



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

REGIONALISMO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE.
INDAGINE SULLA REALTÀ LOMBARDA NEL CONTESTO
ITALIANO E CONFRONTO CON LE ESPERIENZE EUROPEE
Policy Paper

Piano delle ricerche 2015 - 2016



REGIONALISMO E QUALITÀ
DELLA LEGISLAZIONE
INDAGINE SULLA REALTÀ LOMBARDA
NEL CONTESTO ITALIANO E CONFRONTO
CON LE ESPERIENZE EUROPEE

DICEMBRE 2015

Ricerca promossa dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale nell'ambito del Piano ricerche 2015-2016

Consiglio regionale Servizio Assistenza legislativa e legale Ufficio Studi, ricerche e Biblioteca

Éupolis Lombardia Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

Policy paper "Regionalismo e qualità della legislazione. Indagine sulla realtà lombarda nel contesto italiano e confronto con le esperienze europee" (Cod. Éupolis Lombardia IST15005).

Gruppo di lavoro tecnico:
Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi
Silvia Snider, Antonella Agosti, Marco Guffanti

Dirigente di riferimento: Filippo Bongiovanni
Project leader: Sabrina Bandera
Gruppo di ricerca:
Miryam Iacometti, Benedetta Vimercati e Lorenza Violini,
Università degli Studi di Milano - Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Milano, dicembre 2015

Abstract	1
Executive summary	3
Introduzione	9
Parte prima	13
QUALITÀ E VALUTAZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: IL QUADRO DI CONTESTO	
Capitolo 1	15
Qualità e valutazione della legislazione regionale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione	
1.1 La valutazione della legislazione nell'ambito della Costituzione italiana	15
1.2 La qualità della legislazione in Italia: gli strumenti della better regulation	16
1.3 Better regulation e Regioni	21
1.3.1. Le modifiche agli Statuti regionali, ai regolamenti consiliari e le leggi regionali sulla qualità della legislazione	21
1.3.2 I nuovi organi per la verifica della qualità della legislazione	26
1.4. Un primo bilancio e le prospettive nel quadro della nuova riforma costituzionale	27
1.5. Il Rapporto OCSE sulla qualità della regolazione in Italia e nelle Regioni italiane	28
Capitolo 2	31
La better regulation in Europa	
2.1 Come nasce la better regulation	31
2.2 I principi della better regulation nell'esperienza del Regno Unito	32
2.3 Dalla better regulation alla smart regulation	33
2.4 Il <i>Better Regulation Package</i> della Commissione europea	34
2.5 <i>Better Regulation Package</i> : quale impatto sulle Regioni?	35
Parte seconda	37
ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: UN ELEMENTO CHIAVE DELLA BETTER REGULATION	
Capitolo 3	39
L'analisi di impatto della regolamentazione e lo sviluppo socio-economico	
3.1 Il life-cycle approach e gli strumenti di analisi di impatto	39
3.2 Gli indicatori e i criteri di valutazione	43
3.2.1 <i>Evaluation criteria</i> per l'analisi ex ante (impact assessment)	44
3.2.2 <i>Evaluation criteria</i> per la valutazione ex post (ex post evaluation)	49
3.3 Qualità della regolamentazione e livelli di competenza	53
3.3.1 Livello internazionale	53
3.3.2 Livello europeo	55
3.3.3 Livello nazionale e regionale	56

3.4 Un esempio di valutazione ex post nell'Unione europea: la legislazione europea in materia di sicurezza e di gestione delle infrastrutture stradali	57
Capitolo 4	63
Benchmarking: alcune best practice straniere	
4.1 Il Regno Unito: un sistema di valutazione improntato sul life-cycle approach	63
4.2 Gli Stati federati americani: autorità per la valutazione e clausole valutative	65
4.3 Le <i>sunset clause</i> negli Stati Uniti e nel Regno Unito	70
4.4 La Svizzera: gli indicatori per la valutazione di impatto delle politiche in materia di sviluppo sostenibile	72
4.5 Le Regioni della CALRE	74
Capitolo 5	89
Le pratiche di valutazione di Regione Lombardia a confronto con altre esperienze regionali	
5.1 Le pratiche di valutazione di Regione Lombardia	89
5.2 Regione Toscana: sistema di valutazione, Manuale AIR e <i>sunset clause</i>	95
5.3 Regione Abruzzo: la nota informativa come esempio di valutazione ex post	101
5.4 Regione Friuli Venezia Giulia: la missione valutativa come esempio di valutazione ex post	103
5.5 Provincia Autonoma di Bolzano: il Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 e la valutazione di impatto in un life-cycle approach	105
Indicazioni di policy	111
Acronimi	115
Bibliografia	117
Allegati	
1. Modello di impact assessment nel Regno Unito	
2. Questionario sulla qualità della regolazione nelle Regioni della CALRE	

Il policy paper “Regionalismo e qualità della legislazione. Indagine sulla realtà lombarda nel contesto italiano e confronto con le esperienze europee”, si è proposto di approfondire quali sono gli strumenti più adeguati per valutare e misurare l’effettiva incidenza della produzione normativa regionale, considerate anche le problematiche connesse alla conduzione delle analisi di impatto della legislazione, sia a livello regionale che nazionale.

Più in particolare, lo studio ha analizzato se sia possibile, tramite gli strumenti dell’analisi di impatto della regolamentazione (impact assessment – ex ante) e della valutazione dei risultati della regolamentazione (evaluation – ex post):

- identificare i benefici sullo sviluppo socio-economico del territorio, ovverosia l’efficacia della produzione legislativa in termini qualitativi e di efficacia delle politiche;
- comprendere se e in quali casi il livello regionale di esercizio delle competenze sia migliore di quello statale (o europeo) in conformità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ovverosia le correlazioni tra livello delle competenze esercitate e produzione legislativa.

Si tratta di obiettivi particolarmente significativi alla luce: a) della riforma costituzionale in corso di approvazione, che prevede l’assegnazione al nuovo Senato della funzione di valutazione delle politiche pubbliche e di verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori; b) del percorso di sviluppo dell’analisi della regolazione e della valutazione delle politiche in Italia; c) delle più recenti scelte europee in materia di better regulation.

L’analisi e il confronto con alcune esperienze internazionali (Ocse, Stati Uniti) ed europee (Commissione europea, Regno Unito, Svizzera) ha rilevato il carattere ancora poco indagato di questi temi nella dottrina e nella prassi legislativa italiana, sia a livello nazionale che regionale. Si tratta, infatti, come dimostrano anche gli esiti della rilevazione effettuata con le Regioni della CALRE - Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee presentati nel rapporto, di temi ancora molto in fieri, rispetto ai quali ci si può attendere in futuro un’attenzione e uno sviluppo significativi, anche in relazione agli aspetti connessi all’accountability e al rendimento istituzionale.

Il policy paper mostra come un approccio di analisi e valutazione integrata della legislazione sia il più quotato nei diversi livelli di governo analizzati, benchè esso presenti sul piano attuativo non poche criticità, dovute alla carenza di risorse economiche e di competenze specifiche e alla “brevità” dei processi, che dovrebbero invece estendersi per un periodo di tempo sufficientemente lungo atto a valutare nel tempo i provvedimenti.

Le indicazioni di policy per il Consiglio regionale della Lombardia propongono lo sviluppo di quattro linee di azione, e dei relativi strumenti, finalizzati in particolare a:

- a) incrementare l’expertise;
- b) operare secondo la logica del life-cycle approach;
- c) adottare criteri di valutazione generalizzati;
- d) sviluppare il coordinamento istituzionale.

Tema e obiettivi

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 ha valorizzato il ruolo dei Consigli regionali all'interno del processo legislativo. Da questa valorizzazione è conseguita anche una nuova attenzione da parte delle Assemblee legislative all'attività normativa, volta alla produzione di leggi significative che potessero avere un impatto positivo sul contesto socio-economico di riferimento.

Una questione rimane però aperta: quali sono gli strumenti più adeguati per valutare e misurare l'effettiva incidenza della produzione normativa regionale, viste anche le problematiche connesse alla conduzione delle analisi di impatto, sia ex ante che ex post, della legislazione regionale e, prima ancora, nazionale?

Si tratta con ogni evidenza di un interrogativo importante, considerata anche l'ambiguità e la complessità del concetto di qualità della legislazione o della regolamentazione o better regulation, secondo la terminologia utilizzata a livello europeo. Come affermato infatti da Andrea Morrone:

“Qualità della regolazione è concetto ambiguo, che rimanda ad una pluralità di metodi, per realizzare la better regulation, obiettivo riferibile tanto alla legislazione quanto all'amministrazione. Plurime le funzioni. Per l'Ocse si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all'innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto. Fondamentale è sempre di più la consapevolezza della qualità della regolazione in funzione di legittimazione dell'azione dei pubblici poteri: intesa sia come legittimità di “esercizio” della regolazione, sia come “dignità” della decisione politica” (Morrone, 2011).

Il policy paper si è quindi proposto di indagare se, tramite gli strumenti dell'analisi di impatto della regolamentazione (impact assessment - ex ante) e della valutazione dei risultati della regolamentazione stessa (evaluation - ex post), sia possibile:

- identificare i benefici sullo sviluppo socio-economico del territorio regionale, ovvero sia l'efficacia della produzione legislativa in termini qualitativi e di efficacia delle politiche;
- comprendere se e in quali casi il livello regionale di esercizio delle competenze sia migliore di quello statale (o europeo) in conformità con il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, ovvero sia le correlazioni tra livello delle competenze esercitate e produzione legislativa.

Si tratta di obiettivi particolarmente significativi alla luce di molteplici fattori tra cui:

- la riforma costituzionale in corso di approvazione;
- il percorso di sviluppo dell'analisi della regolazione e della valutazione delle politiche in Italia;
- il panorama internazionale e in particolare le più recenti scelte europee in materia di better regulation.

Principali evidenze emerse

La **riforma costituzionale** in corso di approvazione potrebbe condurre a un significativo cambiamento del quadro costituzionale nei rapporti tra Stato centrale e Regioni, incidendo in particolare su due fronti. Da un lato, al Senato, che diventerà organo rappresentativo delle realtà regionali e locali e avrà competenze legislative limitate, verrà attribuito il complesso e innovativo compito di valutare l'impatto delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Dall'altro, l'intervento sulla ripartizione delle competenze statali e regionali porterà a una flessibilizzazione delle competenze stesse, tramite la cd. clausola di supremazia, che potrebbe esigere da parte della Regione - e soprattutto del Consiglio regionale - un più pregnante controllo sulla qualità della sua attività legislativa. In questo modo, infatti, la Regione potrà contribuire a "razionalizzare" l'uso della clausola di supremazia, contenendo il rischio di una eccessiva centralizzazione delle competenze in nome dell'interesse nazionale.

Per quanto riguarda poi il contesto europeo, emergono - soprattutto grazie ai recenti interventi in materia - alcuni elementi volti a implementare la qualità del processo normativo attraverso gli strumenti valutativi.

A partire dal 2009 l'**Unione europea** ha introdotto, infatti, il concetto di "**smart regulation**", che muove dall'idea per cui legiferare non significa solamente contenere o, al contrario, aumentare la quantità di norme, quanto piuttosto ridurre il rischio di porre in essere norme inidonee a incidere in maniera positiva nel settore in cui esse sono chiamate a intervenire.

La Commissione europea, prendendo spunto anche dalla valutazione condotta nel Regno Unito, realtà all'avanguardia nella valutazione della legislazione e delle politiche, ha accolto il cd. **life-cycle approach**, in virtù del quale la qualità della legislazione non deve essere confinata al solo drafting normativo e alla sola semplificazione ma deve coinvolgere l'intero processo normativo, del quale fanno parte anche la analisi di impatto e, in particolar modo, la valutazione ex post.

Nel senso di un consolidamento di questa consapevolezza si è mosso anche il più recente insieme di provvedimenti adottati dall'Unione Europea, nel maggio 2015, il cd. **Better Regulation Package**.

Attraverso questo pacchetto di misure la Commissione europea ha, infatti, acceso nuovamente i riflettori sul life-cycle approach, come sottolineato anche dal primo Vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans:

"Dobbiamo valutare rigorosamente l'impatto della legislazione in fase di preparazione, compresi gli emendamenti sostanziali introdotti durante il processo legislativo, in modo che le decisioni politiche siano prese con cognizione di causa e si basino su elementi concreti. Inoltre, sebbene la tendenza naturale dei politici sia quella di concentrarsi su nuove iniziative, dobbiamo dedicare un'attenzione perlomeno equivalente alla revisione della legislazione vigente e identificare cosa possa essere migliorato o semplificato. Dobbiamo essere onesti su cosa funziona e cosa no. Le decisioni prese dalle istituzioni dell'Unione europea riguardano tutti noi: presentiamo quindi misure che aprano il processo decisionale dell'Unione europea, potenziando la trasparenza e il controllo grazie alle maggiori opportunità per le persone di esprimere la loro opinione" (Comunicato stampa della Commissione europea, 19 maggio 2015).

Dagli obiettivi del *Better Regulation Package* possono essere sintetizzate alcune lezioni utili anche per il contesto regionale:

- 1) la necessità del rafforzamento del dialogo con i cittadini e gli stakeholder;
- 2) il rafforzamento delle procedure previste per le valutazioni d'impatto;
- 3) l'aggiornamento della legislazione in vigore grazie a verifiche, condotte durante tutto l'arco della vita di una politica, concernenti l'impatto della regolamentazione;
- 4) il coordinamento delle attività in materia di legislazione e valutazione tra le diverse istituzioni regionali;
- 5) la verifica della rispondenza della legislazione agli obiettivi prefissati e attesi dal legislatore (che a livello comunitario avviene attraverso il programma REFIT - *Regulatory Fitness and Performance Programme*).

Dall'analisi del *Better Regulation Package* si evince, inoltre, l'importanza di una strumentazione specifica relativa ai singoli settori su cui incidono i provvedimenti attuativi oggetto di valutazione, ovverosia di indicatori (o meglio, di **evaluation criteria**) che possano essere adeguati al singolo ambito di intervento su cui insiste la policy. L'Unione europea prevede, attraverso specifici toolbox, una serie di parametri che possono guidare nella conduzione del cd. impact assessment. Per far sì che l'analisi preventiva e successiva di un intervento normativo rispetto alla adeguatezza dello stesso nella tutela di interessi socio-economici sia un utile strumento per la definizione di politiche sociali effettive, occorre che i criteri utilizzati nella valutazione si modulino a seconda dell'oggetto coinvolto e a seconda del settore di intervento.

Accanto a questi criteri specifici, sono poi identificati dei macro-criteri più generali che mirano ad analizzare l'effettività, l'efficienza, la coerenza, la rilevanza nonché la necessità (*EU added value*) dell'intervento normativo dell'Unione europea, ognuno dei quali viene corredato, nelle Linee guida contenute nel *Better Regulation Package*, da rispettive domande valutative (*evaluation criteria*).

In questo contesto, che sembra sempre con più insistenza chiedere l'adozione – anche a livello regionale – di percorsi valutativi caratterizzati da un approccio sostanziale e circolare, si è inserito il Rapporto Ocse del 2012/2013 sulle attività di valutazione nell'ordinamento italiano. L'Ocse ha suggerito un rafforzamento, a livello nazionale, dei meccanismi di trasparenza e di consultazione, oltre che l'introduzione di valutazioni esterne e la definizione di indicatori di prestazione. Sul fronte regionale, il Rapporto ha evidenziato come la situazione si presenti ampiamente differenziata e, in taluni casi, non ancora del tutto matura.

Indicazioni di policy

L'analisi e il confronto con alcune esperienze europee e internazionali ha rilevato il carattere ancora poco indagato di questi temi nella dottrina e nella prassi legislativa italiana, sia a livello nazionale che regionale. Si tratta, infatti, come dimostrano anche gli esiti della rilevazione con le Regioni della CALRE presentati nel policy paper, di temi ancora molto in fieri, rispetto ai quali, proprio per i fattori sopra ricordati, ci si può attendere in futuro un'attenzione e uno sviluppo significativi.

In ragione di tale previsione, dalle analisi condotte si possono trarre alcuni spunti di riflessione conclusivi, che potrebbero aiutare ad implementare il ruolo del Consiglio regionale lombardo nello svolgimento della sua attività legislativa, considerato in

particolare che nel panorama regionale italiano l'esperienza di Regione Lombardia si pone indubbiamente all'avanguardia soprattutto in relazione alla valutazione ex post.

➤ **Incrementare l'expertise**

Considerati gli scenari che potrebbero imporsi a seguito della riforma costituzionale in corso di approvazione, sembra opportuno che i Consigli regionali incrementino e sviluppino ulteriormente adeguate conoscenze e competenze in materia di valutazione della qualità della legislazione e delle politiche per far fronte, anche in chiave comparativa, alla futura funzione di consiglieri/senatori dei suoi componenti.

➤ **Operare secondo la logica del life-cycle approach**

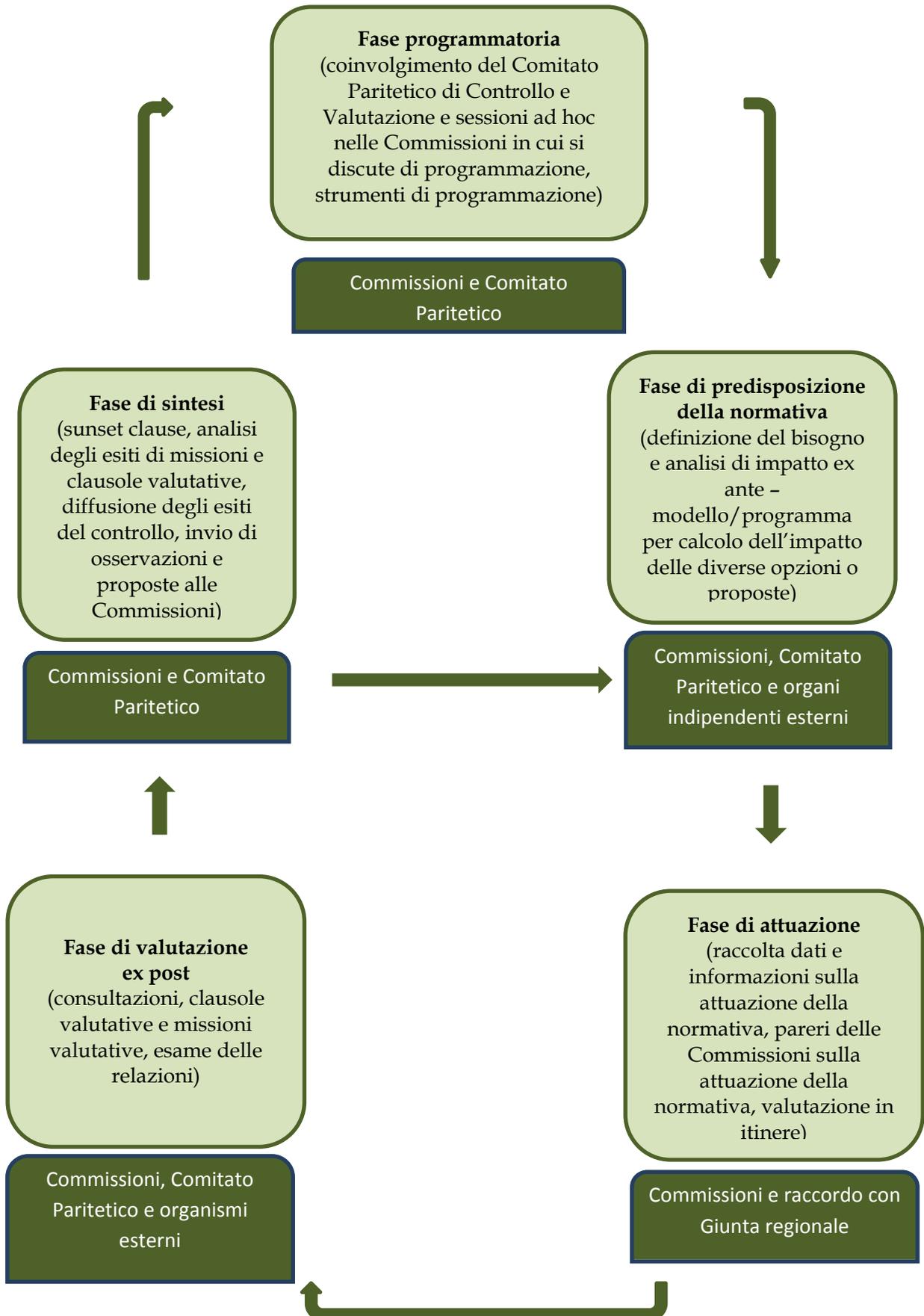
Analizzando le altre esperienze nazionali (in particolare Stati Uniti d'America e Regno Unito), emerge come l'elemento fondativo di una corretta valutazione sia il superamento della frammentazione all'interno dei processi valutativi, secondo la logica del life-cycle approach.

Un sistema di valutazione della qualità della legislazione che miri ad appurare il reale impatto sul tessuto socio-economico di un intervento normativo o di una più ampia politica, deve muovere da un approccio globale. Esso non deve dunque essere concepito come una singola fase, slegata dalle altre (ovverosia come valutazione ex ante, valutazione ex post etc.), ma deve piuttosto considerare l'attività normativa e della politica come un quid unitario, complessivamente inteso (Figura 1). Solo considerando la valutazione come un processo globale e unitario si potranno cogliere tutti quegli elementi necessari a definire l'adeguatezza o, per contro, la non adeguatezza dell'intervento.

Un processo valutativo strutturato secondo la logica del life-cycle approach potrebbe comportare le seguenti fasi:

I Fase	Fase programmatica: elaborazione dell'indirizzo politico di legislatura che implica un'analisi del contesto e una individuazione delle scelte di policy da realizzare nel corso della legislatura stessa. <u>Possibili strumenti:</u> coinvolgimento del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione e sessioni ad hoc nelle Commissioni in cui si discute di programmazione.
II Fase	Fase di predisposizione della normativa: predisposizione della normativa e dei singoli provvedimenti attuativi della stessa corredati dalla analisi di impatto; individuazione di diverse opzioni strategiche funzionali al perseguimento degli scopi della normativa <u>Possibili strumenti:</u> analisi di impatto ex ante condotta sia avvalendosi delle strutture interne sia di organismi esterni indipendenti composti da esperti; costruzione di un modello di impact assessment che permetta di calcolare l'impact assessment per le diverse opzioni strategiche o proposte, sulla scorta del modello del Regno Unito.
III Fase	Fase di attuazione: individuazione delle singole politiche e dei provvedimenti che danno attuazione alla normativa <u>Possibili strumenti:</u> raccolta dati e informazioni sulla attuazione della normativa; pareri delle Commissioni sulla attuazione della normativa; valutazione in itinere.
IV Fase	Fase di valutazione ex post : valutazione delle singole politiche ex post. <u>Possibili strumenti:</u> consultazioni, clausole valutative e missioni valutative.
V Fase	Fase di sintesi: individuazione delle prospettive nell'ottica della smart regulation e, di conseguenza, mantenimento della normativa in caso di esito positivo della valutazione ovvero abrogazione della normativa ovvero proposta di suggerimenti al legislatore per migliorare il livello di efficacia della normativa. <u>Possibili strumenti:</u> sunset clause, analisi degli esiti di missioni e clausole valutative, diffusione degli esiti del controllo, invio di osservazioni e proposte alle Commissioni.

Figura 1 - Proposta di life-cycle approach



➤ **Adottare criteri di valutazione generalizzati**

Un ulteriore strumento per implementare la qualità della legislazione in termini di impatto positivo sul settore di volta in volta coinvolto potrebbe consistere nell'impiego di criteri (domande di valutazione) coerenti con le scelte adottate a livello europeo e di strumenti per la raccolta dei dati che permettano di evitare un approccio squisitamente settoriale, favorendo percorsi di valutazione permeati da un approccio sostanziale.

Questo implica la ricerca e la definizione di criteri di valutazione generalizzati, contenuti in Manuali o Linee guida regionali, da adeguare caso per caso in conformità allo specifico settore su cui interviene il provvedimento e del quale si vuole vagliare l'impatto sul contesto socio-economico.

Questi primi spunti di riflessione, che rivelano come la **valutazione integrata** debba considerarsi l'approccio più rilevante nei diversi livelli di governo presi in considerazione, presentano però alcune criticità sul piano attuativo. Esse dipendono da numerosi fattori tra i quali la carenza di risorse economiche e di personale specializzato nonché la "brevità" dei processi valutativi i quali, pur necessitando di un periodo di tempo sufficientemente lungo, molte volte vengono condotti in periodi di tempo più ridotti e forse non adeguati a una completa valutazione dei provvedimenti.

➤ **Sviluppare il coordinamento**

Un ultimo spunto di riflessione concerne, infine, il cd. coordinamento sia orizzontale (rapporto tra organi regionali) sia verticale (rapporto tra Regioni, Stato e Unione europea). Il metodo del coordinamento è uno degli strumenti che potrebbero contribuire ad elevare ulteriormente la qualità della legislazione regionale.

Per quanto riguarda il **coordinamento orizzontale**, uno degli aspetti che verrebbero rafforzati sarebbe quello, centrale in ogni attività di valutazione, della disponibilità dei dati. Nella struttura istituzionale dell'Ente regionale, l'Esecutivo rappresenta, infatti, l'organo più facilitato nella raccolta delle informazioni e dei dati funzionali al processo valutativo.

Se poi il Senato diventerà un effettivo organo di valutazione delle politiche, il **coordinamento orizzontale tra le Regioni** rappresenterà uno degli elementi fondamentali affinché la dimensione regionale non venga compressa dalle scelte centralistiche nazionali.

Inoltre, in un sistema che si connota quale sistema multilivello, nel rispetto del principio di sussidiarietà (come richiamato a livello europeo anche attraverso al criterio dell'*EU added value*), occorre interrogarsi e comprendere quale sia la dimensione di efficienza del livello di governo coinvolto. Su questo interviene il metodo del **coordinamento verticale** che implica una ottimizzazione degli strumenti che consentono il confronto tra i diversi livelli di governo. Il livello più idoneo di esercizio delle competenze diventerà difficilmente individuabile in mancanza di strumenti di comparazione tra i diversi e molteplici processi valutativi. Una continua consultazione e un coordinamento tra tutti gli enti coinvolti nella valutazione, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, rappresenta il *quid pluris* per una più completa valutazione dell'impatto della legislazione sull'ambito socio-economico.

Nel 2001 la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione aveva fortemente rilanciato anche il ruolo dei Consigli regionali nel processo legislativo.

A seguito della riforma, dalle più recenti analisi emergono, rispetto alla produzione legislativa delle Regioni a statuto ordinario, dinamiche di razionalizzazione dell'attività normativa dei Consigli regionali, che si sono progressivamente concentrati, seppur non in maniera uniforme, verso la produzione di leggi "più significative", rinviando i provvedimenti di dettaglio (indirizzi, criteri di applicazione, procedure) a misure di rango secondario (regolamenti e atti di Giunta).

Questa tendenza è stata ulteriormente sviluppata a seguito degli impatti della crisi economica. Come rileva, infatti, il *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*:

"i dati raccolti sulla legislazione regionale evidenziano una realtà in cui le Regioni si sono mostrate attive e tendenzialmente più solerti nell'adeguamento alle nuove condizioni economiche e sociali e le tendenze rese manifeste in questi anni di crisi indicano nel livello regionale un concreto sostegno alle imprese e alle famiglie. Ciò nonostante, la riduzione delle risorse economiche a disposizione delle Regioni si è riverberata sulla loro stessa autonomia"¹.

Rimane però aperta la questione, sia a livello giuridico che politologico, degli strumenti per misurare la "significatività" degli atti legislativi varati dalle Regioni. Ancora più aperta la questione dell'analisi dell'impatto "reale" della legislazione regionale sul contesto sociale, economico e territoriale di riferimento, considerati anche i tempi e i costi connessi all'Analisi di impatto della regolazione (AIR).

La riforma costituzionale attualmente in discussione, pur non avendo effetti diretti sul processo legislativo regionale, pone la sfida di una ulteriore qualificazione dell'attività legislativa. Le Regioni saranno, infatti, chiamate a legiferare e ad implementare le loro politiche con una maggiore attenzione sia al rendimento istituzionale che all'accountability.

Ed è proprio da un ulteriore riposizionamento delle Assemblee legislative rispetto alle dinamiche del processo legislativo che può essere veicolata la ricerca di una identità e di un ruolo nuovi per i Consigli regionali. Non tanto verso un recupero di spazi di iniziativa rispetto all'Esecutivo, quanto rispetto al potenziamento dell'efficacia dell'azione legislativa, grazie a poche e significative leggi e a una più sistematica e costante pratica della "qualità" della legislazione e delle politiche regionali.

A partire da questo contesto il policy paper "Regionalismo e qualità della legislazione. Indagine sulla realtà lombarda nel contesto italiano e confronto con le esperienze europee" si propone di indagare:

- le correlazioni tra livello delle competenze esercitate e produzione legislativa;
- l'efficacia della produzione legislativa in termini qualitativi e di efficacia delle politiche.

La qualità della legislazione o della regolamentazione o better regulation, secondo la terminologia utilizzata a livello europeo, si presenta come un concetto complesso. Come affermato infatti da Morrone:

¹ Camera dei Deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 2014.

“Qualità della regolazione è concetto ambiguo, che rimanda ad una pluralità di metodi, per realizzare la better regulation, obiettivo riferibile tanto alla legislazione quanto all’amministrazione. Plurime le funzioni. Per l’OCSE si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all’innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto. Fondamentale è sempre di più la consapevolezza della qualità della regolazione in funzione di legittimazione dell’azione dei pubblici poteri: intesa sia come legittimità di “esercizio” della regolazione, sia come “dignità” della decisione politica”².

Il policy paper si propone di indagare se, tramite gli strumenti dell’analisi di impatto della regolamentazione (impact assessment - ex ante) e della valutazione dei risultati della regolamentazione stessa (evaluation - ex post), sia possibile:

- identificare i benefici sullo sviluppo socio-economico del territorio regionale;
- comprendere se e in quali casi il livello regionale di esercizio delle competenze sia migliore di quello statale (o europeo) in conformità con il principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il tema della qualità della regolazione può essere esplorato secondo diverse dimensioni di analisi e, in particolare, analizzando:

1. i principi che fondano la better regulation;
2. l’impatto della regolamentazione in termini di efficacia sul contesto socio-economico di riferimento;
3. il cd. rendimento istituzionale.

Nel lavoro che seguirà, la prima direzione di ricerca permetterà di costruire la cornice entro cui collocare l’analisi della seconda dimensione, ovverosia quella dell’impatto della regolamentazione sullo sviluppo socio-economico della realtà a cui quella fonte si rivolge e delle modalità attraverso cui questa valutazione sull’impatto possa essere condotta, mentre non verrà trattata in maniera specifica la dimensione del rendimento istituzionale.

Dal punto di vista metodologico, l’approfondimento della principale dottrina in materia e dei provvedimenti legislativi-amministrativi è stato affiancato all’utilizzo del metodo comparativo, al fine di evidenziare lo stato dell’arte:

- in alcuni Stati europei ed extraeuropei e in alcune Regioni europee, dove si possono riscontrare best practice che attengono più genericamente al sistema di valutazione e, più nello specifico, alla analisi di impatto ex ante ed ex post, anche attraverso l’uso di appropriati indicatori;
- in alcune Regioni italiane, scelte per le soluzioni e gli strumenti ideati ai fini di una idonea valutazione di impatto.

Il testo è strutturato in due parti che rispecchiano le due principali dimensioni di analisi sopra richiamate.

La *prima parte* ha ad oggetto la ricostruzione e l’analisi dei principi che fondano la better regulation. In particolare, il *Capitolo 1* è dedicato alla definizione del quadro di

² A. Morrone, “La qualità della regolazione: per una ricerca nell’esperienza regionale”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011.

contesto entro il quale si colloca il tema del regionalismo e della qualità della legislazione: si cercherà quindi di dare conto del ruolo svolto dai Consigli regionali nell'ambito della valutazione, a seguito della riforma costituzionale del 2001, evidenziando i cambiamenti che ne sono derivati. Il *Capitolo 2* mira invece ad evidenziare i principi della better regulation, con un affondo specifico sul processo in materia da parte dell'Unione europea.

La *seconda parte* è dedicata al tema dell'impatto della regolamentazione in termini di efficacia sul contesto socio-economico di riferimento. Il *Capitolo 3*, partendo dal cd. life cycle approach, prende in esame i possibili indicatori utilizzati nel corso della valutazione che permettano di definire l'impatto dell'intervento regolatorio sul tessuto socio-economico a cui si rivolge e indaga sull'esistenza di possibili indicatori e strumenti che permettano di comprendere quale sia il miglior livello di esercizio delle competenze. I *Capitoli 4* e *5* presentano il benchmark di alcune esperienze di valutazione sia in Paesi e Regioni stranieri sia in alcune Regioni italiane - poste a confronto con quelle di Regione Lombardia - scelte in modo da offrire delle esemplificazioni dei diversi profili e strumenti analizzati nel corso della ricerca.

Le suggestioni emerse dallo studio sono sintetizzate nelle *indicazioni di policy* conclusive che propongono, in particolare, alcuni suggerimenti per implementare il ruolo del Consiglio regionale della Lombardia nello svolgimento della sua attività legislativa.

