

Sabrina Bono

“FORME E QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE” (GIORNATA DI STUDIO TENUTASI A BOLOGNA IL 10 NOVEMBRE 2004). SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLE ESPERIENZE REGIONALI IN MATERIA DI ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR).

1. “Forme e qualità della regolazione”: una problematica da definire – 2. Le Regioni e la qualità della regolazione – 3. Esperienze regionali in materia di AIR (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto) – 4. Elementi innovativi e criticità emersi dalle esperienze regionali in materia di AIR – 5. Riflessioni conclusive.

1. “Forme e qualità della regolazione”: una problematica da definire

Il 10 novembre 2004 presso la sede di Bologna della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione si è svolto un seminario dedicato alle esperienze regionali in materia di qualità della regolazione e analisi di impatto della regolamentazione (AIR), organizzato dal Gruppo “regolazione - AIR” della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), coordinato dal prof. Nicola Greco.

Nel contesto della propria attività di approfondimento e di ricerca sulla tematica della regolazione, il Gruppo della SSPA ha avvertito la necessità di considerare le potenzialità e le reali possibilità di integrazione tra le esperienze di regolazione e di analisi di impatto compiute da alcune Regioni italiane ¹, con le linee di sperimentazione e di progettazione sugli stessi temi in corso presso la SSPA e in altre sedi istituzionali.

¹ Hanno partecipato alla giornata di studi il prof. Luciano Vandelli, assessore per l'innovazione amministrativa ed istituzionale della Regione Emilia – Romagna, la dr.ssa Carmen Iuvone, dirigente del servizio qualità, semplificazione ed innovazione dell'azione amministrativa presso la Giunta della Regione Emilia Romagna, Pietro Vedovato, funzionario del Consiglio regionale del Veneto, Laura Faina, dirigente settore affari istituzionali e processo di delega della Giunta regionale del Piemonte, Maria Rovero, direttore della direzione segreteria dell'Assemblea regionale del Piemonte, Mario Romeri, Direttore dell'Agenzia regionale per i servizi sanitari della Regione Toscana.

Pertanto, la giornata di studi organizzata a Bologna ha costituito occasione di confronto tra i componenti del gruppo e alcuni operatori regionali, esperti della tematica. Gli interventi di questi ultimi sono stati incentrati sulle esperienze di sperimentazione dell’AIR svoltesi nelle singole realtà regionali, sulla base di un questionario, precedentemente elaborato all’interno del Gruppo della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, al fine di tracciare una mappatura della intervista/intervento dei singoli relatori.

QUESTIONARIO ELABORATO DAL GRUPPO SSPA

**A. LINEARITÀ DEL PERCORSO DI PROGETTAZIONE
E VALUTAZIONE DELLE NORME DI REGOLAZIONE**

- A1. Può descrivere un caso significativo di processo di progettazione di una norma di regolazione da parte della Giunta regionale o del Consiglio nelle sue effettive modalità di svolgimento?
- A2. Rispetto al caso descritto, annette e ricorda particolari vantaggi derivati dall’eventuale svolgimento di attività di valutazione preventiva operata con tecniche *ad hoc*?
- A3. In particolare, sempre nel caso di specie, sono state formulate più ipotesi alternative di soluzione del problema di regolazione, comunque posto dall’input politico? Se sì, sono state confrontate tra di loro con l'utilizzo di modalità particolari, ovvero solo in base a valutazioni di natura politica e di generica praticabilità amministrativa e finanziaria? Più in genere, è praticata la prassi di individuare e confrontare più ipotesi?
- A4. Le ipotesi sono comunque sottoposte al responsabile politico prima dei passi successivi, finalizzati a formulare lo schema regolativo che consolidi la soluzione prescelta?

B. COMPETENZE ISTITUZIONALI E SPECIFICHE DEI DIVERSI ORGANI

- B1. All’interno del percorso di progettazione, come interagisce la Giunta regionale con il Consiglio? Si utilizzano tecniche, metodi, strumenti *ad hoc* condivisi?
- B2. Descrizione delle principali criticità del percorso di progettazione, con particolare riferimento all’interazione istituzionale ai diversi livelli (UE, Stato, comuni, province).
- B3. Cosa pensa in merito alla necessità o meno di “parametri nazionali” per uniformare su scala sovraregionale stime e computi relativi, altrimenti diversi, in ragione di *standard* non omogenei a livello nazionale.

C. UTILIZZO DI TECNICHE DI ANALISI

- C1. Simulazione dell'applicazione di un "processo" AIR al percorso del caso descritto: sovrapposizioni, coincidenze, insufficienze e discrasie. Valutazione delle conseguenze che l'applicazione di un percorso "tipo AIR" avrebbe determinato sul processo così come interpretato dall'intervistato. In particolare:
- c 1.1 Come si individuano i soggetti coinvolti, i destinatari diretti ed indiretti della regolazione?
 - c1.2. Come vengono effettivamente eseguite le attività di consultazione/audizione dei destinatari?
 - c 1.3 Come si arriva ad individuare ed accettare/scartare le ipotesi alternative possibili?
 - c1.4. Si tiene traccia documentale di tutto il processo
- C2. Osservazioni e suggerimenti sull'utilizzo delle tecniche di analisi, in particolare, economico quantitative nella progettazione normativa. Sono utili, dannose, troppo difficili e costose e comunque *"aiutano i numeri"*?
- C3. Vi sono momenti specifici di valutazione degli effetti posti in essere con specifiche modalità tecniche e, in particolare, economiche o di analisi organizzativa sull'assetto delle strutture coinvolte? E ciò anche al di là delle necessarie quantificazioni della spesa a fini di copertura?

D. L'ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI ANALISI

- D1. Sulla progettazione normativa, quali strutture dell'amministrazione (e no) sono coinvolte, quali sono le dotazioni di risorse professionali per la valutazione preventiva di provvedimenti normativi e quale è la durata "normale" di questa attività. E' frequente il ricorso a rapporti di collaborazione interistituzionale (ad es., gruppi di lavoro misti) ovvero a consulenze?
- D2. Qual'è la struttura organizzativa corrente per l'esecuzione "interna" di attività di valutazione (ex ante, in itinere ed ex post). Si pensa ad altre possibilità organizzative? Quale potrebbe essere l'impatto interno sull'amministrazione della applicazione di una prassi che introduca a regime un metodo di progettazione regolativa, caratterizzato dall'utilizzo di tecniche di analisi degli effetti?
- D3. Si è stimato il fabbisogno formativo specifico e si pensa ad attività di formazione *ad hoc*?
- D4. Esiste comunque una specifica attività di verifica e monitoraggio sull'efficienza e, soprattutto, sull'efficacia delle leggi vigenti a contenuto regolativo? Se sì, chi la esegue e con quali competenze.

In particolare, il titolo del seminario : “Forme e qualità della regolazione” è nato dalla riflessione interna al gruppo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione in merito alla tematica relativa alla sussistenza di una categoria specifica della regolazione all’interno del “*genus*” normazione.

Infatti, come esplicitato dal prof. Greco, nell’introduzione della giornata di studi, il termine utilizzato “forme” è una sorta di mimetismo in quanto l’interrogativo continua ad essere relativo a quali modi di azionare processi di disciplina generale o particolare possano rientrare nella regolazione. Più in generale, ci si pone il problema relativo ai criteri per l’individuazione della categoria speciale “regolazione” all’interno della categoria generale “normazione”: il processo di produzione di determinate “regole” o i contenuti essenzialmente “economico sociali” che le caratterizzano. Questo problema di inquadramento e definizione della regolazione negli ultimi anni non è stato trattato solo da accademici, studiosi ed esperti del settore, ma comincia ad essere avvertito anche nelle sedi istituzionali più elevate a livello comunitario, a livello nazionale e a livello di governo regionale.

Proprio su questa tematica si è incentrato anche l’intervento del prof. Vandelli, che nel tentativo di fare il punto su cosa si intenda oggi per “regolazione” a livello regionale, ha preso le mosse dalla considerazione secondo cui la regolazione oggi è sempre meno il prodotto di un corpo di norme promananti da un solo soggetto, ma è il prodotto di una miscela molto complessa di diversi produttori di norme di diverso tipo e di diverso livello. La regolazione si presenta sempre di più a cerchi concentrici in tutte le realtà europee. Nel nostro ordinamento, poi, tale problematica ha impattato con la trasformazione dell’ordinamento stesso e con la conseguente esigenza di mantenere la correlazione tra i diversi livelli. Preziosa in tal senso l’opera della Corte Costituzionale che ha smantellato il mito dell’esclusività delle materie e il metodo del riparto per blocchi (già fallito in Francia negli anni ’80) ed ha individuato strumenti che consentano di mantenere la suddetta correlazione tra i

diversi livelli : a) il principio di leale collaborazione; b) le cd. “materie trasversali” o “materie funzioni” che, pur essendo attribuite formalmente ad un soggetto istituzionale, consentono agli altri soggetti regolatori di intervenire.

Un ulteriore problema che attiene alla tematica della regolazione è quello relativo ai metodi di valutazione della regolazione, in quanto accade sempre più spesso che i soggetti che pongono le regole non le attuino direttamente, in quanto delegati all'applicazione sono altri soggetti, a loro volta diversi da coloro che subiscono l'impatto della suddetta regola. Di qui l'idea della dottrina, raccolta soprattutto dall'esperienza regionale, di stringere il circuito che lega la produzione delle regole alla loro attuazione, alla verifica dell'attuazione e del rendimento della regolazione nella prassi applicativa , riportando il *feedback* al legislatore che possa tenerne conto nella fase di revisione della regola medesima.

2. Le Regioni e la qualità della regolazione

I temi dell'innovazione normativa e della qualità della regolazione, a partire dagli anni '90, sono stati posti al centro di un'attività di riforma inedita per il nostro Paese. L'importanza strategica assunta da questi temi è nata proprio dall'eccesso di regolazione presente nell'ordinamento italiano, contraddistinta da un'inflazione normativa soprattutto al livello più alto della normazione : quello legislativo. Questo dato ha caratterizzato anche le realtà regionali, dove l'eccesso di ricorso alla legge per disciplinare le materie demandate alla competenza regionale è stato molto frequente.

Gli effetti dell'eccesso di normazione a livello regionale sono stati analizzati in una serie di esperienze di studio e di sperimentazione poste in essere in attuazione delle leggi Bassanini, tra le quali la sperimentazione AIR, la semplificazione di procedimenti amministrativi e la direttiva per la predisposizione dei testi normativi vincolante per tutti gli uffici regionali ².

² Molto importante in tal senso è stato il lavoro svolto dall'Osservatorio legislativo interregionale che ha elaborato il “Manuale unificato avente per oggetto le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi”, su impulso della Conferenza dei Presidenti

In particolare, nell'ultima legislatura regionale, caratterizzata dalle modifiche apportate alla Costituzione dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 che hanno modificato il Titolo V della Costituzione stessa riformando in modo radicale il rapporto delle Regioni con lo Stato e gli enti locali, sono state avviate a livello regionali ulteriori iniziative volte, da un lato, ad incentivare l'attenzione sulla qualità della legislazione e dall'altro, ad approfondire e sperimentare tecniche di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle leggi ³.

Tra le tecniche di valutazione *ex ante* particolare attenzione è stata dedicata all'AIR, oggetto di dibattito, di sperimentazioni ed interventi normativi.

