che, allora, per evitare che la Giunta tradisca gli orientamenti dei consiglieri, sia necessario approvare leggi estremamente dettagliate, in modo da ridurre la discrezionalità dell'esecutivo. Così facendo, peraltro, si rischia di togliere anche qualsiasi flessibilità all'azione regionale, e di diminuire ulteriormente la già scarsa responsabilità politica degli assessori o/o la responsabilità tecnica e professionale dei dirigenti. Una via d'uscita dal dilemma tra un coinvolgimento indebito del Consiglio nell'attività amministrativa ed un irrigidimento dell'azione può essere trovata, forse, nella riqualificazione dei ruoli di controllo che un vasto corpo di legislazione attribuisce all'assemblea e che sino ad oggi sono stati poco utilizzati. Insomma, io credo che, se non altro per riequilibrare gli eccessi del passato, occorra aumentare in qualche misura la distanza tra i due principali organi costituzionali delle Regioni, sviluppando anche le potenzialità del sistema di *checks and balances* che il nostro sistema offre».

³⁸ Cf. M. ZAMBONI, *Utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1/2012, p. 133 ss.

³⁹ Cf. F. DE LUCA, *La riforma elettorale: il controllo*, in *Filippine*, 2009 n. 183 ss.

realizzare perché il timore per la maggioranza politica sono le critiche delle opposizioni e la radicalizzazione di queste con tutte le conseguenze soprattutto nelle Regioni in cui vi è ampia possibilità di alternanza al Governo da parte delle forze politiche.

Nella Carta di Matera⁴¹, documento d'indirizzo dedicato alla valutazione delle politiche, varato dalle Assemblies regionali nel 2007, si afferma che «[l]'esercizio di una rinnovata funzione di controllo presuppone una crescita nelle occasioni di dialogo tra Legislativo ed Esecutivo. Sia nella redazione e nell'applicazione delle clausole, sia nello svolgimento delle missioni, si prevede che tra i due organi si aprano canali di comunicazione e di scambio di informazioni. Queste situazioni di interlocazione non sono da leggersi in chiave conflittuale, ma devono al contrario essere ricondotte ad una aspirazione comune: apprendere nuove lezioni sull'efficacia delle politiche pubbliche»⁴².

In un gran numero di Regioni, lo statuto (oppure la legge statutaria) si è preoccupato(a) di affidare al Consiglio regionale l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi e promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali⁴³, facendo espresso riferimento allo strumento delle clausole valutative in taluni casi e prevedendo, talvolta, l'introduzione di un organismo *ad hoc*⁴⁴.

⁴¹ Disponibile su <http://www.capire.org/news/CAM20070611.pdf>.

⁴² Come osserva B. DENTE, *Leggiferare per risultati*, cit., p. 169: «L'introduzione della valutazione sistematica dei risultati in termini di efficacia delle politiche pubbliche non può né vuole abolire l'esistenza di contraddizioni e conflitti. Essa però può orientare la discussione in termini positivi per la funzionalità complessiva del "sistema Regione" 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. E in questo modo, a mio avviso, che bisogna cogliere l'efficacia della valutazione dell'attuazione. Nella coscienza che non si tratta della panacea che risolve tutti i problemi, ma di un processo dinamico la cui effettiva capacità di modificare la cultura politica ed amministrativa potrà essere vista solo nel medio periodo. Ma forse anche questa è una strada attraverso la quale il ruolo di governo delle Regioni potrà essere riempito di significato e cessare di costituire uno slogan difficile da praticare».

⁴³ Cfr. art. 26, comma 1, statuto Abruzzo; art. 44, comma 4, statuto Basilicata; art. 28, comma 3, statuto Emilia-Romagna; art. 14, comma 2, statuto Lombardia; art. 21, comma 2, lett. n) statuto Marche; art. 16, comma 2, lett. g), statuto Molise; art. 71, comma 1, statuto Piemonte; art. 118, comma 1, reg. interno del Consiglio regionale del Veneto; art. 19, comma 2, statuto Toscana (per il tramite delle commissioni permanenti); art. 61, comma 1, statuto Umbria; art. 31, comma 3, statuto Calabria (per il tramite delle commissioni permanenti); art. 8, comma 1, lett. b), legge rep. Friuli-Venezia Giulia n. 17/2007; art. 1, comma 2, lett.