PARTE PRIMA

QUALITÀ E VALUTAZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: IL QUADRO DI CONTESTO

CAPITOLO 1

QUALITÀ E VALUTAZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

1.1 La valutazione della legislazione nell'ambito della Costituzione italiana

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha fortemente inciso sull'assetto e sul funzionamento delle Regioni, ha visto – tra i suoi effetti – anche un potenziamento degli strumenti di valutazione della legislazione regionale e del suo impatto sul tessuto socio-economico del territorio.

Questo potenziamento ha agito su due binari che costituiscono le due anime interdipendenti, ma al tempo stesso distinte, della valutazione della legislazione:

- da una parte, la **qualità della legislazione**, con ciò intendendosi la individuazione di tecniche normative chiare, idonee a rendere l'atto legislativo suscettibile di diventare oggetto di revisioni volte ad implementarne l'efficacia;
- dall'altra, la vera e propria **valutazione d'impatto della legislazione** e delle politiche regionali.

Tra le due anime, quella di maggior rilievo sembra essere quella attinente alla valutazione e al controllo sulla legislazione esercitato dalle Assemblee regionali.

Le ragioni di tale rilevanza possono individuarsi nella volontà, sottesa alla riforma del Titolo V della Costituzione, di rafforzare il ruolo dei Consigli regionali sia rispetto alla posizione di predominanza assunta dagli Esecutivi regionali³ sia rispetto allo stesso Parlamento nazionale.

Il Parlamento nazionale non possiede, infatti, in taluni settori, gli strumenti per intervenire in maniera incisiva nella soddisfazione e nella disciplina di interessi particolarmente legati alle peculiarità del territorio. Come espresso attraverso il riparto di competenze Stato-Regioni di cui all'art. 117 Cost. e alla positivizzazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e proporzionalità ex art. 118 Cost., sono le Regioni a possedere in numerosi casi la necessaria capacità di intervento per sostenere ed implementare lo sviluppo socio-economico del territorio di riferimento.

³ “Si tratta di disegnare un ruolo che non può essere quello di cogestione della politica regionale. Benchè un collegamento politico tra Esecutivo e Consiglio non si possa mancare (...) si tratta di un collegamento che il Presidente dovrà conquistarsi e che il Consiglio dovrà concedere ad un prezzo ben preciso: non quello della contrattazione delle decisioni, ma quello della trasparenza dell'amministrazione, della gestione, delle scelte, dei risultati” (R. Bin, *Reinventare i Consigli regionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 463).

Una prima osservazione di contesto è che il problema della qualità della normazione si pone primariamente come **problema di cultura amministrativa**. Un importante traguardo (o forse sarebbe meglio dire un primo importante passo) in questo senso è stato raggiunto, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle Assemblee legislative, con il Progetto Capire, un progetto promosso nel marzo del 2002 da quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e adottato a livello nazionale dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome nel marzo 2006. Il progetto è diretto alla promozione della cultura della valutazione e alla intensificazione dell'utilizzo della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative regionali, mediante l'adozione di nuovi strumenti legislativi ed organizzativi⁴.

Si è quindi assistito a un potenziamento teorico degli strumenti di valutazione che ha avuto una sua prima effettiva formalizzazione solo con l'“Accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione” del 29 marzo 2007 e con il successivo “Protocollo di intesa tra Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali”, firmato il 29 giugno 2007.

Da questi atti emerge come la buona **qualità della legislazione** rappresenti “un **interesse pubblico autonomo e distinto dagli interessi delle singole politiche di settore**”⁵. Al di là degli specifici contenuti tecnici, rimanendo per un momento su un piano ideale, la bontà di una simile presa di posizione consiste nella manifestazione di una acquisita consapevolezza da parte degli amministratori nel loro complesso (sia statali sia regionali) che tale interesse, a lungo rimasto meramente oggetto di proclamazioni, necessita di un disegno coerente di procedimenti e di organi che ne assicurino l'effettività.

In questo senso si possono leggere gli articoli 11 e 12 dell'Accordo, i quali richiedono a Stato, Regioni e Province autonome l'impegno di ideare e costruire strutture di supporto che intervengano sia nella redazione delle normative sia nell'espletamento delle procedure di valutazione.

Le Regioni tornano quindi protagoniste: una buona legislazione non può, infatti, essere tale se anche le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, non siano in grado di effettuare una adeguata analisi dei propri interventi normativi.

1.2 La qualità della legislazione in Italia: gli strumenti della better regulation

Per comprendere come le Regioni svolgano la propria attività di valutazione e attraverso quali strumenti, è opportuno ricostruire brevemente le metodologie e gli strumenti impiegati a livello nazionale per il conseguimento del principio di better regulation.

Nel citato Accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007 (cfr. par. 1.1), lo

⁴ Cfr. in questo senso il documento “Progetto Capire”, 2010 in www.capire.org.

⁵ M. Carli, “Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?”, in federalismi.it, 2007.

Stato e le Regioni concordavano sul fatto che il processo normativo dovesse conformarsi “ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme e concordano - per il miglioramento della qualità della regolazione - l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione ex ante (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione ex post (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il drafting normativo”.

Essi si impegnavano, inoltre, a svolgere tali attività “secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione”. Gli strumenti della better regulation a livello regionale hanno quindi in parte mutuato quelli previsti a livello statale.

Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

In Italia questo strumento è stato introdotto tramite la legge n. 50/1999 che richiedeva l'analisi di impatto - in via sperimentale - solo per gli atti normativi del Governo e per i regolamenti (ministeriali e interministeriali).

Solo nel 2005, con la legge n. 246, e successivamente con il decreto del Presidente del Consiglio n. 170 del 2008, l'AIR è stata introdotta come vero e proprio strumento di supporto alla attività legislativa.

All'art. 1 del DPCM del 2008, l'AIR viene definita come:

AIR - Valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

Analisi tecnico-normativa (ATN)

Le fonti che riguardano l'ATN sono rappresentate da una prima direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2000, alla quale è subentrata una seconda direttiva del 2008.

Quest'ultima direttiva prevede che:

ATN - L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

Drafting normativo (DN)

Il Drafting normativo si riferisce in particolare all'aspetto formale della legislazione ed è disciplinato in una prima Circolare congiunta dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1986, in un decreto del Ministro per i Rapporti con il Parlamento del 2000 e, infine, in una ulteriore Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2001.

Il DN risponde all'esigenza di:

- DN** - Adottare leggi improntate ai principi di:
- chiarezza, uniformità, semplicità ed economia dei testi
 - precisione del testo
 - certezza dei contenuti
 - presenza di tutti i contenuti necessari per il testo.

Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

La VIR è uno strumento di più recente acquisizione, rispetto ai precedenti. Esso è stato infatti disciplinato per la prima volta con la legge n. 246/2005, successivamente integrata dal DPCM n. 212/2009 (disciplina attuativa).

Il DPCM definisce la VIR come:

VIR - Valutazione del raggiungimento delle finalità e stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Uno degli elementi disciplinati concerne l'ambito di applicazione della VIR.

Questa deve essere effettuata:

- sugli atti su cui è stata effettuata l'analisi di impatto della regolamentazione;
- sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione di decreti-legge (in questo caso anche qualora l'AIR non sia stata precedentemente condotta);
- su altri atti normativi per cui le Commissioni parlamentari, il Consiglio dei Ministri e il Comitato interministeriale di indirizzo ne abbiano fatto richiesta.

In casi eccezionali, qualora l'atto normativo e i relativi effetti non siano di particolare complessità, o comunque quando la natura dell'atto non lo richieda, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi può consentire l'esenzione dalla VIR.

Gli ultimi interventi normativi a livello nazionale in materia di strumenti della better regulation si sono registrati con particolare riguardo al settore dell'impresa e della tutela delle piccole e medie imprese.

Tra questi vi sono:

- la legge n. 180/2011 "Norme per la tutela della libertà di impresa" secondo la quale "Lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso:

- a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte;
 - b) l'effettiva applicazione della disciplina di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR);
 - c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività";
- la legge n. 183/2011 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale" che prevede il divieto di *goldplating*⁶: nella relazione AIR deve darsi conto anche del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria e gli atti adottati in recepimento di direttive non possono prevedere il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse;
 - il decreto legge n. 5/2012 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito in legge n. 35/2012 ai sensi del quale entro il 31 gennaio di ogni anno le amministrazioni statali devono presentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione avente ad oggetto il bilancio degli oneri amministrativi a carico di cittadini e di imprese.

La tabella 1 illustra, per ognuno dei quattro strumenti di better regulation sopra evidenziati, la definizione fornita a livello nazionale, le fonti e gli organi coinvolti nella loro attuazione.

⁶ Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 183/2011, il divieto *goldplating* consiste nel "divieto di introdurre, nel recepimento di direttive dell'Unione europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse".

Tabella 1 - Strumenti, fonti e organi nazionali per la better regulation

	AIR Analisi impatto della regolazione	ATN Analisi tecnico normativa	DN Drafting normativo	VIR Valutazione impatto regolazione
Definizione e finalità	Valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative	Verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione	Adottare leggi improntate ai principi di: - chiarezza, uniformità, semplicità ed economia dei testi - precisione del testo - certezza dei contenuti - presenza di tutti i contenuti necessari per il testo	Valutazione del raggiungimento delle finalità e stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle Pubbliche amministrazioni
Disciplina/ fonti	- legge n. 50 del 1999 - d.lgs. n. 303 del 1999 - legge n. 246 del 2005 - legge n. 80 del 2006 - legge n. 233 del 2006 - DPCM n. 170 del 2008	- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2000 - Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2008	- Circolare congiunta dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1986 - Decreto del Ministro per i Rapporti con il Parlamento del 2000 - Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2001	- legge n. 246 del 2005 - DPCM n. 212 del 2009
Principali organi competenti o coinvolti	- Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione - Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione - Amministrazione proponente	- Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) - Amministrazioni proponenti e relativi uffici legislativi	- Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) - Comitato per la qualità della legislazione presso la Camera	Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL)

1.3 Better regulation e Regioni

La conformazione degli ordinamenti regionali possiede dei caratteri tipici che rendono le Regioni enti suscettibili di produrre una normativa di qualità. La complessità del contesto rispetto al quale il legislatore deve confrontarsi viene infatti ridotta sia dalle dimensioni territoriali degli enti regionali sia dall'affermazione dell'interesse regionale che diviene vincolo alla attività di produzione legislativa⁷.

Questi elementi di agevolazione devono aggiungersi agli strumenti di programmazione propri delle Regioni, ai sensi dell'art. 118 Cost., che supportano e incentivano la redazione di atti normativi ideonei al perseguimento degli obiettivi prefissati.

Tali elementi hanno permesso alle Regioni di impegnarsi, talvolta anche in maniera più pregnante rispetto al livello statale, nell'implementazione dei principi di better regulation e, soprattutto, nella valutazione di impatto della legislazione e delle politiche regionali.

1.3.1. Le modifiche agli Statuti regionali, ai regolamenti consiliari e le leggi regionali sulla qualità della legislazione

Gli Statuti regionali

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, a partire dalla stagione di riforme costituzionali inaugurata nel 1999, gli Statuti regionali hanno iniziato ad adeguarsi al trend della valutazione e della qualità della legislazione.

I Consigli regionali hanno optato per l'incorporazione nelle norme statutarie di regole dedicate alla qualità della legislazione. Proprio le previsioni di livello statutario rappresentano - secondo parte della dottrina - il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità della legislazione⁸.

Volendo riassumere e classificare in base al contenuto le disposizioni contenute negli Statuti, si possono individuare due tipologie di riferimenti al tema:

1. una prima tipologia include i **richiami generali** sulla esigenza di un potenziamento della qualità della legislazione, i quali prevedono o meno un riferimento ai regolamenti consiliari per una eventuale disciplina di dettaglio;
2. la seconda tipologia è invece quella che comprende più **specifiche disposizioni** attinenti alla valutazione delle politiche, alla analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione, che vengono il più delle volte inserite in normativa attraverso un richiamo esplicito allo strumento delle clausole valutative.

Rispetto alla prima tipologia, un esempio potrebbe essere l'art. 48 dello Statuto della Regione Piemonte, in virtù del quale "I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione". L'utilizzo di un simile richiamo potrebbe apparire una esortazione, un auspicio, piuttosto che un obbligo effettivo. Questa percezione si rafforza laddove si rilevi l'assenza di un rinvio a una disciplina maggiormente puntuale contenuta nel regolamento

⁷ Cfr. in questo senso A. Morelli, "Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali", in *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014.

⁸ Si veda in questo senso G. Di Cosimo, "Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali", in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 217-231.

consigliare, come accade invece nello Statuto della Regione Lazio (art. 36: “Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute, dell’omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente”).

Nella seconda tipologia possono rientrare invece gli Statuti della Regione Lombardia, della Regione Toscana e della Regione Emilia-Romagna (tabella 2).

Tabella 2 - Statuti regionali con specifiche disposizioni attinenti a valutazione delle politiche, analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione

Statuto	Articolo	Dispositivo
Lombardia	Art. 44	I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione. La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull’analisi tecnico-normativa del testo e sull’impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all’art. 45.
Toscana	Art. 45	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. 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. Il regolamento interno del consiglio disciplina le forme di esercizio delle funzioni previste dal presente articolo. Il bilancio del consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni, la disponibilità di adeguate risorse.
Emilia-Romagna	Art. 53	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. 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. 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.

Questi Statuti non si limitano ad affermare il principio della qualità della legislazione, ma richiedono che le proposte di legge vengano accompagnate da una **analisi tecnico-normativa** e - elemento fondamentale - da una **analisi di impatto della regolamentazione**.

Tale controllo non si limita, inoltre, a una **analisi ex ante** sulla fattibilità della singola proposta legislativa, ma richiede altresì una **analisi ex post** attinente alla valutazione degli effetti delle leggi sui destinatari dell’intervento.

I Regolamenti consiliari

La costruzione di un raccordo fra legge statutaria e regolamento consiliare rappresenta il terreno privilegiato per una più adeguata disciplina del procedimento legislativo e, inevitabilmente, anche per le disposizioni tese a garantire una better regulation.

Alcune Regioni hanno sfruttato questo raccordo, approvando – dopo le revisioni statutarie – modifiche al Regolamento consiliare. Rispetto agli oggetti disciplinati tramite queste fonti, uno dei principali è la disciplina dell'organo che si occupa di curare la qualità della legislazione; il Regolamento ne detta la composizione e le funzioni, prediligendo talvolta la composizione paritaria (ad esempio Umbria), talvolta conferendo una spiccata caratura politica (ad esempio Calabria), talvolta ampliandone e talvolta, ancora, circoscrivendone le mansioni.

Regione Lombardia rientra in quel gruppo di Regioni che non ha solamente richiamato il tema della qualità della legislazione all'interno dello Statuto ma, al fine di conferirgli una maggior forza prescrittiva, hanno deciso di disciplinare questo profilo anche nel Regolamento consiliare.

Il Regolamento consiliare di Regione Lombardia⁹, ha dedicato infatti l'intero Capo XII al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione. In particolare, agli articoli da 108 a 111 (tabella 3) il Consiglio regionale disciplina non solo l'istituzione, la composizione e le funzioni del summenzionato Comitato ma anche due degli strumenti della valutazione (in particolare ex post), di competenza del Consiglio regionale stesso, ovverosia le clausole valutative e le missioni valutative.

Per quanto riguarda nello specifico il Comitato paritetico, il Regolamento esprime una scelta non condivisa dal plenum delle Regioni ma riscontrabile ad esempio nella Regione Umbria. Il Comitato è, infatti, un organo che segue una logica non partisan, prevedendo una rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione; una logica maggiormente indicata laddove il Comitato abbia competenza in materia di clausole e missioni valutative.

Per quel che concerne le sue funzioni, il Comitato non si esprime sull'attuazione della legge o sugli effetti di una normativa, avendo piuttosto una funzione essenzialmente tecnica che si risolve per lo più nell'espressione di pareri obbligatori sulla opportunità di inserire clausole valutative in progetti di legge all'esame delle commissioni, nell'espressione di pareri alle commissioni in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge e, infine, nella verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle commissioni.

Nello svolgimento di queste sue funzioni il Comitato si avvale di una apposita struttura che assicura il supporto tecnico-specialistico per l'analisi dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

⁹ Regolamento interno n. VIII/8401 del 9 giugno 2009 “Regolamento generale del Consiglio regionale”, e successive modifiche e integrazioni.

**Tabella 3 – Disposizioni del Regolamento consiliare di Regione Lombardia
in materia di controllo e valutazione della regolamentazione**

Articolo	Disposizione
Art. 108 (Istituzione e composizione)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entro quarantacinque giorni dalla seduta di insediamento il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di presidenza, istituisce il Comitato paritetico di controllo e valutazione, previsto dall'articolo 45 dello Statuto e ne nomina i componenti. 2. Il Comitato è composto da un numero pari di componenti non superiore a otto. 3. La proposta dell'Ufficio di presidenza è formulata in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle minoranze nonché la presenza di entrambi i generi. 4. Non possono far parte del Comitato gli assessori regionali, i sottosegretari, i presidenti di commissione e i consiglieri nominati presso gli enti del sistema regionale. 5. Il Comitato, nella sua prima seduta convocata dal Presidente del Consiglio, elegge il presidente ed il vice presidente in modo da garantire la rappresentanza della maggioranza e delle minoranze, con due votazioni separate a scrutinio segreto. L'elezione avviene a maggioranza assoluta dei componenti. A metà legislatura si procede al rinnovo delle cariche, garantendo l'alternanza tra maggioranza e minoranze. 6. Il presidente convoca il Comitato, formula l'ordine del giorno, presiede le sedute e ne regola i lavori. Il presidente, in caso di assenza, viene sostituito dal vice presidente. Il presidente ed il vice presidente formulano al Comitato proposte per la programmazione dei lavori. 7. Il Comitato si riunisce con la frequenza richiesta dalla propria programmazione e comunque almeno una volta al mese, anche su richiesta di almeno due componenti. Le sedute del Comitato sono valide con la presenza della maggioranza dei componenti. 8. Il Comitato delibera a maggioranza dei presenti ed i componenti esprimono il proprio voto a titolo individuale.
Art. 109 (Finalità e funzioni)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il Comitato di controllo e valutazione opera per consentire l'esercizio della funzione consiliare di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevista dall'articolo 14, comma 2, dello Statuto. A tal fine: <ol style="list-style-type: none"> a) formula proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, propone l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali, ne esamina gli esiti; b) esprime pareri alle commissioni in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge; a tal fine il Presidente del Consiglio regionale assegna tali progetti di legge al Comitato; c) verifica il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle commissioni previsti da clausole valutative e da altre norme contenute nella legislazione regionale; esamina le relazioni ad esse conseguenti, trasmesse al Comitato dal Presidente del Consiglio; d) assicura ai consiglieri e alle commissioni le informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione. 2. Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Comitato: <ol style="list-style-type: none"> a) promuove iniziative di collaborazione con le commissioni e con la Giunta regionale, in particolare per l'esame delle relazioni di cui al precedente comma 1, lettera c); b) attiva tutti gli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori delle politiche regionali e dalle

	<p>rappresentanze degli interessi sociali ed economici;</p> <p>c) si avvale di un'apposita struttura interna del Consiglio regionale che assicura il supporto amministrativo nonché il supporto tecnico-specialistico per l'analisi dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.</p> <p>3. Gli esiti del controllo e della valutazione sono resi pubblici ed il Comitato ne cura la divulgazione anche tramite il sito internet del Consiglio regionale.</p> <p>4. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività.</p>
<p>Art. 110 (Clausole valutative)</p>	<p>1. Le clausole valutative sono disposizioni normative che definiscono:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) le informazioni necessarie a comprendere i processi di attuazione ed i risultati delle politiche regionali; b) i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; c) le modalità e i tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni; d) l'eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di controllo e valutazione. <p>2. Ai sensi dell'articolo 45, comma 2, dello Statuto, il Comitato propone alle commissioni l'inserimento di clausole valutative nei progetti di legge. Nel caso in cui aderisca alla proposta, la commissione esamina nel corso dell'istruttoria la clausola valutativa elaborata dal Comitato. Se la clausola valutativa non viene approvata se ne fa menzione nella relazione di accompagnamento al Consiglio del progetto di legge.</p>
<p>Art. 111 (Missioni valutative)</p>	<p>1. Le missioni valutative sono iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi.</p> <p>2. I progetti di missione valutativa sono elaborati dal Comitato per le leggi e gli interventi regionali individuati d'intesa con le commissioni consiliari competenti. Il Comitato sottopone i progetti all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale per l'approvazione.</p>

Le leggi regionali sulla qualità della legislazione

Benchè il Regolamento consiliare venga individuato come la sede più opportuna, le Regioni spesso utilizzano un diverso strumento che è quello delle leggi regionali sulla normazione, le quali, secondo parte della dottrina, scontano il difetto (analogamente ai Regolamenti consiliari) di non poter costituire un parametro idoneo per il sindacato di successive norme legislative¹⁰. Come affermato da Di Cosimo:

“Nelle ipotesi in cui, come in Toscana, sia lo stesso statuto a fare espresso rinvio alla legge sulla formazione, si propone che quest’ultima sia qualificata come parametro interposto, con la conseguenza che la legge successiva che non ne rispetti i contenuti sarebbe costituzionalmente illegittima. Questa opinione, tuttavia, estende oltremisura la portata della teoria delle norme interposte, che (...) è stata elaborata in riferimento al testo costituzionale, nel senso che la norma interposta deve essere richiamata da “disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi” (senza dire che esiste un problema logicamente precedente relativo all’effettiva azionabilità del giudizio costituzionale)”¹¹.

Si pone, infatti, il tema delle conseguenze e delle possibili reazioni al mancato rispetto delle disposizioni in materia di better regulation. La violazione delle norme statutarie concernenti la qualità della valutazione non può portare ad un sindacato di costituzionalità, né in via principale (tra le leggi che invadono la competenza statale non rientrano quelle inerenti la qualità della normazione), né in via incidentale (non provocando la violazione delle norme in materia di qualità della legislazione un danno ad una situazione soggettiva). Se il problema emerge per le fonti statutarie, emerge anche a fortiori per i regolamenti consiliari e per le leggi regionali sulla qualità della normazione. Una soluzione potrebbe essere quindi rinvenuta nell’affidare alle consulte statutarie la funzione di verifica della rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto, come accade per esempio in Toscana (art. 57 co. 1 dello Statuto).

1.3.2. I nuovi organi per la verifica della qualità della legislazione

A partire dai primi anni di sperimentazione, alcune Regioni hanno ritenuto necessario procedere ad una parziale riorganizzazione dei ruoli regionali e delle relative strutture, in modo da identificare centri di responsabilità deputati alla verifica della qualità della legislazione. Il più delle volte la riorganizzazione ha portato alla creazione di apposite strutture all’interno della Giunta regionale o di Comitati in seno ai Consigli regionali.

Alcune Regioni hanno attribuito a strutture tecniche pre-esistenti presso la Giunta regionale le competenze in materia di qualità e di valutazione della regolazione. In Lazio, ad esempio, è stato individuato l’Ufficio legislativo del Segretario generale come organo incaricato di raccordarsi con le altre strutture organizzative per l’AIR e la VIR.

Sono stati però soprattutto i Consigli regionali ad avvertire la necessità di una funzione politica di controllo della qualità della legislazione. In molti casi sono stati quindi istituiti tramite Statuto Comitati per la legislazione (che possono avere denominazioni diverse da Regione a Regione). Questi Comitati, che vengono usualmente disciplinati in regolamenti

¹⁰ Sul punto e sulle relative problematiche costituzionali si rimanda a G. Di Cosimo, “Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 217-231.

¹¹ G. Di Cosimo, “Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 217-231.

interni, sembrano seguire il modello del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati¹². Essi hanno la funzione di vigilare sulla qualità delle leggi, promuovendo l'utilizzo delle clausole valutative così come anche degli altri strumenti di valutazione *ex post* della legislazione.

I Comitati - nonostante l'attribuzione di tali fondamentali funzioni - sono spesso però organi meramente politici, ai quali solo talvolta i Consigli hanno affiancato strutture tecniche e amministrative. La Regione Umbria, ad esempio, ha istituito due comitati, l'uno per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale (monitora le attività relative all'attuazione delle leggi) e l'altro per la legislazione (formula proposte per l'inserimento delle clausole valutative nei provvedimenti legislativi).

Strutture più sviluppate si trovano in Regione Lombardia (come descritto al par. 1.3.1) che si è dotata di un Comitato paritetico di controllo e valutazione (organo politico a composizione paritaria) al quale è demandato il compito di proporre, "d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative".

Altra Regione virtuosa è la Toscana che nel 2013, con legge regionale n. 46, ha istituito un organo indipendente, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Tale organo ha il compito di promuovere la partecipazione dei cittadini nella costruzione delle politiche sia regionali sia locali, incentivando quindi una democrazia partecipativa che permetta di rafforzare la definizione e l'elaborazione delle politiche pubbliche.

1.4. Un primo bilancio e le prospettive nel quadro della nuova riforma costituzionale

In Italia stiamo assistendo, con la riforma costituzionale in corso di discussione, ad un radicale cambiamento del quadro costituzionale con riferimento ai rapporti tra Stato centrale e Regioni.

Di particolare interesse per i temi qui trattati è l'evoluzione del Senato che diventerà organo rappresentativo delle realtà regionali e locali e avrà competenze legislative limitate (espressione di pareri non vincolanti su leggi poi approvate dalla Camera), ma a cui è stato anche attribuito il complesso compito di valutare le politiche e di condurre l'impact assessment.

Ai sensi dell'art. 1 del ddl 1429-B, approvato dal Senato il 13 ottobre 2015, che va a modificare l'art. 55 della Costituzione:

¹² Il Comitato per la legislazione è stato istituito durante la stagione di modifiche ai regolamenti parlamentari avvenuta nel 1997. Ne fanno parte dieci deputati che vengono scelti dal Presidente della Camera fra membri della maggioranza e dell'opposizione (in numero pari). Per quanto riguarda le funzioni, soprattutto per quel che qui interessa, il Comitato si rivolge alle Commissioni parlamentari esprimendo pareri sulla qualità dei progetti di legge che gli sono stati sottoposti.

“Il **Senato della Repubblica** rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. **Valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori.** Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato”.

Il Senato diviene in questo modo una Camera che concorre all’esercizio della funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni, cui si aggiungono ulteriori rilevanti funzioni, tra le quali la **valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sul territorio.**

L’intervento della riforma sulle competenze statali e regionali (Titolo V) porterà invece a una flessibilizzazione delle competenze che potrebbe accentuare la necessità di un più pregnante controllo sulla qualità della legislazione regionale.

Una adeguata valutazione delle proprie politiche e dei propri interventi legislativi potrebbe rappresentare un utile strumento a disposizione della Regione per mantenere la propria competenza. La riforma introduce, infatti, la cd. clausola di supremazia, in virtù della quale il Parlamento - su proposta del Governo - può intervenire con legge statale in materie non riservate alla legislazione esclusiva, qualora lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale. Una valutazione adeguata degli interventi regionali potrebbe però diventare strumento, soprattutto in queste evenienze, per razionalizzare l’utilizzo della clausola di supremazia, evitando che la stessa venga utilizzata per avocare competenze regionali a livello statale senza il supporto della dimostrazione - attraverso un riscontro fattuale - della necessità e idoneità dell’intervento statale in luogo di quello regionale.

1.5. Il Rapporto OCSE sulla qualità della regolazione in Italia e nelle Regioni italiane

L’OCSE ha individuato cinque dimensioni di analisi, corrispondenti ad altrettanti indicatori, che permettono di valutare la qualità della politica di riforma normativa (*Regulatory reform policy*) di ogni Paese (tabella 4)¹³.

¹³ Cfr. F. De Francesco, “Indicatori per valutare l’AIR: un’applicazione al caso italiano”, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, il Mulino, Bologna, 2010.

Tabella 4 – Dimensioni di analisi OCSE per la valutazione della qualità del sistema di valutazione nazionale

Dimensione	Indicatori
Valutazione del sistema di controllo della valutazione	Indicatori di input
Individuazione di alcune caratteristiche nel processo regolativo dei paesi	Indicatori di processo
Misurazione del grado di utilizzo della valutazione e della sua qualità	Indicatori di output
Individuazione della percezione di regolatori e regolati circa i risultati della regulatory reform	Indicatori di outcome intermedi
Individuazione dell’impatto della regulatory reform	Indicatori di outcome

La prima dimensione (**Indicatori di input**) si esaurisce nell’adozione degli strumenti di better regulation (AIR, consultazioni, misurazione e riduzione degli oneri, VIR), nella costituzione degli oversight bodies¹⁴ e nell’impegno di risorse (budget, staff e formazione).

La seconda dimensione (**Indicatori di processo**) indica la prospettiva sistemica che permette di rilevare la presenza di alcune caratteristiche nel processo regolativo dei paesi (ad esempio, esistenza di un programma per la riduzione degli oneri e formulazione di Linee guida per l’analisi d’impatto della regolazione).

Gli **Indicatori di output** hanno invece l’obiettivo di misurare il grado di applicazione (ad esempio, numero di atti normativi sottoposti ad analisi di impatto) e la sua qualità (ad esempio, esiti dei controlli eseguiti dagli oversight bodies). Essi si articolano in:

- Forward planning: pianificazione. I vari Paesi sono in grado di procedere ad una adeguata pianificazione se pubblicano regolarmente piani per l’introduzione o la revisione di atti legislativi e della relativa produzione normativa secondaria.
- Valutazione di impatto (AIR): la valutazione sistematica di proposte legislative è, insieme alle consultazioni e alla valutazione ex post, lo strumento maggiormente utilizzato. Guardando ai Paesi OCSE si nota come siano stati sviluppati diversi metodi per la valutazione. Tra questi possono essere segnalati in particolare:
 - Completezza del sistema AIR alla luce della quantità di atti sottoposti alla valutazione.
 - Formulazione di Linee guida per la conduzione della valutazione.
 - Qualità della valutazione: molti Paesi utilizzano delle checklist che però raramente diventano indicatori utilizzabili generalmente nella valutazione. Inoltre, alcuni Paesi si sono rivelati selettivi circa le aree coinvolte nella valutazione (attenzione sull’impatto economico ma non, per esempio, su quello ambientale o sociale).
 - Indicatori di qualità: nel Regno Unito, ad esempio, la qualità della valutazione viene a sua volta valutata sulla base di sei indicatori: lo scopo della valutazione era chiaramente definito? Le consultazioni sono state effettive? I costi e i benefici sono stati valutati realisticamente? La conformità è stata valutata realisticamente? La regolamentazione sarà effettivamente implementata, monitorata e valutata? La valutazione ha considerato l’impatto della regolamentazione sulla concorrenza?

¹⁴ Gli *oversight bodies* sono strutture organizzative istituite ad hoc per valutare l’efficacia e l’efficienza degli strumenti della regolazione e, in particolare, dell’Analisi d’impatto della regolazione. Per un approfondimento della differente struttura e funzione di tali organi si veda M. Benedetti, “Il controllo sull’analisi di impatto della regolazione: l’esperienza degli oversight bodies”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012.

- Consultazioni: il coinvolgimento di attori non istituzionali (società civile, imprenditori etc.) rappresenta un elemento fondamentale per una buona governance e una pietra miliare per la better regulation.
- Valutazione ex post.

Rispetto agli outcome, gli **Indicatori di outcome intermedi** permettono di rilevare la percezione di regolatori e regolati circa i risultati della regulatory reform, attraverso lo strumento delle indagini di opinione, mentre gli **Indicatori di outcome** rimandano al vero e proprio impatto della regulatory reform, così come rilevato dagli indicatori *Doing Business* della World Bank, che si fondano su due relazioni: quella tra la qualità della regolazione e la performance delle imprese; quella tra la qualità della regolamentazione e la performance macroeconomica.

A partire dalla metodologia di analisi sopra descritta, l'OCSE, insieme alla Commissione europea, ha iniziato a svolgere dal 2008 un lavoro di ricognizione, di comparazione e di sollecitazione sul tema della qualità della legislazione all'interno degli originari 15 Paesi dell'Unione europea. Tali indagini, che tengono conto nella valutazione delle indicazioni fornite dall'OCSE e dalla Commissione europea, sono finalizzate a far emergere le evoluzioni e, al contempo, gli elementi di criticità nei vari sistemi oggetto di studio.

Nel 2012 è stato pubblicato il Rapporto che ha riguardato l'ordinamento italiano, successivamente revisionato a giugno 2013¹⁵. Nel Rapporto non si dedica molta attenzione alla valutazione condotta dalle Regioni. Nelle poche pagine dedicate a questo tema emerge però come un punto di debolezza del sistema di valutazione della regolamentazione regionale sia la valutazione ex post. Questo tipo di valutazione, seppur prevista anche a livello statutario, non viene quasi mai riconosciuta come un passaggio obbligato nel ciclo di vita della norma. Secondo gli autori del Rapporto, questo comporta:

- una modesta diffusione della valutazione ex post;
- una non sistematicità e una scarsa consistenza delle iniziative di valutazione ex post;
- uno scarso utilizzo delle clausole valutative.

¹⁵ OECD, *Better regulation in Europe: Italy*, OECD Publishing, 2012. Per un commento si veda M. Picchi, "La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE", in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.