Per quanto riguarda gli interventi normativi, nel panorama regionale attuale al momento del seminario in oggetto l'unica Regione che aveva adottato una legge sul tema dell'AIR è stata la Basilicata, con la legge regionale 17 aprile 2001, n. 19 ⁴, recante "introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici". La legge in questione stabilisce e disciplina l'introduzione dell'Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.) e dell'Analisi tecnico-normativa (A.T.N.) nell'iter di formazione degli atti normativi e amministrativi della Regione

dei Consigli regionali e prendendo le mosse dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 1986 contenente regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

³ Si veda, ad esempio, l'esperienza della regione Abruzzo e le molteplici iniziative adottate negli ultimi anni con la finalità di migliorare la qualità delle leggi. Dal 2003 ogni progetto di legge è stato accompagnato da una scheda per l'istruttoria legislativa finalizzata a fornire alle Commissioni consiliari ed agli interessati al procedimento un elaborato tecnico relativo alla proponibilità, ammissibilità, fattibilità e costituzionalità del progetto stesso. In essa viene attuato anche un controllo di conformità del p. di l. alle regole di tecnica legislativa. Quale momento successivo all'introduzione della scheda è stato individuato quello della verifica della effettiva utilizzazione, nell'ambito delle Commissioni consiliari, delle osservazioni effettuate dal Servizio Legislativo finalizzate a contribuire al miglioramento della qualità tecnica delle leggi regionali. E' stata messa a punto una scheda di rilevazione del grado di recepimento delle osservazioni formulate dal Servizio, per realizzare un monitoraggio sistematico del tasso di adeguamento con particolare attenzione al recepimento degli aspetti relativi alla verifica delle regole per la redazione dei testi normativi. Inoltre, al fine di adeguare gli strumenti necessari al miglioramento della qualità della legislazione per l'aspetto relativo al *drafting* formale, è stato approvato in data 29 giugno 2004 con verbale n. 136/10 del Consiglio regionale, il nuovo Manuale per la redazione dei testi normativi.

⁴ Pubblicata nel Bollettino Ufficiale Basilicata 21 aprile 2001, n. 26.

Basilicata. Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, "l'adozione dell'A.I.R. è diretta a favorire il perseguimento di obiettivi di: a) miglioramento della qualità dei processi decisionali; b) trasparenza dei procedimenti di formazione degli atti; c) valutazione dei costi e degli effetti dell'attività amministrativa; d) tutela degli interessi degli amministrati". Secondo quanto previsto dalle disposizioni della legge n. 19/2001, l'AIR è uno strumento tecnico-amministrativo, che accompagna la relazione illustrativa degli schemi di atti legislativi e regolamentari da sottoporre all'esame ed all'approvazione degli organi competenti. L'A.I.R. prende in esame lo schema di provvedimento dal punto di vista esclusivamente tecnico, avendo riguardo: a) all'opportunità dell'intervento regolatorio ed alle possibili opzioni alternative; b) all'adeguatezza degli strumenti amministrativi prescelti; c) al contesto normativo di riferimento; d) agli obiettivi e ai destinatari dell'atto; e) agli oneri ed ai vincoli previsti per l'amministrazione e per i soggetti interessati; f) alla congruità dei mezzi attivabili in rapporto ai risultati attesi; g) alla fattibilità procedurale ed organizzativa della disciplina prevista. L'AIR ha valenza tecnico-consultiva e non costituisce impedimento o motivo dirimente per l'adozione, da parte dell'organo competente, dello schema di provvedimento sottoposto al suo esame ⁵.

A seguito della normativa succitata, l'esperienza della Regione Basilicata è proseguita con le seguenti fasi : a) formazione; b) sperimentazione (con

⁵ In particolare, per quanto attiene la fase di sperimentazione, l'articolo 5 della legge regionale della Basilicata n. 19/2001, prevede che "al fine di mettere a punto modelli sperimentali di applicazione dell'A.I.R., è costituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale, composto da 9 dirigenti e funzionari designati per 2/3 dalla Giunta regionale e per 1/3 dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, che è assistito e supportato da 3 esperti di particolare qualificazione. I 3 esperti e il coordinatore del Gruppo di lavoro sono a loro volta individuati dalla Giunta regionale, previa intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio". Per quanto, invece, attiene la fase di implementazione dell'AIR, l'articolo 6 della legge in questione prevede che "ultimata la fase preparatoria di cui all'art. 5, la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio provvedono, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza e per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali, ad incardinare i procedimenti relativi all'A.I.R. ed all'A.T.N. nelle strutture regionali e di adeguarne la disciplina organizzativa, prevedendo comunque una prima applicazione a titolo sperimentale".

l'individuazione del caso di studio ⁶); c) consolidamento dei risultati (con la ricognizione dell'assetto organizzativo e conseguenti ipotesi circa la distribuzione di competenze tra gli organi e le strutture regionali e l'iter procedurale.

Alla Basilicata, come Regione che ha normato l'AIR, si è aggiunta di recente la Regione Lombardia, con l'articolo 2 della legge regionale 1° febbraio 2005, n. 1, recante "Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004." ⁷. In particolare, la norma in questione prevede che le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta regionale siano accompagnate da una relazione che: a) evidenzii gli elementi che rendono necessario l'intervento; b) motivi in ordine all'idoneità dell'atto rispetto agli obiettivi perseguiti; c) offra elementi chiari di valutazione in ordine all'impatto della regolamentazione sull'organizzazione interna, su quella degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni in genere, sui cittadini e sulle imprese, nonché in termini di formalità amministrative. L'articolo relativo all'AIR prevede, inoltre, che "entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale: a) approva un modello di relazione; b) avvia, in via sperimentale, un sistema di *analisi* preventiva sull'*impatto* delle proposte di legge e di regolamento; c) approva un programma che assicuri, entro la data di cui al comma 3, la progressiva sottoposizione degli atti di cui al comma 1 a verifica preventiva di fattibilità". Sono esclusi dall'applicazione di tale normativa i progetti di legge statutaria, i progetti di legge di approvazione del bilancio, del rendiconto e delle variazioni.

Per quanto riguarda la sperimentazione dell'AIR, invece, non esistendo nel panorama normativo vigente alcun obbligo per le Regioni di effettuare l'AIR su tutti o, anche solo su alcuni, provvedimenti legislativi, le singole Regioni hanno adottato strategie diverse sul tema.

⁶ Il caso di studio su cui si è operata la sperimentazione è stato il disegno di legge recante misure ed interventi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

⁷ Pubblicata nel Bollettino Ufficiale Lombardia 4 febbraio 2005.

Sicuramente un fattore determinante per lo sviluppo delle sperimentazioni a livello regionale è venuto da un'intensa attività di formazione, che, su indicazione del Dipartimento della funzione pubblica, è stata organizzata nel biennio 2002/2003 al fine di formare e rendere operative professionalità dedicate all'interno dei Consigli e delle Giunte regionali. Successivamente alla fase di formazione del personale ⁸ si è dato l'avvio ad una fase di sperimentazione delle metodologie AIR negli specifici contesti regionali. Oggetto della sperimentazione sono stati circa 11 provvedimenti regionali ⁹ ed è stata applicata la sperimentazione a progetti prevalentemente della Giunta.

Alla fine della sperimentazione si sono delineate talune considerazioni conclusive relative rispettivamente all'ambito di applicazione dell'AIR e alle sue finalità e modalità organizzative.

Per quanto attiene, l'ambito di applicazione dell'analisi in questione, si è optato per l'impossibilità di prevedere l'AIR in via generalizzata per tutti i provvedimenti in quanto la sua effettiva applicazione comporta costi organizzativi ed amministrativi molto alti incompatibili con le risorse di bilancio e con l'ordinaria gestione del processo legislativo. La seconda conclusione è, invece, relativa alla considerazione che l'AIR è uno strumento soprattutto a servizio della Giunta e degli atti promananti dall'Esecutivo ¹⁰. A tale conclusione si è pervenuti nonostante anche i Consigli Regionali abbiano manifestato un grande interesse verso l'AIR (non è un caso che, in talune Regioni, come il

⁸ L'attività di formazione e di avvio della sperimentazione è stato organizzato e gestito dal Formez. I risultati conseguiti sono stati presentati al Convegno dal titolo *"L'analisi di impatto della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali"* svoltosi ad Ischia 20 e 21 giugno 2003.

⁹ Si segnalano, a titolo esemplificativo, taluni di questi progetti : sperimentazione in materia di commercio sulle aree pubbliche (Regione Abruzzo); sperimentazione in materia di procedure di ammissione e di erogazione del finanziamento previsto per l'imprenditoria giovanile (Regione Campania); sperimentazione sul progetto di legge relativo alla prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti (Regione Emilia – Romagna); sperimentazione in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti (Regione Molise); sperimentazione in materia di interventi a sostegno delle attività produttive e sul progetto di legge in materia di sicurezza nella fruizione delle piste da sci (Regione Piemonte); sperimentazione in materia di artigianato (Regione Veneto).

¹⁰ Per un approfondimento in tal senso, cfr. il paragrafo 4, pp. *** ss.

Veneto e il Molise, la sperimentazione sia stata svolta direttamente dagli uffici del Consiglio, mentre in altre Regioni, come l'Abruzzo ¹¹, il Piemonte e la Toscana, la sperimentazione sia stata opera congiunta di Giunta e Consiglio) ¹². Del resto, tale interessamento delle regioni si spiega proprio in relazione alle novità di assetto istituzionale tra legislativo ed esecutivo introdotte a seguito dell'elezione diretta del Presidente della Regione con conseguente valorizzazione della Giunta e con il collaterale tentativo del Consiglio teso a recuperare un ruolo altrimenti debole ¹³.

Connessa con tale ultima considerazione, si è sviluppata una particolare iniziativa interregionale: l'istituzione del gruppo CAPIRe. Si tratta di un gruppo costituito sulla base di una convenzione sottoscritta a Milano nel 2002 per l'adozione di un progetto comune tra i Consigli Regionali dell'Emilia Romagna, della Lombardia, del Piemonte e della Toscana. Il progetto ha per obiettivo quello di dare vita ad una iniziativa interregionale sulla funzione di controllo che ne espliciti i significati, porti a condividere gli strumenti necessari e ne favorisse la pratica effettiva. Il progetto, denominato CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), comporta una sequenza strutturata di attività d'approfondimento e momenti di discussione per favorire l'esercizio della

¹¹ Nel corso del biennio 2002 - 2003, al fine di individuare metodologie di analisi ex ante, nella Regione Abruzzo, è stata effettuata una fase di sperimentazione AIR, conclusa con la presentazione di una scheda finale di analisi effettuata su un progetto di iniziativa consiliare. Il gruppo di lavoro che ha svolto la sperimentazione era composto da funzionari e dirigenti del Consiglio e della Giunta oltre che da consulenti esterni. Il testo normativo sottoposto a sperimentazione A.I.R. è stato una proposta di legge consiliare che, nell'ambito delle misure per sviluppare la montagna e le sue attività economiche, mira ad emendare la L.R. 23 dicembre 1999, n. 135 che detta gli indirizzi per la disciplina degli orari e dei calendari dei mercati e delle fiere. L'esperienza si è conclusa nel primo semestre del 2003 con la predisposizione della scheda finale A.I.R. e con la presentazione della stessa nel corso di un seminario di incontro tenuto presso la Regione Abruzzo.