3.1. La verifica di impatto regolatorio

Relativamente alla VIR, si segnala una sola esperienza a livello regionale: in particolare, è stata realizzata nel 2012 dalla Puglia nell'ambito della sperimentazione POAT-DAGL. A questa si aggiunge la realizzazione di una metodologia in parte riconducibile alla VIR nel Veneto: si tratta di una valutazione *ex post* svolta nel 2003 e riguarda una sperimentazione effettuata in questa Regione con l'assistenza del FORMEZ.

Diversa è invece la situazione per quanto riguarda le clausole valutative e le missioni valutative⁴⁵.

3.2. Le clausole valutative

Le clausole valutative consistono in specifici articoli inseriti nella legge che impongono al soggetto incaricato dell'attuazione, solitamente la Giunta regionale, un mandato informativo: cioè, l'obbligo di raccogliere, elaborare e infine comunicare al Consiglio regionale una serie di informazioni selezionate per verificare se la normativa in questione è stata attuata e quali sono stati gli effetti scaturiti per i destinatari della legge e l'intera collettività regionale, nonché le eventuali difficoltà emerse nella fase dell'implementazione. 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.

La valutazione influisce sulla riprogrammazione della politica ma soprattutto incide positivamente sulla progettazione e sull'implementazione della politica perché la definizione del disegno valutativo, necessaria per l'elaborazione della clausola, incide *ex ante* sui contenuti della progettazione⁴⁶. Dunque, l'elaborazione e l'inserimento della clausola valutativa migliora il contenuto di una legge dal punto di vista redazionale ma anche sostanziale perché impone *ex ante* l'analisi di impatto della regolazione nonché la valutazione circa la fattibilità di alcune misure organizzative e l'adoneità degli

⁴⁵ V. LABORATORIO DI PRATICHE VALUTATIVE DI CAPIRE (a cura di), *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Rassegna delle esperienze aggiornata ad agosto 2014*, disponibile su <http://www.capire.org/capire/journal/scalfale/rassegnafinalsettembre2014.pdf>.

⁴⁶ ...

strumenti previsti e delle risorse rispetto al raggiungimento degli obiettivi dichiarati nella legge.

Nondimeno, non sempre gli esecutivi danno le informazioni richieste nelle clausole valutative, spesso le relazioni di ritorno non sono esaurienti e, comunque, non sempre vi è un seguito dibattimentale in Commissione o in Aula⁴⁷. Nel 2019 soltanto in Lombardia sono state presentate più del 50% delle relazioni attese mentre nelle altre Regioni i dati sono meno soddisfacenti⁴⁸.

In particolare, l'inserimento delle clausole valutative sembra una tendenza che – a parte saltuarie flessioni – ha assunto una certa stabilità soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord anche perché si presenta come uno strumento di *better regulation* più sostenibile da parte dei Consigli rispetto alla VIR.

3.3. Le missioni valutative

Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: la missione valutativa.

Nel tempo, le attività informative indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare compiutamente le esigenze conoscitive dei Consigli regionali sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche perché il contesto può essere mutato in ragione di fatti nuovi o eventi inaspettati con la conseguenza di dover approfondire taluni aspetti non contemplati nella clausola valutativa. Inoltre, è possibile che, a suo tempo, non siano state introdotte delle clausole valutative. Attraverso la missione valutativa, nel corso della legislatura, il Comitato per la valutazione, ove istituito, la singola commissione oppure una quota minima di consiglieri possono richiedere l'avvio dell'attività di controllo e valutazione. In particolare, in questa maniera, i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del procedimento legislativo, promotori di attività di controllo e valutazione.

Il numero delle missioni valutative è comunque sensibilmente inferiore a quello delle clausole valutative e per lo più sono state avviate da Regioni del Centro-Nord.

Altdilà di questi strumenti, alcune Regioni hanno valorizzato la funzio-

⁴⁷ Nel sito del Progetto CAPIRE, alla Voce Esperienze regionali, è possibile reperire tutte le informazioni in materia: tutte le clausole valutative, le missioni informative, le relazioni di ritorno e le note informative elaborate da ciascuna Regione e dalla Provincia autonoma di Trento, nonché le indicazioni relative alle strutture professionali coinvolte.

ne di controllo e di valutazione prevedendone altri. Ad esempio, la Lombardia ha introdotto la scheda di monitoraggio (su una selezione di leggi) che riporta le azioni previste nel processo di prima attuazione delle nuove disposizioni, indicando il livello di completamento delle singole azioni e richiamando sinteticamente il contenuto e gli estremi degli atti di attuazione.