CAPITOLO 2

LA BETTER REGULATION IN EUROPA

2.1 Come nasce la better regulation

La better regulation nasce per dare voce all'esigenza di riforma del sistema pubblico emersa a partire dagli anni '90 nel mondo occidentale.

I temi della qualità della regolamentazione sono stati introdotti a livello internazionale dalla **“Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione”** del Consiglio dell'OCSE del **9 marzo 1995**.

A seguito di tale Raccomandazione essi sono entrati a far parte delle strategie dell'Unione europea che ha rilevato la negativa influenza di una *bad regulation* su principi fondamentali come la certezza del diritto, l'efficienza della giustizia nonché, soprattutto, sullo sviluppo socio-economico del singolo Paese e sull'uso efficiente delle sue risorse.

In particolare, i temi della better regulation hanno trovato una prima declinazione con riferimento alle problematiche concernenti il mercato unico. Cercando di superare un primo approccio di armonizzazione tra le procedure nazionali che si era rivelato infruttuoso sia in termini di tempistiche sia di qualità della legislazione derivante, si è cercato di dar vita ad un nuovo approccio - non più basato sulla armonizzazione delle normative esistenti - quanto piuttosto sulla qualità della legislazione dell'Unione europea.

Segno di questa attenzione da parte dell'Unione europea è stata l'adozione di iniziative volte a implementare le politiche di better regulation, nel quadro dei due principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Questi ultimi, infatti, oltre a costituire uno dei punti cardine per lo sviluppo del processo decisionale, rappresentano anche lo strumentario di base per la garanzia di una buona regolazione. Il principio di sussidiarietà impone di ponderare la scelta di intervento legislativo mentre il principio di proporzionalità implica la realizzazione di studi di fattibilità e di valutazioni di impatto ex post che permettano di incrementare l'efficienza degli interventi normativi e delle politiche europee.

Il box 1 evidenzia gli interventi normativi realizzati nel 2001 e 2002.

Box 1 - Better regulation e Commissione europea, anni 2001-2002

2001

Il **Libro bianco sulla governance europea** si pone l'obiettivo di rafforzare la partecipazione dei vari attori/soggetti coinvolti nel processo di produzione legislativa, costruendo strumenti di valutazione dell'efficacia delle normative, sia quelle già esistenti sia quelle in fase di approvazione.

Contemporaneamente, gli Stati hanno istituito un Gruppo consultivo di alto livello e presieduto da Mandelkern (funzionario francese), che ha prodotto un rapporto, conosciuto come **Rapporto Mandelkern**. In questo documento, pubblicato il 13 novembre 2001, sono stati identificati sei aspetti che avrebbero determinato il successo di una attività di better regulation:

- Opzioni per l'attuazione di una politica
- Analisi di impatto
- Consultazioni
- Semplificazione
- Accesso alla regolamentazione
- Strutture efficienti e cultura della better regulation.

2002

Per dare attuazione a quanto emerso nel Rapporto Mandelkern viene approvato dalla Commissione un apposito **pacchetto di misure in materia di better regulation**:

- Comunicazione "European Governance: Better Lawmaking" del 5 giugno 2002, COM(2002)275
- Comunicazione "Impact Assessment" del 5 giugno 2002, COM(2002)276
- Comunicazione "Piano d'azione: semplificazione e migliorare la regolamentazione" del 5 giugno 2002, COM(2002)278.

È a partire da questa prima stagione di riforma della policy europea in materia di better regulation che vengono introdotti alcuni importanti accorgimenti per una più completa better regulation: programmazione degli interventi e valutazione di impatto.

2.2 I principi della better regulation nell'esperienza del Regno Unito

Sulla spinta fornita dalla "Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione" del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995, sopra ricordata, anche alcuni Paesi europei hanno iniziato a mettere a tema della propria legislazione la better regulation. Uno dei primi Paesi ad aver introdotto strumenti per la sua concreta implementazione è stato il **Regno Unito**.

In questo senso, si vedano due rilevanti interventi, uno di origine governativa - *Better Regulation Task Force, Principles for better regulation*, del 1997 - e uno di origine legislativa - *Legislative and regulatory reform act*, del 2006 - nei quali sono stati definiti i principi che caratterizzano una buona regolamentazione.

Si tratta dei principi di:

- *Proportionality*: in virtù del quale il legislatore deve intervenire solo quando necessario, solo quando l'intervento sia adeguato al rischio e quando i costi siano stati identificati e ridotti al minimo;
- *Accountability*: che evoca l'idea per cui il legislatore deve giustificare l'intervento ed essere soggetto ad un controllo pubblico;
- *Consistency*: che prevede l'unità, il coordinamento e l'attuazione delle regole e delle norme di governo;
- *Transparency*: dal quale discende la necessità che il legislatore deve essere aperto e dare vita ad una produzione legislativa semplice e fruibile;
- *Targeting*: che rimanda all'idea di una chiara finalizzazione dell'atto alla soluzione di uno specifico problema, attraverso la riduzione al minimo degli eventuali effetti collaterali.

2.3 Dalla better regulation alla smart regulation

È nel biennio 2009-2010 che si registra un'altra fondamentale tappa della better regulation europea, grazie all'operato della Commissione Barroso (box 2).

Il passaggio deriva da una nuova consapevolezza di cosa sia la qualità della legislazione. Come sottolineato nella Comunicazione della Commissione Europea, "Smart Regulation in the European Union"¹⁶, ciò che anima questo intervento è l'idea che legiferare "non vuol dire ridurre o aumentare il numero di regole", quanto piuttosto minimizzare il rischio di creare norme mal concepite, che non abbiano la capacità di incidere positivamente laddove esse debbono intervenire.

È in questa occasione che la Commissione introduce infatti, in Europa, il cd. life-cycle approach, riconoscendo un valore chiave non solo al drafting normativo ma anche alla analisi di impatto e, in particolar modo, alla valutazione ex post.

Box 2 – Better regulation e Commissione europea, anni 2009-2010

- Linee guida sulla valutazione di impatto (Impact Assessment Guidelines), 15 gennaio 2009
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Terza revisione strategica della better regulation"
COM(2009) 15 final, 28 gennaio 2009
- Documento di accompagnamento alla Terza revisione strategica redatto dall'Impact Assessment Board
SEC(2009) 55, 28 gennaio 2009
- Report dell'Impact Assessment Board per il 2009, Documento dello staff della Commissione
SEC(2009)1728 final, 29 gennaio 2010
- Comunicazione "Smart Regulation nell'Unione europea" (Smart Regulation in the European Union)
COM(2010) 543/3, 8 ottobre 2010
- Comunicazione "EU Regulatory Fitness"
COM(2012)746, 12 dicembre 2012

¹⁶ COM(2010) 543/3

2.4 Il *Better Regulation Package* della Commissione europea

Un ultimo importante passo nel cammino della better regulation è stato compiuto in Europa il 19 maggio 2015, quando la Commissione europea ha adottato un nuovo pacchetto di misure, cd. *Better Regulation Package* che, attraverso il miglioramento della qualità della legislazione, permetta alle politiche europee di raggiungere gli obiettivi prefissati nel modo più efficiente ed efficace, così da rendere il modus operandi delle istituzioni europee uno strumento cruciale per ristabilire la fiducia di cittadini e imprese nel progetto europeo.

Così si è infatti espresso il primo Vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans:

“Dobbiamo valutare rigorosamente l’impatto della legislazione in fase di preparazione, compresi gli emendamenti sostanziali introdotti durante il processo legislativo, in modo che le decisioni politiche siano prese con cognizione di causa e si basino su elementi concreti.

Inoltre, sebbene la tendenza naturale dei politici sia quella di concentrarsi su nuove iniziative, dobbiamo dedicare un’attenzione perlomeno equivalente alla revisione della legislazione vigente e identificare cosa possa essere migliorato o semplificato. Dobbiamo essere onesti su cosa funziona e cosa no. Le decisioni prese dalle istituzioni dell’Unione europea riguardano tutti noi: presentiamo quindi misure che aprano il processo decisionale dell’Unione europea, potenziando la trasparenza e il controllo grazie alle maggiori opportunità per le persone di esprimere la loro opinione”¹⁷.

Il pacchetto adottato dalla Commissione europea è composto dai seguenti strumenti:

1. Comunicazione “Una migliore regolamentazione per ottenere risultati migliori – Un’agenda europea”;
2. Proposta di accordo interistituzionale sulla Better Regulation;
3. Comunicazione sulla “Piattaforma REFIT, struttura e funzionamento”;
4. Linee guida sulla better regulation che la Commissione europea dovrà osservare nel proprio operato, accompagnato da uno specifico “toolbox”;
5. Proposta di decisione per l’istituzione della Piattaforma REFIT;
6. Proposta di decisione per l’istituzione del Regulatory Scrutiny Board;
7. Documento che specifica la missione, i compiti e la composizione del futuro Regulatory Scrutiny Board.

Analizzando gli strumenti elaborati dalla Commissione europea per incrementare la qualità della legislazione, che enunciano i principi generali della better regulation, le modalità per effettuare la valutazione di impatto, i controlli di qualità, i monitoraggi, la consultazione degli stakeholder etc., si nota una maggiore attenzione alla dimensione sussidiaria.

Gli elementi “sussidiari” presenti nel *Better Regulation Package* possono essere riassunti in cinque linee di azione:

- 6) rafforzamento del dialogo con i cittadini e gli stakeholder (consultazioni, road maps, inception impact assessment¹⁸, explanatory memorandum¹⁹);

¹⁷ Comunicato stampa della Commissione europea, 19 maggio 2015, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_it.htm.

¹⁸ Valutazione di impatto ex ante.

- 7) rafforzamento delle procedure previste per le valutazioni d'impatto (principio "think small first", Regulatory Scrutiny Board²⁰);
- 8) aggiornamento della legislazione europea attualmente in vigore attraverso verifiche relative agli impatti della regolamentazione che dovrebbero essere condotte durante tutto l'arco della vita di una politica così da assicurare che essa rimanga adatta allo scopo;
- 9) predisposizione di un Accordo interistituzionale volto a garantire che l'operato delle tre istituzioni europee (Commissione, Parlamento e Consiglio) risponda pienamente ai principi della migliore regolamentazione;
- 10) rafforzamento del programma REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) volto a verificare che la legislazione risponda allo scopo per cui è stata introdotta e sia in grado di produrre i risultati attesi dai legislatori.

2.5 Better Regulation Package: quale impatto sulle Regioni?

Sulla base di questo nuovo pacchetto di iniziative, la Commissione europea ha rafforzato in modo importante la filiera verticale e, quindi, l'apporto degli Stati membri e dei rispettivi livelli regionali sulla qualità della regolamentazione. In altre parole, per far sì che la better regulation segua tutto il ciclo di vita delle norme, la Commissione ha riconosciuto come fondamentale sia la condivisione tra gli Stati membri di una cultura della valutazione sia un loro coinvolgimento attivo nei processi valutativi.

Su tali basi, la Commissione ha invitato pertanto gli Stati membri a:

- dare rapida e corretta applicazione alla legislazione europea;
- distinguere, in sede di trasposizione della legislazione o del bilancio europeo, tra le norme derivanti dalla legislazione europea e quelle aggiunte per volontà del singolo Stato membro (cd. *goldplating*);
- motivare e valutare l'impatto con riferimento agli oneri amministrativi e a eventuali norme procedurali o sostanziali ulteriori rispetto a quelle richieste dalla normativa europea. Questo permetterà di valutare se l'introduzione di norme ulteriori sia giustificata dalla specifica situazione nazionale, regionale e locale.

Il pacchetto di iniziative prevede anche un ulteriore rafforzamento della Piattaforma REFIT attraverso la costituzione di due gruppi di lavoro: l'uno formato da rappresentanti degli Stati membri e l'altro formato da esperti nominati dal Comitato economico e sociale, dal Comitato delle Regioni, dalle imprese (comprese le PMI), dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile.

Anche tenendo conto delle modifiche apportate con questo ultimo pacchetto agli strumenti della better regulation europea, la Commissione non sembra però aver incluso una spiegazione esaustiva del ruolo della dimensione territoriale nelle valutazioni d'impatto e nelle consultazioni.

¹⁹ Relazione illustrativa che accompagna un documento e che rende pubblici i risultati di una consultazione o di una valutazione.

²⁰ Il Regulatory Scrutiny Board è un organo di controllo della qualità e svolge funzioni di supporto nella valutazione d'impatto. Istituito il 1° luglio 2015, ha sostituito il Comitato per la valutazione d'impatto. Il Regulatory Scrutiny Board esamina ed emette pareri su tutti i progetti di valutazione di impatto proposti dalla Commissione europea, che vengono poi pubblicati, una volta che la Commissione ha adottato la proposta.

Questo potrebbe condurre ad un coinvolgimento delle realtà regionali solamente in una fase precoce del processo di valutazione di impatto, senza che queste possano poi intervenire proficuamente nel monitoraggio e nella valutazione ex post. Non sono, infatti, chiaramente definiti i ruoli delle entità regionali e, in particolare delle Assemblee legislative regionali, nella valutazione della legislazione europea e non è altresì esplicitato se le Regioni debbano tenere conto dei criteri utilizzati a livello europeo nella conduzione delle proprie valutazioni sia ex ante sia ex post.

Tutto ciò posto, come si avrà modo di approfondire nel Capitolo 3, le nuove Linee guida della Commissione europea e i relativi toolbox potrebbero divenire strumenti mutuabili anche a livello regionale - con gli opportuni adattamenti alla peculiarità della realtà territoriale - nella conduzione della attività di analisi di impatto e di valutazione ex post.

PARTE SECONDA

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: UN ELEMENTO CHIAVE DELLA BETTER REGULATION

CAPITOLO 3

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE E LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

3.1. Il life-cycle approach e gli strumenti di analisi di impatto

Quando si affronta il tema della qualità della legislazione, occorre partire da una imprescindibile domanda: **cosa si intende con qualità?**

Una definizione abbastanza omnicomprensiva di qualità della legislazione si può trovare nella Comunicazione della Commissione europea "Better regulation for better results - An EU agenda"²¹ del 19 maggio 2015.

In questo documento, basandosi sulla concezione europea di smart regulation, la Commissione europea afferma che una buona legislazione non è semplicemente una legislazione che mira alla semplificazione, in virtù del "less is better". Una buona legislazione è piuttosto quella in grado di **dare concretezza ad ambiziosi risultati, rispondendo così alle esigenze degli stakeholder** (box 3).

²¹ COM(2015) 215 final.

Box 3 - Definizione di better regulation secondo la Commissione europea

Legiferare meglio non significa che vi saranno “più” o “meno” atti legislativi dell’Unione europea e non significa nemmeno deregolamentare o togliere la priorità a determinati settori politici, né tantomeno venire a compromessi sui valori che ci sono cari (ad esempio tutela sociale e ambientale e diritti fondamentali, inclusa la salute). Legiferare meglio significa fare in modo che gli ambiziosi obiettivi politici che ci siamo posti siano effettivamente raggiunti.

Negli ultimi dieci anni l’Unione europea si è dotata di un insieme completo di strumenti e procedure per legiferare meglio. Queste innovazioni stanno già dando risultati, ma l’attuale Commissione ha deciso di fare di più.

Il nostro impegno a legiferare meglio deve valere in ogni settore e basarsi sui progressi già compiuti grazie alle valutazioni d’impatto e al programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione (REFIT). Non dovremmo imporre le politiche, bensì prepararle in modo inclusivo e totalmente trasparente, dialogando con i destinatari della legislazione e tenendo conto dei loro pareri, in modo da produrre norme facili da attuare. Per riuscirci siamo aperti al feedback e al controllo esterni.

Le politiche dell’Unione europea dovrebbero inoltre essere riesaminate periodicamente: è importante essere trasparenti e dire chiaramente se stiamo raggiungendo i nostri obiettivi politici, che cosa ha funzionato e che cosa invece deve essere migliorato.

Legiferare meglio non è un semplice adempimento burocratico. I cittadini, le imprese e le altre parti interessate giudicano l’Unione europea sulla base dell’impatto delle sue azioni: non solo delle iniziative nuove, ma anche - soprattutto - degli atti legislativi già in vigore.

La Commissione si impegna ad assumersi la responsabilità politica di applicare nella sua attività i principi e le procedure per legiferare meglio e invita le altre istituzioni dell’Unione europea e gli Stati membri a fare altrettanto.

Fonte: Comunicazione della Commissione europea, “Better regulation for better results - An EU agenda” del 19 maggio 2015, COM(2015) 215 final (nostra traduzione)

La qualità non deve essere quindi considerata solo da un punto di vista formale. Essa incide sul **profilo sostanziale**, condizionando tutto l’arco della vita di una policy o di una normativa. L’analisi preventiva e successiva di un intervento normativo rispetto alla adeguatezza dello stesso nella tutela di interessi socio-economici rappresenta uno strumento essenziale per la creazione di politiche sociali effettive, in grado di incidere positivamente sul settore interessato.

La raccomandazione dell’OCSE del 1995 muoveva proprio da questo presupposto, in virtù del quale ogni policy ha un ciclo di vita che inizia con l’adozione di un atto normativo e che continua con la sua implementazione nel corso del tempo. **Il principio della better regulation non richiede quindi solo un intervento in fase decisionale ma in tutto il ciclo di vita dell’atto**, intervento che può essere attuato anche tramite azioni di monitoraggio e di manutenzione.

Strumento principe della qualità intesa non solo in senso formale ma anche sostanziale è il cd. **impact assessment**. Avendo come obiettivo quello di evitare l’emanazione di norme che producano più complicazioni per i suoi destinatari che vantaggi, l’analisi di impatto permette infatti di comprendere come la norma possa incidere sul contesto socio-economico, massimizzando il beneficio per la società.

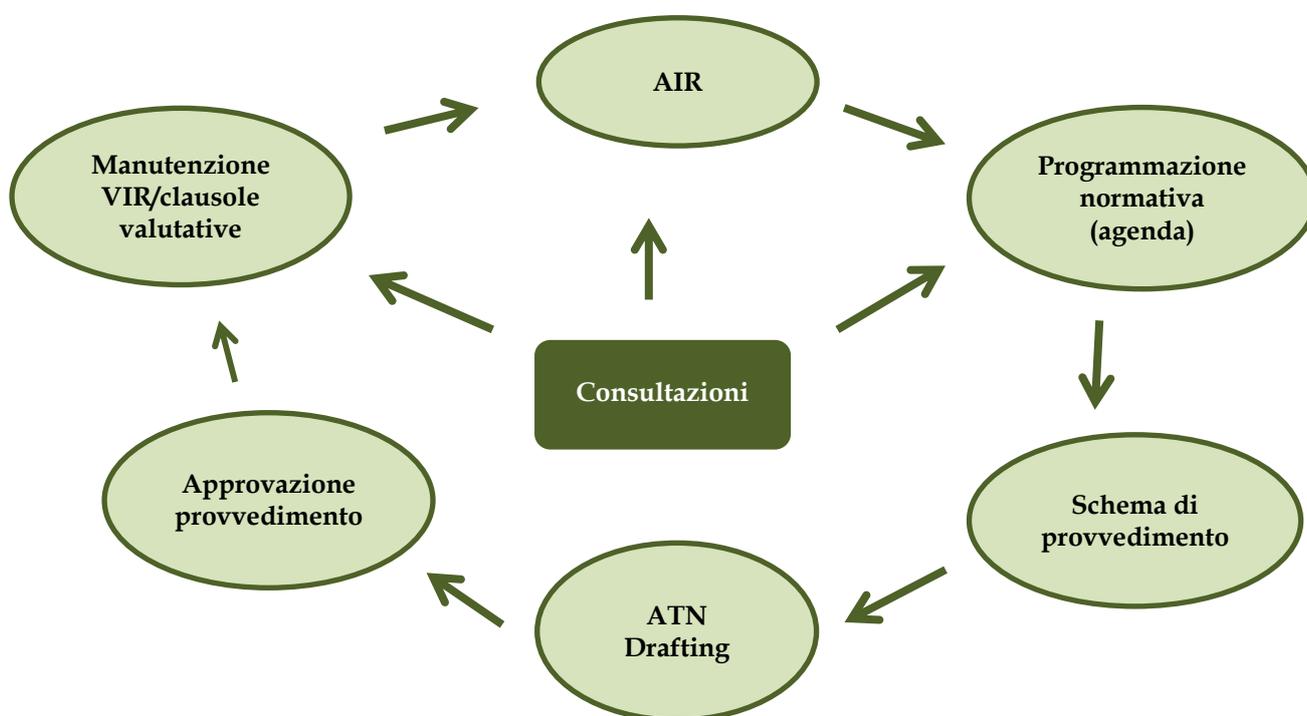
Quando si parla di impatto della legislazione si intende essenzialmente un tipo di analisi tecnica condotta attraverso gli strumenti della better regulation, i quali sono stati collocati dall'OCSE nel cd. life-cycle management of regulations²².

Tali strumenti sono:

- l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);
- l'analisi tecnico-normativa (ATN);
- il drafting normativo (DN);
- la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

La figura 1 mostra come gli strumenti della better regulation agiscono nell'intero ciclo di vita della regolamentazione.

Figura 1 - Ciclo di vita della norma e strumenti di better regulation



L'autonomia dell'ente regolatore deve mirare a far emergere anche l'altra faccia della medaglia della autonomia, ovverosia la responsabilità. Se l'autonomia vuole responsabilmente incidere sul bisogno dei cittadini, diventando servizio per la tutela degli interessi di questi ultimi, deve tenere conto della centralità del momento valutativo che si protrae nell'intero arco di vita dell'intervento regolatorio.

²² Oecd, *The Oecd Report on Regulatory Reform System*, Parigi, 1997. Con ciclo della regolazione (life-cycle management of regulation) "si fa riferimento alla prospettiva ciclica della regolazione, secondo cui le policies hanno un ciclo di vita, la cui fine coincide con l'inizio di un ciclo nuovo. Il ciclo della regolazione inizia con le analisi di impatto ex ante, e prosegue con l'elaborazione del provvedimento, al quale si applicano gli altri strumenti di better regulation, con il monitoraggio in itinere, fino alla eventuale valutazione ex post. La prospettiva ciclica prevede, dunque, che gli esiti della valutazione ex post possano riavviare il processo" (cit. Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Gli strumenti di better regulation nel ciclo della regolazione*, 2013, in www.qualitanormazione.gov.it).

L'intervento normativo non può essere slegato dal contesto socio-economico su cui produce i suoi effetti; a tal fine, la produzione normativa non deve essere indipendente dalla analisi dell'impatto che può scaturire dall'intervento normativo.

Tralasciando quindi l'analisi tecnico-normativa e il drafting normativo, che si focalizzano sostanzialmente su aspetti che potremmo definire formali, occorre porre invece attenzione sulla analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e sulla valutazione di impatto della regolamentazione (VIR).

L'**AIR** rappresenta l'insieme delle procedure e delle metodologie dirette alla valutazione di due aspetti fondamentali sottesi all'attività legislativa:

- l'opportunità di un intervento;
- gli effetti di determinate scelte di policy, che possono essere sia l'introduzione di una nuova normativa ma altresì le modifiche da apportare al regime vigente o la rimozione di una norma in vigore.

Rispetto a questi due profili di valutazione, l'**AIR** ha l'obiettivo di garantire l'individuazione dell'esatta problematica che merita attenzione e dei possibili effetti derivanti dall'intervento, i quali devono essere finalizzati alla massimizzazione degli effetti utili/benefici per il portatore di interesse coinvolto caso per caso dalla disciplina e, al contempo, l'obiettivo di aumentare la trasparenza del processo decisionale.

Ciò che si persegue è l'acquisizione di una consapevolezza dell'utilità pratica – priva di dannose inefficienze – della possibile soluzione che mira al raggiungimento delle finalità stabilite e perseguite dal policy maker.

Questo processo ha alcune intrinseche caratteristiche: l'iteratività, la centralità della componente qualitativa e il riferimento al principio di proporzionalità.

1. L'*iteratività* implica che la conduzione della analisi di impatto e l'attività propria dei responsabili della regolamentazione sia fondata su un continuo confronto (a titolo esemplificativo si rammenti come la stessa valutazione costi-benefici di uno specifico atto richieda la preliminare riflessione e definizione di una serie di opzioni individuate dal policy maker, i quali, a loro volta, traggono spunto da una precedente analisi sugli effetti delle diverse opzioni).
2. La *centralità della componente qualitativa* si ricollega invece al fatto che l'**AIR** utilizza valutazioni di tipo qualitativo che, a seconda dei dati disponibili, possono essere integrate da indicazioni di tipo quantitativo. Queste ultime però, benché possano essere utilmente sfruttate per una più completa valutazione, spesso si rivelano di difficile reperibilità e di non granitica certezza.
3. Il *principio di proporzionalità*, che si dipana sia rispetto al contenuto della disciplina che rispetto alle caratteristiche del singolo processo normativo.

Essendo l'**AIR** uno strumento che implica inevitabilmente un costo, in alcuni casi esso può anche essere escluso, come accade per gli atti aventi finalità esclusivamente interpretativa e non aventi quindi carattere innovativo dell'ordinamento, per gli atti di organizzazione interna e quelli non aventi rilevanza esterna, per gli interventi regolamentari che consistano nel recepimento di normative sovraordinate con ristretti margini di discrezionalità (si precisi però solo quelle che implicano ristretti margini di discrezionalità).

Per quel che concerne invece la **VIR** (verifica dell'attuazione della regolamentazione), essa costituisce uno degli aspetti più importanti del controllo della qualità della normazione. Queste valutazioni vanno effettuate necessariamente dopo un congruo periodo di vigenza della normativa presa in esame; solo in questo modo sarà possibile disporre di informazioni adeguate e sarà possibile individuare le eventuali lacune o discrasie.

Sia a livello internazionale sia a livello nazionale ma anche a livello regionale, le esperienze di realizzazione di tale valutazione sono ancora molto limitate. Le ragioni che fondano lo scarso utilizzo della VIR sono sia di natura tecnica che di natura politica: da una parte, infatti, la valutazione presuppone la predisposizione di un'adeguata informativa che necessita di una idonea organizzazione interna; dall'altra, l'opportunità politica spinge molte volte verso la resistenza alla valutazione delle proprie scelte, in nome di una astratta presunzione di efficacia.

Al di là delle problematiche connesse con la verifica della attuazione della regolamentazione, occorre porre attenzione ai due strumenti principe, previsti anche nella normativa regionale e diretti a promuovere l'attività di valutazione: le clausole valutative e le missioni valutative.

La **clausola valutativa**, che viene generalmente inserita nei testi di legge di maggior rilievo, conferisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge. Questi sono così chiamati a raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo alcune informazioni sull'efficacia delle politiche realizzate.

La **missione valutativa**, che consiste in un'indagine di breve durata (normalmente non più di due anni e, comunque, idealmente da concludersi entro il termine della legislatura che ne ha visto l'avvio), può essere richiesta dal Comitato che si occupa della valutazione o da una delle Commissioni consiliari o, ancora, da un determinato numero minimo di consiglieri regionali, con il fine di approfondire alcuni profili/aspetti attinenti ad un particolare intervento legislativo.

3.2 Gli indicatori e i criteri di valutazione

Un interrogativo che occorre porsi quando si tratta il tema della valutazione di impatto è **cosa significa valutare**. Valutare significa porre in essere delle misurazioni che devono avvenire sulla base di parametri determinati secondo criteri stabiliti, specifiche tecniche e procedimenti partecipati. La valutazione dell'intervento normativo necessita quindi l'impiego di parametri di natura socio-economica²³ che permettano di rilevarne gli indici di effettività.

Questa attività comporta difficoltà di duplice natura. In primo luogo, la difficoltà risiede nella costruzione dei sistemi di valutazione. Quando si valuta occorre, infatti, tenere conto di più esigenze che devono essere contemporaneamente soddisfatte: esigenze di omogeneità, attendibilità e controllabilità. In secondo luogo, si pone anche un problema di costi. La scelta su come attuare la valutazione sulla regolazione deve tenere conto del rapporto costi-benefici (come avviene nell'esperienza degli Stati Uniti d'America).

Strettamente connesso al tema della valutazione, un ulteriore elemento che merita di essere approfondito concerne l'esistenza di **indicatori standard**. Quello su cui ci si può interrogare - profilo di indubbio interesse per l'argomento in esame - è se esistano degli indicatori standardizzati o se questi debbano essere invece formati e identificati caso per caso.

Analizzando la dottrina e la normativa in materia emerge come a livello nazionale non esistano degli indicatori standardizzati che possano valere generalmente e che possano essere diffusamente utilizzati, sia nell'impact assessment (valutazione ex ante) sia nella

²³ La letteratura è pressochè concorde nel ritenere che questi parametri derivino sostanzialmente dalle teorie di Public Choice e, quindi, dalla analisi economica del diritto. Cfr. in questo senso G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009.

valutazione ex post, anche da parte delle Regioni nello svolgimento della propria attività valutativa. Per lo svolgimento, nello specifico, della VIR l'amministrazione incaricata elabora un insieme di indicatori necessari a monitorare e valutare l'efficacia dell'intervento. Nel corso della valutazione vengono poi individuati, sulla base di questi indicatori, gli eventuali scostamenti tra i risultati osservati e gli obiettivi perseguiti, nonché le relative cause.

Uno spunto per reperire indicatori standardizzati potrebbe essere tratto dalle Linee guida europee e dai toolbox previsti nel *Better Regulation Package*. Si tenga però conto che la Commissione europea, nelle sue Linee guida, non utilizza il termine **indicatori** ma il termine **evaluation criteria (criteri di valutazione)**. Ne deriva quindi una distinzione tra criteri di valutazione, con le relative domande di valutazione, e indicatori che sono indicatori di tipo quantitativo e statistico funzionali alla acquisizione di dati.

3.2.1 *Evaluation criteria per l'analisi ex ante (impact assessment)*

L'Unione europea prevede, attraverso specifici toolbox, una serie di parametri che possono guidare nella conduzione del cd. impact assessment. Questi criteri muteranno a seconda dell'oggetto coinvolto nella valutazione e, in particolare, a seconda del settore di intervento.

Un buon impact assessment in fase di valutazione ex ante dovrebbe svolgersi tenendo conto di tre importanti momenti, sintetizzati nella tabella 5:

- A. l'identificazione dei **cambiamenti diretti**;
- B. la considerazione dei possibili **cambiamenti indiretti**;
- C. la considerazione dell'impatto finale sugli **obiettivi** di politica pubblica rilevanti.

Tabella 5 - Commissione europea: toolbox e parametri per la conduzioni dell'impact assessment²⁴

A. Identificare i cambiamenti diretti	
Perchè?	Come diretta conseguenza di una scelta, qualcuno sarà incentivato a fare qualcosa di diverso rispetto a quanto avrebbe fatto senza l'intervento politico.
Chi?	Coloro che sono direttamente coinvolti dall'intervento. Nel caso di una proposta legislativa, tra tali soggetti sono ricompresi i destinatari di qualsiasi obbligo normativo, le autorità pubbliche responsabili dell'attuazione e applicazione dell'intervento e coloro che sono considerati i beneficiari finali della proposta.
	Per la conduzione della analisi di impatto si suggerisce di guardare alle seguenti categorie di potenziali gruppi di soggetti coinvolti dall'intervento: cittadini, consumatori, lavoratori, imprese, autorità pubbliche (distinguendo tra autorità europee, nazionali e subnazionali), Paesi terzi.
	L'elenco è indicativo e potrà essere modificato a seconda dell'area interessata, della natura dell'intervento e delle implicazioni dirette su soggetti specifici (ad esempio le Regioni, gli studenti, i giovani, gli anziani, gli immigrati, le persone affette da discriminazione, le persone disabili etc).
Cosa?	Per identificare gli impatti diretti, occorre porre una serie di domande: <ul style="list-style-type: none"> - L'opzione in esame comporterebbe nuovi obblighi normativi? - In caso affermativo, quali azioni le parti (imprese, cittadini, enti pubblici etc.) dovrebbero porre in essere per conformarsi a tali obblighi? - Come questi soggetti avrebbero bisogno di cambiare il loro comportamento? - L'opzione esclude alcuni soggetti dal porre in essere le obbligazioni previste? - Che impatto avrebbe questo? - Quali azioni ulteriori bisognerebbe prendere per attuare, monitorare e far rispettare il nuovo intervento legislativo? - Ci sono altre opzioni che producono effetti diretti che possono essere prese in considerazione?
B. Considerare i cambiamenti indiretti	
Perchè?	Un intervento può comportare non solo effetti diretti ma anche effetti indiretti. Questi ultimi possono avere un peso nella catena di azioni per la soluzione di un problema.
Chi?	I cambiamenti indiretti possono riguardare sia i diretti interessati sia gli altri soggetti. L'elenco della fase A può essere usato per la analisi di impatto degli effetti indiretti.

²⁴ Fonte: Commissione europea, *Better Regulation Toolbox*, 2015.