¹² Per un approfondimento in tal senso, cfr. il paragrafo 4, pp.** ss.

¹³ Per un approfondimento su tale tematica, cfr. *N. Lupo, I profili istituzionali della valutazione delle politiche : i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, relazione al seminario su "Le assemblee legislative e la valutazione delle politiche", svoltosi a Firenze il 12 novembre 2004, in collaborazione con il progetto CAPIRe e scaricabile al seguente indirizzo : <http://www.capire.org/capireinforma>

funzione di controllo ¹⁴. Esso è stato elaborato ed è realizzato anche in convenzione con l'ASVAPP (Associazione per lo sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche), per l'adeguato supporto scientifico ed organizzativo.

Obiettivo prioritario del progetto è quello di rendere concreta la funzione di controllo nella Carta fondamentale della Regione ¹⁵. Infatti, negli anni passati la preoccupazione a livello regionale era stata quella di inserire nei nuovi Statuti clausole o norme che richiamassero la necessità di garantire una buona qualità delle leggi (di qui i temi delle tecniche legislative, della delegificazione, del riordino normativo, dell'abrogazione formale delle leggi non più vigenti od operanti, dei testi unici ecc). Adesso si insiste invece sul fatto che le leggi, oltre ad essere scritte correttamente, debbono anche prevedere al proprio interno indicazioni per la loro successiva valutazione. Infatti, i processi di delegificazione in corso e il decentramento di funzioni normative alle Regioni stanno aumentando l'asimmetria informativa tra Giunte e Consigli sull'andamento delle misure adottate e sui risultati conseguiti. A partire da questo dato di fatto, i Consigli regionali si stanno interrogando su come sia possibile

¹⁴ Progetto CAPIRe è formato da un Comitato di indirizzo, un Comitato tecnico e da una struttura operativa e di ricerca. In particolare, il Comitato di indirizzo, composto da otto consiglieri regionali (uno di maggioranza e uno di minoranza per ciascun Consiglio), ha una funzione di guida per le attività del progetto, determinando le iniziative pubbliche che di volta in volta saranno implementate: Nell'ambito del progetto sono previsti momenti di discussione con l'obiettivo di far crescere, all'interno e all'esterno dei Consigli regionali, una maggiore consapevolezza sul significato della funzione di controllo e sulla necessità di dotarsi di nuovi strumenti (statutari, legislativi ed organizzativi) per rendere questa funzione parte del modo di essere e di agire dei Consigli medesimi.

¹⁵ A tale fine, nell'ambito del progetto CAPIRe, si sono svolti degli studi di approfondimento dei meccanismi di controllo attualmente utilizzati all'interno del Parlamento francese e della Camera dei Comuni inglese. "Si è quindi ripresa l'esperienza statunitense delle *"evaluation clause"*, che in alcuni Stati affiancano gli altri strumenti di valutazione *ex post* con la funzione di rendere effettiva la funzione di controllo delle assemblee legislative, cioè la *"legislative oversight"* o supervisione legislativa, e che rientrano nel novero delle attività afferenti al *"Legislative program evaluation"* attraverso le quali è possibile *"descrivere i programmi attuati dalle amministrazioni statali; verificare se tali programmi sono gestiti in modo efficiente; determinare se, e in che misura, hanno raggiunto i loro scopi."* (Office of Legislative Auditor del Minnesota 1999)". NOTE per CAPIRe n. 4, pubblicato sul sito www.capire.org

superare questo deficit informativo e consentire, quindi, alle Assemblee non solo di approvare interventi legislativi e programmi, ma anche di conoscere successivamente come vengano attuati e se e in che misura diano soluzione ai problemi ai problemi che li hanno resi necessari. Pertanto, è apparso necessario modificare la prassi legislativa corrente per introdurre nelle leggi “agganci concreti” per un successivo controllo sull’attuazione della legge e per una valutazione continua della sua ricaduta sulla società.

Ciò si è concretizzato con l’aggiunta alle leggi dei suddetti “agganci concreti”: le cd. “clausole valutative”. Con tale termine si indica un articolo di legge che attribuisce ai soggetti incaricati dell’attuazione della legge il mandato di produrre, elaborare e comunicare al Consiglio Regionale le informazioni utili a conoscere le modalità concrete di attuazione della legge e a valutare gli effetti che dall’attuazione stiano derivando per i destinatari diretti e per la collettività regionale ¹⁶.

La suddetta attività di studio, approfondimento e sperimentazione da parte delle Regioni sui temi della qualità della legislazione, attraverso l’implementazione delle tecniche di valutazione ex ante ed ex post della regolazione è confluita nella recente elaborazione degli Statuti regionali, i primi elaborati successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, dei quali

¹⁶ “Tipicamente una clausola valutativa subisce nel corso della sua redazione diverse trasformazioni, in quanto essa è frutto di un processo di elaborazione che vede la collaborazione e il confronto di diversi attori, sia tecnici che politici. Nella fase dell’istruttoria tecnica partecipano solitamente alla stesura della clausola valutativa i funzionari che lavorano di staff alle Commissioni e i funzionari che lavorano in seno agli uffici per l’analisi della “fattibilità” dei progetti di legge (laddove tali uffici sono presenti): La clausola valutativa, una volta che ne è stata prodotta una prima bozza all’interno degli uffici consiliari, viene discussa con i funzionari del settore competente presso la Giunta; di solito da tale discussione nasce una nuova versione della clausola arricchita di nuovi elementi e proposte tecniche. La proposta, una volta che è stata concordata a livello tecnico, giunge, quindi, sul tavolo della Commissione, che ovviamente decide se e in che modo correggerla prima di giungere all’inserimento nel progetto di legge oppure a decidere diversamente. Ulteriori correzioni e/o integrazioni sono ovviamente possibili nel corso del dibattito in Aula”. Progetto capire – Esempi di clausole valutative elaborate nei quattro Consigli regionali che partecipano al progetto – Approfondimento n. 4 (novembre 2004), consultabile sul sito www.capire.org

attualmente sono stati promulgati quelli delle Regioni Lazio, Puglia, Calabria, Toscana, Piemonte e Marche.

Ad esempio, nella legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, recante Statuto della Regione Emilia Romagna all'articolo 53 sono previste tutte le modalità di valutazione sopra richiamate¹⁷ così come previsto anche dalla legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 recante nuovo Statuto della Regione Umbria all'articolo 61.¹⁸ In particolare in quest'ultimo Statuto viene affidato al Comitato per la legislazione, composto in maniera paritaria da membri della maggioranza e dell'opposizione, il compito, fra l'altro, di realizzare le proposte di clausole valutative da inserire nei testi legislativi.¹⁹

¹⁷ Art. 53 *Impatto delle leggi e redazione dei testi*. 1. Le leggi e il regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite. 2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori. 3. Il regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni assembleari e della Commissione per le Pari opportunità fra donne e uomini di cui all'articolo 41.

¹⁸ Art. 61 *La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi*. 1. Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative. 2. La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità. 3. Il regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione, composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza. 4. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente. 5. Il Comitato formula proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali. 6. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività.

¹⁹ Entrambi gli Statuti sono stati impugnati dal Governo (solo in parte le censure riguardavano le norme appena illustrate, che, comunque, non state cadute dalla Corte Costituzionale). Tuttavia, l'esito dell'impugnazione degli Statuti Umbria ed Emilia Romagna (con le sentenze caducatorie della Corte Costituzionale n. 378 e 379 del 2004) hanno spinto comunque le Regioni in questione a promulgare gli Statuti senza procedere alla riapprovazione dell'atto (legge regionale Umbria 16 aprile 2005, n. 21 e legge regionale Emilia Romagna 31 marzo 2005, n. 13), nonostante l'avviso contrario della prima sezione del Consiglio di Stato (pareri nn. 12036 e 12054 del 2004), secondo cui il procedimento di approvazione dello Statuto "ha carattere unitario in ogni caso, nel senso che il testo normativo deve conservare la propria identità dalla prima deliberazione consiliare alla promulgazione che ha per oggetto il testo approvato dal Consiglio regionale Questo vincolante requisito permane nell'ipotesi di svolgimento della

Il nuovo Statuto della Regione Toscana, promulgato l'11 febbraio 2005 dopo essere stato oggetto per altri profili del sindacato della Corte Costituzionale, ha introdotto diversi e rilevanti principi sulla qualità normativa. In primo luogo viene affermato, all'articolo 44, che *“la Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure”* (comma 1) e che *“le proposte di legge che non osservano le disposizioni a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio, d'intesa con l'Ufficio di presidenza.”* (comma 7). L'articolo 45 stabilisce che *“le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari”* (comma 1) e che *“la legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”* (comma 2).

Un' innovazione molto significativa è la previsione dell'articolo 39 sull'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali ²⁰, misura finalizzata, anch'essa, a consentire la verifica degli effetti prodotti dalla normativa vigente che, così ribalta, in ambito regionale, l'impostazione italiana la quale prevede la motivazione solo per gli atti amministrativi ²¹.

consultazione referendaria che, per generale principio, non può svolgersi su un testo anche solo parzialmente diverso da quello di cui si richiede l'approvazione”.

²⁰ Analoga norma è prevista nello Statuto dell'Emilia Romagna. Al riguardo si segnala un particolarità : il Governo ha censurato proprio il comma 2 dell'articolo 17 dello Statuto Emilia Romagna, giacchè “prevedendo l'obbligo di motivazione sia per gli atti amministrativi di carattere generale sia per gli atti normativi, costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa del Consiglio regionale, ponendosi in contrasto con il principio secondo cui l'attività legislativa non può essere soggetta all'obbligo di motivazione, in quanto attività libera nei fini”. La particolarità sta nel fatto che la norma gemella presente nello Statuto della Regione Toscana non è stata oggetto di censure da parte del Governo.

²¹ Per un approfondimento su tale tematica, cfr. *“La legge come atto comunicativo. Conflitti e convergenze tra esecutivi e legislativi alla ricerca di nuove sinergie.”* Giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo. Intervento del Prof. Ugo Rescigno del 21 gennaio 2005, dal titolo *“Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo”*.

3. Esperienze regionali in materia di analisi di impatto della regolamentazione. (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto)

Regione Emilia Romagna

Per quanto riguarda l'esperienza dell'Emilia Romagna, sin dal 1997 è stato istituito un progetto obiettivo denominato "Fattibilità delle leggi" con l'obiettivo di migliorare il processo produttivo delle leggi sul solco del tracciato delineato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Regionali nel 1996 con l'elaborazione della griglia di controllo dell'analisi di fattibilità delle leggi, costituente uno strumento per l'analisi *ex ante* dei prevedibili effetti di un provvedimento legislativo. Questa la ragione per la quale la sperimentazione AIR ha trovato nella realtà regionale un terreno fertile al proprio sviluppo. A livello regionale l'AIR, nella scarsa definizione di cui all'articolo 5, della legge n. 50/1999, è stato sempre percepito come uno strumento per migliorare il processo produttivo delle norme, in quanto consente di esplicitare i costi e i benefici che comporta l'adozione di ogni possibile opzione regolatoria per i destinatari diretti ed indiretti di una determinata norma. A prima vista, l'introduzione dell'AIR può essere circoscritta ad uno strumento che serve a limitare i costi delle leggi per le imprese e per i cittadini. In realtà, l'AIR persegue un obiettivo ben più ambizioso, in quanto la valutazione è destinata a valorizzare il ruolo della regolazione, conferendo ad essa una migliore efficacia. Quindi lo slogan dovrebbe essere non "meno regolazione", ma "migliore regolazione". Questo è, infatti, l'obiettivo che si propongono di raggiungere i Consigli e gli Esecutivi regionali, soprattutto dopo l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, in cui gli ambiti di intervento regolativi delle Regioni sono aumentati.