3.4. Gli organismi competenti

Le Regioni hanno affrontato il problema dell'individuazione del referente politico per la valutazione in maniera differente. Infatti, vi possono essere diverse soluzioni: in particolare, si può optare per la creazione di un organismo *ad hoc* o affidare il controllo a una commissione oppure a tutte le commissioni di settore⁴⁹. La prima soluzione presenta il vantaggio di un maggiore riconoscimento formale dell'attività di valutazione e quindi può costituire un elemento per agevolare la promozione. Tale scelta può consentire anche il formarsi di un nucleo di consiglieri particolarmente attenti a tale tematica e l'instaurarsi di un clima politico dove abbiano minore peso gli aspetti della contrapposizione politica maggioranza/opposizione facendo sì che prevalga una visione della valutazione come strumento di utilità generale per il miglioramento della qualità dell'attività politica nel suo complesso. Una siffatta scelta può però presentare anche alcune criticità: rischia di allentarsi il legame tra attività di produzione legislativa e attività di verifica, con la conseguenza di una rottura dell'auspicato circolo virtuoso fra progettazione della norma e verifica dell'attuazione, nonché fra effetti, correzione e riprogettazione della norma. Inoltre, poiché i componenti non sarebbero in grado di padroneggiare tutte le materie di competenza regionale, le funzioni di una Commissione preposta alle attività di valutazione non potrebbero essere che quelle di filtro verso le Commissioni competenti per materia, con il rischio di inutili appesantimenti procedurali⁵⁰.

Molte Regioni hanno optato per la costituzione di un organismo *ad hoc*⁵¹: un Comitato per il controllo e la valutazione – che assume diverse

⁴⁹ Cfr. M. PICCHI, *Controllo sulle leggi* (Art. 45), in P. CARETTI-M. CARU-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 221 ss.

⁵⁰ Cfr. L. MORETTI-S. NERI-F. POZZA-M. SISTI, *La valutazione e l'analisi*, cit., p. 181 ss.

⁵¹ In particolare, M. SISTI, *La valutazione nelle assemblee regionali. Un aggiornamento a tre anni di distanza*, in *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali*, cit., p. 8 ss., ha osservato come i risultati ottenuti in termini di valutazione per mezzo di clausole valutative e missioni valutative siano da ricondurre a tre ragioni che caratterizzano le esperienze più

denominazioni a seconda della Regione – prevalentemente a composizione partitica³². In altri casi, si è riconosciuta la competenza in capo a ciascuna commissione permanente nell'ambito delle rispettive competenze³³ o ad un apposita commissione³⁴.

specializzata in tema di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche; la collaborazione con le strutture degli esecutivi regionali e la condivisione di una strategia di lavoro che consideri la valutazione delle politiche pubbliche un fondamentale strumento di apprendimento istituzionale e organizzativo.

³² Cfr. art. 27 statuto Abruzzo; legge reg. Lazio n. 7/2016, recante *Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali*; art. 45 statuto Lombardia; art. 34-*bis*, statuto Marche; artt. 44-46 *ter* reg. interno del Consiglio regionale del Piemonte; art. 15, comma 2, reg. interno dell'Assemblea legislativa dell'Umbria (la funzione di valutazione delle politiche pubbliche è però riconosciuta anche in capo alle singole commissioni permanenti, ex art. 53, comma 3, Statuto e art. 34 reg. interno) prevedendo una composizione di cinque consiglieri, tre espressione della maggioranza e due della minoranza; art. 41, reg. interno del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia (il Comitato è subordinato ad una Commissione speciale in precedenza istituita sempre dal reg. interno); art. 3-*bis*, legge reg. Valle d'Aosta n. 3/2011, in seguito alla modifica introdotta di recente con la legge reg. n. 6/2021, recante *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per l'anno 2021*. L'art. 36 del reg. interno del Consiglio regionale della Calabria aveva istituito il Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi ma è poi stato soppresso con la deliberazione consiliare n. 135/2011. Nella Provincia autonoma di Trento, la legge prov. n. 5/2013 individua il programma per il controllo delle leggi provinciali e il tavolo di coordinamento quali strumenti funzionali alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Il tavolo di coordinamento è formato da un componente della Giunta nominato dal Presidente della Provincia e da quattro consiglieri di cui due espressione delle minoranze. Il tavolo di coordinamento costituisce la cabina di regia per l'attuazione delle leggi e, fra le altre competenze, elabora la proposta di programma per il controllo e la valutazione da sottoporre all'approvazione del Presidente della Provincia e del Presidente del Consiglio provinciale e dei suoi successivi aggiornamenti, realizza il programma e ne verifica l'attuazione, promuove e monitora iniziative di semplificazione e di sburocrazia.

