La riduzione del volume della legislazione è accompagnata, in molte Regioni, anche dalla predisposizione e dall'elaborazione di una serie di provvedimenti organici che prevedono il riordino complessivo di interi settori o di importanti subsettori e campi di attività, la previsione, in alcuni casi, di ampie delegificazioni della materia/settore e l'abrogazione contestuale della normativa preesistente. Nel 2005, ad esempio, sono state abrogate 223 leggi regionali e numerose disposizioni soprattutto nell'ambito delle leggi di riordino. Nella provincia di Trento, invece, l'opera di "pulitura" è avvenuta in sede di legge finanziaria. Gli allegati D ed E alla l.p. n. 20 del 2005, infatti, indicano le leggi provinciali abrogate (72 totalmente, 16 parzialmente e 8 leggi della Regione già recepite nell'ordinamento provinciale).

Anche se in alcune Regioni il ricorso alle leggi di riordino è ancora un intervento occasionale e non sistematico, nel 2005 – nelle Regioni che hanno risposto al questionario – sono state emanate 50 leggi ascrivibili a tale tipologia e, in molte di esse (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Toscana e province autonome di Trento e Bolzano) sembra ormai prevalente l'impegno a legiferare in modo completo e con unica legge una data materia (v., ad esempio, la l.r. n. 1 del 2005 della Regione Toscana sul governo del territorio e l.r. n. 26 del 2005 della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di innovazione, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico). Resta sempre episodico e marginale, invece, il ricorso ai testi unici. Nel 2005 ne sono stati approvati 1 in Abruzzo (l.r. n. 24 in materia di sistemi di trasporto a mezzo di impianti a fune) e 1 in Toscana (l.r. n. 28 in materia di commercio). Ma non bisogna formalizzarsi sulle definizioni: non conta che un testo si chiami testo unico, codice o legge organica; conta solo che disciplini una materia ben definita in modo esaustivo.

3.3 La fattibilità e la valutazione delle leggi

La razionalizzazione normativa è, come sottolineato in precedenza, un obiettivo realizzato in molte Regioni e, in alcune di esse, è anche un obiettivo da perseguire. Ma le semplificazioni da sole non bastano. All'abrogazione delle numerose leggi inutili deve seguire, infatti,

l'utilizzazione di ulteriori strumenti diretti a "comprimere" il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione.

Come già evidenziato nel Rapporto 2004-2005, ai temi della fattibilità e della valutazione delle leggi è però dedicato ancora poco spazio. Anche se di fattibilità ne parlava già il Rapporto Giannini e successivamente la Relazione Barettoni Arleri da esso originata, il problema delle ricadute applicative delle leggi è stato in pratica poco affrontato: solo in alcune Regioni - per quei progetti di legge che disegnano politiche complesse e che presuppongono azioni difficili da gestire perchè, ad esempio, prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali - vengono elaborate schede preventive di fattibilità.

Sempre nel Rapporto sopra richiamato si sono evidenziate le cause della mancata diffusione di tale strumento, imputabile - come lì si diceva - a difficoltà oggettive, quali la scarsa collaborazione degli uffici della giunta che spesso non forniscono i dati necessari, i problemi connessi all'organizzazione e alla preparazione del personale degli uffici preposti alla fattibilità, i problemi dei tempi di elaborazione dell'analisi in esame che molto si discosta dai tempi della politica, considerando, tra l'altro, che spesso i testi legislativi approvati sono frutto di emendamenti che stravolgono il testo originario sottoposto ad analisi di fattibilità.

E' molto diffuso, invece, prevedere - nelle schede per l'istruttoria legislativa - controlli sulla coerenza ordinamentale dei progetti di legge in relazione al Titolo V della Costituzione e controlli sulla coerenza normativa e sulla coerenza finanziaria (Abruzzo, provincia di Bolzano, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, provincia di Trento, Umbria, Valle d'Aosta). In alcune Regioni, come previsto nelle leggi di riforma della contabilità regionale, viene effettuato solo un controllo di compatibilità finanziaria sui progetti di legge che comportano oneri a carico del bilancio regionale (Basilicata, Liguria, Marche). Come più volte sottolineato negli anni da alcune Regioni, le relazioni finora elaborate non hanno inciso molto sulla redazione delle norme e sul dibattito che precede la loro approvazione. Spesso, infatti, sono volutamente sommarie, magari per nascondere l'insostenibilità o la mancanza di rilevanza dell'intervento. Al fine di valorizzare e rendere incisiva l'attività legislativa, le relazioni

dovrebbero fornire, invece, dati concreti, verificabili, significativi, dunque, utili al dibattito politico.

Ma il legislatore non deve esaurire la sua responsabilità solo nella produzione di norme. Deve anche estenderla alla verifica della loro attuazione. E' soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che, accanto agli strumenti di valutazione ex ante, sembra affermarsi un tipo di valutazione successiva all'emanazione degli atti legislativi. Si tratta, in particolare, di prevedere meccanismi che possano far valutare gli effetti prodotti sui destinatari delle norme introdotte; in sintesi, di individuare strumenti, tempi e modalità di controllo dell'attività e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo. Allo scopo di diffondere l'utilizzo di strumenti innovativi per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative è nato nel 2002 - per iniziativa di 4 consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) - il progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali) al quale hanno formalmente aderito, negli anni, altre 10 assemblee legislative ⁴⁵. Dal mese di marzo 2006 il progetto è promosso e finanziato direttamente dalla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome.