Nell'esperienza dell'Emilia Romagna si è acquisita la consapevolezza che la valutazione *ex ante* delle politiche regolative richiede un team

multidisciplinare, che si occupi stabilmente (anche se non esclusivamente) dell'AIR e che di volta in volta si raccordi e coadiuvi i referenti (appositamente formati) del settore oggetto di analisi.

Regione Piemonte

In Piemonte, negli ultimi cinque anni sono state avviate alcune esperienze legate al tentativo di razionalizzare il processo normativo al fine di migliorare la qualità della regolazione²². In particolare, in materia di AIR sono state portate a termine due distinte iniziative di sperimentazione.

La *prima* iniziativa della sperimentazione AIR è stata congiunta (Giunta Regionale e Consiglio) ed è stata formalizzata mediante uno scambio di lettere tra il Presidente della Giunta (cioè il Presidente della Regione) e il Presidente del Consiglio regionale. La maggiore difficoltà affrontata in questa prima esperienza di sperimentazione è stata quella relativa alla difficoltà di reperire i dati necessari, a causa del complesso quadro organizzativo dell'amministrazione e della conseguente frammentazione di competenze che non ha consentito l'accesso e la conoscenza delle banche dati esistenti.

Prendendo le mosse dall'esperienza precedente, la seconda sperimentazione si è avviata in un ambito molto più "sensibile ed attento" alla tematica, sia perché l'organo politico era stato già interessato da una serie di comunicazioni della Giunta sull'argomento e sia perché nel documento di

²² In particolare, si segnalano i rapporti sulla legislazione regionale (rapporti redatti dalle strutture interne al Consiglio regionale, che, partendo da un'analisi statistica della produzione normativa, evidenziano la produttività legislativa dell'assemblea e la qualità della legislazione regionale, attraverso dati quantitativi e qualitativi, nonché attraverso elementi di accompagnamento della legge nel suo *iter*), il *dossier* virtuale (consiste nell'informatizzazione del flusso dei progetti di legge con l'obiettivo di permettere il reperimento on line di tutto il materiale documentario comunque collegato alla progettazione, all'istruttoria, all'approvazione e all'attuazione di una legge regionale), il laboratorio giuridico (si tratta di uno strumento ideato per sviluppare la banca dati "Arianna" della legislazione regionale e il suo sistema giuridico – informatico). Per un ulteriore approfondimento su tali esperienze, cfr. M. ROVERO, *Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati. Suggerimenti per il nuovo Statuto?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6, pp. 1041 ss.

programmazione economica e finanziaria regionale 2005 – 2007, nella parte III, relativa agli indirizzi programmatici, era stato inserito l’AIR come strumento di *governance* ²³. La legittimazione alla seconda sperimentazione, infatti, è pervenuta dall’Assessore competente per materia.

Inoltre, nella precedente sperimentazione, l’oggetto dell’analisi di impatto era stato un disegno di legge già predisposto e, quindi, si era provveduto ad una sorta di “sperimentazione di laboratorio” su un prodotto già confezionato nelle sue opzioni ²⁴. Invece, nella nuova fase di sperimentazione si è deciso di operare su un settore non normato, ma che necessitava di una regolazione : la disciplina della diffusione e della rivendita della stampa quotidiana e periodica. Così il gruppo incaricato dell’analisi è partito dalla raccolta di dati ed informazioni, per arrivare ad elaborare la mappatura del problema e determinare un serie di opzioni regolatorie.

A questo punto, è emersa un’altra differenza fondamentale rispetto alla prima sperimentazione : dalla scelta dell’atto o della materia da sottoporre ad AIR dipende la maggiore o minore necessità di uno *sponsor* politico in tutto il processo. Infatti, nella prima sperimentazione, la scelta era caduta su un disegno di legge di carattere generale e che non aveva una particolare valenza politica. Pertanto, l’organo politico, che aveva inizialmente legittimato la sperimentazione, era stato coinvolto solo alla fine del “processo AIR” con la consegna di un prodotto normativo. Invece, nella seconda sperimentazione, la valenza strategica della materia che si è deciso di sottoporre ad AIR ha fatto sì che il politico abbia seguito ogni fase del processo stesso, anche avviando la consultazione, in quanto nel settore de quo una qualunque opzione tecnica ha conseguenze sotto il profilo del consenso politico.

²³ Il documento di programmazione economica e finanziaria 2005 – 2007 è stato approvato dal Consiglio Regionale nella seduta del 31 gennaio 2005 con deliberazione DCR n. 410 – 3401.

²⁴ Del resto, la cd. “sperimentazione di laboratorio” è quanto è già accaduto con la sperimentazione a livello governativo. Infatti, durante la prima fase della sperimentazione, svoltasi a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, oggetto della sperimentazione medesima sono stati o provvedimenti già adottati o in fase di adozione (ma precedentemente elaborati dalle singole amministrazioni).

Anche nell'esperienza della Regione Piemonte si è posto il problema del valore delle consultazioni previste nel “procedimento AIR”, in quanto esse rischiano di confliggere (e per questo vanno tenute opportunamente distinte) con le consultazioni istituzionali previste dagli Statuti regionali come strumento di partecipazione al processo decisionale. Le due tipologie di consultazione vanno tenute ben distinte tra loro, anche perché il duplicarsi di istituti analoghi rischia di logorare ulteriormente l'istituto dell'audizione in Commissione, che, negli ultimi anni, si è ritualizzato, perdendo buona parte delle sue valenze informative e formative delle opinioni del legislatore regionale. Infatti, nella prassi attuale la Commissione consiliare manda il testo ad determinati soggetti preindividuati, che presentano osservazioni o memorie scritte o sono auditi in Commissione. Non vi è successivamente un'interazione con la Commissione.

Inoltre, nell'ambito delle sperimentazioni della Regione Piemonte, la consultazione è stata interpretata non come acquisizione di dati ed informazioni dai rappresentanti delle categorie e/o forze sociali interessate al settore da regolare, ma come raccolta di pareri su opzioni già definite. In entrambi le sperimentazioni è stato appositamente elaborato un documento di consultazione, in cui venivano presentate le opzioni regolatorie elaborate nella fase istruttoria, sulla base delle quali si erano formulate tracce di domande ampie. A seguito delle consultazioni e degli elementi raccolti, era stato possibile ridurre il numero delle opzioni perché alcune risultarono assolutamente non percorribili e plausibili solo sotto un profilo puramente accademico.

Da un punto di vista organizzativo, sia nella prima che nella seconda fase di sperimentazione non si è mai provveduto all'istituzione di una struttura ad hoc dedicata allo svolgimento dell'analisi di impatto. Si è sempre trattato di strutture flessibili composte da un nucleo di tecnici, cui venivano affiancati di volta in volta i funzionari della direzione (o della Commissione) competente nella materia oggetto dell'atto da sottoporre ad AIR. La scelta operata, quindi, è stata nel senso di pensare al gruppo AIR come una matrice, comprendente specialisti

in ognuna delle funzioni istituzionali dell'ente: organizzazione, bilancio, controllo di gestione, cui di volta in volta si aggiungeva l'esperto nella materia oggetto della sperimentazione. Tale scelta organizzativa ha avuto sicuramente il merito di far confluire nell'analisi di impatto tutti i diversi punti di vista dell'amministrazione.

Dall'esperienza affrontata è emerso che la duttilità dello strumento (utilizzabile in relazione alle diverse tipologie di fonti normative) permette l'attuazione dell'AIR non solo nella fase di progettazione di un testo legislativo, ma anche, eventualmente, nella successiva fase di valutazione di una pluralità di progetti di legge. L'AIR infatti ha dimostrato di consentire, nelle diverse fasi dell'iter legislativo, una valutazione e una scelta dell'intervento normativo più consoni alle esigenze dei destinatari della norma stessa.

Nel corso della sperimentazione si è altresì riscontrata l'importanza di procedere ad una valutazione finanziaria/economica ex ante del testo normativo esaminato: tale metodologia, applicabile a tutti i settori e per tutti i progetti comportanti spese pubbliche, ha consentito l'espressione di un giudizio di merito sull'efficacia ed efficienza riscontrata nell'utilizzo delle risorse.

La sperimentazione ha evidenziato altresì le seguenti problematiche:

- il coinvolgimento di risorse professionali e strumentali di una certa entità;
- la difficoltà nella definizione dell'ambito di analisi e la conseguente dispersività;
- la necessità di tempi adeguati che potrebbero non conciliarsi con le esigenze di esaminare tempestivamente specifiche ipotesi di intervento.

Dalla sperimentazione, che ha riscontrato notevole successo e interesse in ambito regionale, è scaturita l'esigenza di dare concreta attuazione a tale strumento, applicandolo a quegli atti normativi che la Giunta ed il Consiglio regionale riterranno opportuno, di volta in volta, sottoporre ad AIR, in considerazione del loro valore strategico per le politiche dell'Amministrazione, al fine di realizzare il conseguimento di risultati duraturi.

Regione Toscana

La sperimentazione AIR in Toscana si è svolta nell'ambito del progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica"²⁵. Il progetto ha perseguito i seguenti obiettivi specifici: a). predisporre l'analisi dei requisiti organizzativi, informativi e tecnici necessari ad implementare la funzione di valutazione, individuando anche eventuali criticità nell'azione regolativa della Giunta regionale; b). predisporre metodologie AIR adatte alla specificità del contesto di applicazione; c). formare professionalmente il personale che a regime dovrà occuparsi di AIR; d). sperimentare nel concreto le metodologie predisposte e l'assetto organizzativo previsto dal progetto; e). mettere a punto gli strumenti di governo del processo di regolazione sulla base dell'esperienza condotta²⁶.

I soggetti coinvolti nel progetto AIR sono stati il Comitato di indirizzo²⁷ e i singoli gruppi di lavoro (costituiti da personale interno ai Dipartimenti della Giunta e alle Commissioni Consiliari per un totale di circa 30 persone).

La sperimentazione è stata preceduta e seguita dalla predisposizione, in collaborazione con i consulenti esterni di tre prodotti di ordine generale: a) una

²⁵ Si tratta di uno dei progetti speciali previsti dal programma di governo della Giunta regionale Toscana ed indetti con il PRS 2000-2005 di inizio legislatura. In particolar modo, il progetto in questione è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 152 del 12 febbraio 2001.