³³ Cfr. art. 30, comma 5, statuto Molise; art. 31, comma 3, statuto Calabria; art. 19, comma 2, statuto Toscana.

³⁴ Cfr. art. 118, comma 2, reg. interno del Consiglio regionale del Veneto; artt. 20, commi 1 e 4, lett. *f*, 20-*bis* e 82 *quinties*, reg. interno del Consiglio regionale dell'Assemblea legislativa della Liguria. In Emilia-Romagna, le funzioni di valutazione delle politiche pubbliche sono ripartite in capo alle commissioni competenti per materia (art. 38, comma 7, statuto); inoltre, è istituita (delibera dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 9/2020) la Commissione VI – Statuto e Regolamento che ha tra le sue competenze la promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, delle clause valutative e delle missioni valutative. Nella Regione Campania, l'art. 95 del reg. interno del Consiglio regionale stabilisce che l'Assemblea, per mezzo della competente struttura di assistenza tecnico-giuridica e legislativa, cura l'elaborazione dell'annuale rapporto sulla legislazione che illustra anche gli esiti della eventuale valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche (comma 3).

Spesso, però, gli organismi che sono stati creati hanno dimostrato una valenza puramente rappresentativa se non simbolica anche perché solo in alcuni casi i Consigli li hanno provvisti di strutture tecniche e amministrative di supporto col compito di realizzare le attività di analisi della regolazione, di reperimento di dati e di redazione di *dossier* e, in ogni caso, di frequente si tratta di uffici inseriti all'interno di altre strutture consiliari³⁵.

Infatti, anche in questo caso sussiste il problema legato alla creazione di apparati provvisti delle conoscenze professionali necessarie per svolgere queste attività. In alcune Regioni sono state previste delle garanzie già in statuto contemplando l'obbligo di istituire strutture dotate della necessaria competenza tecnico-specialistica³⁶ e/o di adeguate risorse per l'espletamento dell'attività³⁷. Nella maggior parte dei casi, però, le Regioni si sono limitate ad affidare le competenze ai servizi di assistenza giuridico-legislativa già esistenti, talvolta provvedendo ad aggiungere personale con competenze non giuridiche. Soltanto in pochi casi sono stati istituiti, all'interno delle strutture preesistenti, Servizi o Unità apposite con personale (in numero contenuto) dotato delle necessarie competenze professionali (come, ad esempio, in Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Toscana).

4. Partecipazione e consultazioni

Nell'ultimo ventennio è stata rivolta particolare attenzione al tema della partecipazione di cittadini e *stakeholders* alle decisioni pubbliche³⁸, proprio l'apertura dei processi decisionali ai soggetti destinatari delle politiche pubbliche e la conseguente acquisizione di informazioni, proposte di modifica e osservazioni sono elementi fondamentali nel ciclo della *better regulation*. Alcune Regioni hanno adottato leggi generali sulla partecipazione (Toscana³⁹,

³⁵ Cfr. F. CACCIATORE, *La qualità della regolazione*, cit., p. 145.

³⁶ Cfr. art. 109, comma 2, lett. *c* del reg. generale del Consiglio regionale della Lombardia.

³⁷ Cfr. art. 46-*bis*, reg. interno del Consiglio regionale del Piemonte; art. 3-*bis*, comma 2, legge reg. Valle d'Aosta n. 3/2011; art. 45, comma 4, statuto Toscana.

³⁸ Sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012.

³⁹ Cfr. legge reg. n. 69/2007 (*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) poi sostituita dalla legge reg. n. 46/2013 (*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*).

Emilia-Romagna⁶⁹, Umbria⁶⁹ e Puglia⁶⁹), altre hanno inserito singole disposizioni in vari settori e talune l'hanno contemplata quale strumento funzionale ai fini dell'analisi e/o valutazione delle politiche pubbliche.