Cosa?	Considerare gli effetti cd. di secondo turno, ovverosia quei cambiamenti che possono essere conseguenza dei cambiamenti di primo turno derivanti dall'intervento legislativo (ad esempio variazione dei prezzi, qualità o disponibilità di beni e servizi etc).
C. Considerare l'impatto finale sugli obiettivi di politica pubblica rilevanti	
Perchè?	Tutte le modifiche individuate finiranno per influenzare lo scenario pre-intervento. L'analisi deve innanzitutto identificare quali tra questi cambiamenti permettono il raggiungimento degli obiettivi specifici e generali dell'iniziativa in questione. In secondo luogo, l'analisi dovrebbe guardare come gli altri obiettivi di interesse pubblico possono essere positivamente presi in considerazione.
Cosa?	L'insieme degli obiettivi di politica pubblica potenzialmente rilevanti è definito dagli impegni esistenti, dalle priorità politiche della Commissione e, in ultima analisi, dai Trattati UE. Essi comprendono gli obiettivi relativi ai settori economico, sociale e ambientale e ai diritti fondamentali. Tutti possono essere considerati obiettivi intermedi per l'obiettivo finale di massimizzare il benessere sociale. In particolare, gli obiettivi rilevanti variano da iniziativa iniziativa e da un'opzione all'altra.
	A tal fine, viene fornita una tabella indicativa. Gli strumenti di impact assessment specifici sono disponibili per la maggior parte dei settori considerati.

Queste considerazioni hanno il pregio di consentire l'identificazione di tutte le conseguenze potenzialmente rilevanti a seconda delle parti interessate e delle aree di pertinenza.

Il passo successivo dovrà poi essere quello di individuare quali di questi impatti siano suscettibili di essere significativi e bisognosi di un'analisi più mirata. Tale tipo di valutazione verrà condotta seguendo un approccio graduale:

1. identificare l'impatto delle opzioni strategiche selezionate;
2. selezionare quegli impatti che potrebbero essere significativi;
3. procedere ad una verifica sia quantitativa che qualitativa di questi impatti.

Particolarmente rilevante è l'ultima di queste tre fasi, ovverosia quella concernente la verifica degli impatti. I principi fondamentali da seguire nella conduzione della analisi sono dettagliati nelle Linee guida che riguardano la valutazione dell'impatto.

Premesso che non esiste un unico metodo che possa qualificarsi come il migliore e che si possa applicare a tutte le possibili iniziative della Commissione europea, vi è, tuttavia, l'obbligo di fare la scelta metodologicamente più sensata, tenendo conto delle specificità del caso, della disponibilità dei dati e dell'obbligo di effettuare un'analisi proporzionata.

Ulteriore strumento sono i tools previsti per la valutazione dell'impatto e per la valutazione costi/benefici.

Sono infine predisposte alcune tabelle che possono essere consultate per ulteriori dettagli su ciascuna categoria di impatto.

La tabella 6 mostra, a titolo esemplificativo le key questions che possono guidare nella valutazione degli impatti sociali, tenuto conto di diverse aree di intervento.

Tabella 6 - Commissione europea: key questions per la valutazione degli impatti sociali

Impatti sociali	Key questions
Mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • In che misura vengono creati o vengono persi posti di lavoro? • I posti di lavoro vengono creati o persi in settori specifici o in riferimento a particolari gruppi sociali? • Ci sono significativi effetti indiretti che possano incidere sui livelli occupazionali? • Ci sono fattori che potrebbero ulteriormente impedire o migliorare la capacità di creare posti di lavoro o di evitare la perdita di posti di lavoro? • In che misura l'opzione influenza l'offerta di lavoro di gruppi specifici attraverso la partecipazione al mercato del lavoro?
Condizioni di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • L'opzione influisce sui salari o su meccanismi di fissazione dei salari e del costo del lavoro? • L'opzione influisce sulla tutela dell'occupazione, in particolare sulla qualità dei contratti di lavoro, sul rischio di lavoro sommerso? • L'opzione influisce sull'organizzazione del lavoro? • L'opzione influisce sulla salute e sicurezza sul lavoro, sulle condizioni di lavoro o sull'esercizio effettivo delle norme del lavoro? • L'opzione influisce sul dialogo sociale? • L'opzione influisce sull'accesso alla consulenza e sullo sviluppo della carriera professionale?
Effetti sul reddito, sulla distribuzione e sulla inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> • L'opzione avrà un impatto sulle disuguaglianze e sulla distribuzione del reddito e della ricchezza nell'Unione nel suo insieme o in regioni specifiche? • L'opzione inciderà sul numero di lavoratori con reddito insufficiente? • L'opzione avrà impatto sul tasso di povertà, sulla deprivazione materiale e sull'accesso alla protezione sociale? • L'opzione influenzerà l'accessibilità di beni e servizi, in particolare per coloro che sono socialmente esclusi?
Salute e sicurezza sociale	<ul style="list-style-type: none"> • La scelta influisce sulla salute e sulla sicurezza degli individui, inclusa l'aspettativa di vita, la mortalità e la morbilità, attraverso l'impatto sull'ambiente socio-economico (ambiente di lavoro, reddito, istruzione, occupazione, nutrizione)? • L'opzione aumenta o diminuisce la probabilità di rischi per la salute a causa di sostanze nocive per l'ambiente? • L'opzione influisce sullo stile di vita come la dieta, l'attività fisica o l'uso di tabacco, alcol o droghe? • Ci sono effetti specifici su particolari gruppi a rischio (determinato da età, sesso, disabilità, gruppo sociale etc)?
Accesso ed effetti su protezione sociale e salute	<ul style="list-style-type: none"> • L'opzione incide sui servizi in termini di qualità e di accessibilità? • L'opzione ha effetto sulla formazione e sulla mobilità dei lavoratori? • La scelta influisce sul livello dei risultati dell'istruzione e della formazione? • La scelta influisce sul finanziamento, sull'organizzazione e sull'accessibilità a servizi sociali, sanitari e di assistenza?

Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • La proposta ha un impatto sulla conservazione del patrimonio culturale? • La proposta ha un impatto sulla diversità culturale? • La proposta ha un impatto sulla partecipazione dei cittadini nelle manifestazioni culturali o sul loro accesso alle risorse culturali?
----------------	---

Fonte: Commissione europea, *Better Regulation Toolbox*, 2015

3.2.2 *Evaluation criteria per la valutazione ex post (ex post evaluation)*

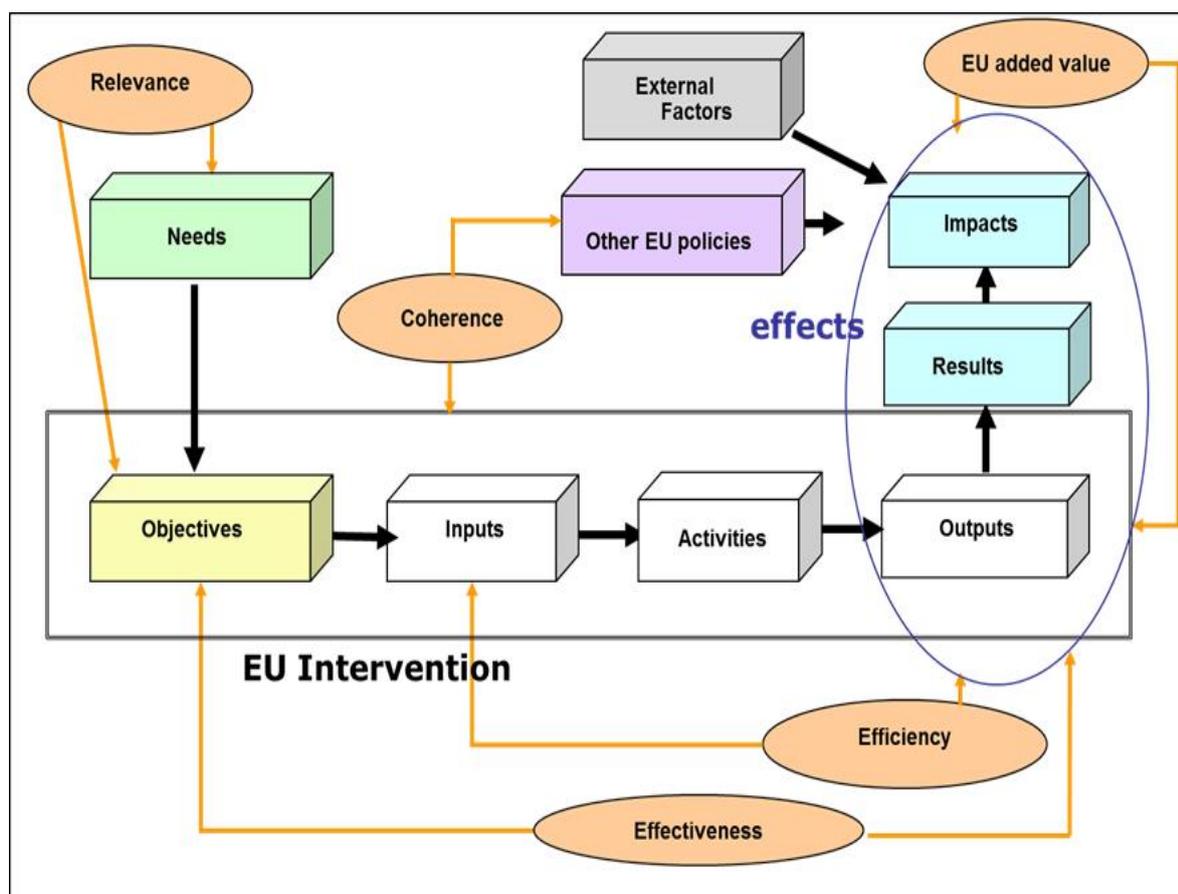
La valutazione ex post viene definita come un evidence-based judgment della misura in cui un intervento:

- è stato effettivo ed efficiente;
- è stato rilevante rispetto ai bisogni e agli obiettivi;
- è stato coerente con gli interventi sia internazionali sia dell'Unione europea;
- ha soddisfatto il valore aggiunto dell'Unione europea.

In base alle Linee guida in materia di better regulation, tutte le **valutazioni** devono essere condotte secondo i **criteri di effettività, efficienza, coerenza e rilevanza**. Le Linee guida prevedono poi un ulteriore criterio, a cui si dedicherà spazio nel paragrafo successivo, ovvero il cd. **EU added value** (il valore aggiunto dell'Unione europea). Tale criterio dipende dalla particolare struttura dei rapporti tra Unione europea e Stati membri ed è finalizzato alla valutazione di quale sia il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea (necessità dell'intervento) rispetto all'intervento indipendente e autonomo del singolo Stato membro.

La figura 2 presenta una sintesi grafica di tali criteri, approfonditi nelle pagine che seguono.

Figura 2 - I criteri nella valutazione di impatto della regolamentazione



Fonte: Linee guida della Commissione europea in materia di better regulation, 2015²⁵

Effettività

Considerazione del successo dell'intervento nel raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

L'oggetto della valutazione dovrà comprendere i progressi compiuti fino a quel momento da quello specifico intervento. Qualora gli obiettivi non vengano raggiunti la valutazione dovrà riguardare il discostamento dal target e i fattori che hanno inciso su tale insuccesso.

Tale analisi dovrà però anche tenere in considerazione che possibili esiti positivi possono comunque ancora essere raggiunti e in quali tempi questo potrà accadere. Ultimo oggetto di analisi saranno gli eventuali effetti inattesi.

²⁵ In http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_42_en.htm

Esempi di domande sulla effettività

- 1) fino a che punto gli obiettivi sono stati raggiunti?
- 2) quali sono stati gli effetti sia qualitativi che quantitativi dell'intervento?
- 3) in che misura gli effetti osservati corrispondono agli obiettivi?
- 4) fino a che punto questi effetti possono essere collegati all'intervento?
- 5) quali fattori hanno influenzato i risultati osservati?
- 6) fino a che punto diversi fattori hanno influenzato gli obiettivi osservati?

Efficienza

Rapporto tra le risorse che sono state utilizzate per un intervento e le variazioni, sia positive che negative, da questo generate.

Una tipica analisi in termini di efficienza comprenderà l'analisi degli oneri amministrativi e normativi e terrà conto di diverse voci, tra le quali:

- personale;
- acquisti effettuati;
- tempo e risorse economiche spese;
- costi fissi;
- costi di gestione.

Esempi di domande sulla efficienza

- 1) fino a che punto sono i costi giustificati, date le modifiche e/o effetti che sono stati raggiunti?
- 2) fino a che punto sono i costi proporzionati ai benefici ottenuti? Quali fattori hanno influenzato eventuali discrepanze?
- 3) quali fattori hanno influenzato l'efficienza con cui i risultati osservati sono stati raggiunti?
- 4) i costi sostenuti dai diversi stakeholder, rispetto ai benefici ottenuti, sono stati proporzionati e sostenibili?
- 5) l'intervento è stato redditizio? Se sì, in che misura?

Rilevanza

Rapporto tra i bisogni e le problematiche emerse dal tessuto sociale e gli obiettivi dell'intervento.

Nel corso della valutazione di impatto ex ante, potrebbero essere stati commessi alcuni errori rispetto ai presupposti e alle relazioni causa-effetto; oppure può accadere che questi presupposti abbiano subito delle modifiche per cui le problematiche poste alla base dell'intervento sono mutate.

Esempi di domande sulla rilevanza

- 1) fino a che punto è l'intervento ancora attuale?
- 2) in che misura gli obiettivi (originali) hanno dimostrato di essere adeguati per l'intervento in questione?
- 3) quanto gli obiettivi originali corrispondono ancora ai bisogni?
- 4) l'intervento è in grado di adattarsi ai progressi tecnologici o scientifici?
- 5) quanto è rilevante l'intervento per i cittadini?

Coerenza

Capacità di diversi interventi di coordinarsi e produrre risultati.

- La coerenza può essere di due tipi: *coerenza interna*: come le varie componenti di un intervento lavorano insieme per il raggiungimento dell'obiettivo (ad esempio diversi articoli o disposizioni di una norma oppure diverse azioni di una politica).
- *coerenza esterna*: diverse leggi che intervengono a disciplinare quello specifico settore o settori complementari. Questa coerenza può essere scandagliata non solo per interventi appartenenti allo stesso livello ma anche a diversi livelli di governo.

Esempi di domande sulla coerenza

- 1) fino a che punto l'intervento è coerente con altri interventi che hanno un obiettivo simile?
- 2) fino a che punto l'intervento ha una sua coerenza interna?
- 3) fino a che punto l'intervento è coerente con le politiche europee? E con le obbligazioni internazionali?

La domanda 3, se utilizzata a livello regionale, potrebbe portare ad una valutazione sulla coerenza dell'intervento con il quadro normativo nazionale e finanche europeo.

Vi sono poi anche altri criteri di valutazione che possono risultare appropriati a seconda del tipo di intervento oggetto di valutazione e a seconda delle tempistiche di tale valutazione.

I criteri aggiuntivi maggiormente utilizzati dalla Commissione europea sono:

- **Utilità**: fino a che punto i cambiamenti/gli effetti di un intervento soddisfano o non soddisfano gli stakeholder e quanto si differenzia il grado di apprezzamento dell'intervento tra i diversi gruppi di stakeholder?
- **Complementarietà**: fino a che punto le politiche e gli atti normativi europei supportano e implementano altre politiche (come quelle poste in essere dagli Stati Membri)?
- **Coordinamento**: fino a che punto gli interventi sono strutturati per massimizzare i loro effetti congiunti e armonizzanti?
- **Equità**: come sono equamente distribuiti i diversi effetti tra i differenti stakeholder? Tra le diverse regioni? Tra i diversi gruppi sociali?
- **Sostenibilità**: Quante probabilità vi sono che gli effetti durino anche dopo la fine dell'intervento?
- **Accettabilità**: fino a che punto possiamo osservare cambiamenti nella percezione dell'intervento da parte degli stakeholder?

3.3 Qualità della regolamentazione e livelli di competenza

In un sistema di governance multilivello la definizione della qualità della legislazione quale legittimità di “esercizio” della regolazione e, al contempo, “dignità” della decisione politica²⁶, assume un peso tutto particolare.

In questa prospettiva, un criterio che permetterebbe di implementare il livello della qualità della legislazione sarebbe quello attraverso il quale verificare se il livello di governo che sta intervenendo o che è intervenuto sarà o è stato il più idoneo.

Ciò posto, quello che occorre domandarsi è se un simile criterio sia previsto e utilizzato nelle valutazioni (sia ex ante sia ex post) condotte da parte dell’organo competente.

Tale indagine può essere compiuta a diversi livelli:

- Livello internazionale: raccomandazione OCSE 1995 (check list);
- Livello europeo: criterio dell’EU added value;
- Livello nazionale e regionale:
 - ATN
 - Valutazione ex ante ed ex post – legame con il territorio

3.3.1 Livello internazionale

La **Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità delle norme emanate dai governi** del 1995 rappresenta, come già accennato, il primo standard internazionale sulla qualità delle regolamentazioni e si fonda sulle migliori pratiche poste in essere nei Paesi OCSE.

Con questa Raccomandazione l’OCSE indicava, tramite una checklist, una serie di domande che avrebbero potuto fungere da ausilio o da guida per implementare la qualità della legislazione (box 4).

Di particolare interesse è la domanda n. 5, dalla quale emerge la preoccupazione, che dovrebbe interessare il soggetto deputato all’intervento, di quale sia il livello di governo competente alla emanazione di quell’atto.

²⁶ Come afferma Morrone (si veda citazione riportata nell’introduzione del policy paper).

Box 4 - Check list per la valutazione della regolamentazione

1. Il problema è stato definito correttamente?

Il problema da risolvere deve essere definito in modo preciso, con una chiara indicazione della sua natura e dell'ordine di grandezza, spiegando il motivo per cui è sorto tale problema (identificando quali sono gli incentivi delle parti interessate).

2. L'azione del Governo è giustificata?

L'intervento deve basarsi su una chiara dimostrazione del fatto che la sua iniziativa è giustificata, data la natura del problema, sull'indicazione dei possibili costi e benefici dell'intervento (sulla base di una valutazione realistica dell'efficacia dell'azione governativa), e l'indicazione di meccanismi alternativi per affrontare il problema.

3. La regolamentazione costituisce la migliore forma possibile di azione governativa?

All'inizio del processo di regolamentazione, i funzionari che ne sono incaricati devono confrontare, sulla base di informazioni pertinenti, una serie di strumenti di politica basati sia sulla regolamentazione sia sulla liberalizzazione, prendendo in considerazione aspetti rilevanti come costi, benefici, effetti distributivi e requisiti amministrativi.

4. Esiste una base legale per la regolamentazione?

I processi di regolamentazione devono essere strutturati in modo tale che tutte le decisioni relative rispettino rigorosamente la "norma di legge"; vi deve essere cioè un'esplicita responsabilità che assicuri che tutte le regolamentazioni siano compatibili con le norme di livello più elevato e rispettino le obbligazioni derivanti dai trattati, oltre a soddisfare i principi legali rilevanti come la certezza, la proporzionalità e i requisiti procedurali applicabili.

5. Qual è il livello (o i livelli) di governo competente per questo tipo di interventi?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono scegliere quale debba essere il livello di governo competente per l'intervento, oppure, nel caso siano coinvolti diversi livelli, devono progettare efficaci sistemi di coordinamento fra i diversi livelli.

6. I vantaggi della regolamentazione giustificano i costi?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare costi e benefici previsti globalmente per ogni proposta di regolamentazione e per le possibili alternative, e devono mettere le stime a disposizione dei decisori in una forma accessibile. I costi dell'intervento del governo devono essere giustificati dai benefici prima di assumere le iniziative previste.

7. Vi è trasparenza su quelli che saranno gli effetti distributivi sull'insieme della società?

Nella misura in cui l'intervento del governo influisce sui valori distributivi e di equità, i funzionari addetti alla regolamentazione devono rendere trasparente la distribuzione fra i vari gruppi sociali dei costi e dei benefici indotti dalla regolamentazione stessa.

8. La regolamentazione è chiara, coerente, comprensibile e accessibile agli utenti?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare se le norme saranno comprese dai probabili utenti, e a tal fine devono adottare le misure necessarie per assicurare che il testo e la struttura delle norme siano quanto più chiari possibile.

9. Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare il loro punto di vista?

L'elaborazione delle norme deve avvenire in modo aperto e trasparente, con procedure appropriate per consentire un input efficace e tempestivo delle parti sociali interessate, come le imprese e i sindacati coinvolti, gli altri gruppi di interesse, o altri livelli di governo.

10. Come verrà ottenuto il rispetto delle norme?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare gli incentivi e le istituzioni attraverso cui le norme verranno applicate, progettando strategie di applicazione che consentano di farne il miglior uso.

Fonte: Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità delle norme emanate dai governi, 1995

3.3.2 Livello europeo

Nella conduzione dell'impact assessment, la nuova agenda della Commissione europea sulla better regulation richiede, come abbiamo visto, che, tra gli altri criteri di valutazione, venga utilizzato anche il cd. **EU added value**, ovverosia la valutazione della necessità che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, una specifica materia venga disciplinata, in quella particolare circostanza, attraverso un intervento europeo.

Il livello di governo europeo deve pertanto provare che il suo intervento abbia la capacità di portare un valore aggiunto a quello specifico ambito o settore, più di quanto invece potrebbe fare un altro livello di governo (nel caso specifico, il livello nazionale).

La valutazione è definita come un *evidence-based judgement* di quanto l'intervento dell'Unione europea:

- sia effettivo ed efficiente (*been effective and efficient*);
- sia rilevante, alla luce dei bisogni e dei suoi obiettivi;
- sia coerente sia internamente che in rapporto agli altri interventi dell'Unione europea;
- abbia apportato un valore aggiunto (*achieved EU added-value*).

Il valore aggiunto europeo permette di comprendere quali siano i cambiamenti e gli effetti derivati dall'intervento dell'Unione europea, piuttosto che da altri fattori esterni. In virtù del principio di sussidiarietà (art. 5 Trattato sull'Unione europea), l'Unione europea dovrebbe infatti intervenire solo qualora gli obiettivi possano essere più adeguatamente realizzati tramite una azione dell'Unione stessa, piuttosto che dall'azione degli Stati membri.

Laddove l'Unione europea ha una competenza esclusiva, la valutazione può il più delle volte risolversi in una indicazione dei motivi per cui i Trattati hanno riconosciuto per quella materia la competenza esclusiva. Altrimenti, la valutazione potrebbe essere ricompresa nell'analisi dei criteri di efficienza e di efficacia. In un documento della Commissione europea²⁷ del 29 giugno 2011, si raccomanda che la valutazione venga effettuata secondo tre criteri:

1. **Efficacia:** comprendere se l'azione comunitaria è l'unico modo per ottenere risultati ancora non raggiunti e per evitare la frammentazione.
2. **Efficienza:** comprendere se l'Unione europea offre un miglior rapporto qualità-prezzo.
3. **Sinergia:** comprendere se è necessaria un'azione dell'Unione per integrare, stimolare, per rendere più incisive le azioni, per ridurre le disparità, per innalzare gli standard e creare sinergie.

Dal momento che la valutazione del valore aggiunto dell'Unione europea è spesso limitata al dato qualitativo, viste le difficoltà per identificare un dato contro-fattuale, è importante che le valutazioni indichino chiaramente le sfide che si sono incontrate e la precisione dei risultati, in particolare considerando che questi variano notevolmente da caso a caso.

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, SEC (2011) 867 definitivo, 29 giugno 2011.

Esempi di domande sul valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea

- 1) qual è il valore aggiunto che deriva dall'intervento dell'Unione europea, tenendo conto di come avrebbero potuto invece intervenire gli Stati membri a livello nazionale e/o regionale?
- 2) fino a che punto quella materia continua a richiedere un intervento da parte dell'Unione europea?
- 3) quali sarebbero le conseguenze qualora l'Unione europea arrestasse il suo intervento?

3.3.3 Livello nazionale e regionale

A livello nazionale e regionale, non si riscontra l'esistenza di indicatori e criteri direttamente rivolti alla analisi della adeguatezza del livello regolatorio. Tracce di questa preoccupazione si possono rinvenire, seppur labilmente, in sede di analisi tecnico normativa e di analisi/valutazione di impatto.

Analisi tecnico normativa

L'analisi tecnico normativa (ATN) è volta a:

- verificare l'incidenza dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente;
- illustrare la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo proposto;
- illustrare le tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti.

Una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 ha disegnato un più ampio ruolo dell'ATN, facendo di questo strumento uno degli strumenti chiave per l'implementazione della better regulation. Questa volontà di rafforzamento del ruolo dell'ATN si ricava dall'ampliamento delle funzioni di tale strumento. A quelle sopraelencate si aggiungono infatti le seguenti funzioni:

- la verifica della coerenza con il programma di governo;
- l'analisi di compatibilità con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai sensi dell'art. 118, co. 1 Cost.;
- il maggior rilievo attribuito al contesto normativo comunitario e internazionale, con riguardo alla verifica dell'esistenza di eventuali procedure d'infrazione da parte della Commissione europea e all'analisi di compatibilità dell'intervento con obblighi internazionali, avendo riguardo anche alle linee prevalenti della giurisprudenza rilevante esistente.

ATN - Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 (punto 2)

L'Analisi tecnico normativa: "verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione".

L'ATN prevede quindi un riferimento al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e al rispetto del riparto di competenze costituzionalmente previsto. Questo rispetto sembra però essere puramente formale, non essendo richiesta una approfondita valutazione – al di là della conformità alla distribuzione degli ambiti competenziali – di quale sia in concreto il livello di governo maggiormente idoneo a disciplinare la materia oggetto di interesse.

Valutazione ex ante ed ex post: la definizione del bisogno

In una prospettiva non formale ma sostanziale, di verifica di quello che è l'impatto della normativa sul contesto socio-economico, questa valutazione potrebbe rientrare laddove si vada a verificare l'impatto che l'intervento potrà avere e ha avuto sul territorio.

La definizione del livello maggiormente idoneo assume un peso tutto particolare nelle fasi di valutazione ex ante. È in questo contesto, infatti, che si definisce il perimetro del bisogno a cui l'intervento legislativo o la policy cercano di fornire risposta.

Solo una volta definito il bisogno, avendo contezza della realtà del problema sul quale ci si appresta ad intervenire, sarà possibile definire le misure e le iniziative necessarie. Questo porta, in una concatenazione logica, a definire il soggetto che meglio sarà in grado di fornire ed implementare gli strumenti funzionali alla soddisfazione del bisogno.

In una prospettiva di life-cycle approach, però, utile strumento per la identificazione del miglior livello competenziale è anche la valutazione ex post. La analisi di impatto sul contesto socio-economico dell'intervento, a seguito della sua entrata in vigore, potrebbe infatti consentire di registrare non solo le tendenze positive o negative dell'attuazione della regolamentazione ma anche le cause di tali tendenze.

In questo modo il valutatore consente al soggetto che ha prodotto l'intervento di comprendere se la eventuale tendenza negativa sia dipesa da difetti nella delineazione delle misure previste nell'atto regolatorio o se, invece, la criticità trovi le sue ragioni in una inadeguatezza strutturale del soggetto regolatore stesso.

3.4. Un esempio di valutazione ex post nell'Unione europea: la legislazione europea in materia di sicurezza e di gestione delle infrastrutture stradali

Per capire come effettivamente gli evaluation criteria proposti dalla Commissione europea vengono utilizzati nella valutazione delle politiche e della legislazione dell'Unione europea, al fine di esaminare:

- a) il tema dell'impatto sul contesto socio-economico non solo in termini di costi ma anche di benefici effettivi;
- b) il tema dell'individuazione del miglior livello di competenza, pare utile analizzare e portare ad esempio un caso di valutazione ex post.

A titolo esemplificativo, si prenderà qui a riferimento la valutazione ex post della legislazione europea in materia di sicurezza e di gestione delle infrastrutture stradali effettuata dalla

Direzione generale Mobilità e trasporti della Commissione europea nel dicembre 2014 (Direttiva 2008/96/EC)²⁸.

La valutazione ex post è stata richiesta dalla Commissione europea per ottenere una valutazione dello stato di attuazione e dell'impatto prodotto dalla Direttiva 2008/96/CE, cinque anni dopo la sua adozione e tre anni dopo la sua attuazione.

Attraverso l'analisi della valutazione ex post si è cercato di mettere in luce:

- gli obiettivi della valutazione ex post;
- la metodologia impiegata;
- i criteri di valutazione e le relative key questions utilizzate;
- i risultati emersi dalla valutazione sulla base dei criteri menzionati.

Obiettivi della valutazione ex post

- valutare l'estensione o grado in cui la direttiva è stata messa in pratica in tutti i paesi dell'Unione europea nei cinque anni dopo la sua adozione;
- individuare dei principali impatti generati dalla sua attuazione;
- verificare la risposta alle esigenze iniziali e alle problematiche dei suoi destinatari;
- comprendere quali dei cambiamenti positivi registrati possono essere attribuiti alla direttiva;
- comprendere se la direttiva può continuare ad avere effetto e rispondere agli obiettivi posti;
- comprendere se l'azione indipendente del singolo Stato membro avrebbe potuto conseguire risultati migliori di quelli raggiunti a seguito dell'intervento dell'Unione europea.

Metodologia

- utilizzo dei criteri di valutazione di: pertinenza, efficacia, attuazione, sostenibilità, coerenza, utilità, efficienza e valore aggiunto della normativa europea;
- utilizzo di un set di specifiche domande di valutazione;
- revisione di documenti e pubblicazioni, raccolta e analisi dei dati, analisi delle risposte fornite dagli Stati membri e dalle parti interessate.

Criteri e domande di valutazione

La valutazione ex post si è concentrata, nello specifico, su alcune priorità che sono sintetizzate nella tabella 7, dalla quale emergono i criteri di valutazione utilizzati e le relative domande di valutazione per ognuno dei criteri.

Occorre però sottolineare criticamente come nel corso della valutazione non siano presenti numerosi rimandi all'impact assessment condotto ex ante. Solo sporadicamente, nella fase in cui vengono sviluppati i diversi criteri in relazione alla direttiva, si trova qualche accenno a profili presi in considerazione nella valutazione ex ante.

Nonostante quindi la valutazione ex post appaia sufficientemente matura e articolata, mancano ancora elementi che sostengano la sua collocazione in un effettivo life-cycle approach. Quello che emerge è che il life-cycle approach sia ancora un tentativo non pienamente compiuto nel quale le diverse fasi di valutazione della medesima regolamentazione rappresentano momenti slegati e non tra loro coordinati.

²⁸ Commissione europea - Direzione generale Mobilità e trasporti, *Study on the effectiveness and on the improvement of the EU legislative framework on road infrastructure safety management (Directive 2008/96/EC). Ex-Post Evaluation*, dicembre 2014.

Tabella 7 - Criteri e domande di valutazione utilizzate nella valutazione ex post della Direttiva 2008/96/EC

Criteri di valutazione	Domande di valutazione
<i>Implementazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fino a che punto gli Stati membri integrano nella pianificazione, nella progettazione e nella costruzione le valutazioni di impatto sulla sicurezza stradale (RSIAs) e l’Audit per la sicurezza stradale (RSA)? - C’è qualche differenza nell’attuazione della direttiva tra gli Stati membri dell’Unione europea migliori e peggiori nell’esecuzione? - In che misura e come gli Stati membri eseguono le disposizioni della direttiva per quanto riguarda le strade in funzione (classificazione della sicurezza e ispezioni)? - Come la presenza di punti ad alto grado di pericolosità è stata effettivamente comunicata agli utenti della strada? - Come le informazioni tratte dai rapporti sugli incidenti e le metodologie per il calcolo del costo medio sociale influenzano il ranking stradale e le ispezioni? - Come sono state attuate le ispezioni? - Le suddette procedure hanno influenzato le fasi di progettazione? - Le procedure sono state applicate al di là della rete stradale transeuropea? - Quali sono stati i fattori che hanno ostacolato l’attuazione della direttiva? - Gli Stati membri hanno un budget specifico assegnato per l’attuazione delle procedure previste dalla direttiva? - Quale autorità era responsabile prima dell’entrata in vigore della direttiva e lo è ora?
<i>Rilevanza</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fino a che punto l’obbligazione per gli Stati membri di definire le procedure per la sicurezza delle infrastrutture stradali è necessaria nell’affrontare le problematiche della sicurezza stradale, tenendo conto che la direttiva non contiene indicazioni specifiche sulle procedure?
<i>Effettività</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fino a che punto la direttiva ha modificato le pratiche e le procedure negli Stati membri in materia di sicurezza stradale? Questo cambiamento è stato un miglioramento? - Fino a che punto le previsioni sul ranking della sicurezza stradale, la gestione e le ispezioni hanno migliorato il mantenimento della sicurezza sulle strade e così contribuito al rafforzamento della sicurezza stradale? - Fino a che punto le previsioni legate alla gestione dei dati hanno contribuito a migliorare il ranking e la gestione della sicurezza? - Fino a che punto queste previsioni sono sufficienti, nel senso che contribuiscono alla considerazione unitaria dei costi sociali, per assicurare un alto livello di sicurezza? - Fino a che punto la direttiva ha migliorato la sicurezza sulle nuove strade e ha inciso sulla progettazione e sulla costruzione di esse? - In che misura la direttiva ha modificato la scelta delle attrezzature di sicurezza e dei componenti (marciapiedi, segnali stradali, luci, barriere etc.) da parte dei gestori della strada?