²⁶ Il progetto si è articolato in due fasi. La prima fase (giugno-ottobre 2001) è stata caratterizzata dalla costituzione del Comitato d'indirizzo destinato a presiedere l'intera operazione, dallo svolgimento di un primo ciclo di formazione di base, rivolto alle risorse interne alla Regione, dalla selezione dei casi e dei dipendenti da coinvolgere nella sperimentazione. La seconda fase (novembre 2001-marzo 2002) ha previsto il completamento della formazione specialistica per il personale addetto all'AIR, la realizzazione di una sperimentazione della metodologia di analisi su tre casi concreti e la predisposizione di un *report* di valutazione (in versione analitica e sintetica) per ognuno dei casi oggetto di analisi. La terza fase, in via di conclusione, è caratterizzata da una serie di incontri tra i gruppi di lavoro, di integrazione, discussione, condivisione dei risultati dell'esperienza maturata, dalla predisposizione di un *report* di valutazione sulla sperimentazione e di un manuale di pratiche AIR nonché dalla presentazione finale dei risultati.

²⁷ Il Comitato di indirizzo - costituito da funzionari di tutti i Dipartimenti del centro direzionale della Regione, nominati dai rispettivi coordinatori, funzionari dell'Area giuridica e legislativa della Presidenza della Giunta regionale e da consulenti - ha costituito l'organo di indirizzo e monitoraggio del progetto. Tale organo ha definito le linee strategiche, individuato i casi su cui effettuare la sperimentazione, presidiato lo svolgimento delle attività, monitorandone l'andamento tramite riunioni periodiche e la valutazione dei *report* di analisi via via redatti.

guida operativa alla sperimentazione , di supporto al lavoro dei gruppi; b) un *report* di valutazione della sperimentazione contenente la descrizione del percorso seguito nella sperimentazione, l'analisi delle criticità riscontrate, la valutazione dei risultati ottenuti nonché il resoconto delle risorse impegnate in relazione alle materie, alle tipologie di atto ed alle categorie di destinatari valutati; c) un manuale di pratiche AIR redatto, a conclusione della sperimentazione, a partire dall'esperienza effettuata sui tre casi studio.

La sperimentazione è iniziata nel mese di novembre 2001 e si è conclusa a marzo 2002. Ne sono stati oggetto i tre casi seguenti, individuati dal Comitato di indirizzo: a) “Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie”; b) “Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti”; c) “Definizione dei criteri di diniego per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma di cui all'art.14 della L.R.31.7.1998, n. 42”.

In prima battuta, il responsabile di settore ha proceduto ad illustrare la disciplina normativa e lo stato di attuazione della medesima. Nel corso di numerose riunioni ogni gruppo di lavoro ha messo in evidenza l'ambito di intervento dell'analisi, le esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari che, successivamente, sono state tradotte in obiettivi generali e specifici. Di pari passo, veniva compilata la scheda AIR. Quindi sono state definite e formulate le varie opzioni di intervento e susseguentemente selezionate, individuando quelle rilevanti mediante la comparazione di efficacia rispetto agli obiettivi e alle criticità per i destinatari diretti ed indiretti. Il passo successivo è stata la raccolta e l'elaborazione dei dati con l'apporto fondamentale dell'esperto in statistica. Quando si è presentata la necessità di acquisire dati non presenti nelle banche dati ufficiali, sono state fatte consultazioni delle varie categorie di soggetti interessati utilizzando varie metodologie (questionari, interviste telefoniche, interviste dirette). L'analisi costi-benefici è entrata nel vivo con l'identificazione e, laddove possibile, la

quantificazione, delle varie voci di costo e di beneficio distinte per classe di destinatari (pubblici e privati). Al termine è stato calcolato il VAN (valore attuale netto) che sintetizza la convenienza di una opzione esprimendo in un singolo valore il saldo tra una serie di costi e di corrispondenti “ricavi” distribuiti nel tempo. In un caso è stata svolta anche l’analisi di sensitività.

In particolare, durante la giornata di studi di Bologna, ci si è soffermati sulla sperimentazione nella materia della razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie. Nel caso in questione, l’analisi ha preso le mosse dalla necessità di procedere ad una razionalizzazione delle funzioni di supporto tecnico-amministrativo delle aziende sanitarie, segnatamente dei processi di approvvigionamento, allo scopo di eliminare gli sprechi connessi alla attuale gestione individualistica da parte delle Aziende sanitarie degli acquisti di beni e servizi. Essa è stata pertanto volta alla valutazione dell’opportunità di accentrare gli acquisti delle aziende sanitarie della Toscana per alcune tipologie di prodotti in uso, quali farmaci, prodotti paramedicali e beni economici, con l’obiettivo di conseguire una riduzione della spesa sanitaria a parità di qualità dei prodotti acquistati.

Nel caso in esame, l’analisi di impatto della norma proposta è stata portata a termine congiuntamente da funzionari della Giunta e del Consiglio regionale (un gruppo di circa 20 persone), che sono arrivati alla soluzione finale di ridurre l’impianto normativo a poche disposizioni e rinviare ad atti regolamentari la disciplina dei procedimenti interessati. La scelta di snellire la normativa primaria e di rinviare a regolamenti la disciplina procedimentale è emersa durante lo svolgimento delle consultazioni da parte della Commissione competente e coinvolta nel progetto di sperimentazione.

La sperimentazione si è conclusa con l’approvazione da parte del Consiglio della suddetta proposta normativa, che era stata presentata in Consiglio come emendamento della Giunta.

Regione Veneto

All'inizio del 2002 il Consiglio regionale del Veneto ha aderito all'iniziativa di formazione in materia di AIR del personale proposta alle Regioni e già precedentemente illustrata. Successivamente è stata portata a termine una sperimentazione che si prefissava i seguenti scopi: a) verificare se la metodologia AIR è compatibile con i processi decisionali di un'assemblea legislativa; b) diffondere la cultura della valutazione all'interno delle componenti tecnico – amministrativa e politica; - incrementare le competenze specifiche di funzionari e dirigenti sulle metodologie utilizzate nell'AIR.

In particolare, la sperimentazione si è svolta nell'ambito della Terza Commissione consiliare (lavoro, industria, artigianato, commercio) e ha avuto per oggetto la procedura per l'iscrizione (come anche la procedura di modifica e cancellazione) delle imprese artigiane al rispettivo albo di appartenenza presso la C.C.I.A.A. prevista dalla legge regionale 67/87 (disciplina dell'artigianato). Il progetto si è articolato in due fasi sequenziali : 1) valutazione ex post della norma vigente (identificabile grosso modo nella definizione dell'opzione zero della metodologia AIR); 2) riprogettazione normativa”²⁸.

Pertanto, non si è partiti da una proposta di legge, ma da una valutazione ex post della normativa già esistente.

Tutto il percorso descritto è stato sempre accompagnato dall'attenzione dell'organo politico, tenuto costantemente informato; anzi, in talune occasioni, il Presidente della Commissione consiliare ha partecipato alle cd. “consultazioni tecniche” nell'ambito del processo AIR. Anche questo elemento ha contribuito a creare una “sovrapposizione” con le audizioni istituzionali della Commissione (che la medesima Commissione ha ritenuto opportuno di svolgere, convocando i rappresentanti della categorie interessate). Inoltre, nella realtà regionale accade

²⁸ P. Vedovato – R. Zanon, *Attività di supporto ai processi decisionali. Esperienze presso il Consiglio regionale Veneto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 6, pp. 1059 ss.

spesso che i soggetti auditi o da audire siano gli stessi sia nella consultazione tecnica che in quella politica . Di qui la difficoltà di non duplicare i due istituti.

Una volta individuata con le tecniche AIR la soluzione ritenuta “migliore”, il gruppo dei funzionari regionali ha presentato le analisi effettuate (e non le proposte normative) ai componenti della Commissione in un apposito seminario di studi, a seguito del quale vi è stata una nuova investitura politica da parte della Commissione, che, condividendo la soluzione adottata, ha dato mandato ai funzionari regionali di elaborare la proposta di modifica della legge già esistente.

In questa fase del processo normativo sono emerse due problematiche concrete : la gestione del rapporto Giunta/Consiglio (in quanto le proposte di legge possono essere presentate in Consiglio o dalla Giunta o da singoli Consiglieri o gruppi di Consiglieri) e la sovranità dell'Assemblea, che può decidere di votare emendamenti che magari incidono direttamente, stravolgendone i contenuti, sulla proposta normativa derivante dal “procedimento AIR”. Su quest'ultimo aspetto, è in fase di sperimentazione una procedura, secondo la quale gli emendamenti vengono presentati in anticipo e sugli emendamenti si pronunciano tecnicamente i funzionari regionali che avevano precedentemente lavorato all'analisi ex ante della proposta normativa. In questo modo, la Commissione competente e i singoli Consiglieri, nelle loro valutazioni, possono avere anche una relazione tecnica dell'impatto della modifica che si apprestano a votare.

4. Elementi innovativi e criticità emersi dalle esperienze regionali in materia di AIR

Molteplici sono stati gli elementi innovativi e gli spunti di riflessione emersi dallo studio e dall'approfondimento delle esperienze regionali di sperimentazione dell'AIR.

In primis, per quanto attiene l'ambito istituzionale in cui si è svolta la sperimentazione, le diverse sperimentazioni regionali hanno visto in prima battuta il soggetto promotore dell'iniziativa ora nella Giunta, ora nel Consiglio, sul modello delineato dalla normativa nazionale che distingue un'AIR parlamentare da un'AIR governativa. Tuttavia, nello sviluppo avuto dalle diverse esperienze regionali è emerso chiaramente un duplice orientamento. Alcune Regioni (ad esempio) hanno concluso la sperimentazione con la convinzione che l'AIR sia una tecnica legata alla fase dell'iniziativa normativa dell'esecutivo (Giunta). Si ritiene, infatti, che l'AIR per come è strutturato sia incompatibile con l'attività del Consiglio, date le modalità di esplicarsi della funzione legislativa; il principio di sovranità dell'Assemblea non può essere condizionato da un'analisi di impatto, né da altre considerazioni di carattere tecnico. Queste ultime potranno essere ulteriori elementi di valutazione per il singolo politico o per il gruppo politico che, tramite le informazioni risultanti da un'analisi di impatto e l'indicazione della soluzione tecnicamente migliore, acquisisce consapevolezza delle conseguenze e dei destinatari del provvedimento normativo che intende votare.

Inoltre, è necessario rammentare che, a livello di Consiglio regionale, l'iniziativa legislativa, oltre alla Giunta, non spetta al Consiglio o a qualche suo organo in quanto tale, ma spetta ai singoli Consiglieri o gruppi di Consiglieri. Pertanto, dovrebbero essere i Consiglieri regionali, sensibili ad una determinata tematica da regolare, a chiedere un'apposita analisi ai propri uffici politici o agli uffici del Consiglio (uffici delle Commissioni consolari). In entrambi i casi, ad oggi, soltanto i Consiglieri regionali più sensibili al tema della qualità della regolazione hanno dimostrato questo tipo di interesse e solo in caso di proposte normative di riforma di un determinato settore e di un certo peso politico e sociale.