La Provincia autonoma di Trento ha riconosciuto il diritto ai cittadini di essere consultati nell'ambito delle attività di controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e di valutazione degli effetti delle politiche.⁶⁹

La Regione Campania inserisce 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 quantificarne, anche in termini economici, l'impatto della normativa proposta e verificarne l'utilità per la collettività.⁶⁴

Nelle Marche, al Consiglio regionale è attribuita la facoltà di ascoltare i destinatari degli interventi connessi alle politiche regionali e di 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.⁶⁵ Nel 2018, la Giunta ha approvato⁶⁶ d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, le modalità di effettuazione dell'ATN e dell'AIR: in particolare, le consultazioni sono contemplate come strumento funzionale all'AIR poiché finalizzate al coinvolgimento dei cittadini e delle piccole e medie imprese nell'acquisizione di elementi informativi sugli effetti delle politiche regionali.

In Lombardia, l'attività di consultazione degli *stakeholders* è svolta sia da parte delle strutture della Giunta regionale sia in sede consultare nell'ambito delle Commissioni competenti per materia sui progetti più rilevanti per

⁶⁴ Cfr. legge reg. 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 legge reg. n. 15/2018 (Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3).

⁶⁵ Cfr. legge reg. n. 14/2010 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione).

⁶⁶ Cfr. legge reg. n. 28/2017 (Legge sulla partecipazione).

⁶⁹ Cfr. art. 6, comma 1, legge prov. n. 5/2013.

⁶⁴ Cfr. art. 6, comma 2, legge reg. n. 11/2015 (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).

⁶⁵ Cfr. legge reg. Marche n. 23/2017 (Modifiche alla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 3 "Legge di innovazione e semplificazione amministrativa") che ha modificato la Legge

complessità politica (in misura ridotta nel periodo dell'emergenza sanitaria). Inoltre, la partecipazione è stata inclusa nella sfera delle attività consultative 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 valutazione.⁶⁷ Successivamente, nel 2018, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia ha 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.

5. Riflessioni conclusive

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ha fatto seguito un decennio durante il quale le Regioni hanno rivolto particolare attenzione ai temi della *better regulation* anche se alle previsioni poste in statuto è stata data attuazione con ritardo o non si è mai provveduto. Dopo un decennio di attivismo da parte delle Regioni, ha fatto seguito un decennio nel corso del quale si è registrato un calo di attenzione. Questo periodo è stato caratterizzato da varie problematiche: la crisi economica con conseguente ridimensionamento della spesa pubblica; un clima di sfiducia verso l'autonomia delle Regioni che ha portato lo Stato ad adottare misure volte a ridurre i costi della politica incidendo sulla stessa rappresentanza politica in ambito regionale; la riforma costituzionale del 2012 che ha fatto rivolgere l'attenzione delle Regioni alla capacità di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'UE; le stesse richieste di regionalismo differenziato per cercare di risolvere la crisi del sistema autonomistico assumendo una diversa dimensione.⁶⁸ Da ultimo, ha influito significativamente anche la particolare situazione legata all'emergenza pandemica.

In punto di *drafting* formale e di ATN, le Regioni se vogliono possono procedere a un loro ulteriore potenziamento perché, tramite gli uffici legislativi delle Giunte e dei Consigli regionali, hanno le strutture adeguate a farlo; inoltre, le Regioni hanno ampie possibilità di riordinare la propria

⁶⁷ Cfr. legge reg. Lombardia n. 20/2017 (Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficienza delle risposte ai cittadini).

⁶⁸ Cfr. *La riforma della Costituzione. Lezioni di diritto costituzionale*, Giuffrè, 2017, pp. 111-112.

normativa per mezzo dei testi unici, escludendo le abrogazioni tacite⁶⁹

Rimane, invece, il problema dell'arretramento in punto di AIR e VIR perché gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche producono effetti utili se viene garantito un sistema per così dire "circolare"⁷⁰; secondo il principio *Evaluate first*⁷¹, occorre sempre verificare l'efficacia delle norme esistenti prima di procedere a una nuova regolazione, a maggior ragione dovendo razionalizzare con particolare attenzione le risorse a disposizione. La vicenda toscana, ma non solo questa, evidenzia come le scelte al riguardo siano spesso condizionate dalle disponibilità effettive in termini di tempo e di risorse economiche che le Regioni sono in grado di destinare ai singoli temi, tenuto conto anche delle priorità politiche e delle problematiche generali che gli enti devono affrontare: 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 2012⁷².

Senza altro, le Regioni hanno maggiore difficoltà nell'utilizzare efficacemente tutti i possibili strumenti di buona qualità della regolamentazione: occorrerebbe però che ognuna garantisse l'intero ciclo della *better regulation* scegliendo per ciascuna fase lo strumento più efficace in ragione

⁶⁹ Cf. M. CARLI, *Qualità della normazione (I/2021)*, cit., p. 4.