	<ul style="list-style-type: none"> - In che misura lo scambio di buone pratiche ha contribuito alla realizzazione degli effetti? In che misura la direttiva ha favorito lo scambio di buone pratiche? - Fino a che punto la formazione e la certificazione dei revisori ha favorito l'effettività dei controlli da effettuare? - Le disposizioni in materia di formazione hanno influenzato la mobilità dei revisori nei vari Stati membri?
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> - Fino a che punto le procedure di sicurezza adottate dagli Stati membri in accordo con le disposizioni della direttiva possono rimanere nel caso in cui dovesse avere fine l'intervento a livello europeo?
Coerenza	<ul style="list-style-type: none"> - Il quadro attuale della direttiva è adeguato nel lungo periodo per garantire la diffusione delle sue tecnologie, in particolare per la comunicazione tra il veicolo e l'infrastruttura?
Utilità	<ul style="list-style-type: none"> - Alla luce dell'obiettivo di dimezzare i decessi per incidenti stradali stabiliti nella Politica per la sicurezza stradale, e in vista di un futuro obiettivo analogo rispetto ai feriti gravi da incidente stradale, può l'attuale direttiva essere considerata uno strumento adeguato?
Efficienza	<ul style="list-style-type: none"> - In che misura la direttiva ha generato benefici e costi per gli utenti della strada, per i manager delle infrastrutture stradali e per le autorità pubbliche? - Qual è l'onere amministrativo generato dalla direttiva distinguendo tra costi per le amministrazioni nazionali e costi per le autorità stradali? - C'è spazio per una ulteriore riduzione di tali costi? - L'attuazione della direttiva può portare a un risparmio più efficiente e conveniente nella pianificazione e nella gestione della rete in funzione? - La classificazione della sicurezza della rete e la gestione dei punti ad alto grado di pericolosità ha portato un vantaggio in termini di costo?
Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea	<ul style="list-style-type: none"> - Qual è il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea che prevede l'obbligo di utilizzare le stesse pratiche e procedure nella gestione delle infrastrutture rispetto alla sicurezza stradale? - C'è uno scambio di buone pratiche ampiamente riconosciuto e come questo contribuisce al valore aggiunto dell'Unione europea? - Sarebbe stato possibile ottenere gli stessi risultati in termini di sicurezza senza alcun intervento a livello europeo?

Fonte: Commissione europea, *Study on the effectiveness and on the improvement of the EU legislative framework on road infrastructure safety management*, 2014

Per fornire risposta a queste domande di valutazione, la Commissione europea ha compiuto una ricerca sul campo avvalendosi di diversi strumenti di ricerca:

- una continua "ricerca a tavolino", ovvero l'analisi di informazioni già raccolte che non implicano una ricerca sul campo;
- un sondaggio on-line con gli Stati membri e gli stakeholders;
- un processo di consultazione delle parti interessate che includeva un workshop e una intervista programmata per ulteriori analisi con gli Stati membri, le parti interessate e gli esperti, alla luce dei commenti e delle risposte scaturite dal sondaggio on-line.

Risultati emersi

Implementazione: tutti gli Stati membri (ad eccezione della Croazia) hanno recepito la Direttiva 2008/96/CE e, in modo significativo, molti di loro non hanno incontrato le difficoltà

nell'applicazione della stessa. La valutazione suggerisce che gli Stati membri con livelli di prestazioni di sicurezza stradale pre-direttiva più scarsi sono quelli in cui l'applicazione della direttiva è stata più significativa.

Altrettanto importante è il dato che sottolinea come le procedure individuate dalla direttiva vengano applicate anche alle strade escluse dal campo di applicazione della direttiva stessa. Tuttavia, le procedure non hanno avuto un impatto significativo nella fase di pianificazione in quei Paesi europei in cui erano già in atto, mentre negli Stati membri in cui non erano stabilite l'impatto complessivo è stato scarso.

Infine, gli Stati membri non hanno stanziato fondi per effettuare le procedure per cui i costi sono stati generalmente incorporati nei costi complessivi della progettazione stradale.

Rilevanza: gli obiettivi specifici della direttiva restano fit-for-purpose (appropriati/adatti) quando si considera l'obiettivo generale dell'Unione europea di miglioramento della sicurezza stradale. La direttiva ha portato ad un migliore e più coerente quadro normativo rispetto al previgente sistema basato solo sulla legislazione nazionale.

La rilevanza, tuttavia, potrebbe essere ulteriormente migliorata tramite una maggior prescrittività, che inciderebbe positivamente anche sull'efficacia della direttiva.

La direttiva non si concentra su elementi di dettaglio della applicazione delle procedure, il che non aiuta nell'uniformazione della pratica a livello di Stati membri.

Effettività: questo elemento di valutazione può essere osservato alla luce dell'incoraggiamento che ha fornito la direttiva nell'utilizzare un approccio sistematico rispetto alla gestione operativa delle infrastrutture e alla sicurezza stradale. La direttiva ha incrementato l'uso di procedure efficienti e dato il via ad un processo che può produrre risultati prospetticamente positivi. D'altra parte, non è stata rilevata nessuna modifica nella selezione delle attrezzature di sicurezza e dei relativi componenti. Allo stesso modo, non si sono registrati specifici miglioramenti nelle pratiche nazionali grazie allo scambio tra Stati membri di buone pratiche.

La direttiva non ha infine favorito la mobilità tra Stati membri dei professionisti della sicurezza stradale.

Sostenibilità: i cambiamenti favoriti dalla direttiva dovrebbero durare nel lungo periodo. Tuttavia, rimangono ancora profonde differenze nella sua applicazione.

Coerenza: si rileva una scarsa influenza tra le discipline in materia di sicurezza stradale.

Utilità: alla luce degli obiettivi di sicurezza stradale dell'Unione europea, la direttiva può essere considerata un adeguato strumento. Si è osservata, infatti, una correlazione tra le nuove procedure per la sicurezza stradale e una diminuzione dei tassi di mortalità.

Efficienza: l'applicazione della direttiva è ancora troppo recente per comprendere se essa ha portato ad una progettazione più efficiente e ad un risparmio dei costi di gestione della rete. Inoltre, gli Stati membri non hanno raccolto evidenze sui costi e benefici dell'applicazione delle procedure. I costi associati con il follow-up di valutazione della sicurezza sono stati segnalati come la categoria di costo più significativa, mentre nessuna prova ha mostrato un effetto diretto sul costo a carico degli utenti.

Rispetto ai vantaggi, in termini generali, la riduzione del numero di vittime della strada e di gravi lesioni possono essere considerati il principale vantaggio dell'applicazione della direttiva, anche se una precisa quantificazione non è ancora possibile. Infine, i costi amministrativi rappresentano quasi un quinto del costo globale e sono in gran parte a carico delle autorità nazionali che mantengono il ruolo di responsabilità primaria della gestione.

Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea: la direttiva ha avuto il chiaro vantaggio di chiedere agli Stati membri di adottare le procedure già previste nei loro ordinamenti nazionali e di rispettare le procedure dell'Unione europea senza una specifica scadenza. Anche se il contenuto e le pratiche potrebbero essere diverse a livello nazionale, la direttiva mira alla applicazione di un quadro comune e un approccio comune. Questo risultato non avrebbe potuto essere raggiunto attraverso l'intervento indipendente degli Stati membri, che avrebbe mantenuto una disparità di legislazione.

CAPITOLO 4

BENCHMARKING: ALCUNE BEST PRACTICE STRANIERE

Il presente capitolo è volto alla analisi di alcune esperienze straniere, dalle quali è possibile trarre alcuni spunti per l'implementazione della valutazione ex ante ed ex post dell'impatto della regolamentazione.

Le esperienze esaminate sono:

- 1) il **Regno Unito**: l'osservazione dell'implementazione dei principi di better regulation nell'ordinamento del Regno Unito permette di comprendere cosa significhi un sistema di valutazione improntato su un life-cycle approach; un sistema, quindi, nel quale la valutazione assume un peso fondamentale nel corso di tutta la vita di una regolamentazione, a partire dalla sua ideazione, nel drafting, fino alla verifica degli impatti derivanti dalla sua attuazione;
- 2) gli **Stati federati americani**: negli Stati Uniti e nei diversi Stati federati si registra un elevato livello di maturazione rispetto alla valutazione ex post della legislazione. Di particolare interesse sono due strumenti impiegati: da una parte, le strutture di valutazione della legislazione e delle politiche (con le relative problematiche in punto di funzionamento e di composizione), dall'altra, le clausole valutative.
- 3) la **Svizzera**: l'oggetto su cui si è posta attenzione rispetto all'ordinamento svizzero è stata l'individuazione di adeguati indicatori, funzionali alla analisi per la valutazione di impatto delle politiche in materia di sviluppo sostenibile.
- 4) alcune **Regioni della CALRE**: grazie alle risposte pervenute a seguito della somministrazione di un questionario alle Regioni che compongono la CALRE, si è cercato di comprendere lo stato dell'arte rispetto alla valutazione di impatto della legislazione nelle Regioni europee e di evidenziare alcune best practices utili per l'implementazione del ruolo del Consiglio regionale lombardo nella conduzione di questa attività.

4.1 Il Regno Unito: un sistema di valutazione improntato sul life-cycle approach

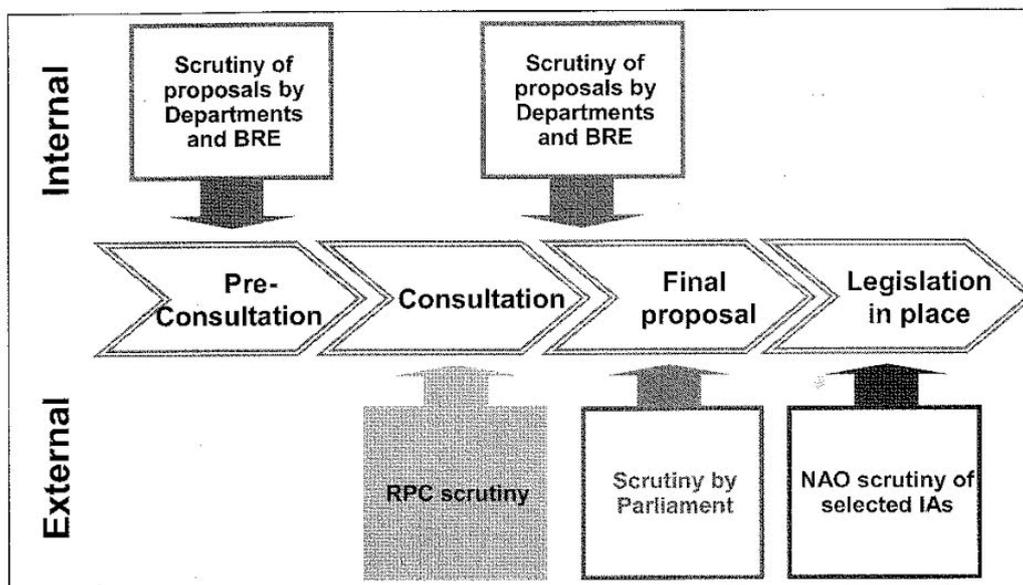
Nel suo Rapporto del 2010 "Better Regulation in Europe: United Kingdom"²⁹, l'OCSE ha parlato del Regno Unito come di uno dei Paesi più maturi nell'implementazione dei principi di better regulation, in particolare nei settori della analisi d'impatto ex ante e nella valutazione di impatto ex post.

Le valutazioni sono infatti considerate un momento fondamentale nell'iter di produzione legislativa, un iter complessivamente inteso, dal quale si evince l'adozione nel sistema del Regno Unito di un effettivo life-cycle approach.

²⁹ OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, 2010.

La figura 3 illustra il ciclo della analisi di impatto e gli attori coinvolti nei diversi step.

Figura 3 - Il ciclo della analisi di impatto nel Regno Unito



Fonte: Regulatory Policy Committee, *Reviewing Regulations Report*, 2010

Analisi ex ante

Per quanto concerne la analisi ex ante, pur in assenza di un'esplicita previsione normativa, tale analisi viene condotta per tutti gli interventi governativi di natura regolatoria (legislazione sia primaria che secondaria) che possono esplicitare i propri effetti su alcuni specifici settori:

- settore privato e imprese;
- organizzazioni della società civile;
- servizi pubblici.

L'analisi ex ante deve tenere conto non solo degli oneri amministrativi ma anche dell'impatto economico, sociale e ambientale dell'intervento legislativo. Questa analisi assume un ruolo talmente centrale che tutte le analisi di impatto condotte vengono pubblicate sul sito del Governo.

Nella *Guide to Making Legislation*, aggiornata al 2014, e nell'*Impact assessments guidance for government departments*, si delineano le fasi in cui deve essere articolata la valutazione ex ante:

1. development stage: fase di sviluppo;
2. options stage: fase di esame delle opzioni;
3. consultation stage: fase delle consultazioni;
4. final proposal stage: fase di elaborazione della proposta finale e relativa pubblicazione;
5. enactment stage: fase della approvazione;
6. review stage: fase del riesame.

La predisposizione della analisi viene curata da una Unità per l'analisi della regolamentazione (Regulatory Impact Unit - RIU), istituita presso il Ministero proponente, la quale viene coadiuvata dalla *Better Regulation Unit* (Unità per la qualità della regolazione - BRU).

Per la conduzione della analisi di impatto vengono utilizzati due specifici strumenti:

- il modello per l'impact assessment (si veda Allegato 1);
- un programma che permette di calcolare l'impact assessment di ciascuna opzione strategica e della proposta nel suo insieme.

A questa prima fase segue una valutazione della analisi di impatto da parte del *Better Regulation Executive* (BRE), ovvero un organo del *Department of Business, Innovation and Skills*. Prima di avviare la consultazione formale, l'analisi di impatto deve ottenere però anche l'approvazione del *Regulatory Policy Committee* (RPC), un organismo indipendente dal 2012, composto da esperti che hanno il compito di formulare una valutazione indipendente volta a garantire che l'intervento normativo sia attuato sulla base di un giudizio fondato su evidenze derivate dal processo decisionale.

Una volta ottenuto il giudizio del *Regulatory Policy Committee*, l'analisi di impatto viene pubblicata per la consultazione formale che dura generalmente dalle 12 alle 14 settimane. Gli esiti della consultazione vengono quindi integrati nella versione finale della proposta di analisi di impatto la quale viene a sua volta pubblicata qualora il Governo decida di adottare una delle opzioni espresse nella analisi o qualora la proposta venga presentata in Parlamento.

Nel corso della discussione parlamentare l'analisi di impatto può essere inoltre oggetto di ulteriori modifiche.

Valutazione ex post

A seguito della entrata in vigore dell'atto normativo, l'analisi di impatto dovrà essere considerata come strumento per valutare l'efficacia della legislazione approvata, al fine di suggerire eventuali modifiche.

Dopo tre/cinque anni dalla entrata in vigore della regolamentazione, ogni Ministero è tenuto a effettuare una valutazione ex post che dovrà essere presentata, sotto forma di Memorandum, al Parlamento. Quest'ultimo sarà ugualmente tenuto a svolgere una valutazione ex post, alla quale collaborerà anche il *National Audit Office* (NAO), incaricato di verificare la corrispondenza tra le spese sostenute dall'esecutivo e le deliberazioni assunte in sede parlamentare.

Il *National Audit Office*, con la sua attività, non solo contribuisce alla verifica dell'intervento dal punto di vista finanziario ma fornisce altresì raccomandazioni su come migliorare e rendere maggiormente effettivo l'intervento stesso.

4.2. Gli Stati federati americani: autorità per la valutazione e clausole valutative

Negli Stati Uniti d'America, così come nel Regno Unito, si riscontra un sostanzioso utilizzo della valutazione ex post, considerata come una delle modalità di impact assessment.

Gli Stati Uniti già dagli anni '70 hanno istituito, nell'ambito degli *State Legislatures* (organi legislativi dei singoli Stati), organismi preposti alla valutazione delle politiche pubbliche e della legislazione statale. Negli Stati Uniti, infatti, gli anni '70 hanno rappresentato una stagione di grandi cambiamenti per le Assemblee legislative statali, la cui debolezza istituzionale era stata oggetto di profonde critiche da parte di alcuni costituzionalisti³⁰. Questa stagione di riforme mirava a restituire forza e autorevolezza agli organi legislativi, innanzitutto attraverso un accrescimento delle funzioni e delle attività proprie dei parlamenti nazionali. E tra queste funzioni, conservando intatto il principio della separazione dei poteri, quella che ha provocato il rafforzamento dei Parlamenti è stata la *oversight*, ovvero sia l'attività di controllo e di valutazione³¹.

Per poter quindi far fronte a questa nuova o rinvigorita funzione, le Assemblee legislative hanno deciso di istituire **apposite strutture di valutazione**³².

La creazione di queste entità non è avvenuta però in maniera analoga in tutti gli Stati federati. Se alcune sono nate in seno ad uffici già incaricati di svolgere attività analitiche connesse alle tradizionali funzioni dell'assemblea (ad esempio audit finanziario e contabile sulle operazioni di entrata e di spesa funzionale all'approvazione del bilancio), altre, sono sorte indipendentemente e slegate dalle strutture preesistenti, dando così vita ad uffici autonomi e con competenze innovative.

Nonostante la diversa origine e la diversa denominazione, che fa trasparire anche il legame o non legame dell'ente a preesistenti uffici, tutte queste strutture rispondono ad una comune finalità: implementare il flusso informativo concernente le politiche e i programmi attivati dalle leggi statali, tecnicamente definito *Legislative Program Evaluation* (LPE).

Scendendo più nel dettaglio, sono sostanzialmente due gli obiettivi attorno ai quali si costruisce la funzione di queste autorità: la prima funzione è quella di fornire informazioni sull'operato delle amministrazioni statali e sui risultati ottenuti nella attuazione di una particolare legge, cd. *accountability*. In questo modo, l'organo legislativo cerca di ridurre la distanza tra il proprio ruolo di definitor di una politica attraverso l'esercizio del potere legislativo e quello propriamente esecutivo, di quegli organi che sono chiamati, nel panorama istituzionale, ad attuare quella politica. A fronte di questo ruolo, si comprende la necessità che tale compito venga svolto da una struttura che possieda l'expertise e che, al contempo, sia indipendente dall'organo esecutivo.

Seconda funzione è quella di prendere consapevolezza della utilità del proprio intervento. Ulteriore funzione di queste strutture è infatti quella di valutare gli effetti prodotti dall'atto sul tessuto socio-economico; valutazione che potrebbe portare ad un triplice esito: mantenimento dell'atto, modifica dell'atto o, infine, eliminazione dell'atto.

³⁰ Particolarmente critico nei confronti dei Parlamenti nazionali fu John Burns, che accusò le Assemblee legislative statali di essere ormai delle arene decisionali prive di contenuti e di concreta utilità, incapaci, di conseguenza, di ritagliarsi un ruolo forte all'interno del sistema federale. Si veda J. Burns, *The Sometimes Governments*, New York, Bantam Books, 1971.

³¹ Si veda in questo senso A. Martini, F. Rosa, M. Sisti, "Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali", in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 178: "In un sistema caratterizzato dalla separazione tra potere legislativo ed esecutivo è stato riconosciuto all'assemblea legislativa il diritto di occuparsi non solo della produzione delle norme (funzione di *lawmaking*), ma anche della verifica della loro effettiva applicazione nella realtà e del controllo, in rappresentanza dei cittadini-elettori, dei comportamenti adottati dall'amministrazione incaricata di eseguirle".

³² Al 2001, sui 50 Stati federati, circa 40 disponevano di uffici, istituiti dalle Assemblee legislative, diretti a formulare direttamente o indirettamente, tramite commissioni all'esterno, analisi di impatto sugli interventi contenuti in leggi statali.

In base, ad esempio, al *Minnesota Statutes* § 3.971, l'Office of the Legislative Auditor ha la funzione di "determinare in quale misura i programmi implementati, o anche solo finanziati, dallo Stato stanno raggiungendo i loro scopi, attraverso un'analisi critica degli obiettivi dei programmi promossi, una misurazione dei risultati ottenuti, la descrizione di eventuali azioni alternative utili ad ottenere gli stessi risultati ed uno studio sull'efficienza nell'allocazione delle risorse. (In conformità a queste valutazioni) il legislative auditor esprimerà considerazioni e suggerimenti al fine di migliorare l'efficacia dei programmi, ridurre i costi d'erogazione dei servizi ed eliminare attività superflue".

Analogamente si veda quanto previsto nel *Florida Statutes* § 11.513, a proposito dell'Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, cui spetta determinare: "(a) i costi di ciascun programma; (b) le sue specifiche finalità, così come i benefici pubblici che ne derivano; (c) i prodotti e i risultati ad esso associati; (d) le circostanze che influenzano la capacità dell'amministrazione statale di raggiungere, non raggiungere o eccedere i prodotti e i risultati attesi; (e) le azioni alternative che consentirebbero di giungere ad una migliore gestione del programma".

Tabella 8 - Stati Uniti: esempi di rapporto tra Unità di valutazione e referente politico/Commissione

Stato	Unità di valutazione	Commissione competente
Florida	Office of Program Policy Analysis and Government Accountability	Legislative Auditing
Minnesota	Office of the Legislative Auditor	Legislative Audit Commission

L'attività di valutazione comporta anche il sorgere di numerose problematiche, tra le quali si annovera quella attinente alla **legittimazione dell'ufficio**.

Per cercare di conferire legittimazione alla struttura vengono utilizzati particolari accorgimenti: un primo accorgimento è l'individuazione di un referente politico della struttura, che solitamente viene identificato in una Commissione permanente *ad hoc*, quale primo e principale destinatario degli esiti della procedura di *oversight* (si veda tabella 8). A queste Commissioni, strutturate tenendo conto delle maggioranze e minoranze presenti nel Parlamento nazionale, si possono talvolta aggregare i Presidenti di altre Commissioni permanenti, la cui presenza serve anche a divulgare all'interno delle altre Commissioni i prodotti della valutazione.

Un altro possibile strumento è quello della modalità di designazione del responsabile/dirigente della singola struttura di valutazione. Questa figura viene scelta tra soggetti reputati *super partes* e che abbiano acquisito competenza come esperto in materia di *program evaluation* (professori universitari, analisti che hanno svolto precedentemente attività in amministrazioni pubbliche o in società private che operano sul territorio nazionale). Il mandato dura sei anni.

Infine, la problematica della legittimazione dell'organo prova ad essere superata attraverso la divulgazione e pubblicizzazione dei risultati delle valutazioni: i report, corredati dalle osservazioni apportate anche dall'esecutivo, vengono presentati in occasione di convegni e seminari, consegnati a coloro che ne facciano richiesta e inviati alle agenzie di stampa.

Un ulteriore profilo di criticità risiede nella **individuazione delle leggi e delle politiche oggetto di valutazione**. Il tema che si pone è quello di individuare l'oggetto della valutazione, il momento in cui la valutazione dovrà avvenire e il soggetto incaricato. Le esigenze di controllo non sempre si presentano tutte nel medesimo momento, nella medesima parte della vita di una legge. La valutazione si può infatti avvertire come necessaria già nel momento di redazione della legge oppure una volta che la legge sia già entrata in vigore.

Nel primo caso, è lo stesso legislatore che, nel corso dell'iter legislativo (più propriamente nella fase di drafting), prende coscienza della possibilità che quell'intervento legislativo possa essere sottoposto a valutazione e controllo. Questo può avvenire per la particolare complessità dell'atto, dipendente dalla molteplicità ed eterogeneità di effetti che esso potrà esplicare, ma anche in ragione della molteplicità di soggetti coinvolti. A tal fine nel testo verranno inserite le cd. clausole valutative, ovvero disposizioni che specificano come dovrà aver luogo la valutazione.

Le **clausole valutative** hanno un contenuto tendenzialmente standard: gli obiettivi rispetto ai quali andrà condotta la valutazione, le indicazioni metodologiche su come la valutazione andrà realizzata, lo stanziamento (la disponibilità economica) per lo svolgimento della valutazione, i tempi e le fasi di realizzazione con indicazione delle scadenze per la consegna del rapporto finale e dei rapporti intermedi, le modalità con cui andranno selezionati i soggetti incaricati di effettuare l'analisi, il soggetto che dovrà ricevere i risultati della valutazione (organo legislativo complessivamente inteso o commissione con funzione di oversight).

La letteratura riporta un importante esempio di utilizzo di una clausola valutativa che riguarda una legge approvata nel 1997 dall'assemblea di Washington, legge diretta ad istituire il cd. *Workfirst Program*, il quale consisteva in un ampio programma di riforma del sistema statale di Welfare. Uno degli obiettivi fondamentali del programma era quello di potenziare i servizi di sostegno all'occupazione di cittadini con particolari svantaggi i quali, una volta collocati stabilmente nel mercato del lavoro, avrebbero smesso di essere titolari di forme di assistenza sociale (sussidi pubblici).

La clausola valutativa inserita nella legge (box 5) prevedeva quindi che l'analisi di impatto fosse condotta rispetto a due profili: in primo luogo, la verifica rispetto al cambiamento dei salari orari, del numero di ore lavorate e dei redditi totali dei beneficiari dell'intervento e, infine, dei sussidi erogati dall'amministrazione pubblica; in secondo luogo, il controllo sulla performance dalle organizzazioni non profit (audit), che gestiscono con contratti di natura privatistica i servizi di orientamento e formazione professionale.

Box 5 – Stato di Washington: clausola valutativa del Workfirst Program

- (1) Il Joint Legislative Audit and Review Committee dovrà valutare l'efficacia del programma Workfirst. La valutazione giudicherà il successo del programma nell'aiutare i beneficiari a trovare un'occupazione e a ridurre il loro ricorso all'assistenza economica per le famiglie in stato di bisogno. La valutazione includerà come minimo:
 - (a) L'analisi degli esiti occupazionali dei beneficiari del programma, che includano salari orari, ore lavorate e redditi totali;
 - (b) L'analisi degli esiti in termini di ricorso all'assistenza economica, che includano l'importo dei sussidi e la probabilità di uscire dallo stato di assistito;
 - (c) La verifica delle performance ottenute dagli enti non profit ingaggiati per la fornitura dei servizi di orientamento e formazione professionale. Il Joint Legislative Audit and Review Committee si potrà servire per la realizzazione di tale valutazione della collaborazione del Washington Institute for Public Policy.
- (2) I dati amministrativi saranno forniti dal Dipartimento del Lavoro, dall'ente di coordinamento degli istituti tecnici e professionali, dagli enti locali e dagli enti fornitori dei servizi. Il Dipartimento dei Servizi Socio-Sanitari richiederà agli enti privati, quale condizione contrattuale obbligatoria, la fornitura dei dati amministrativi e la raccolta delle informazioni sugli esiti occupazionali necessari per la valutazione.

Talvolta, però, può accadere che la valutazione si imponga come necessità sopravvenuta, a seguito di un evento imprevisto o di una peculiare contingenza che porti a mettere in discussione la bontà di un determinato intervento legislativo. Per rispondere dunque a queste **impreviste esigenze valutative**, alcuni Parlamenti nazionali hanno previsto alcune procedure che permettano di attivare la procedura di controllo anche su indicazioni, suggerimenti provenienti non dall'organo legislativo.

Rispetto a tali procedure, si segnala l'esperienza del Minnesota. La Legislative Audit Commission può ricevere richieste di analisi di impatto da parlamentari appartenenti ad altre Commissioni oppure da rappresentanti del Governo, o ancora da docenti universitari o, persino, da singoli cittadini. All'interno della Commissione siede un Comitato incaricato di selezionare le numerose richieste sulla base di alcuni criteri predefiniti (illustrati nella tabella 9).

Il Comitato analizza le proposte e le seleziona fino a formare una rosa di 5/6 proposte che vengono mandate, insieme al relativo studio di fattibilità, alla Commissione che dovrà votare le proposte che diventeranno oggetto di analisi. Questa valutazione dovrà tenere conto del fatto che, a differenza della analisi di impatto derivante dalle clausole valutative (che prevedono generalmente tempi di gestazione molto lunghi e che sono molto onorose, richiedendo un finanziamento ingente a carico del budget statale), esse dovranno essere svolte utilizzando procedure semplificate e in tempi abbastanza contenuti.

Tabella 9 - Stati Uniti: criteri di policy e criteri tecnici utilizzati per la selezione degli atti da sottoporre ad analisi di impatto

Criteri di policy	Criteri tecnici
<p>Possibilità di miglioramento Esiste realmente un problema nell'attuazione della legge? Si può fare qualcosa per risolvere il problema?</p>	<p>Fattibilità dello studio Esistono le metodologie e i dati necessari per condurre la valutazione?</p>
<p>Rilevanza del problema Il problema è davvero importante? Alla base vi sono rilevanti questioni di policy?</p>	<p>Disponibilità Quale istituto dovrebbe effettuare la valutazione? È disponibile un centro di ricerca sufficientemente "distante" dal programma in modo da garantire la piena obiettività?</p>
<p>Pertinenza Lo Stato ha giurisdizione su quel problema?</p>	<p>Capacità dello staff Il personale dell'Office of Legislative Auditor ha le risorse e le competenze professionali necessarie a svolgere lo studio di valutazione?</p>
<p>Rilevanza economica Ci sono le opportunità economiche per effettuare la valutazione? La risoluzione di quel problema causerà risparmi o maggiori entrate per il fisco statale che giustifichino la spesa per la valutazione?</p>	
<p>Opportunità nei tempi È passato abbastanza tempo affinché si possa pensare di valutare gli effetti dell'intervento? La valutazione può essere completata in tempo utile per utilizzare gli eventuali risultati in un successivo intervento legislativo?</p>	

Fonte: elaborazione a partire da documentazione della Legislative Audit Commission del Minnesota

4.3 Le *sunset clause* negli Stati Uniti e nel Regno Unito

Uno strumento per la valutazione dell'impatto della legislazione che trova origini negli Stati Uniti d'America, ma che è ampiamente utilizzato in un altro sistema di common law quale il Regno Unito, è la cd. *sunset clause*.

La *sunset clause* è una clausola che contiene un peculiare meccanismo in virtù del quale la norma viene sottoposta ad un termine di efficacia: alla scadenza di tale termine viene effettuata una valutazione sulla effettività della norma e sulla sua rispondenza concreta agli obiettivi dell'intervento legislativo. Qualora la valutazione rilevi la sua inutilità, la sua disapplicazione, la sua inefficacia o la sua non coerenza con gli obiettivi auspicati per l'intervento regolatorio, quest'ultimo verrà automaticamente abrogato.

La prima *sunset clause* viene storicamente collocata già nel 1798 nel *Sedition act*³³: essa prevedeva l'inefficacia del provvedimento a partire dal 1801. Un decennio prima, infatti, lo

³³ Il *Sedition act* prevedeva che ogni persona che avesse redatto uno scritto e avesse elaborato un discorso in cui si ravvisavano offese (informazioni false o maliziose) al Congresso, al Presidente e al Governo poteva essere perseguito penalmente.

stesso Thomas Jefferson aveva affermato che “nessuna società può avere una legge perpetua. (...) ogni legge naturalmente scade, una volta passati trentaquattro anni”³⁴.

Negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta del secolo scorso gli Stati Uniti hanno sperimentato un incremento esponenziale delle *sunset clause*, soprattutto a livello dei singoli Stati. Negli anni tra il 1976 e il 1982 ben 36 legislatori statali hanno promulgato leggi che contenevano *sunset clause*, con diversi obiettivi (Figura 4).

Figura 4 - Obiettivi dell’inserimento di una *sunset clause*



Fonte: elaborazione da *Sunsetting Regulations, Guidance*, 2011

Generalmente, le *sunset clause* prevedono una efficacia della norma a cui sono legate di 5 o 7 anni, decorrenti dall'entrata in vigore del provvedimento legislativo. Questo tipo di durata permette, infatti, di raccogliere il materiale informativo (*data collection*) necessario per una idonea valutazione del reale impatto del provvedimento.

Negli Stati Uniti le *sunset clause* vengono oggi per lo più considerate quali strumenti di controllo sull'attività svolta e sui relativi programmi delle agenzie. Esse vengono quindi utilizzate per limitare la crescita del ruolo delle agenzie e, quindi dell'Esecutivo, per controllare l'eccessiva burocrazia e valutare l'impiego delle risorse pubbliche, implementando, in questo modo, la political accountability.

Correlata alla diffusione delle *sunset clause* è anche la creazione di appositi organismi, le cd. *Sunset Advisory Commission*, tra le quali una delle più note è quella dello Stato del Texas.

La *Texas Sunset Advisory Commission* ha il compito di valutare l'adempimento delle funzioni da parte delle agenzie, rispetto anche alla attuazione dei loro programmi, potendo così - su tale base - definire la necessità del mantenimento o meno delle rispettive funzioni. In Texas, infatti, tutte le agenzie, ad eccezione delle università, delle Corti e di altri organismi stabiliti in Costituzione, vengono abolite decorsi 12 anni dalla loro istituzione. Il loro eventuale mantenimento dipende da una valutazione positiva della *Sunset Advisory Commission*.

Infine, molti Stati americani hanno redatto appositi manuali nei quali si prevede anche la metodologia per la redazione delle clausole e nei quali si propongono esemplificazioni utili per l'apposizione delle *sunset clause* nei provvedimenti legislativi. Un esempio in questo senso è il *Legislation Drafting Manual* redatto dal *Legale Service Office* dell'Idaho. Il box 6

³⁴ T. Jefferson, *Letters to James Madison*, 6 settembre 1789.

presenta alcune esemplificazioni di *sunset clause* fornite dal Manuale.