Il secondo orientamento, che si sta diffondendo in alcune Regioni e sul quale sarebbe opportuna una riflessione anche per la messa a regime dell'AIR a

livello di istituzioni centrali, è legato all'ipotesi di un'attività congiunta di AIR Giunta/Consiglio (è, ad esempio, il caso delle sperimentazioni in Piemonte e Toscana). Queste sperimentazioni hanno previsto un'iniziativa congiunta da parte degli organi di vertice della Giunta e del Consiglio; un'attività svolta congiuntamente da funzionari dei Dipartimenti della Giunta e degli uffici delle Commissioni consolari, una elaborazione comune in termini normativi dell'opzione individuata, un monitoraggio dell'iter "parlamentare" dei approvazione delle norma (con eventuale elaborazione congiunta di eventuali emendamenti), un'attività congiunta di monitoraggio dell'attuazione della norma al fine di verificare l'esigenza di un *feed forward*.

Ovviamente la collaborazione tra i due organi si è sempre svolta nel rispetto dei ruoli e delle attività diverse da essi svolte, anche rispetto all'AIR. Così la presenza dei funzionari regionali in momenti diversi del processo normativo (dalla progettazione all'attuazione, quindi di nuovo alla riprogettazione) comporta che essi, a seconda del momento in cui intervengono e dell'ambito istituzionale nel quale operano, svolgano compiti diversi rispetto all'AIR. Tale considerazione ha avuto una ricaduta anche sul modo di concepire la formazione atta a creare delle professionalità adeguate in materia di AIR. Infatti, seppure si è partiti con programmi di formazione identici per funzionari regionali della Giunta e del Consiglio, a seguito degli esiti delle sperimentazioni, alcune Regioni (ad esempio il Piemonte) hanno progettato una seconda fase di formazione differenziata per i funzionari dei Consigli regionali, che, nella prassi operativa, non dovranno elaborare delle analisi di impatto, ma saperle leggere e comprendere al pari degli altri documenti di accompagnamento dei progetti normativi.

Questo tipo di concezione non appare molto lontana dalla previsione dell'articolo 5 della legge n. 50/1999, laddove introduce nell'ordinamento la c.d. "AIR parlamentare", che null'altro è se non "la facoltà delle commissioni di richiedere al Governo la trasmissione di una relazione che contenga l'AIR, a

prescindere dalla sperimentazione e dai suoi esiti e dalla titolarità dell'iniziativa relativa, e l'obbligo del Governo di elaborare l'analisi e trasmettere i risultati”²⁹.

Per quanto attiene, poi, le strutture preposte allo svolgimento dell'AIR, l'elemento rinvenibile in tutte le esperienze regionali è il tentativo di delineare un modello organizzativo comune a tutte le strutture incaricate, anche se operano in ambiti istituzionali diversi. Il requisito principale dell'idealtipo di ufficio AIR è sicuramente la multiprofessionalità dei componenti. Infatti, emerge chiaramente che soltanto con un approccio multidisciplinare si riescono a valutare preventivamente gli effetti di un intervento normativo. Per questo nelle sperimentazioni regionali non si è mai riscontrato un unico esperto di AIR, ma il lavoro è stato svolto in *equipe* da giuristi, economisti, analisti di politiche pubbliche, analisti di organizzazione e statistici. Infatti, nel loro insieme, le diversità contribuiscono a far emergere la molteplicità delle forme di arricchimento informativo che l'attività di valutazione può produrre, ciò a testimonianza anche del fatto che ciascuna ricerca richiede approcci metodologici e strumenti tecnici differenti, da definire di volta in volta.

Non solo non è ipotizzabile pensare esclusivamente all'ufficio legislativo dell'amministrazione come ufficio preposto allo svolgimento dell'AIR (mancando al suo interno alcune delle professionalità necessarie), ma non è neppure percorribile l'ipotesi di una struttura, comunque posta nell'organigramma dell'amministrazione, composta esclusivamente di giuristi. Infatti, laddove, nelle sperimentazioni regionali, la composizione dei gruppi di lavoro ha visto una sproporzione di competenze a favore di esperti legislativi, si è avvertita la mancanza dell'apporto del *mix* di competenze tecniche (economico-statistiche, di analisi delle procedure e di conoscenza delle tecniche di rilevazione delle esigenze e delle opinioni del campione dei potenziali destinatari) necessarie per un'AIR efficace.

²⁹ P. MARIUZZO, *Attuale ambivalenza istituzionale ed operativa dell'analisi di impatto della regolamentazione*, in *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, SSPA ed. 2003, pp. 69 – 80-

Tuttavia, un elemento di debolezza di alcune delle esperienze regionali precedentemente illustrate, nonostante la presenza di molteplici professionalità all'interno della struttura preposta all'AIR, è consistito nella mancata stabilizzazione di una apposita struttura. Spesso, infatti, ci si è limitati a costituire dei gruppi di lavoro in cui sono confluiti funzionari regionali, che continuavano a svolgere la loro attività ordinaria e che, quindi, potevano dedicarsi solo parzialmente all'AIR. Se questo appare comprensibile in una fase di sperimentazione dell'istituto, sicuramente non potrà essere la soluzione organizzativa da adottare in futuro. Infatti, la diffusione dell'AIR e la sua entrata a regime dovrà comportare inevitabili ricadute sull'attuale organizzazione dei dipartimenti delle Giunte regionali o degli uffici tecnici dei Consigli; è difficile pensare infatti che ciò possa avvenire senza istituire in ognuno di essi un ufficio preposto all'attività legislativa di competenza al cui interno trovino collocazione opportuna i funzionari preparati professionalmente per lo svolgimento dell'AIR, che potranno essere di supporto ai singoli servizi al fine di rendere più veloce e proficuo lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione.

A seguito della sperimentazione, un altro problema aperto è l'individuazione futura degli atti da sottoporre ad AIR quando la pratica dell'analisi dell'impatto della regolazione sarà a regime. Da un'analisi comparata dello stato di attuazione dell'AIR in Europa e nel resto del mondo occidentale emerge che i criteri adottati possono essere sostanzialmente suddivisibili in due categorie: l'importanza economica e sociale dell'impatto del nuovo atto regolativo e la tipologia dell'atto stesso. L'esperienza maturata nel corso della sperimentazione ha messo in luce la maggiore complessità di analisi di quei provvedimenti che implicano una trasformazione profonda degli assetti regolativi esistenti, i quali comportano necessariamente un'impegnativa attività di analisi, ricerca ed elaborazione dati, molti dei quali spesso non disponibili nelle fonti ufficiali. In ogni caso sembra difficile sottrarsi ad una scelta in cui abbia un peso rilevante più che la tipologia dell'atto la sua rilevanza "politica", ad una scelta

quindi in cui il decisore politico non può non svolgere un ruolo decisivo nell'individuare gli atti regolativi da sottoporre ad AIR.

In assenza di un “*ubi consistam*” unico sia a livello di normativa nazionale che regionale, si stanno cercando soluzioni al problema con tentativi empirici e differenziati. Sicuramente quello che le esperienze regionali sembrano escludere a priori è un'applicazione generalizzata dell'AIR a tutti gli atti normativi, in quanto di difficile attuabilità per diverse ragioni: 1) un onere economico eccessivo; 2) tempi troppo lunghi per le esigenze della politica; 3) atti la cui vincolatività della procedura o dei contenuti rende è incompatibile con l'effettuazione dell'AIR. Pertanto, da tutte le esperienze regionali relazionate si ricava la comune riflessione secondo cui l'analisi di impatto dovrà applicarsi solo ad un determinato numero di atti, da individuarsi o con una disposizione normativa generalizzata o (ed è la soluzione allo stato preferita da molte Regioni) secondo la scelta discrezionale del legislatore.

In quest'ultimo caso, proprio la duplice sperimentazione della Regione Piemonte ha messo in luce come spesso la scelta di sottoporre ad AIR atti di valenza politica diversa può comportare differenze significative anche nelle procedure (ad es. il ricorso o meno alle consultazioni; la presenza del politico alle consultazioni medesime; l'informativa costante o solo finale al politico ecc.).

Inoltre, è emerso chiaramente che la categoria di atti cui si fa riferimento quando si pensa all'applicazione dell'AIR è quella degli atti normativi e, per lo più, legislativi (lo dimostrano gli oggetti delle varie sperimentazioni). Soltanto la Regione Toscana ha avuto il coraggio di spingersi oltre ipotizzando (ed avendo sperimentato parzialmente) un'AIR sugli atti di programmazione generale. Infatti, l'AIR deve diventare un patrimonio della concertazione per governare (valutazione *ex ante*) nella fase di produzione normativa.

Del resto, un'apertura dell'applicazione dell'AIR anche al di fuori della categoria degli atti propriamente normativi non è sconosciuta neppure a livello di AIR governativa. Infatti, già la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri

del 27 marzo 2000 ³⁰, al paragrafo I, prevede che l'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico- normativa dovessero accompagnare, oltre a tutti gli schemi di atti normativi del Governo e ai regolamenti ministeriali ed interministeriali anche “le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi”. Ancora più di recente, nella legge n. 229/2003, è stata introdotta all'articolo 12, la previsione secondo cui “le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione” ³¹

Per quanto attiene la metodologia applicata all'analisi dell'impatto nelle esperienze regionali, due le problematiche principali che sono emerse dalla sperimentazione regionale : la prima relativa alla necessità di applicare l'analisi costi/ benefici in modo uniforme; la seconda relativa alle consultazioni.

In merito alla uniformità dei criteri da adottare per lo svolgimento dell'analisi costi/benefici (ad es. saggio di sconto), gli operatori regionali escludono che, in un'ottica di federalismo, verso la quale si sta procedendo, si possa far ricorso a parametri comuni a livello nazionale, in quanto si teme perdere la specificità delle esigenze e dei bisogni locali, nonché lo spirito di differenziazione affermatosi con l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. In realtà, al fine di uniformare i processi di analisi dell'impatto di competenza regionale, forse potrebbe essere utili fissare dei “range” di valore per ciascun parametro con riferimenti minimi e massimi, tra i quali ogni Regione possa scegliere la determinazione da attribuire ad un determinato valore. Al riguardo, potrebbe essere anche ipotizzabile che l'individuazione dei suddetti

³⁰ La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, recante “Analisi tecnico – normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione”, è stata pubblicata nella G.U. n. 118 del 23 maggio 2000.

“intervalli di valori” possa avvenire su un apposito tavolo tecnico – politico, mediante lo strumento dell’*intesa*, che consente un confronto tra i vari livelli governativi e regolativi in un sistema caratterizzato dalla *multilevel governance*.

Occorre, quindi, evidenziare, che da un’analisi delle esperienze regionali, è emersa chiaramente l’importanza della consultazione condotta nel processo AIR, che ha costituito lo strumento per raccogliere dati, opinioni, informazioni, ma anche, secondo l’utilizzo che alcune Regioni ne hanno fatto nella fase di sperimentazione (con la creazione di un apposito documento di consultazione comprendente le diverse opzioni individuate), per mettere in luce i vantaggi e gli svantaggi percepiti, rispetto alle diverse ipotesi di intervento, dai diretti interessati e dai testimoni privilegiati (soggetti forniti di rilevanti conoscenze tecniche nella materia) in relazione alla natura, all’entità e alla distribuzione dei costi e dei benefici. La consultazione così intesa permette, infatti, di evidenziare eventuali conseguenze inattese della regolazione e contribuisce ad aggregare consenso su nuove proposte di intervento, anche alternative alla regolazione diretta.