⁷⁰ Cf. M. PICCHI, *Controllo sulle leggi*, cit., p. 221 ss. La visione ciclica della regolazione – che evidenzia l'integrazione tra l'AIR, la valutazione *in itinere* ed *ex post* e le consultazioni spiegando il motivo per il quale i commenti dell'AIR sono funzionali allo svolgimento della VIR – è ben espressa nella direttiva del 16 febbraio 2018 del Presidente del Consiglio dei ministri, *Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*, ove si sottolinea che esiste, «infatti, un legame "bidirezionale" tra i due strumenti: da un lato, le fasi che caratterizzano la valutazione *ex ante* (identificazione degli obiettivi, degli indicatori e dei destinatari dell'intervento, analisi degli effetti attesi, ecc.) rappresentano un riferimento fondamentale per la conduzione di quella *in itinere* ed *ex post*; dall'altro, valutazioni che consentono di evidenziare fallimenti dell'intervento regolativo, oltre che del mercato, possono fornire un rilevante supporto alla verifica della c.d. "opzione zero" nell'ambito di analisi *ex ante* per successivi interventi di correzione e manutenzione» (GU *Serie Generale* n. 83 del 10 aprile 2018, p. 8).

⁷¹ Detto principio ha trovato compiuta definizione nella Comunicazione della Commissione europea, *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation* (COM(2013) 686 final). La rilevanza della qualità della legislazione durante l'intero ciclo di vita delle scelte politiche è infatti una priorità definita dalla Commissione europea nella sua Comunicazione, *Smart regulation in the European Union* (COM(2010) 543 final), evidenziando come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*).

⁷² Cf. G. PERNIGIANO-S. ANNARATONE, *La better regulation a livello regionale e locale*, in G. MAZZANTINI-L. TAFANI (a cura di), *Le analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2019, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 234.

delle competenze e delle risorse a propria disposizione⁷³.

L'abbandono dell'AIR ha reso le consultazioni e l'ATN gli strumenti di supporto nella fase di costruzione di una nuova normativa: in particolare, le prime rappresentano uno strumento per consentire di reperire informazioni per mezzo degli stessi soggetti portatori di interessi. La partecipazione dovrebbe però proseguire anche durante l'attuazione dell'intervento ed *ex post* perché il successo delle consultazioni e dell'AIR dipende proprio dall'instaurazione dei circoli virtuosi all'interno delle arene decisionali⁷⁴; nel senso di quest'approccio circolare della regolamentazione che concorre alla qualità del processo normativo è il DPCM n. 169/2017 nel quale gli strumenti della VIR, dell'AIR e delle consultazioni sono strettamente integrati tra loro.

Unitamente ai problemi legati alle risorse economiche e professionali e ai tempi necessari per svolgere attività di analisi e valutazione attendibili, fra gli ostacoli da dover superare rimane il fatto che questi strumenti sono spesso avvertiti con fastidio e diffidenza dai decisori politici non solo in ragione delle altre attività che devono svolgere in seno al Consiglio e agli appuntamenti legati alla vita dei partiti politici di appartenenza ma anche per una scarsa propensione a mettersi in discussione e ad ammettere la possibilità che gli esiti non corrispondano alle aspettative esistenti al momento in cui l'intervento normativo è stato adottato⁷⁵, in caso di valutazione *ex post*, ovvero a far conoscere compiutamente gli effetti che si potranno realizzare in caso di analisi *ex ante*.

Dunque, 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 professionali, e vi sarà un riparto di competenze chiaro fra gli apparati presso gli esecutivi e quelli delle Assemblee legislative, realizzando al contempo soluzioni necessarie di raccordo e coordinamento per evitare disfunzioni e sovrapposizioni.

Infine, come viene già fatto in alcune realtà regionali e secondo quanto evidenziato nella stessa direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018⁷⁶, per garantire lo svolgimento efficiente del ciclo della regolazione e l'utilizzo degli strumenti per la qualità della regolazione in tempi accettabili è essenziale la programmazione dell'attività normativa, ossia la definizione di un'agenda degli interventi normativi da compiere, anche alla luce del programma di governo.

⁷³ Cf. G. PERNIGIANO-S. ANNARATONE, *La better regulation*, cit., p. 251 ss.

⁷⁴ Cf. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR*, cit.

⁷⁵ Cf. M. SISTI, *Fare leggi o valutare*, cit., p. 7.

⁷⁶ V. *supra*, nota n. 70.