Box 6 – Esemplicazioni di *sunset clause* nel *Legislation Drafting Manual* dell’Idaho

House Bill n. 406

County sales tax (Imposta sulle vendite)

This act shall be null, void and of no force and effect on and after December 31, 2009.
(Questo atto sarà nullo, invalido e senza forza ed effetti a partire dal 31 dicembre 2009).

Senate Bill n. 1319

Creation of a trauma registry (Creazione di un registro traumi)

The provision of this act shall be null, void and of no force and effect on and after January 1, 2008.
(Le previsioni di questo atto saranno nulle, invalide e senza forza ed effetti a partire dal 1° gennaio 2008).

Fonte: elaborazione da *Legislation Drafting Manual*, Idaho, 2015

Nel Regno Unito ogni Dipartimento statale deve esplicitare il piano di azione nel quale si prevede l’inserimento delle *sunset clause* ed è altresì tenuto a comunicare le eventuali eccezioni che dovranno poi essere valutate da una Commissione ad hoc, chiamata *Regulatory Reform Committee*³⁵.

Nell’ordinamento inglese le *sunset clause* sono state utilizzate in particolare per la valutazione delle politiche e degli interventi normativi rivolti alle imprese. Al fine di fare in modo che i principi della better regulation europea permeassero l’attività legislativa, è stato previsto un vero e proprio indirizzo politico di valutazione e deregulation a vantaggio delle imprese. In questa prospettiva il Governo Cameron decise di inserire *sunset clause* di durata quinquennale in tutti i provvedimenti che non richiedevano o non potevano prevedere una valutazione immediata (*fast track*).

4.4 La Svizzera: gli indicatori per la valutazione di impatto delle politiche in materia di sviluppo sostenibile

Un maturo ragionamento in tema di indicatori per la valutazione di impatto è stato sviluppato in Svizzera per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile³⁶.

La Svizzera ha, infatti, intrapreso una politica di tutela dello sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Strategy 2012-2015*), la quale necessita di essere regolarmente

³⁵ Il *Regulatory Reform Committee* è un Comitato della House of Commons del Parlamento del Regno Unito. Tale organo, in conformità al *Regulatory Reform Act* del 2001, ha il compito di esaminare le disposizioni subordinate di modificare la legislazione primaria.

³⁶ I dati sono reperibili in Ufficio federale dello sviluppo territoriale, *Sviluppo sostenibile in Svizzera. Una guida*, 2012.

sottoposta a valutazione sullo stato di avanzamento dei lavori al fine di rilevare i progressi compiuti e identificare le eventuali mancanze.

La valutazione della sostenibilità comporta, infatti, processi decisionali e misure di intervento nel quadro di progetti che hanno un impatto significativo su più di una dimensione dello sviluppo sostenibile. Spesso accade che si verifichino conflitti tra obiettivi, da una parte, e interessi divergenti, dall'altra. Questo rende necessaria una valutazione complessiva e una ponderazione degli interessi, che porti alla ricerca di soluzioni ottimali, *a fortiori* laddove si tratti di progetti a lungo termine che implicano ingenti impegni finanziari. A tal fine sono stati costruiti dei parametri che rispondano a diverse funzioni:

- monitoring: misurare lo stato dello sviluppo sostenibile e la sua evoluzione sull'asse temporale, indicando i campi dove è ancora necessario agire;
- benchmarking: consentire di fare paragoni e motivare gli attori a raggiungere gli obiettivi ispirandosi a misure sperimentate altrove con successo;
- avviare una discussione fra attori sugli obiettivi e la direzione futura di uno sviluppo sostenibile;
- informare la popolazione e le autorità politiche sugli sviluppi significativi e permettere di individuare rapidamente potenziali problemi.

Gli indicatori sono raccolti nel cd. sistema di indicatori MONET (Monitoraggio dello sviluppo sostenibile). Il sistema prevede 75 indicatori che consentono di misurare in modo costante lo sviluppo sostenibile in Svizzera e di monitorare nuove questioni di politica sociale. Tra questi 75 indicatori, 17 sono definiti gli indicatori chiave che illustrano in maniera semplificata le principali caratteristiche e le tendenze dello sviluppo sostenibile (box 7).

Box 7 – Svizzera: gli indicatori chiave per la valutazione delle politiche in materia di sviluppo sostenibile

Soddisfacimento delle esigenze. Quanto bene viviamo oggi?

1. La salute migliora.
2. Il reddito non aumenta.
3. I reati violenti aumentano.
4. La disoccupazione cresce.

Equità. Come sono distribuite le risorse?

5. La povertà diminuisce.
6. L'aiuto pubblico allo sviluppo cresce.
7. Le disparità salariali tra uomini e donne tendono lentamente a diminuire.

Preservazione del capitale. Che cosa lasciamo ai nostri figli?

8. Le capacità di lettura dei giovani si migliorano.
9. L'indebitamento cresce.
10. La quota degli investimenti sul prodotto interno lordo ristagna.
11. Il numero delle persone impiegate nella scienza e nella tecnologia cresce.
12. Le popolazioni di uccelli nidificanti aumentano.
13. La superficie insediativa cresce.

Disaccoppiamento. Quanto siamo efficienti nello sfruttamento delle risorse?

14. Il traffico merci cresce più intensamente dell'economia.
15. La quota dei trasporti pubblici aumenta.
16. Il consumo finale di energia pro capite diminuisce.
17. Il consumo di materiale diminuisce in relazione al prodotto interno lordo.

Fonte: Svizzera, Federal Statistical Office,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/21/02/ind9.approach.903.html>

4.5 Le Regioni della CALRE

In occasione della Conferenza annuale della CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee), svoltasi a Milano il 23 ottobre 2015 presso il Consiglio regionale della Lombardia, è stato presentato lo stato di avanzamento del policy paper e le Regioni presenti sono state invitate a partecipare a una rilevazione sull'esperienza di valutazione della regolamentazione nelle loro Regioni.

La rilevazione è stata realizzata attraverso la somministrazione via mail di un questionario qualitativo che proponeva alcune domande (riportate nel box 8) con le quali, coinvolgendo i Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee, si è cercato di comprendere i criteri, gli strumenti e le eventuali best practice concernenti la valutazione della regolamentazione nelle diverse Regioni europee. Il testo completo del questionario è riportato nell'Allegato 2 al presente rapporto.

Box 8 - Questionario sulla valutazione della regolamentazione nelle Regioni della CALRE

Domanda 1

Dal 2001, l'Unione Europea si è focalizzata sulla crescente necessità di una migliore regolamentazione come strumento per attuare la qualità della legislazione europea e le decisioni europee; la valutazione deve essere effettuata in base a questi criteri: efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE. Valutate la qualità della legislazione regionale secondo questi criteri? Vi sono altri criteri che adottate nei processi di valutazione?

Domanda 2

Quali strumenti (report di esperti, consultazioni con gli stakeholders, etc.) e quali organi (commissioni di esperti, commissioni parlamentari, etc.) sono impiegati nella valutazione della qualità della legislazione regionale?

Domanda 3

Nel valutare la qualità della legislazione, siete in grado di identificare il livello di governo che meglio si adatta alla adozione della proposta di legge o della decisione e siete in grado di accertare un valore aggiunto della legislazione regionale in confronto ad altri livelli di governo? Se sì, quali sono i criteri che adottate per raggiungere questo fine?

Domanda 4

Potete indicare le best practice regionali per quanto riguarda la valutazione della qualità della legislazione?

Il questionario è stato compilato da nove Regioni³⁷: quattro Regioni spagnole (Cantabria, Catalogna, Galizia e Paesi Baschi), una Regione portoghese (Madeira), una Regione belga (Fédération Wallonie), due Regioni italiane (Abruzzo e Calabria) e un Länder tedesco (Baviera).

³⁷ Dato al 20 novembre 2015.

Dalla analisi delle risposte possono essere tratte le seguenti considerazioni:

- non in tutte le Assemblee legislative regionali è diffusa una cultura di valutazione della qualità e dell'impatto della legislazione regionale; in alcuni casi è solo il Governo regionale che viene implicato nelle attività di valutazione;
- solo alcune Assemblee legislative (Madeira, Calabria e Baviera) affermano di utilizzare nella valutazione i criteri che vengono impiegati anche a livello europeo (efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza); altri criteri di valutazione utilizzati sono: necessità, proporzionalità, chiarezza e semplicità del testo legislativo e comprensibilità dello stesso;
- laddove la valutazione viene condotta, gli strumenti utilizzati sono: le consultazioni con gli stakeholder, le consultazioni di esperti, commissioni di esperti, commissioni parlamentari, clausole valutative, audizioni con i rappresentanti dell'Unione europea;
- la valutazione viene in alcuni casi demandata ad altri soggetti, come il Difensore civico (Galizia) o il Consiglio dei conti (Galizia) che effettuano il controllo sulla base dell'efficienza delle risorse pubbliche e della ricettività dei diritti fondamentali;
- anche se viene riconosciuta l'importanza di una attribuzione di competenze legislative a livello regionale, quale livello in grado di meglio conoscere le esigenze del territorio, la valutazione di impatto della legislazione non viene quasi mai condotta tenendo conto di questo elemento e non viene quindi usata come strumento per definire il miglior livello di esercizio delle competenze, basandosi l'intervento regolatorio per lo più sulle ripartizioni di competenze contenute nelle Carte costituzionali o negli Statuti delle Regioni. Alcune Regioni fanno riferimento, in tale ambito, alle procedure di collaborazione con il Parlamento nazionale nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle iniziative dell'Unione europea.

Nelle tabelle che seguono vengono riportate le risposte pervenute suddivise per ogni Assemblea legislativa (nostra traduzione).

Cantabria (Spagna)

DOMANDA 1	<p>La Cantabria non utilizza specifici strumenti o procedure o organi per la valutazione della legislazione o per l'implementazione della sua qualità.</p> <p>Il Governo regionale deve però seguire i principi della better regulation nella stesura del suo intervento regolatorio e deve valutarne l'impatto, prima di inviare il testo al Parlamento (ai sensi degli artt. 117 bis e 118 della legge regionale n. 6 del 10 dicembre 2001, successivamente emendate dalla legge n. 1 del 27 aprile 2010).</p>
DOMANDA 2	<p>La Cantabria non utilizza specifici strumenti o procedure o organi per la valutazione della legislazione o per l'implementazione della sua qualità.</p> <p>Solo in via di prassi, dopo l'approvazione di una nuova legge, il Parlamento autorizza i propri consulenti legali (che sono dipendenti pubblici) a controllare il testo - prima della sua pubblicazione - al fine di correggere eventuali errori di ortografia, errori di grammatica o errori strutturali. Solo a seguito della procedura parlamentare, se dopo aver approvato un emendamento a un disegno di legge il testo può risultare incongruo o di difficile comprensione, lo Staff del Parlamento può decidere di inviare il disegno di legge alla Commissione permanente competente affinché questa corregga il testo prima della votazione in una nuova sessione plenaria (Regole di procedura, art. 127).</p>
DOMANDA 3	<p>Dal 2010 i Parlamenti regionali spagnoli partecipano in una specifica procedura in collaborazione con le Corte Generales (Parlamento nazionale) per assicurare la conformità del principio di sussidiarietà da parte delle Istituzioni europee quando queste adottano una nuova legge.</p>
DOMANDA 4	<p>Il Parlamento di Cantabria sta lavorando per migliorare le sue risorse in questa area.</p>

Catalogna (Spagna)

DOMANDA 1	<p>Il Parlamento della Catalogna non prevede e non utilizza un processo di valutazione del controllo della qualità della legislazione regionale.</p> <p>Ciononostante, ogni legge redatta dal Parlamento è oggetto di un processo di supervisione della tecnica legislativa impiegata. In questo senso, le leggi, prima della loro approvazione, sono analizzate da due punti di vista: quello della tecnica legislativa e quello della tecnica linguistica. Questa operazione è condotta dal Servizio linguistico del Parlamento.</p> <p>Le proposte di correzione circa la lingua e la tecnica che riguardano il progetto di legge (atto del Governo) e la proposta di legge (atto del Parlamento) sono revisionate dai legali del Parlamento e, con il loro parere favorevole, queste sono sottoposte per la loro approvazione prima al Comitato parlamentare che ha competenze in materia e, successivamente, alla Assemblea nel suo complesso.</p>
DOMANDA 2	---
DOMANDA 3	---
DOMANDA 4	---

Galizia (Spagna)

DOMANDA 1	<p>Il Parlamento della Galizia, in conformità al suo compito di controllo e di incoraggiamento delle attività del Governo regionale, intraprende una valutazione della regolamentazione ex ante ed ex post in base a criteri di uguglianza di genere.</p> <p>Inoltre, il “Valedor do Pobo”, il difensore civico della Galizia, valuta nelle sue relazioni annuali la qualità della regolamentazione della Galizia, utilizzando i criteri della Costituzione spagnola basati sui diritti fondamentali e sulle libertà pubbliche.</p>
DOMANDA 2	<p>Il Parlamento della Galizia ha il sostegno di due organi per la valutazione della regolamentazione sulla base dell’efficienza delle risorse pubbliche e della ricettività dei diritti fondamentali: il Consiglio dei conti e l’Ombudsman della Galizia.</p> <p>Il Parlamento della Galizia ha inoltre creato alcune commissioni parlamentari ad hoc per studiare l’efficacia della legislazione regionale e l’attuazione delle politiche pubbliche in Galizia.</p> <p>La pagina Web del Parlamento della Galizia consente la partecipazione dei cittadini nella valutazione regolamentare.</p> <p>Possono, infine, essere presentate relazioni di esperti e delle parti interessate concernenti le proposte di modifiche legislative e la loro valutazione da parte del Parlamento della Galizia.</p>
DOMANDA 3	<p>La qualità della legislazione in Spagna è migliorata grazie all’esistenza di diversi livelli di decentramento politico. Questo permette l’adeguamento della normativa alle realtà sociali a livello regionale. In questo contesto, i miglioramenti in merito all’attuazione delle politiche pubbliche sono stati raggiunti tramite una regolamentazione regionale adeguata e vicina ai cittadini che non genera rilevanti problemi di conflitto giuridico.</p> <p>La Costituzione spagnola e lo Statuto Autonomo della Galizia indicano il livello legislativo appropriato che maggiormente si addice al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dai poteri pubblici.</p>
DOMANDA 4	<p>Oltre ai meccanismi menzionati, per quanto riguarda la valutazione della legislazione, occorre rilevare che alcune leggi regionali prevedono espressamente la sua valutazione da parte di commissioni create ad hoc. Questo meccanismo è molto utile quando è intrapreso uno studio sulle interpretazioni giurisprudenziali di un regolamento concreto.</p> <p>D’altro canto, lo studio condotto dai servizi giuridici della Camera per quanto riguarda lo sviluppo e l’attuazione delle leggi regionali ha formato un importante corpus dottrinale, utile per valutare la qualità delle leggi e per lo studio delle potenziali riforme e dei potenziali miglioramenti.</p>

Paesi Baschi (Spagna)

DOMANDA 1	<p>Nel Parlamento basco non esistono sistemi di valutazione legislativa, come non esistono negli altri Parlamenti regionali o nel Parlamento nazionale. A livello statale, la disposizione aggiuntiva della legge n. 28/2006 ha rafforzato il ruolo dell' Agenzia di Stato per la Valutazione delle Politiche Pubbliche e la Qualità dei servizi creata nel 2004. A livello regionale, il Parlamento di Navarra ha approvato la legge regionale n. 21/2005, del 29 dicembre, sulla valutazione delle politiche pubbliche e di qualità dei servizi pubblici.</p> <p>Il Parlamento basco nel progetto di regolamento del 1998, che alla fine non è stato approvato, prevedeva un controllo delle decisioni parlamentari attraverso tre procedure:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Audizioni del Governo davanti alle Commissioni parlamentari.b) Assegnazione alla Presidenza del Parlamento del potere di fare riferimento alla competente Commissione della valutazione della conformità e l'attuazione delle politiche pubbliche.c) Previsione di un termine entro il quale il Governo deve riferire alla competente Commissione sull'attuazione delle mozioni approvate. <p>Pur non essendo stato approvato questo regolamento, il regolamento del 2008, attualmente in vigore, all'articolo 178 prevede che sia effettuato il controllo sulla applicazione delle proposte non legislative, come previsto dal Regolamento. Questa previsione ha avuto come effetto che, a cadenza annuale, il Governo debba presentarsi davanti ad una Commissione per rendere conto dell'adempimento delle risoluzioni approvate dal Parlamento.</p>
DOMANDA 2	<p>Non sono previsti strumenti specifici per la valutazione. Tuttavia, gli esperti sono regolarmente chiamati a comparire davanti alle Commissioni e i vari consiglieri devono sempre fare la loro apparizione in modo che il Parlamento possa valutare, sia ex ante sia ex post, le leggi e le politiche pubbliche.</p>
DOMANDA 3	<p>L'evoluzione della qualità della legislazione è un "continuum". Si presenta quindi in modo continuo attraverso le abituali procedure parlamentari. Esiste una ripartizione delle competenze tra lo Stato, le Regioni e i Territori storici, i cui conflitti vengono risolti davanti alla Corte costituzionale o alla Commissione Arbitrale. La valutazione parlamentare dovrebbe tradursi in proposte di modifica della ripartizione delle competenze. Per quanto riguarda le regole dell'Unione europea, esiste una procedura parlamentare - approvata dalla risoluzione generale della Presidenza nel 2009 - concernente il sistema di allerta precoce e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.</p>
DOMANDA 4	<p>Per quanto riguarda le best practices, degna di nota è l'agilità nel funzionamento delle attività parlamentari, che favorisce una costante revisione e messa in discussione delle regole, attraverso l'analisi della loro rilevanza e la modifica della loro effettività, dell'implementazione, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto.</p>

Madeira (Portogallo)

DOMANDA 1	Il Parlamento regionale valuta la qualità della legislazione sulla base dei criteri europei menzionati. Vengono inoltre valutate la necessità, la proporzionalità, la coerenza, la chiarezza e la semplicità del testo legislativo.
DOMANDA 2	Nel quadro dei metodi più comuni di valutazione ex ante, identificati nel Rapporto Mandelkern, udienze obbligatorie o facoltative vengono effettuate da commissioni specializzate e anche mediante rapporti dettagliati che seguono l'iniziativa legislativa. Vengono anche prodotte relazioni globali annuali.
DOMANDA 3	L'identificazione del livello di governo che meglio si adatta alla adozione della proposta di legge o della decisione avviene in una fase iniziale e in seguito all'individuazione delle carenze della precedente normativa, soprattutto attraverso l'esercizio della attività governativa.
DOMANDA 4	Pare importante sottolineare che la valutazione dell'impatto finanziario della legislazione necessita di miglioramento.

Fédération Wallonie (Belgio)

DOMANDA 1	<p>Nel Parlamento della Fédération Wallonie non esiste alcun processo di valutazione legislativo.</p> <p>Nel mese di ottobre 2014 tre membri del Parlamento hanno promosso questo tipo di valutazione e hanno introdotto un disegno di legge il cui scopo era quello di creare una "Commissione parlamentare" responsabile del controllo del lavoro legislativo.</p> <p>La composizione, le competenze e le modalità di funzionamento della Commissione di cui al disegno di legge sono stati modellati sul Comitato parlamentare incaricato di sorvegliare l'attività legislativa, esistente dal 2007 nel Parlamento Federale (sia per il Senato sia per la Camera dei Rappresentanti).</p> <p>Il disegno di legge non è stato però approvato dalla Commissione affari interni del Parlamento.</p> <p>Di conseguenza, non si può fornire risposta alle domande 2, 3 e 4.</p>
DOMANDA 2	---
DOMANDA 3	---
DOMANDA 4	---

Abruzzo (Italia)

DOMANDA 1	<p>I principi sulla qualità della normazione cui si conforma l'ordinamento della Regione Abruzzo sono individuati nell'art. 2 della l.r. 14 luglio 2010, n. 26 ("Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della formazione") che dispone:</p> <p>"1. La Regione Abruzzo conforma il proprio ordinamento ai principi sulla qualità della normazione applicati in ambito europeo e condivisi con lo Stato, Regioni e Province autonome in sede di Accordo del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.</p> <p>2. L'attività normativa della Regione è improntata, in particolare, ai seguenti principi:</p> <ul style="list-style-type: none">a) chiarezza, semplicità ed omogeneità dei testi normativi;b) rispetto delle regole di tecnica legislativa;c) qualità, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;d) programmazione normativa;e) semplificazione delle procedure;f) ampia diffusione degli atti normativi. <p>3. Il Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Commissioni consiliari ed il Presidente della Giunta, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza, assicurano con il supporto tecnico delle strutture preposte all'assistenza tecnico giuridica e legislativa e delle altre competenti strutture, il rispetto dei principi di cui al comma 1".</p>
DOMANDA 2	<p>Per quanto riguarda gli strumenti, la valutazione della qualità della legislazione nella Regione Abruzzo viene effettuata prevalentemente in sede di istruttoria del progetto di legge presso la competente Commissione consiliare con il supporto delle strutture tecniche competenti in materia:</p> <ul style="list-style-type: none">- il Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi;- il Servizio Affari Istituzionali ed Europei;- il Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio. <p>Il Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi effettua l'Analisi tecnico-normativa (ATN) che, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 26/2010, verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, accerta la sua conformità alle fonti sovraordinate ed il rispetto degli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali, verifica, sotto l'aspetto formale, la corretta formulazione delle proposte normative, sulla base del Manuale contenente regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi in uso.</p> <p>Il Servizio Affari Istituzionali ed Europei valuta la conformità dei progetti di legge regionale alla normativa europea di riferimento.</p>

	<p>Il Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio effettua l'analisi economica e finanziaria dei progetti di legge regionale e svolge eventuali attività di monitoraggio ex post delle leggi regionali.</p> <p>Per quanto riguarda gli organi, gli organismi che operano per il miglioramento della qualità della legislazione sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le commissioni permanenti, ciascuna per il proprio ambito di competenza (così come previsto all'art. 29 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio); - il Comitato per la legislazione (art. 27 Statuto e art. 121 Regolamento). <p>Il Comitato per la Legislazione è l'organismo deputato ad assicurare che la legislazione regionale sia improntata alle regole sulla qualità della normazione. Le funzioni del Comitato attengono alla semplificazione e al riordino della normativa regionale e all'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.</p> <p>Il Comitato si avvale del supporto tecnico del Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi per quanto attiene ad analisi tecnico-normativa, semplificazione, manutenzione e riordino del sistema normativo e drafting normativo, del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio per le funzioni di controllo e valutazione delle politiche pubbliche.</p>
DOMANDA 3	<p>Nell'ordinamento della Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 31 dello Statuto regionale, "l'iniziativa legislativa appartiene a ciascun Consigliere, alla Giunta regionale, ai Consigli dei Comuni in numero non inferiore a cinque, ai Consigli delle Province, ai Consigli delle Comunità Montane in numero non inferiore a due, al Consiglio delle Autonomie locali e agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila. I Consigli comunali, provinciali e delle Comunità Montane, il Consiglio delle Autonomie locali e il corpo elettorale esercitano il diritto di iniziativa mediante presentazione al Presidente del Consiglio regionale di progetti di legge redatti in articoli ed accompagnati da una relazione illustrativa".</p> <p>Rispetto all'ordinamento europeo, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 39/2014, il Consiglio regionale verifica il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea anche attraverso forme di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale ed europeo.</p>

DOMANDA 4	<p>Nella Regione Abruzzo gli strumenti per il miglioramento della qualità della normazione sono disciplinati dal Capo II della l.r. 14 luglio 2010, n. 26 e sono individuati dall'art. 3 della stessa legge come di seguito specificato:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) analisi tecnico-normativa (ATN); b) analisi di impatto della regolamentazione (AIR); c) analisi di fattibilità; d) consultazione; e) verifica di impatto della regolamentazione (VIR); f) clausole valutative; g) semplificazione, manutenzione e riordino costanti del sistema normativo; h) drafting normativo. <p>Tali strumenti sono quindi specificamente disciplinati negli articoli da 4 a 9 della l.r. 26/2010.</p> <p>Si segnala altresì l'art. 6 bis della L.R. 26/2010, introdotto dalla L.R. 22/2015, che ha introdotto il test PMI sui progetti di legge regionale³⁸.</p>
-----------	--

³⁸ Il Test PMI (TEST) è una procedura di valutazione ex ante che consente di misurare e valutare l'impatto sulle PMI di interventi normativi o proposte di policy o interventi pubblici, nuovi o già esistenti. Il TEST consente di evidenziare i vantaggi (costi) e gli svantaggi (benefici) di un intervento pubblico, dal punto di vista delle PMI e della collettività, evidenziando, allo stesso tempo, le principali conseguenze che derivano dall'intervento, per una platea sensibile di specifici interlocutori, come appunto le PMI" (cit. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, Programma Poat, TEST PMI Strumenti operativi, 2013, in . <http://www.qualitanormazione.gov.it>).

Calabria (Italia)

DOMANDA 1	<p>Il Consiglio regionale della Calabria utilizza i criteri di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza. Altri criteri utilizzati sono quelli di chiarezza e di comprensibilità del provvedimento legislativo.</p> <p>Vengono inoltre impiegate le clausole valutative.</p> <p>Il processo di valutazione si basa altresì sulle regole e sui suggerimenti per la redazione giuridica, così come formulati nel Manuale promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e adottato dal Consiglio regionale della Calabria con delibera n. 280 del 7 agosto 2008.</p>
DOMANDA 2	<p>Nella fase di valutazione prima dell'adozione della legge regionale il Consiglio regionale utilizza tutti gli strumenti consultivi tipici come le relazioni di esperti, la consultazione delle parti interessate e si avvale nella conduzione di questa attività di organi come le commissioni di esperti e le commissioni parlamentari.</p> <p>Si sta inoltre sperimentando l'uso diffuso di indagini e ispezioni tanto come strumento per la valutazione ex ante quanto, e ancora di più, come mezzo per la verifica dell'impatto della regolamentazione.</p>
DOMANDA 3	<p>Non vi sono strumenti che permettano di identificare il livello di governo che meglio si adatta alla adozione della proposta di legge o della decisione perché la nostra esperienza di legislatore regionale non ha raccolto dati sufficienti per fornire una risposta adeguata.</p>
DOMANDA 4	<p>Sicuramente il Consiglio regionale deve ancora lavorare per essere in grado di valutare efficacemente la qualità della legislazione regionale. Tuttavia, le clausole di valutazione, se incluse nelle leggi regionali, forniscono un primo, anche se non sempre adeguato, strumento di valutazione dell'impatto della regolamentazione.</p>

Baviera (Germania)

DOMANDA 1	L'Assemblea legislativa della Baviera utilizza i criteri di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza dell'Unione europea. Quali altri criteri vengono utilizzati il criterio di riduzione della burocrazia.
DOMANDA 2	Gli strumenti impiegati nella valutazione sono: <ul style="list-style-type: none">- Report di esperti- Audizioni di esperti- Audizioni con gli stakeholder- Audizioni con i rappresentanti dell'Unione europea
DOMANDA 3	Vengono a tal fine utilizzati i criteri di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza, di cui alla domanda 1.
DOMANDA 4	Tra le best practice si segnalano: <ul style="list-style-type: none">- il dialogo diretto con la Commissione europea con riguardo a iniziative di rilevanza regionale;- le audizioni con rappresentanti dell'Unione europea.

Benchmark esperienze straniere: considerazioni di sintesi

Un processo di valutazione integrato (life-cycle approach)

Il Regno Unito concepisce la valutazione come un processo integrato, dove tutte le fasi della analisi della legislazione concorrono alla produzione di una regolamentazione di qualità. Questo porta ad una disciplina armonica e coerente della valutazione di impatto della legislazione (sia ex ante, sia intermedia, sia ex post) nella quale i molteplici attori coinvolti - afferenti all'organo esecutivo e all'organo legislativo - interagiscono tra loro nella valutazione non solo degli oneri amministrativi ma anche dell'impatto economico, sociale e ambientale dell'intervento. L'analisi ex ante e l'analisi ex post vengono considerate talmente fondamentali al punto che, da una parte, la valutazione ex ante, pur mancando una esplicita previsione, viene condotta per tutti gli interventi che toccano taluni specifici settori e, dall'altra, la valutazione ex post deve essere effettuata dal Ministero competente, dopo 3/5 anni dalla entrata in vigore della regolamentazione, che viene poi presentata al Parlamento il quale effettuerà, per suo conto, le ulteriori opportune analisi.

Una idonea rete di autorità di valutazione e la redazione di efficaci clausole valutative

L'esperienza degli Stati americani mette in luce l'imprescindibilità di una idonea rete di autorità di valutazione interne ed esterne, deputate a fornire informazioni sull'operato delle amministrazioni statali e sui risultati ottenuti in sede di applicazione dell'intervento normativo e a valutare gli effetti prodotti dall'atto sul tessuto socio-economico. Altro elemento che traspare dalla analisi della esperienza americana concerne l'utilizzo delle clausole valutative le quali, se correttamente strutturate (adeguate domande valutative, definizione delle tempistiche, definizione dei soggetti incaricati della valutazione, modalità di svolgimento della valutazione) possono contribuire ad una reale analisi di impatto dell'intervento regolatorio.

La creazione di un articolato sistema di indicatori

La Svizzera merita attenzione in relazione al tema degli indicatori per la valutazione. Nell'ambito di una articolata politica pubblica, quale quella svizzera attinente allo sviluppo sostenibile, la realizzazione di un puntuale sistema di indicatori consente di svolgere le attività di monitoring, di benchmarking e di discussione con le parti coinvolte nella attuazione della policy, funzionali alla comprensione del raggiungimento degli obiettivi che la politica pubblica si prefigge di realizzare.

La valutazione di impatto della regolamentazione come processo in fieri

L'analisi delle risposte pervenute al questionario somministrato alle Regioni della CALRE mette in luce come il tema dell'impatto della regolamentazione sul contesto socio-economico e la sua relativa valutazione sia protagonista di un processo non ancora completamente compiuto nelle Assemblee legislative regionali europee. Se alcune Regioni conducono valutazioni che tengono conto dell'impatto dei propri interventi sul tessuto socio-economico di riferimento, in altri casi la valutazione - quando presente - viene lasciata all'organo esecutivo che si concentra su profili non sempre attinenti con quello summenzionato dell'impatto. Per quanto riguarda, infine, la definizione del miglior livello di esercizio delle competenze, questo non sembra - nella generalità dei casi - oggetto di analisi e di valutazione.

CAPITOLO 5

LE PRATICHE DI VALUTAZIONE DI REGIONE LOMBARDIA A CONFRONTO CON ALTRE ESPERIENZE REGIONALI

Il presente capitolo, dopo la presentazione dell'esperienza di valutazione di Regione Lombardia, propone un benchmarking con alcune altre esperienze regionali. Tali esperienze afferiscono alla valutazione, sia di interventi legislativi che di politiche regionali, condotti lungo tutto l'arco della vita della regolamentazione:

- 1) **Regione Toscana:** rappresenta una buona pratica sia dal punto di vista strutturale-organizzativo (costruzione del sistema di valutazione) sia dal punto di vista della prima fase di valutazione, ovverosia l'analisi di impatto ex ante (Manuale AIR) sia, infine, in quanto prima Regione italiana ad aver sperimentato le *sunset clause*;
- 2) **Regione Abruzzo e Regione Friuli Venezia Giulia:** offrono esempi di valutazione ex post secondo due diversi specifici strumenti (la nota informativa e la missione valutativa);
- 3) **Provincia Autonoma di Bolzano:** offre un esempio di come già nelle realtà regionali italiane esistano valutazioni di impatto di una politica secondo un autentico life-cycle approach, in ossequio alle indicazioni e ai criteri forniti dall'Unione europea.

5.1 Le pratiche di valutazione di Regione Lombardia

Il Consiglio regionale della Lombardia è stato uno dei primi in Italia ad interessarsi al tema della better regulation e della valutazione della produzione normativa e delle politiche.

Già nel 1999, infatti, il Consiglio regionale ha istituito l'Ufficio di assistenza alle Commissioni per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo, organo consultivo collocato istituzionalmente all'interno del Servizio commissioni. Il Consiglio regionale della Lombardia è stato inoltre capofila del Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), promosso unitamente ai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana, finalizzato a rafforzare l'efficacia delle funzioni di controllo dei Consigli regionali attraverso nuovi strumenti legislativi e organizzativi.

Nel 2007 il Consiglio regionale lombardo ha poi condiviso e sottoscritto i contenuti della Carta di Matera, impegnandosi così a promuovere l'uso di strumenti finalizzati al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche.

La tappa più significativa di questo percorso di Regione Lombardia verso una autentica better regulation è stata l'approvazione del nuovo Statuto regionale con l'introduzione di due fondamentali disposizioni che hanno contribuito a rendere la Regione un'eccellenza nel panorama regionale in materia di valutazione della legislazione e delle politiche: l'art. 14.2 con il quale si esplicita la nuova funzione di controllo e valutazione del Consiglio regionale e l'art. 45 che prevede un apposito organismo politico,

il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, destinato a presidiare lo svolgimento della nuova funzione consiliare (box 9).

Box 9 - Le previsioni statutarie in materia di valutazione

Art. 14, co. 2

Il Consiglio esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali

Art. 45

Il Consiglio regionale istituisce, in attuazione dell'art. 14 co. 2, secondo le norme del regolamento generale, un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico.

Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative nonché l'effettuazione di missioni valutative.