Ovviamente la consultazione cui si fa riferimento è quella adottata durante lo svolgimento dell’analisi di impatto come metodo di indagine, da non confondersi con la consultazione istituzionale svolta a livello politico in sede di Commissioni consiliari. Sicuramente, nell’ottica di un circuito virtuoso del processo legislativo, anche quest’ultima riveste un’enorme importanza. Infatti, non c’è un’attività di conoscenza per un’assemblea politica, che non comporti anche un contraddittorio con le parti sociali. L’obiettivo non è tanto (o non è solo) conoscere la realtà quantitativa, numerica, delle cose, ma di scoprire che cosa le parti sociali dicono attorno ai fatti ed ai dati.

Tuttavia, le due tipologie di consultazioni vanno tenute distinte tra loro, in quanto le consultazioni (o audizioni) in sede consiliare hanno uno scopo diverso rispetto alle consultazioni in sede di iniziativa: far emergere tutti gli interessi che

non sono stati presi in considerazione nella fase dell'iniziativa. Questa è anche la ragione per cui debbono essere condotte in modo diverso.

In realtà, una delle criticità emerse dall'analisi delle esperienze regionali è proprio relativa alla frequente sovrapposizione delle due tipologie di consultazione, sia per la metodologia usata che per i soggetti auditi, ma soprattutto a causa della forte legittimazione politica ritenuta necessaria a livello regionale anche per la cd. "fase tecnica" delle consultazioni. Gli stessi operatori regionali che hanno relazionato sulle esperienze delle singole sperimentazione hanno ritenuto che esternare il solo punto di vista tecnico dell'amministrazione appare "pericoloso" oltre che poco significativo. Infatti, è inutile sentire i soggetti interessati al provvedimento su opzioni che, seppure percorribili sotto il profilo tecnico, non sono accettate già a priori a livello politico. Tuttavia, questo tipo di argomentazioni produce due effetti fortemente negativi per una corretta applicazione dell'AIR :

1) rischia di snaturare la funzione della "consultazione tecnica", che non è una pratica concertativa, bensì un vero e proprio metodo di indagine, che consente, creando flussi di comunicazione interattiva, la raccolta di dati ed opinioni per mettere in luce i vantaggi e gli svantaggi percepiti rispetto al settore su cui si interviene.

2) di far perdere efficacia e significato all'istituto dell'analisi di impatto. Infatti, se è vero che l'analisi non può prescindere da una legittimazione politica, è altrettanto vero che essa non può concludersi con una mera forma di pubblicizzazione di scelte politiche già confezionate.

In realtà, tale problematica è apparsa più evidente a livello regionale che non a livello centrale, perché nelle sperimentazioni regionali la fase della consultazione all'interno del processo AIR è stata posticipata rispetto alla formulazione delle opzioni. Invece, l'AIR governativa, secondo il modello

delineato dalla Guida alla sperimentazione dell'AIR ³², “è funzionale alla rappresentazione delle esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo e dunque alla valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e sulle imprese” ³³.

Pertanto, tenere ben distinte le consultazioni tecniche (come metodo di indagine) dalle consultazioni politiche (come metodo di concertazione e/o negoziazione) consentirà di superare il problema di sovrapposizione emerso nelle esperienze regionali, nonché di evitare ulteriori problemi di *overlapping* con le “conferenze permanenti”, che hanno un ruolo di concertazione delle scelte tra il governo regionale e le autonomie locali.

Sempre per quanto attiene la fase della consultazione, appare meritevole di segnalazione la procedura adottata da alcune Regioni di elaborare, nell'ambito dell'analisi di impatto, un documento di consultazione da fornire alle categorie di soggetti interessati al provvedimento come destinatari diretti o indiretti dell'intervento regolativi. Tale prassi, infatti, potrebbe essere adottata anche a livello nazionale (per l'AIR governativa) e potrebbe combinarsi con la disposizione di cui all'articolo 18 della legge n. 229/2003 ³⁴, riempiendola di contenuti. Infatti, l'articolo 18 ha introdotto nel nostro ordinamento la previsione del *notice and comment* o consultazione pubblica, che apre il Governo al

³² La Guida è stata redatta nel dicembre 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, formalizzata come circolare del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure del 18 gennaio 2001, n. 1 e pubblicata sulla Gazz. Uff. n. 55 del 7 marzo 2001.

³³ M. DE BENEDETTO, *Un quasi procedimento*, in *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, a cura di Nicola Greco, SSPA ed., 2003, pp.225 – 241.

³⁴ Art. 18. (*Consultazione in via telematica*) della legge 29 luglio 2003, n. 229 (recante “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001 e pubblicata nella Gazz. Uff. 25 agosto 2003, n. 196.) : “1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri può pubblicare su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino in conformità con le disposizioni vigenti in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali. La Presidenza del Consiglio dei Ministri può inoltre pubblicare atti legislativi e regolamentari in vigore nonché i massimari elaborati da organi di giurisdizione. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione gratuita in via telematica.”

confronto preventivo e diretto con l'ampia platea degli *stakeholders*, sulla base di talune raccomandazioni formulate dall'OCSE nel "*Report on regulation reform in Italy*" del 2001 e sul modello di altri Paesi, come, ad esempio, gli Stati Uniti³⁵. Ad oggi tale misura di *e-democracy* è rimasta inattuata, anche per la difficoltà di individuare i contenuti da sottoporre alla consultazione ed eventuali "filtri" per gestire i flussi informativi di una consultazione eccessivamente generalizzata. La prospettiva realizzabile, invece, potrebbe essere quella dell'inserimento di tale forma di consultazione nell'ambito del processo AIR, previa predisposizione di un documento di consultazione.

Sotto il profilo della formalizzazione dei risultati dell'analisi di impatto è rinvenibile una notevole differenza tra la disciplina e la sperimentazione dell'AIR a livello governativo e la sperimentazione regionale.

Infatti, come esplicitato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, l'analisi parte sempre dalla definizione di un problema che interessa una o più categorie di destinatari e che ha delle ricadute dirette sull'organizzazione e il funzionamento della Pubblica Amministrazione. Il percorso logico di analisi definito dalla direttiva conduce, a partire da quel problema, all'enucleazione e alla specificazione degli obiettivi dell'intervento e alla definizione di un ventaglio di opzioni regolative da sottoporre a valutazione. Sulla base di questo percorso logico- concettuale, la direttiva prevede la redazione di una scheda preliminare e di una scheda finale, stabilendo che nella scheda finale si proceda all'effettuazione dell'analisi costi benefici solo per l'opzione risultata preferibile sulla base dell'esame contenuto nella scheda preliminare.

Nelle sperimentazioni regionali, invece, non risulta essersi fatto ricorso alla scheda preliminare e non è apparsa, neppure, frequente la sintesi del percorso effettuato nello svolgimento dell'analisi di impatto in una apposita

³⁵ Negli Stati Uniti tale procedura è stata normata con l'*Administrative Procedure Act* del 1946 e l'*Executive Order n. 12866* del Presidente Clinton del 1993.

scheda finale. A volte si sono, invece, adottate altre forme di “verbalizzazione” del procedimento e/o dei risultati conseguiti.

Ad esempio, nella sperimentazione AIR avviata presso la Regione Toscana, si è ricorso alla redazione di un'unica scheda, sviluppando l'analisi costi benefici su tutte le opzioni selezionate. Il contenuto della scheda è stato, quindi, trasfuso in un *report* finale, unitamente all'indicazione delle metodologie utilizzate, dei criteri adottati nella valutazione dell'impatto, degli eventuali limiti nella stima dei costi e dei benefici, delle motivazioni sottese alla selezione delle opzioni rilevanti e dell'opzione prescelta. Tale *report* costituisce un documento pubblico che accompagna gli schemi di atto regolativo, è predisposto secondo un modello standard e viene elaborato in una versione analitica e in una sintetica: Nei contenuti, il *report* si struttura secondo le indicazioni della direttiva citata e contiene: a) una illustrazione di sintesi del problema che ha dato origine alla proposta, comprensiva della definizione dell'ambito di intervento, dei suoi confini oggettivi (attività interessate dall'intervento, ambito territoriale di riferimento, settore di attività economica) e soggettivi (categorie di attori economico-sociali dell'intervento e pubbliche amministrazioni coinvolte); b) le esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base dell'atto regolativo che esplicitano le ragioni di opportunità dell'intervento, richiamando la percezione del problema da parte di tutti i potenziali destinatari e, ove possibile, le aspettative dei soggetti pubblici e privati interessati; c) gli obiettivi perseguiti, distinti in generali e specifici; d) l'identificazione e la comparazione delle possibili opzioni di intervento (inclusa l'opzione zero di non intervento ³⁶) al fine

³⁶ L'opzione zero consiste nel non avanzare alcuna nuova proposta regolativa, mantenendo così la situazione normativa esistente, eventualmente migliorandone l'applicazione. In alternativa all'opzione zero, sono definibili:

- *opzioni di deregolamentazione e semplificazione*, quando si eliminano o si modificano norme già esistenti;
- *opzioni volontarie*, che non prevedono alcun tipo di sanzione;
- *opzioni di autoregolazione*, quando il controllo sul rispetto delle regole spetta alle organizzazioni dei soggetti oggetto della norma;
- *opzioni di incentivo*, dette anche di *quasi mercato* perché simulano il funzionamento del mercato facendo corrispondere alla condotta da modificare un prezzo che può assumere la

di selezionare quelle rilevanti rispetto alla situazione e agli obiettivi da perseguire; e) l'esame dei presupposti giuridici, organizzativi, finanziari ed economico-sociali ovvero le condizioni necessarie per la realizzazione di ciascuna delle opzioni selezionate; questa fase consente di effettuare una prima scelta tra le opzioni, eliminando quelle che richiedano adeguamenti non realizzabili; f) l'indicazione dei costi e dei benefici delle opzioni rilevanti e, ove possibile, la loro quantificazione, con specifico riferimento ad un arco temporale appropriato in cui si prevede che si realizzi l'impatto; g) l'individuazione dell'opzione preferita sulla base della comparazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni.

Infine, passando ad analizzare le maggiori criticità emerse nel corso delle sperimentazioni regionali, sicuramente uno tra i maggiori aspetti problematici rilevati fa riferimento al fatto che l'analisi di impatto della regolamentazione necessita di dati e presuppone un sistema organico ed organizzato di documentazione e raccolta delle informazioni. Tale fase, per alcune Regioni, ha costituito la principale criticità evidenziata nel corso della sperimentazione.

E', infatti, emersa una notevole difficoltà nel reperire i dati necessari per lo svolgimento di un'analisi significativa, mentre, al fine di supportare l'analisi svolta dalle strutture individuate nell'ambito della Giunta e del Consiglio, si renderebbe indispensabile la ricognizione sistematica di dati raccolti in differenti "banche dati" caratterizzate da un'implementazione costante e da uno scambio osmotico di informazioni tra le stesse.