Le Regioni e alcune in modo generalizzato, già da tempo, prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse e articolate, "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Si passa da relazioni ⁴⁶ che la giunta deve presentare al consiglio - contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi - all'istituzione di organismi variamente denominati (comitati, conferenze, nonché osservatori) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. Spesso, però, queste relazioni

⁴⁵ Si tratta delle assemblee della provincia autonoma di Trento e delle Regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Veneto.

⁴⁶ In alcune Regioni (ad esempio il Piemonte) per le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi vengono elaborate apposite griglie di lettura dalle quali si rileva: l'oggetto della relazione, la normativa di riferimento, il periodo considerato, le previsioni normative a confronto con i contenuti della relazione, la lettura finanziaria e i dati analitici.

sono poco utilizzabili perché le formule in essa usate sono vaghe e generiche, poco utili, dunque, ai fini dell'instaurazione di un serio processo conoscitivo. Un ruolo nuovo e significativo potrebbe, invece, essere sicuramente giocato dall'inserimento di vere e proprie clausole valutative, ben scritte, da inserire solo nelle leggi di notevole rilevanza (evitandone, quindi, l'inflazione) e, dunque, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario (es. impegno di ingenti risorse finanziarie e controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori).

A partire dal 2001, sempre più consigli regionali inseriscono clausole valutative nelle leggi emanate. Si arriva, così, nel 2005 a 9 Regioni che hanno previsto tale strumento per un totale di 17 clausole redatte⁴⁷. Nel 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Lombardia e Toscana) hanno avviato la pubblicazione periodica di "Note informative" sull'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di documenti sintetici - elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle relazioni predisposte dagli uffici della giunta - che descrivono i risultati ottenuti e le criticità emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali. In particolare, sono state elaborate 3 "Note informative" curate dall'Ufficio "Analisi leggi e Politiche regionali" della Regione Lombardia e 6 "Note informative" curate dal Settore "Tecniche legislative e Documentazione Statistica" della Regione Toscana, relative all'attuazione di altrettante leggi regionali⁴⁸.

I risultati delle attività informative legati al controllo e alla valutazione delle politiche (Relazioni previste dalle clausole valutative, Note informative e Rapporti ex post) sono presentati e - a volte - discussi in commissione o in aula nelle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Umbria. E' auspicabile, comunque, che dalla valutazione si arrivi sempre al dibattito politico e che il confronto e la discussione sulle

⁴⁷ Cfr. Nota per CAPIRe n. 11, *Le clausole valutative nelle esperienze regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, in www.capire.org>CAPIReinforma>note per CAPIRe. I dati in essa riportati sono stati integrati con altre 2 clausole del Friuli Venezia Giulia, 2 altre clausole della Toscana, un'altra clausola del Piemonte e un'altra del Molise non prese in considerazione.

⁴⁸ Le Note informative si possono leggere in www.capire.org>attività>note informative.

c.d. relazioni di “ritorno” porti il legislatore a superare le difficoltà applicative emerse.

Già da tempo, molte assemblee legislative (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana) hanno dedicato specifiche risorse, a volte anche tramite l’istituzione di uffici ad hoc, al fine di assistere i legislatori nella verifica dell’attuazione delle leggi e nella promozione di studi di valutazione dell’impatto delle politiche. Di recente anche il Molise ha compiuto una scelta simile istituendo il Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche.

Infine, in molte Regioni è proseguita anche nel 2005 un’intensa attività di formazione del personale sui temi della valutazione, nell’ambito del progetto CAPIRe e non solo. Per citare solo qualche esempio, l’Emilia-Romagna ha avviato una collaborazione con il Master in analisi delle politiche pubbliche del Consorzio per la ricerca e l’educazione permanente del Piemonte.

3.4. Per concludere

I temi del riordino e della qualità della legislazione sono, ormai, nell’agenda politica di tutte le Regioni. Molta strada è stata percorsa, ma molta ne rimane ancora da fare.

Per la razionalizzazione del sistema normativo, l’impegno a combattere l’inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo è proseguito nel 2005 e ha visto “diffondersi” anche al sud lo strumento della legge di semplificazione per disboscare l’ordinamento da una serie di leggi già tacitamente abrogate o, comunque, non più efficaci. Dopo la Regione Puglia, infatti, che era già intervenuta nel 1998, è la Regione Campania che mostra di voler intervenire per rendere più chiaro e comprensibile l’intero complesso normativo.

Per la qualità della legislazione, è molto diffuso l’impegno degli uffici di supporto ai lavori delle commissioni in fase preventiva e stanno decollando alcune esperienze significative di valutazione delle politiche. E’ auspicabile in tal senso l’effetto “trascinamento” che potrebbe giocare il