Al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione il Regolamento generale del Consiglio regionale dedica il Capo XII (artt. 108-111):

- l'art. 108 definisce le modalità di istituzione e la composizione del Comitato³⁹;
- l'art. 109 individua lo scopo e le principali attività del Comitato;
- gli articoli 110 e 111 disciplinano le clausole valutative e le missioni valutative, attraverso la definizione degli elementi costitutivi nonché della procedura prevista per la loro attivazione, di intesa con le Commissioni permanenti.

Il Comitato presenta, diversamente da quanto accade in altre Regioni, una natura paritetica. Tale natura si riflette sia nella **composizione** sia nell'**organizzazione dei lavori** dell'organo. Esso è formato da 8 consiglieri, 4 di maggioranza e 4 di opposizione, designati dai gruppi consiliari e poi nominati dal Consiglio regionale. Inoltre, presidenza e vicepresidenza sono ripartiti tra maggioranza e opposizione. A metà legislatura si ha infine un rinnovo delle cariche volto a garantire l'alternanza tra maggioranza e opposizione.

Dal punto di vista dell'organizzazione dei lavori ad ogni provvedimento oggetto di discussione vengono assegnati due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione. È inoltre prevista la collaborazione con le Commissioni di merito e con la Giunta regionale e, in particolare, il coinvolgimento degli assessori di volta in volta competenti per materia.

La tabella 10 sintetizza le molteplici **funzioni** svolte dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione.

³⁹ Il Comitato è stato istituito una prima volta nella IX legislatura con DCR n. 47 del settembre 2010 e una seconda volta nella X legislatura con DCR n. 16 del maggio 2013.

Tabella 10 – Funzioni del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Formulare proposte per l’inserimento nei testi legislativi di <i>clausole valutative</i>	Proporre l’effettuazione di <i>missioni valutative</i> su politiche promosse con leggi regionali e di esaminarne gli esiti	Esprimere <i>pareri</i> alle Commissioni sulla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull’attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge	Verificare il <i>rispetto degli obblighi informativi</i> nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni previsti da clausole valutative e da altre norme contenute nella legislazione regionale ed esaminarne le relazioni conseguenti	Assicurare ai consiglieri e alle Commissioni le <i>informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione</i>
--	--	---	---	---

Presenta annualmente al Consiglio regionale una *Relazione sull’attività svolta*

Fonte: elaborazione da Relazioni annuali del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione di Regione Lombardia e Regolamento del Consiglio regionale della Lombardia

Nello svolgimento di queste sue funzioni il Comitato:

- promuove iniziative di collaborazione con le Commissioni e con la Giunta regionale, in particolare per l’esame delle relazioni concernenti la verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni previsti da clausole valutative e da altre norme contenute nella legislazione regionale;
- utilizza tutti gli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori delle politiche regionali e dalle rappresentanze degli interessi sociali ed economici;
- si avvale di un’apposita struttura interna del Consiglio regionale che assicura il supporto amministrativo e il supporto tecnico-specialistico per l’analisi dell’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Gli **strumenti** utilizzati dal Comitato nel corso di questi anni sono stati molteplici:

- clausole valutative;
- missioni valutative: affidate ad istituti di ricerca specializzati;
- pareri alle Commissioni: i progetti di legge contengono norme nelle quali si prevede che il Consiglio regionale venga informato sulla attuazione della legge; in queste evenienze il Comitato ha un ruolo consultivo rispetto alle Commissioni, formulando pareri o proponendo modifiche da apportare all’atto legislativo;
- esame delle relazioni che il Consiglio regionale riceve da chi attua la politica (il più delle volte quale esito di una clausola valutativa o come adempimento di più generali obblighi di rendicontazione): il Comitato può anche chiedere un approfondimento dei risultati raggiunti o può proporre modifiche della politica in base alle informazioni esaminate;

- attività di diffusione degli esiti del controllo e della valutazione: invio di osservazioni e proposte alle Commissioni, invio di note informative ai consiglieri;
- iniziative pubbliche di divulgazione degli esiti della valutazione;
- valutazione sperimentale realizzata nell'ambito del progetto CAPIRe.

Dalle Relazioni annuali presentate dal Comitato emerge l'intensa attività sviluppata tra il 2010 e il 2014, sinteizzata nella tabella 11.

Tabella 11 - Le attività del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, 2010-2014

Anno	Clausole valutative	Missioni valutative	Pareri	Esami di relazioni
2010-2011	3 clausole valutative proposte	1 proposta di missione valutativa	3 pareri	Esame di 5 relazioni
2012	1 clausola valutativa proposta	1 missione valutativa avviata e approvazione dell'avvio di altre 2 missioni	2 istruttorie (pareri) su progetti di legge	Esame di 5 relazioni
2013	4 clausole valutative proposte, 2 delle quali sono state inserite in legge	Diffusione di 1 missione valutativa e approvazione di altre 2 missioni valutative	6 pareri	Esame di 3 relazioni
2014	4 clausole valutative proposte, di cui 3 sono state inserite in legge	1 missione valutativa conclusa, 3 in corso e 3 missioni su cui è stata raggiunta l'intesa	7 pareri	Esame di 20 relazioni

Fonte: elaborazione da Relazioni annuali del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione al Consiglio Regionale (2010-2011; 2012; 2013; 2014)

Numerosi sono stati gli **ambiti** coinvolti nelle attività di valutazione del Comitato dal 2010 al 2014:

- servizio idrico integrato (clausola valutativa 2010-2011);
- compartecipazione utente alla spesa socio-sanitaria (clausola valutativa 2010-2011);
- consumo di suolo (clausola valutativa 2010-2011);
- finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffe predefinite (missione valutativa proposta nel 2010-2011);
- interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza (clausola valutativa proposta nel 2012);
- attuazione fondo sostegno affitti (approvazione avvio missione valutativa nel 2012);
- sostegno alla internazionalizzazione delle imprese (approvazione avvio missione valutativa nel 2012);

- gioco d'azzardo (pareri su progetti di legge 2012);
- prevenzione e contrasto alla sperimentazione sugli animali (pareri su progetti di legge 2012);
- mercato del lavoro in Lombardia (relazione esaminata 2012);
- gestione del servizio idrico integrato (relazione esaminata 2012);
- interventi a favore delle popolazioni dei territori montani (relazione esaminata 2012);
- attività dell'Osservatorio permanente della programmazione territoriale (relazione esaminata 2012);
- attuazione della normativa in materia di accesso al lavoro delle persone con disabilità (relazione esaminata 2012);
- prevenzione e trattamento gioco d'azzardo (clausola valutativa inserita in legge 2013);
- misure a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà (clausola valutativa inserita in legge 2013);
- norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio in particolare con figli minori (clausola valutativa inserita in legge 2014);
- norme per la promozione e sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna (clausola valutativa inserita in legge 2014);
- integrazioni al Testo unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale (clausola valutativa inserita in legge 2014);
- sostegno ad affitto e acquisto prima casa (missione valutativa 2014);
- sistema informativo agricolo (missione valutativa 2014);
- informazione ai cittadini e riduzione dell'amianto (missione valutativa 2014);
- consumo di suolo nella pianificazione comunale (missione valutativa 2014).

L'incremento delle attività di valutazione in Regione Lombardia emerge anche tenendo conto di altri importanti dati. Dal 2010 all'agosto 2014 le leggi regionali nelle quali si può rinvenire una clausola valutativa sono 19. In 73 di queste leggi era prevista una più generale rendicontazione, talvolta comprensiva delle clausole valutative.

Nel solo 2015, gli ultimi dati disponibili rilevano come le **clausole valutative** inserite in legge siano 10, concernenti i seguenti ambiti di intervento:

- Norme in materia di protezione degli animali utilizzati ai fini di ricerca e sperimentazione e di promozione dei metodi alternativi (l.r. 2 marzo 2015, n. 4);
- Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana (l.r. 1 aprile 2015, n. 6);
- Riconoscimento e sostegno delle organizzazioni di commercio equo e solidale (l.r. 30 aprile 2015, n. 9);
- Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari (l.r. 25 maggio 2015, n. 15);
- Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità (l.r. 24 giugno 2015, n. 17);
- Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità" (l.r. 11 agosto 2015, n. 23);
- Manifattura diffusa creativa e tecnologica 4.0 (l.r. 24 settembre 2015, n. 26);
- Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo (l.r. 1 ottobre 2015, n. 27);

- Qualità, innovazione e internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia. Modifiche alle ll.rr. 19/2007 sul sistema di istruzione e formazione e 22/2006 sul mercato del lavoro (l.r. 5 ottobre 2015, n. 30);
- Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo (l.r. 6 novembre 2015, n. 34).

Uno degli elementi di unicità dell'esperienza lombarda è stata la **valutazione sperimentale**, condotta nel 2014 in collaborazione con il Progetto CAPIRe. Nel corso della IX legislatura, infatti, su proposta del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha promosso la sperimentazione controllata di una campagna informativa sul trattamento tempestivo dell'ictus. Obiettivo della sperimentazione era quello di valutare gli effetti della campagna sui cittadini, comprendendo in particolare se essa avesse contribuito ad aumentare la conoscenza della sintomatologia e il comportamento adeguato da tenere in caso di emergenza. In particolare, la valutazione mirava a mettere in luce tre tipi di impatto:

- incremento della capacità di riconoscimento dei sintomi;
- cambiamento nel comportamento in caso di emergenza;
- cambiamento nelle condizioni cliniche di coloro che, informati, fossero stati poi affetti da ictus (riduzione della mortalità, riduzione del livello di invalidità, riduzione delle tempistiche per la riabilitazione).

La valutazione si è basata sul metodo sperimentale in conformità del quale la campagna informativa è stata condotta solo nei confronti di alcuni soggetti, il cui comportamento e la cui conoscenza sono state confrontate con un altro gruppo di soggetti che non è stato invece coinvolto nella campagna. La tabella 12 illustra le fasi in cui la sperimentazione si è articolata.

Tabella 12 - Le fasi della valutazione sperimentale sulla campagna informativa sul trattamento tempestivo dell'ictus

Fase	Periodo	Obiettivi e strumenti
Fase I	novembre-dicembre 2013	Preparazione del messaggio e invio postale ai destinatari
Fase II	gennaio-febbraio 2014	Conduzione di una indagine campionaria telefonica su soggetti implicati nella sperimentazione e non
Fase III	febbraio-dicembre 2014	Raccolta dati su persone colpite da ictus in zone trattate e in zone di controllo
Fase IV	giugno 2015	Elaborazione dei dati e presentazione del rapporto conclusivo di valutazione

Fonte: Consiglio regionale della Lombardia, La valutazione della campagna informativa per il trattamento tempestivo dell'ictus: una lettera può fare la differenza?, Sintesi del Rapporto intermedio, maggio 2014

Per avere un riscontro delle valutazioni condotte, occorre verificare come queste ultime abbiano inciso sulla legislazione o sulla politica al fine di incrementarne l'impatto positivo sul contesto socio-economico di riferimento. A titolo esemplificativo si possono prendere in considerazione due **missioni valutative** condotte in Regione Lombardia:

- la missione valutativa sulla normativa concernente il finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffa prestabilita;

- la missione valutativa sulla normativa concernente le misure di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa.

Rispetto alla prima missione valutativa, nel corso dell'analisi dell'attività valutativa, il Comitato Paritetico ha rilevato la complessità del sistema lombardo e ne ha di conseguenza proposto una semplificazione. Questi spunti sono stati trasmessi al Presidente della Regione e all'Assessore competente. Tale missione ha avuto riscontro in due importanti atti, l'Atto di indirizzo del Consiglio regionale e la deliberazione della Giunta regionale n. 1185 del 2013 che ha portato ad una diminuzione delle funzioni non tariffabili e a una diminuzione delle relative risorse finanziarie.

Per quanto riguarda invece la seconda missione valutativa, l'attività condotta ha portato alla consapevolezza della necessità di una revisione delle misure con l'obiettivo di migliorare l'equità nella distribuzione delle risorse stanziare. A partire da tale output, il Presidente della V Commissione ha proposto una risoluzione del Consiglio regionale nella quale il Consiglio si impegna ad apportare modifiche all'atto normativo.

Le diverse attività valutative condotte in questi ultimi anni hanno permesso al Comitato Paritetico di rilevare alcuni elementi di criticità nell'utilizzo degli strumenti esistenti e, conseguentemente, di suggerire alcuni accorgimenti. Si segnalano in particolare i seguenti:

- **complessità della procedura di avvio della missione valutativa:** pur essendo lo strumento principe della valutazione, la missione valutativa è lo strumento al contempo più complesso e articolato. Esso implica, infatti, il susseguirsi di numerosi passaggi procedurali (tra i quali si possono segnalare il raggiungimento dell'intesa con la Commissione competente, l'approvazione della relativa spesa e l'affidamento dell'incarico ad istituti di ricerca specializzati); la disponibilità e la continuità di personale con adeguata expertise che si occupi nel tempo dell'incarico; l'adeguata e tempestiva scelta degli interventi su cui condurre la missione. A fronte di queste criticità il Comitato ha rilevato la necessità di una corretta programmazione, in grado di mettere in luce sia le necessità conoscitive delle Commissioni (su quali atti procedere con la valutazione) sia le disponibilità economiche (fattibilità delle missioni valutative);
- **scarsità della rendicontazione:** le relazioni di attuazione delle leggi e politiche regionali ricevute dal Consiglio regionale sono in numero inferiore a quelle previste e la rendicontazione è stata costante solo in pochi casi, nei quali non rientrano politiche rilevanti per il territorio regionale. A tal fine, il Comitato ha proposto di rendere ancora più stringente la collaborazione per implementare il coordinamento orizzontale e lo scambio di informazioni tra Esecutivo e Legislativo regionale.

5.2 Regione Toscana: sistema di valutazione, Manuale AIR e *sunset clause*

La Regione Toscana ha condotto le prime esperienze di analisi di fattibilità verso la fine degli anni '80, mentre di più recente acquisizione sono le attività di valutazione ex post, le cui sperimentazioni sono state poste in essere solo nel 2002 dopo l'avvio del Progetto CAPIRE.

Nel 2005 la Regione ha poi modificato il proprio Statuto attribuendo alle Commissioni consiliari permanenti "funzioni di valutazione e controllo, anche di tipo economico-

finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione" (art. 19). Lo Statuto prevede inoltre la redazione di una legge regionale sulla normazione volta a disciplinare "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" (art. 45).

Tale legge, approvata nel 2008⁴⁰, disciplina all'art. 4 le attività di valutazione ex ante, con la previsione dello svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'analisi di fattibilità. All'art. 5, invece, trovano disciplina le attività di valutazione ex post, con la previsione dello svolgimento della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), con la specifica indicazione dell'inserimento nei testi di legge di clausole valutative.

Sia in fase di valutazione ex ante che ex post, i criteri con cui si selezionano le leggi (o le proposte di legge) da sottoporre ad analisi e le connesse modalità operative sono rinviate invece al Regolamento interno del Consiglio regionale ed al Regolamento della Giunta per le attività di rispettiva competenza.

A differenza di quanto avvenuto in Regione Lombardia, il Consiglio regionale non ha istituito un organismo con il precipuo compito di promuovere la valutazione delle politiche. Si è infatti optato per l'attribuzione della funzione a tutte le Commissioni consiliari permanenti che, tra le proprie funzioni, hanno anche quella di controllare e valutare gli effetti di determinati atti legislativi. Le Commissioni erano però affiancate, o meglio, coordinate, nello svolgimento di dette attività, dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Nel 2014 l'assetto organizzativo del Consiglio ha subito alcune modifiche a seguito delle quali la struttura incaricata di offrire l'assistenza tecnica per la valutazione delle politiche è stata inglobata in un nuovo settore denominato: "Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore Civico, al Corecom, all'Autorità per la partecipazione, al CdAL e alla CoPAS". La struttura tecnica fornisce assistenza agli organi consiliari e, in particolar modo, alle sette commissioni. L'assistenza consiste principalmente nel proporre l'inserimento in legge di una clausola valutativa, nel redigere le note informative sull'attuazione delle politiche regionali etc.

La Regione Toscana, oltre ad essersi rivelata attiva nella produzione di clausole valutative (41 clausole dal 2002 ad oggi), ha dedicato particolare attenzione anche alla fase di valutazione ex ante. A seguito di una sperimentazione pluriennale della metodologia AIR, iniziata nel 2001, la Toscana ha definito le modalità e le fasi di svolgimento della valutazione in un apposito **Manuale AIR**.

Il Manuale, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 172 del 2009, è uno strumento di consultazione, ricco di informazioni specifiche e di indicazioni operative, diretto agli operatori dell'Amministrazione regionale coinvolti nella realizzazione della valutazione di impatto.

Dalla redazione del Manuale, la Regione ha sottoposto alla analisi di impatto ex ante oltre 20 provvedimenti, molti dei quali afferenti all'ambito della tutela dei diritti sociali (ad esempio disabilità e sanità).

Il Manuale è strutturato seguendo le fasi in cui si sviluppa la valutazione:

- obiettivi e risultati attesi;
- definizione delle opzioni alternative;
- selezione delle opzioni rilevanti;
- analisi dei costi e dei benefici;
- consultazioni;
- strumenti per la analisi.

⁴⁰ Legge regionale n. 55/2008 "Disposizioni in materia di qualità della normazione".

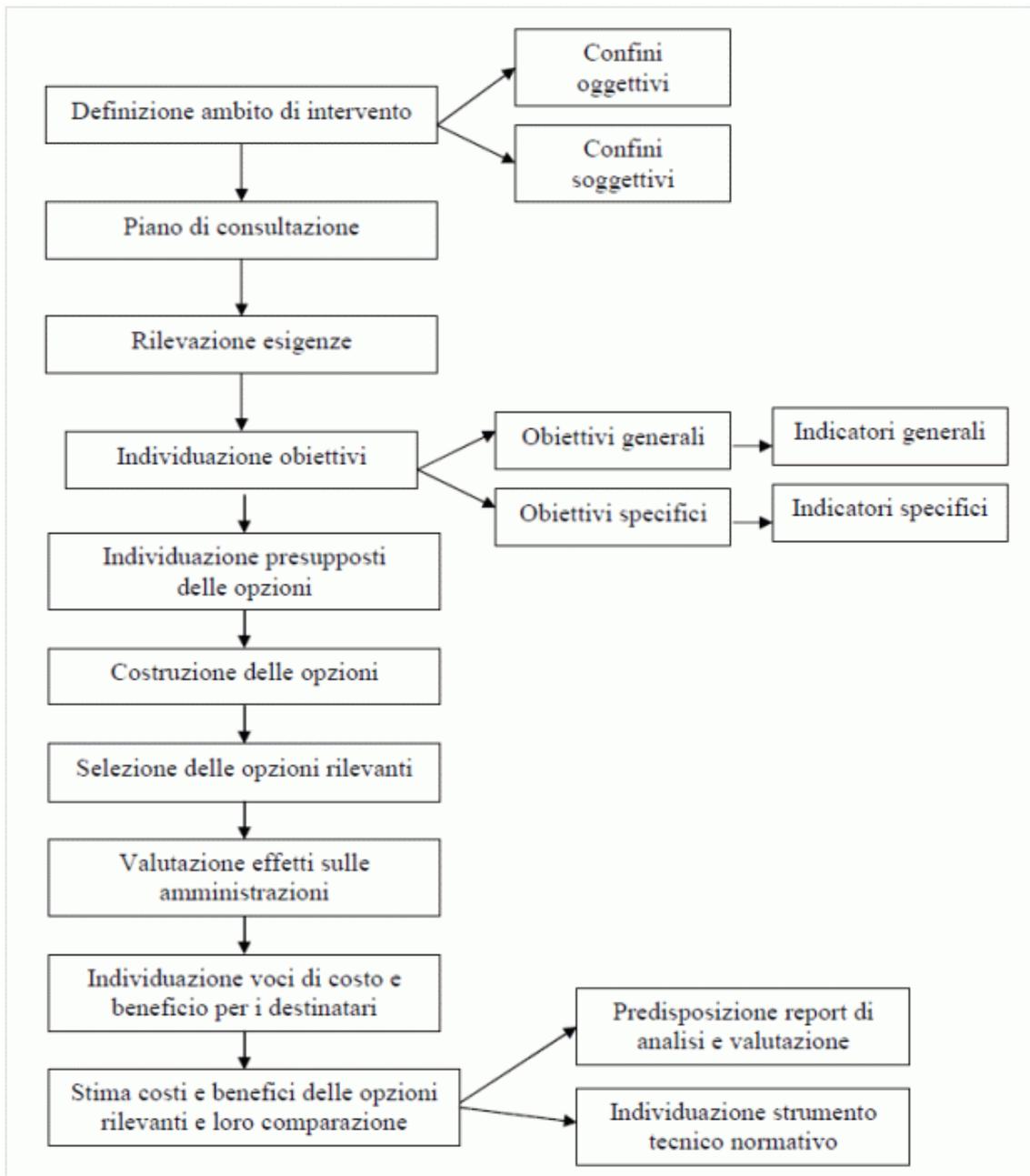
Il Manuale, nel definire la metodologia di conduzione dell'AIR, muove dall'assunto per cui tale valutazione deve seguire un principio di proporzionalità, in virtù del quale sia il grado di approfondimento dell'analisi sia la scelta del relativo strumentario devono adattarsi al singolo caso di specie sulla base di "un giudizio di significatività e di rilevanza dei risultati attesi".

Ciò posto, l'AIR non viene considerata una metodologia unitaria configurandosi, piuttosto, come un'area in cui si possono collocare molteplici e differenti tecniche valutative, ognuna delle quali possiede un grado di completezza e di precisione variabile e adattabile allo specifico oggetto di analisi.

La scelta della metodologia appropriata rientra nella discrezionalità di colui che svolge l'analisi il quale sarà chiamato a scegliere lo strumento di valutazione più idoneo per la quantificazione dell'impatto della proposta. In questa sua discrezionalità, l'analista potrà quindi anche eliminare una o più delle fasi previste nel Manuale, qualora vengano reputate non necessarie, non opportune o finanche non attuabili.

La figura 5 illustra il diagramma di flusso del percorso AIR previsto nel Manuale AIR.

Figura 5 - Toscana: diagramma di flusso del percorso AIR



Fonte: Regione Toscana – Giunta regionale, *Manuale AIR*, 2009

La necessità dell'intervento regolativo dipende - direttamente o indirettamente - da esigenze, rilevate dall'Amministrazione, di carattere giuridico ed economico-sociale che vengono prospettate da categorie di soggetti o da singoli soggetti interessati alla disciplina di uno specifico settore.

La prima fondamentale fase in cui si dipana l'iter di valutazione è quindi quella della delimitazione del perimetro del bisogno ovvero l'**ambito di intervento della regolamentazione**, inteso sia in senso oggettivo sia in senso soggettivo:

- *ambito di intervento in senso oggettivo*: territorio e attività interessate (confini oggettivi);

- *ambito di intervento in senso soggettivo*: contesto giuridico e socio-economico di riferimento (confini soggettivi).

Per poter agire in questo senso occorre rilevare le esigenze che necessitano tutela. Ambito di intervento e rilevazione del bisogno sono quindi tra loro strettamente connessi e costituiscono il presupposto fondamentale per una produzione normativa idonea alla redazione di un intervento di qualità, capace di produrre un impatto positivo sul contesto socio-economico.

Come si osserva nel diagramma (figura 4), la fase di individuazione degli obiettivi e dei risultati attesi comprende anche l'identificazione degli indicatori necessari allo svolgimento della analisi di impatto.

Gli **indicatori** vengono suddivisi in indicatori generici e specifici, a seconda della maggiore o minore specificità dell'obiettivo che devono contribuire a valutare.

Il Manuale rileva come la determinazione del valore degli indicatori quantitativi che consente la traduzione di ogni obiettivo in una misura quantificabile, rappresenta una delle più sentite problematiche della valutazione di impatto *ex ante*. Nonostante la problematicità, questo passaggio è imprescindibile per poter condurre una valutazione di impatto.

Il bacino da cui attingere tali indicatori può essere quello delle informazioni e delle esigenze espresse nella proposta di intervento oppure quello delle consultazioni tra dirigenti e responsabili politici delle amministrazioni coinvolte nella regolamentazione.

A seconda poi dell'ampiezza dell'obiettivo, potrà anche variare il numero degli indicatori che in ogni caso, a prescindere dalle specifiche tecniche, devono possedere alcune caratteristiche comuni:

- *esaustività*: capacità di descrivere e sintetizzare in modo esauriente il fenomeno osservato;
- *semplicità di definizione e costruzione*: questa caratteristica consente di minimizzare le difficoltà di reperimento dei dati necessari alla loro misurazione, altra problematica della valutazione di impatto;
- *esclusività*: capacità di rilevare la sola componente di effetto determinata dall'intervento (e non anche da altre cause);
- *durata*: misurabilità nel corso del tempo (anche su più anni) senza che cambi il significato del fenomeno descritto.

A titolo esemplificativo il Manuale propone alcune ipotesi di indicatori. L'esempio qui riportato (tabella 13) riguarda il caso delle "Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti".

Tabella 13 - Toscana: esempi di obiettivi, indicatori quantitativi per valore-obiettivo

Obiettivo generale	Ridurre il prezzo finale dei carburanti	
Obiettivo specifico	Indicatore quantitativo	Valore-obiettivo
1. Ridurre il numero di impianti di distribuzione dei carburanti	Nr. di impianti di distribuzione esistenti nella regione	Riduzione di circa 300 unità
2. Aumentare la flessibilità dell'orario di lavoro dei gestori e dei loro collaboratori	Nr. di ore lavorate ogni settimana	Estensione dell'orario di lavoro a 78 ore settimanali
3. Aumentare il livello di automazione dei distributori e di offerta commerciale ed artigianale	Nr. distributori automatici presenti negli impianti (self-service ex ante ed ex post)	Aumentare almeno del 50% l'erogato medio con dispositivi self-service
4. Aumentare il livello di concorrenza del mercato	Nr. e tipologia di soggetti titolari di autorizzazione	Massimo aumento di numero e tipologia di soggetti titolari di autorizzazione

Fonte: Regione Toscana - Giunta regionale, *Manuale AIR*, 2009

Un ulteriore elemento degno di nota nella Regione Toscana per quel che concerne la valutazione della legislazione e delle politiche è l'inserimento di una *sunset clause* nella legge regionale n. 69 del 27 dicembre 2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

La normativa, che nasceva con un intento sperimentale nel suo complesso, ha rappresentato una occasione a sua volta sperimentale per l'apposizione di una *sunset clause* che prevedeva una scadenza e un percorso di valutazione partecipato dei suoi risultati, nel periodo antecedente alla sua prestabilita abrogazione (box 10).

Box 10 - La *sunset clause* nella legge regionale Toscana n. 69/2007

Art. 26 Durata della legge

1. La presente legge è abrogata il 31 dicembre 2012, fatta salva la conclusione dei processi partecipativi già iniziati a quella data.
2. Nei primi tre mesi del 2012, la Giunta regionale promuove e svolge insieme al Consiglio regionale percorsi partecipativi per valutare:
 - a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge;
 - b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge.

Questo percorso valutativo avrebbe potuto permettere la conduzione di una valutazione finalizzata a rilevare effetti migliorativi atti a sostenere la decisione di una possibile conferma o revisione del provvedimento, impedendone quindi l'abrogazione. La Regione Toscana, una volta entrata in vigore la normativa, ha quindi attivato un percorso di monitoraggio e di osservazione che ha condotto nel 2011 alla redazione di un Rapporto contenente l'analisi di 31 processi partecipativi, rapporto che ha rappresentato la base per le successive valutazioni di merito. La valutazione è stata effettuata raccogliendo le informazioni relative ai diversi percorsi all'interno di una griglia di riferimento, grazie alla quale sono stati sinteticamente descritti i contenuti di ogni progetto, le modalità di svolgimento, alcuni elementi essenziali che ne hanno qualificato l'iter, i risultati e gli effetti. Per poter poi approfondire gli elementi di valutazione, si è aggiunta una seconda griglia di domande ricavate in maniera diretta dalle previsioni contenute nella legge regionale.

Le griglie sono state compilate per ogni singolo percorso partecipativo e sono state man mano aggiornate così da poter rilevare gli effetti prodottisi nel periodo successivo alla conclusione dei percorsi. Questo ha permesso di individuare le tematiche trasversali attraverso cui valutare l'efficienza, l'efficacia e i risultati dei percorsi partecipativi come previsti dalla normativa regionale.

Il processo valutativo così condotto ha portato alla Risoluzione del Consiglio regionale n. 168 del 2012, nella quale si è dato conto degli elementi positivi e delle criticità emerse nel corso dell'indagine sugli effetti della normativa regionale. A tale Risoluzione ha fatto seguito la costruzione di un gruppo tecnico misto Consiglio-Giunta che ha lavorato nei primi mesi del 2013 alla revisione della legge n. 69/2007, consegnata alla I Commissione "Affari istituzionali". La nuova bozza, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla valutazione, ha rafforzato uno degli istituti già previsti nella legge precedente, ovvero sia il dibattito pubblico regionale, il quale, non avendo trovato applicazione è stato reso - a talune condizioni - obbligatorio.

5.3 Regione Abruzzo: la nota informativa come esempio di valutazione ex post

La nota informativa dell'ottobre 2013 sull'attuazione della legge regionale n. 31/2006 "Disposizioni per la promozione e il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate" ha l'obiettivo di verificare lo stato di attuazione della legge a circa sette anni dalla sua entrata in vigore, aggiornando i contenuti di una precedente nota informativa (valutazione intermedia) redatta nel dicembre 2009.

La legge regionale aveva la finalità di favorire la nascita e il sostegno di centri antiviolenza nonché di case di accoglienza dirette alla assistenza delle donne vittime di violenza. Per rispondere a tale fine, la legge prevedeva l'erogazione di finanziamenti disposti annualmente con legge di bilancio a copertura dei cd. progetti antiviolenza.

Nella valutazione ex post, una volta ricostruita l'entità del fenomeno che la legge mirava a contrastare, la nota informativa si divide in due parti:

- attuazione della legge regionale;
- aspetti critici.

Ripercorrendo le due parti in cui si articola la valutazione, si può osservare come non vi siano riferimenti ad indicatori utilizzati nel corso della valutazione ex post. Analogamente non si trova traccia degli strumenti e della metodologia impiegata, se non un riferimento ai

dati statistici raccolti nel triennio 2009-2011 dai Centri antiviolenza e da dati ricavati da due rapporti, il Rapporto Eures - Ansa 2013 e il Rapporto Bes 2013 dell'Istat.

Attuazione della legge regionale

Nella legge n. 31/2006 il legislatore regionale aveva inserito una clausola valutativa all'art. 12, nella quale si prevedeva che:

1. Entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente una relazione dalla quale emergono i dati relativi all'attivazione dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza, nonché alle relative modalità organizzative, operative e funzionali.
2. Entro trenta mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente, annualmente e sulla base dei dati forniti dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, una relazione dalla quale emergono:
 - a) il numero delle domande non ammesse a contributo e le motivazioni dell'esclusione;
 - b) il numero dei progetti ammessi al finanziamento e le relative dotazioni finanziarie, e per questi in particolare:
 - le condizioni ed il numero delle donne assistite nonché la descrizione qualitativa e quantitativa degli interventi attuati in loro favore;
 - il tipo e il numero delle richieste di assistenza cui non si è dato riscontro e le motivazioni del diniego;
 - le condizioni ed il numero delle donne assistite che hanno portato a termine il percorso di affiancamento;
 - la descrizione qualitativa e quantitativa delle attività di cui al comma 3 dell'art. 8.9.

A fronte della clausola valutativa, la valutazione dà conto dei risultati raggiunti negli anni di applicazione della normativa, segnalando:

- i bandi emanati;
- i contributi erogati e opere realizzate sulla base dei contributi erogati;
- l'attivazione di servizi da parte degli Enti locali in collaborazione con associazioni del territorio;
- la costruzione di un coordinamento regionale tra realtà presenti sul territorio;
- gli interventi di assistenza posti in essere.

Aspetti critici

La nota rileva come nel corso della valutazione intermedia condotta nel 2009 fossero state rilevate delle criticità nella legge regionale e fossero stati proposti alcuni correttivi.

Decorsi quattro anni dalla valutazione intermedia, la valutazione ex post evidenzia come non sia stata apportata alcuna modifica alla legge sulla base delle indicazioni fornite nel 2009.

A queste criticità, che mettono in luce l'impatto che la normativa ha avuto negli anni di applicazione sul contesto socio-economico, il report ne aggiunge ulteriori, derivanti "dalle mutate necessità del territorio e dall'esperienza degli operatori di settore".

Tra queste si menzionano:

- la carenza di un sistema istituzionalizzato di raccolta dei dati sul fenomeno;
- la mancanza di continuità nel finanziamento;
- l'inefficienza della legge ad incentivare l'apertura e la permanenza di case di accoglienza;
- la carenza di definizione dei requisiti minimi prescritti per la realizzazione dei centri e delle case;
- la disomogeneità territoriale della distribuzione dei centri anti violenza;
- la scarsa valorizzazione del ruolo svolto dalle reti provinciali con gli operatori di settore;
- la mancanza di un intervento diretto della Regione nella politica di contrasto alla violenza di genere;
- la scarsa attenzione alla formazione specifica degli operatori;
- la mancanza di iniziative di sensibilizzazione del territorio sul tema.