In particolare, è emerso con particolare evidenza il limite costituito dalla carenza di dati ed informazioni necessarie all'analisi e, in alcuni casi, dalla disomogeneità e dalle differenti modalità di conservazione dei dati disponibili,

forma di sussidio o agevolazione economica assicurata da un'autorità pubblica, ovvero di tassa, a carico del privato (ad es. tasse ambientali o acquisto di diritti di inquinare);

- *opzioni di regolazione tramite informazione*, quando la modifica della condotta dei destinatari diretti si ottiene solo tramite l'obbligo di diffusione di informazioni sull'attività stessa;

- *opzioni di regolazione diretta*, quando la modifica della condotta è ottenuta in modo coercitivo.

con la conseguenza di non garantire un risultato pienamente attendibile. Al riguardo, è altresì risultata estremamente problematica l'individuazione stessa dei soggetti che detengono i dati (tale situazione si è rilevata più grave per coloro che hanno operato la sperimentazione a livello di Consiglio regionale rispetto a coloro che hanno operato a livello di Giunta).

In alcuni casi si è riscontrata una riluttanza e in altri un rifiuto a fornire alla P.A. dati necessari ai fini dell'analisi economica da parte di alcuni soggetti privati e di associazioni di categoria interessate al futuro provvedimento. A questo proposito una maggiore consapevolezza e sensibilizzazione del problema inerente alla difficoltà delle consultazioni da parte del vertice politico o amministrativo del Dipartimento che sta svolgendo l'AIR, potrebbe essere determinante al fine di ottenere le informazioni richieste.

Dalle considerazioni suesposte emerge chiaramente l'esigenza, rappresentata anche da taluni operatori regionali, di disporre di un servizio di banche dati regionali, da creare ex novo o da implementare, nonché di disporre di un meccanismo di feedback sui servizi informativi in modo da renderli più rispondenti alle esigenze conoscitive. Questo sia nell'ottica di un'analisi *ex ante*, come l'AIR, ma anche *ex post* sugli effetti prodotti dalla regolazione.

Un'altra problematica emersa attiene alla difficile conciliazione dei tempi necessari alla elaborazione di un'analisi di impatto con i "tempi della politica". E' innegabile che spesso le necessità politica costringano l'operatore a lavorare sull'emergenza e che questo "modus" di pensare l'attività normativa mal si concilia con un'entrata a regime dell'AIR. Questo inconveniente potrebbe trovare soluzione da una lato con una oculata e predeterminata scelta degli atti da sottoporre ad AIR, come precedentemente evidenziato, e dall'altro con il contestuale ingresso nell'attività normativa di un'agenda o di un programma legislativo riferito all'intera legislatura o, se si vuole essere realisticamente meno ottimisti, ad un periodo intermedio (ad esempio semestrale o annuale). Ciò

consentirebbe anche una programmazione delle attività di analisi di impatto, a tutto vantaggio della qualità della regolazione prodotta.

Tale esigenza, del resto, è stata già avvertita a livello centrale, tanto che nella Guida alla sperimentazione AIR 2001 è presente la previsione (rimasta inattuata) della redazione di “un programma annuale degli interventi regolativi che ciascuna amministrazione intenda promuovere (cd. agenda). Esso ha un’articolazione quadrimestrale che consente aggiustamenti in corso d’opera, sulla base di consuntivi effettuati alle scadenze intermedie”³⁷.

Più di recente, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003, con la quale sono stati dati gli indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, ha introdotto uno strumento che consente di programmare in modo più puntuale ed efficace l’attività normativa, in relazione alle priorità politiche dei diversi dicasteri, che è l’Agenda normativa del Governo³⁸.

5. Riflessioni conclusive

Dalle diverse esperienze regionali relazionate nella giornata di studio di Bologna e successivamente approfondite emerge chiaramente una grande sensibilità (sicuramente maggiore di quella dimostrata a livello di amministrazioni centrali) nei confronti della tematica della qualità della

³⁷ Guida già cit, par. 1.4, pag. 12.

³⁸ “Nell’ottica di assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi programmatici del Governo, univocamente correlati alle priorità politiche di ciascun Dicastero, è fondamentale l’introduzione anche di uno strumento che consenta di programmare in modo più puntuale, ma soprattutto efficace, l’attività normativa: l’Agenda normativa del Governo. A tal fine ogni Dicastero provvederà ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, per ciascuno degli obiettivi di Governo / priorità politiche evidenziate nella direttiva generale adottata dal Ministro, una copia della scheda conforme al modello allegato alla presente direttiva, nella quale andranno indicati, con cadenza trimestrale, i provvedimenti normativi che si intendono proporre. Ciò consentirà da un lato di programmare adeguatamente i vari adempimenti necessari per l’adozione del provvedimento in questione e dall’altro, ove necessario, di svolgere quelle opportune azioni di indirizzo politico e di coordinamento che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio dei Ministri.” Dir.P.C.M. 4-2-2003, recante “Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo”, pubblicata nella Gazz. Uff. 21 marzo 2003, n. 67.

regolazione in generale e dell'AIR in particolare. Quest'ultimo, infatti, è percepito come uno strumento scientifico per l'elaborazione progettuale di una norma, basata su una base conoscitiva ed informativa più esaustiva sia per il *drafter* tecnico che per il decisore politico. Per queste ragioni, è considerato uno dei principali strumenti per migliorare la qualità della norma medesima.

Tuttavia, dalle esperienze regionali è anche apparso altrettanto chiaramente che la considerazione dell'AIR come sopra considerato e l'attenzione verso la tematica della qualità della regolazione un *idem sentire* di un buon numero di funzionari regionali, ma non di tutti e di pochi politici. Al riguardo, il problema vero è che finché i nuovi strumenti (come l'AIR) saranno considerati come una sovrastruttura, un appesantimento del processo normativo non entreranno mai a regime. Esistono nelle legislazioni regionali (ed anche in quella nazionale) diversi strumenti atti a migliorare la qualità della legislazione, ma molti rimangono inattuati. Essi sono efficaci se diventano patrimonio genetico del processo normativo : è quanto accaduto alla relazione tecnico – finanziaria di accompagnamento di un provvedimento normativo; è quanto non è accaduto ad altri strumenti ³⁹.

Al riguardo, due le soluzioni che si prospettano per una istituzionalizzazione dell'analisi di impatto : 1) una forte sensibilizzazione dei politici e dei tecnici attraverso il proliferare di iniziative di sperimentazione che rispettivamente li rendano coscienti delle potenzialità dell'analisi e allontanino la diffidenza verso tecniche nuove e non comprese nel tradizionale bagaglio culturale del “funzionario legislativo”; 2) lo studio di misure che comportino la vincolatività dell'AIR per determinati tipi di atti sul modello dell'evoluzione avuta dalla relazione tecnico – finanziaria di accompagnamento dei

³⁹ Nella Regione Toscana si era pensato ad un vero e proprio “programma della legislazione” con l'obiettivo di ridurre di un terzo lo stock normativo regionale, ma non vi si è riusciti.

provvedimenti legislativi nazionali e regionali (senza la quale mai un provvedimento arriverebbe ad approvazione) ⁴⁰

Del resto, l'interesse delle Regioni appare ben calibrato sull'AIR non come tecnica di valutazione isolata, ma come uno degli strumenti principali di una matrice del processo normativo, che parte dalla progettazione regolativa per arrivare alla fase del monitoraggio dell'attuazione.

Infatti, parlare di valutazione delle leggi assume davvero senso se si supera l'attuale *status* di slogan e se si intende attivare un reale meccanismo incentivante attraverso il quale introdurre elementi di valutazione (e quindi di conoscenza) all'interno del processo legislativo. Appare quindi necessario individuare un percorso che parta dalla valutazione *ex ante* di un intervento regolativi ed arrivi sino ai risultati della valutazione *ex post* della norma in cui si è concretizzato l'intervento.

Se si riesce ad attivare un circolo virtuoso, cioè a stimolare le assemblee legislative a farsi carico della funzione di “utilizzatori della valutazione” si possono intravedere prospettive interessanti. Infatti, la valutazione delle politiche si completa con il controllo dei meccanismi (si pensi ad esempio alle clausole valutative ⁴¹), in quanto il processo normativo e il controllo sono funzioni strettamente intrecciate tra loro ⁴².

⁴⁰ Per un approfondimento della tematica, vedi S. BONO, “Adempimento istruttorio o elemento costitutivo dell'atto normativo?”, in *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, SSPA ed., 2003, pp. 245 -262

⁴¹ Per un approfondimento su tale tematica, cfr. il paragrafo 2, pp. *** ss.

⁴² “La funzione di controllo, già esercitata dagli organi consiliari, soprattutto attraverso istituti quali le interrogazioni e le interpellanze, dovrà trovare un sostanziale sviluppo sul versante della valutazione delle politiche settoriali e delle leggi, soprattutto per gli effetti prodotti nella fase attuativa. Si impone, conseguentemente, la necessità di delineare assetti e procedure istituzionali congrui e di implementare metodiche di lavoro, con risorse professionali e strumentali adeguate per la raccolta e l'elaborazione di dati ed informazioni, presso l'esecutivo e all'esterno, per l'effettuazione di analisi o per l'impostazione di ricerche, su richiesta degli organi consiliari ed in particolare delle commissioni. L'esercizio della funzione di controllo potrà alimentare positivamente anche l'attuazione della funzione di indirizzo, nelle diverse forme che essa può assumere (risoluzioni, mozioni). Dalla valutazione degli effetti prodotti dalle norme adottate, potranno scaturire le determinazioni puntuali per formulare indirizzi all'esecutivo e per alimentare il processo di razionalizzazione e qualificazione delle leggi. Le attività di valutazione degli interventi legislativi e delle politiche pubbliche rappresentano quindi uno snodo strategico

Il progetto ambizioso di realizzare un circolo virtuoso della regolazione, non potrà prescindere dall'introduzione nell'attività normativa di una vera e propria programmazione periodica, che consenta di individuare i casi regolativi su cui effettuare con la tempistica necessaria l'analisi di impatto.

D'altro canto, come già accennato, perché questo possa avvenire è necessario stabilire normativamente a quali categorie di atti (sia a livello nazionale che regionale) sia applicabile l'AIR, da un lato escludendo l'applicazione per quegli atti normativi che, per le loro caratteristiche formali, per le modalità di approvazione o per la vincolatività dei contenuti non appaiono compatibili con lo svolgimento di un'analisi di impatto (ad esempio i decreti leggi o i regolamenti esecutivi di leggi e decreti legislativi o i regolamenti attuativi di regolamenti comunitari) e dall'altro lato aprendo, invece, all'applicazione dell'AIR ad atti regolativi, ma non propriamente normativi (ad esempio gli atti di programmazione generale).

In ogni caso, al fine di agevolare la messa a regime dell'AIR e di garantirne una reale applicazione, appare imprescindibile una maggiore collaborazione tra Stato e Regioni, che vada dallo scambio di informazioni sulle sperimentazioni già concluse sino all'elaborazione di "metodologie condivise" e di iniziative congiunte di formazione delle professionalità preposte all'AIR. In questa ottica, si è orientata anche la conclusione della giornata di studi di Bologna, alla fine della quale si è formulata l'ipotesi di un accordo tra i diversi livelli di governo, da raggiungere, ad esempio, in sede di Conferenza Stato – Regioni secondo la procedura di cui all'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003⁴³.

nel futuro delle assemblee regionali, toccando tutte quante le funzioni essenziali". G. GIACHI, *L'esperienza del Consiglio regionale della toscana in materia di valutazione ex post degli atti normativi*, intervento al Forum P.A., 8 maggio 2003.

⁴³ Articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3. e pubblicata nella Gazz. Uff. 10 giugno 2003, n. 132.) : "6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di

obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.”.