Assumendo che questi punti di criticità costituiscono gli elementi da prendere in considerazione per una revisione della normativa in oggetto, la valutazione rinvia alla legge regionale della Lombardia n. 11/2012 ("Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza") quale modello di riferimento per la modifica della legislazione della Regione Abruzzo.

5.4 Regione Friuli Venezia Giulia: la missione valutativa come esempio di valutazione ex post

Il Regolamento del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (2007 e successive modificazioni) prevede all'art. 138 quinquies lo svolgimento di missioni valutative.

Lo svolgimento viene deliberato dal Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, anche su proposta delle Commissioni permanenti o di un decimo dei Consiglieri regionali.

Esse consistono in attività conoscitive di approfondimento, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o alla valutazione degli effetti di una politica regionale. L'incarico di presiedere lo svolgimento di una missione valutativa è affidato a due Consiglieri, uno di maggioranza e uno di opposizione, che ne riferiscono i risultati al Comitato. Quest'ultimo deve poi trasmettere alla Commissione competente per materia le relazioni sulle missioni valutative svolte.

Nel 2009 il Comitato ha approvato lo svolgimento di una missione valutativa sull'attuazione della legge regionale n. 13/1995 "Revisione della rete ospedaliera regionale".

Attraverso questo intervento legislativo la Regione mirava al raggiungimento di due obiettivi:

- 1) maggiore razionalizzazione della rete ospedaliera, attraverso l'accorpamento degli ospedali di minori dimensioni e l'eliminazione (o la riduzione) di eventuali duplicazioni nelle strutture esistenti;
- 2) miglioramento dell'efficienza complessiva nell'uso delle risorse a disposizione della sanità regionale.

L'analisi, condotta a distanza di 14 anni dalla entrata in vigore della legge, mirava a verificare se, e in che misura, il sistema ospedaliero regionale si fosse adeguato alle indicazioni fissate dalla legge.

Tale valutazione è stata condotta dall'Ufficio Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali⁴¹, in collaborazione con la Direzione centrale Salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali, sulla base di alcune domande di valutazione, afferenti ad entrambi gli obiettivi della normativa.

Domanda 1: Quali sono stati i criteri adottati nel processo di revisione della rete ospedaliera, in che modo essi hanno concretamente operato e in che misura hanno consentito di ridurre o eliminare le eventuali duplicazioni nelle strutture?

Si è trattato dunque di comprendere:

- come gli obiettivi dell'intervento legislativo e i valori target fissati per legge sono stati raggiunti ed eventualmente con quali tempi;
- quali sono le ragioni degli scostamenti registrati;
- se tali valori soglia debbano essere rivisti e in che direzione, alla luce del fatto che nel frattempo la tecnologia sanitaria si è fortemente evoluta, consentendo di ottenere ulteriori miglioramenti nella gestione dei servizi e nell'erogazione delle prestazioni.

Domanda 2: In che misura si sono ottenuti i risparmi previsti nella spesa ospedaliera, in particolare rispetto al limite imposto per legge del 55% della spesa sanitaria di parte corrente?

Domanda 3: Rispetto ai parametri presi a riferimento dalla legge risulta giustificata la presenza sul territorio regionale di un centro trapianti, specie a fronte della presenza di altri centri nelle regioni limitrofe?

La missione è stata strutturata in cinque fasi:

1. **Elaborazione e approvazione della proposta di missione valutativa:** attività di analisi antecedenti all'approvazione della missione, definizione delle domande di valutazione e designazione dei consiglieri incaricati di presiedere lo svolgimento della missione.
2. **Impostazione della strategia di ricerca:** specificazione delle domande e individuazione dei metodi analitici più adeguati. Elemento fondamentale in questa fase è la scelta delle fonti informative.
3. **Raccolta delle informazioni:** attuazione della strategia di ricerca disegnata nella fase precedente (rilevazione delle informazioni, svolgimento di interviste individuali o collettive, somministrazione di questionari telefonici o postali, realizzazione di workshop e di incontri di lavoro).
4. **Elaborazione e interpretazione dei dati raccolti:** elaborazione e discussione anche con i consiglieri regionali incaricati dei dati raccolti e redazione di un rapporto.
5. **Comunicazione degli esiti della missione:** presentazione del rapporto da parte dei consiglieri al Comitato, che costituisce la base per la relazione del Comitato alla Commissione di merito sugli esiti della missione. Il Comitato cura, infine, la divulgazione degli esiti del lavoro.

⁴¹ L'Ufficio Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali è un organo di supporto al Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, istituito presso il Consiglio regionale.

5.5 Provincia Autonoma di Bolzano: il Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 e la valutazione di impatto in un life-cycle approach

Un buon esempio di valutazione di una politica, sviluppata nella prospettiva del life-cycle approach, è fornito dalla Provincia Autonoma di Bolzano rispetto al Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2000-2006.

Tale tipo di valutazione si svolge in tutte le Regioni italiane da diversi anni sulla base delle indicazioni fornite dall'Unione europea. La scelta è ricaduta su quello della Provincia Autonoma di Bolzano in quanto il report finale si presentava come particolarmente ben redatto. Ciò permette di cogliere come un tipo di valutazione che tenga conto del life cycle approach e che implichi l'uso di metodologie e di indicatori comuni sia già utilizzato nelle diverse Regioni. Questo metodo potrebbe pertanto divenire mutuabile anche nella conduzione della valutazione di impatto della regolamentazione regionale.

Il ciclo di vita del Piano ha compreso i seguenti step:

- valutazione ex ante;
- rapporto di valutazione intermedia;
- valutazione intermedia indipendente del PSR Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia
- integrazioni al Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia;
- valutazione ex post.

In tutti questi step particolare attenzione è stata dedicata agli impatti sul contesto socio-economico, tramite la definizione di appositi indicatori che, elaborati in fase di valutazione ex ante, sono poi stati utilizzati nel corso delle valutazioni intermedie e nella valutazione ex post.

Valutazione ex ante

La valutazione ex ante è stata articolata come segue:

- analisi della situazione attuale: questa fase ha permesso di determinare i punti di forza e i punti di debolezza dei settori su cui sarebbe dovuto intervenire il PSR (struttura economica complessiva delle zone favorite dal Piano, settore agricolo delle zone favorite dal Piano, della struttura economica complessiva delle zone di agricoltura di montagna, dell'agricoltura di montagna);
- valutazione dell'assetto e dell'equilibrio delle strategie proposte: questa fase, diretta a rendere trasparenti gli elementi essenziali del modello esistente, ha permesso di verificare la fattibilità di una pianificazione sistematica e globale;
- ripercussioni attese dalle scelte strategiche e prioritarie: questa fase ha permesso di evidenziare la compatibilità tra obiettivi del Piano e misure adottate, tramite previsioni dell'impatto dell'intervento;
- obiettivi quantitativi e indicatori connessi: considerata dagli stessi valutatori come la parte più sensibile del programma, questa fase ha permesso di identificare gli indicatori quantitativi e qualitativi a livello delle singole misure ritenuti ideali per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi del Piano;

- misure proposte per la realizzazione: questa parte ha permesso di definire nel dettaglio le misure funzionali alla realizzazione del Piano, integrandole in una gerarchia degli obiettivi.

Metodologia e iter procedurale:

- analisi del programma e, in particolare, della descrizione dello stato dell'arte, scelta dei parametri per la descrizione della situazione di partenza, raccolta di documentazione e definizione degli strumenti per l'interpretazione dei risultati delle valutazioni;
- elaborazione del modello-base del piano;
- esame delle formulazioni delle priorità, delle strategie e delle misure alla luce della loro potenziale probabilità di realizzazione sulla base delle precedenti (e rispettive valutazioni);
- esame degli indicatori quantitativi e qualitativi in merito alla loro idoneità per la valutazione sia ex ante che ex post.

Ragionando in termini di impatto del Piano e di realizzazione degli obiettivi ivi sanciti, la valutazione ex ante propone una previsione degli effetti determinati dal Programma, che serviranno anche come parametro di valutazione in fase di valutazione intermedia ed ex post.

L'AIR propone queste previsioni distinguendole in:

1. Previsione degli effetti economici, ambientali e sociali:
 - Stabilizzazione del reddito agricolo (e relativi dati)
 - Stabilizzazione della popolazione rurale (e relativi dati)
 - Riduzione dei disoccupati (e relativi dati)
 - Tasso di migrazione dalle zone rurali (e relativi dati)
2. Previsione degli effetti occupazionali:
 - Numero degli occupati rimasti nel settore
 - Numero di aziende nel settore
3. Previsione degli effetti ambientali.

Valutazioni intermedie

Nel corso delle valutazioni intermedie ha assunto un peso specifico la valutazione dell'impatto sul contesto socio-economico del Piano e gli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto adottati nel corso della valutazione.

Ai fini della valutazione sono stati utilizzati:

- 4 indicatori finanziari di realizzazione, elaborati dal valutatore a valere sui dati secondari prodotti da ICSEA/AR. Tre di tali indicatori sono generalmente applicati nelle valutazioni dei Programmi Comunitari (capacità di impegno, capacità di spesa, capacità di utilizzo). Un quarto indicatore, date le specificità collegate alla procedura di impegno annuale del Piano, è stato definito per dare una informazione complessiva anche a livello pluriennale. Tale indicatore è la cd. capacità di spesa cumulata;
- 4 indicatori fisici (due di avanzamento fisico annuale e due di avanzamento fisico cumulato);
- 18 indicatori di impatto (figura 6).

Figura 6 - I 18 indicatori di impatto

N.	Impatto	Indicatore	Valore Target
1	Vitalità della popolazione delle zone rurali	percentuale della popolazione in vita	~58%
2	Vitalità della popolazione delle zone rurali	saldo migratorio netto	<10%
3	Vitalità della popolazione delle zone rurali	tasso di popolazione giovane	>19%
4	Vitalità della popolazione delle zone rurali	tasso di popolazione anziana	<24%
5	Stabilità dell'agricoltura	tasso di abbandono di aziende agricole	<10%
6	Stabilità dell'agricoltura	tasso di occupati in agricoltura	>11%
7	Stabilità dell'agricoltura	reddito agricolo	+30% del reddito esclusi gli aiuti
8	Stabilità dell'agricoltura	percentuale di aziende accessorie	~65%
9	Stabilità della trasformazione agroindustriale	fatturato del settore cooperativo	+15%
10	Stabilità della trasformazione agroindustriale	quota di valore aggiunto	+2%
11	Stabilità della trasformazione agroindustriale	perdita di mercato della filiera ortofrutticola	<2%
12	Integrazione agricoltura - altri settori economici	disoccupazione nelle zone rurali	<5%
13	Integrazione agricoltura - altri settori economici	crescita del reddito familiare complessivo	>8%
14	Stabilità paesaggistica	abbandono delle superfici	7-9%
15	Stabilità paesaggistica	abbandono di superfici marginali	12-15%
16	prevenzione da calamità naturali e tutela del paesaggio	abbandono di pascoli	<15%
17	prevenzione da calamità naturali e tutela del paesaggio	abbandono di superfici ecologicamente sensibili	<10%
18	prevenzione da calamità naturali e tutela del paesaggio	superficie boschiva fortemente degradata	-2%

Fonte: Rapporto di Valutazione intermedia indipendente del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, Provincia Autonoma di Bolzano, 2004

Valutazione ex post

La analisi di impatto condotta in sede di valutazione ex post ha consentito di evidenziare le linee di tendenza positive delle azioni avviate dal Piano di Sviluppo Rurale e, di conseguenza, la vitalità della popolazione delle zone rurali, la stabilità dell'agricoltura e la salvaguardia dell'ambiente e del territorio, considerati obiettivi prioritari del Piano.

Queste linee di tendenza positive sono state osservate, nello specifico, attraverso gli indicatori di reddito agricolo, occupazione agricola, stabilità e tutela del paesaggio.

La valutazione viene condotta tenendo conto degli obiettivi principali fissati dal Piano, in relazione a:

- vitalità della popolazione delle zone rurali: i dati rivelano un riequilibrio della distribuzione per età della popolazione nelle zone svantaggiate. Tale riequilibrio dipende dalla politica di contrasto allo spopolamento delle zone rurali e delle zone svantaggiate, su cui agiva il Piano;
- stabilità dell'agricoltura: i dati raccolti evidenziano un incremento di reddito per quelle famiglie agricole che decidono di diversificare la propria attività attraverso l'avvio di attività extra-agricole (principalmente agriturismo), che il Piano favoriva attraverso la Misura degli Investimenti nell'agriturismo e in infrastrutture connesse al turismo rurale. I dati permettono inoltre di rilevare un incremento netto dei posti di lavoro equivalenti a tempo pieno di circa 670 unità. Tale incremento viene ricondotto dalla valutazione negli interventi realizzati nell'ambito delle Misure relative all'insediamento dei giovani agricoltori, forestali e a quelle finalizzate alla promozione dell'adeguamento e dello sviluppo nelle zone rurali;

- stabilità paesaggistica e tutela dell'ambiente: gli indicatori relativi alle Misure agro-ambientali e alle indennità compensative consentono di valutare in maniera positiva l'impatto del Piano;
- finalità strategica della stabilità della trasformazione agro-industriale: il relativo indicatore rileva un incremento del prezzo pagato all'agricoltore ed un incremento del prezzo di vendita in seguito agli investimenti effettuati nell'ambito della Misura evidenziando, indirettamente, un probabile incremento del valore aggiunto.

Regioni italiane: considerazioni di sintesi

Una definizione puntuale degli strumenti di valutazione ex ante

L'esperienza toscana evidenzia l'importanza di una riflessione sugli strumenti necessari per la conduzione della valutazione ex ante, una riflessione che permette alla analisi di impatto e, più in generale, alla qualità della regolamentazione di diventare parte della cultura giuridico-istituzionale degli organi regionali.

La costruzione di Linee guida regionali, condivise da tutti i soggetti incaricati della valutazione, permette di definire una metodologia comune e di identificare macro-criteri di valutazione generalmente applicabili che rendano intelligibili le diverse valutazioni attuate.

Una corretta analisi di impatto ex ante, oltre a semplificare una valutazione ex post dell'impatto della normativa, ha anche il pregio di definire precisamente l'ambito di intervento sia oggettivo sia soggettivo della disciplina e, quindi di aiutare a definire il perimetro del bisogno a cui si cerca di dare risposta. Questa definizione diventa così anche strumento per comprendere, in concomitanza con la successiva valutazione ex post, se quel livello di esercizio delle competenze si è rivelato idoneo a disciplinare lo specifico settore.

Di interesse nell'esperienza toscana è anche la sperimentazione dell'inserimento di una *sunset clause* in una legge regionale. Tale clausola ha infatti il pregio di favorire l'analisi delle singole politiche attraverso una valutazione correttamente concepita ed attuata (grazie anche alla tempistica prevista che permette di raccogliere i dati necessari per la conduzione della attività di indagine) che può comportare l'abrogazione della norma che non abbia ottenuto i risultati richiesti o la modifica della stessa, al fine di dotare la normativa di un miglior livello di efficacia.

La necessità della valutazione di impatto ex post

Le due esemplificazioni proposte di valutazione ex post (Regione Abruzzo e Regione Friuli Venezia Giulia) mettono in luce come questa attività abbia il pregio di rendere manifeste le tendenze positive ma anche i profili di criticità di un intervento legislativo, in modo da consentire al legislatore di intervenire per riorientare l'atto verso la realizzazione degli obiettivi.

Perché la valutazione ex post dia però questo frutto è risultata imprescindibile l'identificazione di criteri valutativi attinenti allo specifico ambito di analisi, i quali si moduleranno quindi caso per caso a seconda del settore su cui la regolamentazione è chiamata ad intervenire e dovranno essere legati all'impact assessment condotto ex ante.

Un processo di valutazione integrato

Questa visione integrata delle diverse fasi di valutazione traspare dal caso della Provincia Autonoma di Bolzano. Un processo integrato di valutazione è, infatti, elemento chiave non solo per la valutazione dell'applicazione di un singolo atto legislativo o regolamentare ma anche, a fortiori, per una politica di medio-lungo periodo che ricomprenda una molteplicità di interventi di regolazione.

Il policy paper si prefiggeva di indagare a) le correlazioni tra livello delle competenze esercitate e produzione legislativa e b) l'efficacia della produzione legislativa in termini qualitativi e di efficacia delle politiche.

Semplificando al massimo si trattava di individuare le modalità con cui valutare l'impatto della legislazione regionale sul tessuto socio-economico del territorio di riferimento e l'adeguatezza della legislazione stessa a ottenere i risultati perseguiti.

Tali obiettivi ambiziosi sono tutt'altro che irragionevoli alla luce di molteplici fattori tra cui:

- la riforma costituzionale in corso di approvazione;
- il percorso di sviluppo dell'analisi della regolazione e della valutazione delle politiche in Italia;
- il panorama internazionale e in particolare le più recenti scelte europee in materia di better regulation.

L'analisi condotta ha rilevato il carattere ancora poco indagato di questi temi nella dottrina e nella prassi legislativa italiana, sia a livello nazionale che regionale. Si tratta, infatti, come dimostrano anche gli esiti della rilevazione con le Regioni della CALRE, di temi ancora molto in fieri, rispetto ai quali, proprio per i fattori sopra ricordati, ci si può attendere in futuro una attenzione e uno sviluppo significativi.

In ragione di tale previsione, dalle analisi condotte si possono trarre le seguenti prime indicazioni di policy.

- a. La riforma costituzionale in via di approvazione affida, in maniera innovativa, al Senato la funzione di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Il Senato, a sua volta, sarà composto prevalentemente da consiglieri regionali.

Questi due aspetti del nuovo Senato non possono restare disgiunti: ai consiglieri regionali/senatori verrà infatti richiesto di acquisire expertise in materia per evitare che la già forte tendenza alla centralizzazione dei poteri venga ulteriormente aggravata tramite processi valutativi unilaterali e unilateralmente condotti. E questo, a maggior ragione, visto che gli elenchi di competenze sono tutt'altro che fissi, essendo sempre possibile allo Stato riappropriarsi di funzioni legislative in nome dell'interesse nazionale.

Sembra pertanto opportuno che i Consigli regionali incrementino e sviluppino adeguate conoscenze e competenze in materia di valutazione della qualità della legislazione e delle politiche per far fronte anche in chiave comparativa alle loro future funzioni.

- b. La valutazione in Italia si è strutturata nel tempo come un'offerta di svariati strumenti previsti normativamente, volti a valutare ex ante ed ex post la legislazione e le politiche. Come messo in luce dal Rapporto Ocse sulla qualità della legislazione, l'Italia non presenta un **approccio sistematico alla valutazione della qualità della legislazione**, un approccio ispirato cioè a logiche di performance e di ottenimento dei risultati prefissati. Pertanto, l'Ocse suggerisce un rafforzamento dei meccanismi di trasparenza e di consultazione, oltre che l'introduzione di valutazioni esterne e la definizione di indicatori di prestazione. È seguendo queste indicazioni che il legislatore italiano potrebbe riuscire ad acquisire un feedback dell'efficacia dei propri interventi.

A livello regionale la situazione si presenta ampiamente differenziata ed è per questo che il paper ha preso in considerazione qualche esperienza regionale e soprattutto l'esperienza del Consiglio regionale della Lombardia che si pone sicuramente all'avanguardia quanto a valutazione ex post. Tuttavia, il panorama internazionale e le più recenti scelte europee permettono di individuare qualche ulteriore elemento che consenta di incrementare la qualità dei processi legislativi, con particolare riferimento alla better regulation.

- c. Se si considera come terzo fattore cosa si è appreso analizzando le altre esperienze nazionali, l'elemento più significativo è senz'altro quello relativo al **superamento della frammentazione nei processi valutativi**.

Metodologicamente, un sistema di valutazione della qualità della legislazione non può limitarsi ad individuare singole fasi (ex ante, ex post etc.) ma deve organizzarsi secondo la **logica del life-cycle approach**. Questo implica innanzitutto un approccio che tenga conto della attività normativa e della politica nel suo complesso, a partire dalla definizione del bisogno, passando per una verifica intermedia, fino ad una valutazione finale che permetta di confrontare gli esiti ottenuti rispetto agli obiettivi inizialmente prefissati. In questo modo, la valutazione permetterà di cogliere gli elementi in grado di definire, nel futuro, un intervento sempre più adeguato e parametrato su quelli che sono i bisogni reali e gli obiettivi da perseguire.

Un processo valutativo strutturato secondo la logica del life-cycle approach dovrebbe comportare le seguenti fasi:

- *I fase - Fase programmatica*: elaborazione dell'indirizzo politico di legislatura (analisi del contesto e scelte di policy da realizzarsi nel corso della legislatura); in questa fase sarebbe opportuno un coinvolgimento sia del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione nonché sessioni nelle Commissioni in cui si discute della programmazione anche ai fini dell'attività valutativa.
- *II fase - Implementazione normativa dell'indirizzo politico* con la predisposizione dei singoli provvedimenti normativi, corredati dalla relativa analisi di impatto ex ante, non solo in vista della semplificazione ma anche nella logica della smart regulation.
- *III fase - Fase attuativa*: individuazione delle singole politiche che danno attuazione all'impianto normativo; le esperienze regionali e l'esperienza della Regione Lombardia, in particolare, mostrano attenzione all'analisi delle singole politiche che è fondamentale per attivare i processi valutativi ma che deve poi estendersi a tutta la vita della norma.
- *IV fase - Fase della valutazione delle singole politiche*: valutazione delle singole politiche in itinere ed ex post tramite consultazioni, clausole valutative e missioni valutative.
- *V fase - Fase di sintesi e di individuazione delle prospettive nell'ottica della better/smart regulation*: a seguito dell'analisi delle singole politiche una valutazione correttamente concepita ed attuata può anche comportare o la abrogazione della norma che non abbia ottenuto i risultati richiesti (nella logica della *sunset clause*) o suggerimenti al legislatore per dotare la normativa di un miglior livello di efficacia.

Come esempio di life-cycle approach, la più interessante best practice sembra essere quella del Regno Unito, presentata nel paper (cfr. paragrafo 4.1).

- d. L'analisi dei recentissimi **provvedimenti europei in materia di better regulation** ha evidenziato, oltre quanto detto in tema di life-cycle approach, anche l'importanza di una strumentazione specifica relativa ai singoli settori su cui incidono i provvedimenti attuativi oggetto di valutazione.

Nell'attività legislativa è opportuno utilizzare dei criteri il più possibile coerenti con le scelte adottate a livello europeo, adeguandosi ai criteri di valutazione ivi praticati (effettività, efficienza, rilevanza, coerenza) e dotandosi di strumenti per la raccolta dei dati che consentano di superare l'approccio settoriale proprio della valutazione delle singole politiche per avviarsi su percorsi valutativi caratterizzati da un approccio sostanziale, sulla scorta di quanto indicato in sede europea (concetto di smart regulation).

Questo approccio sostanziale porta alla individuazione di criteri di valutazione e di domande di valutazione generalizzati (che potrebbero confluire in Manuali o Linee guida regionali), che necessiteranno di un adeguamento caso per caso, anche tramite il riferimento ad indicatori di tipo quantitativo, tenuto conto dei peculiari impatti che potrebbero derivare dall'intervento stesso sul contesto socio-economico.

In sintesi, il policy paper mostra come questa **valutazione integrata** sia ormai quella più quotata nei diversi livelli di governo analizzati, benchè essa presenti sul piano attuativo non poche criticità, dovute alla carenza di risorse economiche e di personale specializzato e alla "brevità" dei processi, che invece dovrebbero estendersi per un periodo di tempo sufficientemente lungo atto a valutare nel tempo i provvedimenti esaminati. Si veda in questo senso quanto proposto dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale della Lombardia che cerca di coinvolgere le Commissioni tenendo conto non solo dei provvedimenti a breve termine ma anche di quelli più a lungo termine. È vero infatti che, per valutare l'adeguatezza dell'intervento regionale, e quindi di un esercizio corretto delle competenze, occorre fin dalle prime fasi della progettazione normativa **adottare una prospettiva di medio termine** che consenta di identificare il bisogno, di progettare l'intervento normativo e poi, nel tempo (3-5 anni), di essere posti in grado di valutare l'impatto.

Sembra infine opportuno operare secondo il metodo di coordinamento orizzontale e verticale.

Per quanto riguarda il **coordinamento orizzontale**, ovvero sia il **rapporto tra gli organi regionali** (Esecutivo e Legislativo), nella valutazione un elemento fondamentale è la disponibilità dei dati. A livello istituzionale, l'Esecutivo è la struttura che possiede il maggior numero di informazioni e che può più agilmente entrarne in possesso. Occorre quindi rafforzare ancora di più questo coordinamento e questa collaborazione tra Giunta e Consiglio regionale, come suggerito anche nella "Carta di Matera", documento di indirizzo dedicato alla valutazione delle politiche e siglato dalle Assemblee regionali nel 2007. Nel documento si affermava che:

"L'esercizio di una rinnovata funzione di controllo presuppone una crescita nelle occasioni di dialogo tra Legislativo ed Esecutivo. Sia nella redazione e nell'applicazione delle clausole, sia nello svolgimento delle missioni, si prevede che tra i due organi si aprano canali di comunicazione e di scambio di informazioni. Queste situazioni di interlocuzione non sono da leggersi in chiave conflittuale, ma

devono al contrario essere ricondotte ad una aspirazione comune: apprendere nuove lezioni sull'efficacia delle politiche pubbliche".

Se poi il Senato diventerà un effettivo organo di valutazione delle politiche, il **coordinamento orizzontale tra le Regioni** rappresenterà uno degli elementi fondamentali affinché la dimensione regionale non venga compressa dalle scelte centralistiche nazionali.

Per quanto riguarda il **coordinamento verticale**, cioè il **rapporto tra Regioni, Stato ed Unione europea**, occorre implementare strumenti che consentano il confronto tra i diversi livelli di governo. Se i processi valutativi non saranno comparabili sarà, infatti, impossibile individuare il livello più idoneo di esercizio della competenza.

Una continua consultazione e un coordinamento tra tutti gli enti coinvolti nella valutazione, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, rappresenta il *quid pluris* per una più completa valutazione dell'impatto della legislazione sull'ambito socio-economico. Una attenta valutazione, anche nell'ottica del principio di sussidiarietà (come richiamato a livello europeo), non può infatti soprassedere dalla comprensione di quale sia la dimensione di efficienza del livello di governo coinvolto.

ACRONIMI

- AIR: Analisi di Impatto della Regolamentazione
- ATN: Analisi Tecnico Normativa
- BES: Benessere Equo e Sostenibile
- BRE: Better Regulation Executive (Regno Unito)
- BRU: Better Regulation Unit (Regno Unito)
- CALRE: Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee
- DAGL: Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legali
- DN: Drafting Normativo
- IA: Impact Assessment
- LPE: Legislative Program Evaluation (Regno Unito)
- NAO: National Audit Officer (Regno Unito)
- REFIT: Regulatory Fitness and Performance
- RIU: Regulatory Impact Unit (Regno Unito)
- VIR: valutazione di impatto della regolamentazione

Bibliografia generale

AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della funzione pubblica, 2001

Albanesi E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013

Basilica F., Barazzoni F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli Editore, 2008

Basilica F., Barazzoni F., *Verso la smart regulation in Europa*, Maggioli Editore, 2013

Balleisen E., Brake E., "Historical Perspective and Better Regulatory Governance: An Agenda for Institutional Reform", in *Regulation & Governance*, 2012

Cacelli B., "La qualità della normazione nella prospettiva statutaria", in Rossi E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007

Califano L., "Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive", in *Le istituzioni del federalismo*, 2011

Caretti P., "Notazioni conclusive", in Ruggeri A., D'Andrea L., Saitta A., Sorrenti G. (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007

Carli M., "Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?", in *Federalismi.it*, 2007

Cartocci R., *Il capitale sociale*, Carocci, Roma, 2012

Carpani G., "L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007

De Benedetto M., Martelli M., Rangone N., *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011

Geti P.L., "Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale Toscana sulla qualità della normazione", in *Osservatorio sulle fonti*, 2009

Giupponi T.F., Caruso C., "Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali", in *Le istituzioni del federalismo*, 2011

Golberg E., "Better Regulation: Impact Assessment and Evaluation in the European Commission", 2014, in <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu>

Kelman S., Friedman J.N., "Performance Improvement and Performance Dysfunctions", in *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2009

- Kirkpatrick C. H., Parker D., *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2007
- La Bella M., *Cultura istituzionale e strumenti di accountability*, Franco Angeli, Milano, 2012
- Marcantoni M., Baldi M., *Regioni a geometria variabile*, Donzelli, Roma, 2013
- Martini A., Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009
- Morelli A., "La qualità formale e sostanziale della normazione calabrese", in C. Salazar C., Spadaro A. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Giappichelli, Torino, 2013
- Milano P., "La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali", in Caretti P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009
- Moretti L., "Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali", 2008, in www.consiglio.regione.toscana.it
- Natalini A., Sarpi F., Vesperini G. (a cura di), "L'analisi di impatto e gli strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013", in *Osservatorio AIR*, 2014
- OECD, *Better Regulation in Europe Better Regulation in Europe: Italy*, OECD Publishing, 2013
- OECD, *Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, 2014
- Orazi F., "Il rendimento istituzionale dei governi locali nella Terza Italia e il ruolo dei ceti politici nello sviluppo socio-economico", in *Prisma*, 2010
- Persson C., Fandel M.H., "Better regulation: a regional perspective", in *EPC Issue Paper*, n. 53, 2007
- Picchi M., "Controllo sulle leggi", in Caretti P., Carli M., Rossi E. (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005
- Putnam R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993
- Radaelli C., Fritsch O., "Measuring Regulatory Performance. Evaluating regulatory management tools and programmes", in http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2_Radaelli%20web.pdf, 2012
- Regione Emilia-Romagna, *Relazione sull'attuazione della terza linea di azione. Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione (ATN, AIR e VIR)*, Programma di Semplificazione 2012-2013
- Ranchords S., *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*, Edward Elgar Publishing, 2014

Renda A., *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*, Centre for European Policy Studies, 2015

Weatherill S., *Better Regulation*, Bloomsbury Publishing, 2007

Bibliografia citata

Benedetti M., "Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012

Bin R., *Reinventare i Consigli regionali*, Il Mulino, Bologna, 2000

Burns J., *The Sometimes Governments*, New York, Bantam Books, 1971

Camera dei Deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 2014

De Francesco F., "Indicatori per valutare l'AIR: un'applicazione al caso italiano", in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, il Mulino, Bologna, 2010

Di Cosimo G., "Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali", in *Le istituzioni del federalismo*, 2008

Jefferson T., *Letters to James Madison*, 6 settembre 1789

Martini A., Rosa F., Sisti M., "Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali", in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001

Morelli A., "Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali", in *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014

Morrone A., "La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale", in *Le istituzioni del federalismo*, 2011

Napolitano G., Abrescia M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis Report: Synthesis Report*, OECD Publishing, 1997

OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, 2010

Picchi M., "La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE", in *Osservatorio sulle fonti*, 2012

Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Gli strumenti di better regulation nel ciclo della regolazione*, 2003 in www.qualitanormazione.gov.it

Allegati

Title: IA No: Lead department or agency: Other departments or agencies:	Impact Assessment (IA)
	Date: 01/01/2011
	Stage: Development/Options
	Source of intervention: Domestic
	Type of measure: Primary legislation
Contact for enquiries:	

Summary: Intervention and Options	RPC Opinion: RPC Opinion Status
--	--

Cost of Preferred (or more likely) Option			
Total Net Present Value	Business Net Present Value	Net cost to business per year (EANCB on 2009 prices)	In scope of One-In, Two-Out?
£m	£m	£m	Yes/No
			Measure qualifies as In/Out/zero net cost

What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary?
Maximum of 7 lines

What are the policy objectives and the intended effects?
Maximum of 7 lines

What policy options have been considered, including any alternatives to regulation? Please justify preferred option (further details in Evidence Base)
Maximum of 10 lines

Will the policy be reviewed? It will/will not be reviewed. If applicable, set review date: Month/Year					
Does implementation go beyond minimum EU requirements?				Yes / No / N/A	
Are any of these organisations in scope? If Micros not exempted set out reason in Evidence Base.		Micro Yes/No	< 20 Yes/No	Small Yes/No	Medium Yes/No
What is the CO ₂ equivalent change in greenhouse gas emissions? (Million tonnes CO ₂ equivalent)				Traded:	Non-traded:

I have read the Impact Assessment and I am satisfied that, given the available evidence, it represents a reasonable view of the likely costs, benefits and impact of the leading options.

Signed by the responsible SELECT SIGNATORY: _____ Date: _____

Summary: Analysis & Evidence

Policy Option 1

Description:

FULL ECONOMIC ASSESSMENT

Price Base Year	PV Base Year	Time Period Years	Net Benefit (Present Value (PV)) (£m)		
			Low: Optional	High: Optional	Best Estimate:

COSTS (£m)	Total Transition (Constant Price) Years	Average Annual (excl. Transition) (Constant Price)	Total Cost (Present Value)
Low	Optional	Optional	Optional
High	Optional	Optional	Optional
Best Estimate			

Description and scale of key monetised costs by 'main affected groups'

Maximum of 5 lines

Other key non-monetised costs by 'main affected groups'

Maximum of 5 lines

BENEFITS (£m)	Total Transition (Constant Price) Years	Average Annual (excl. Transition) (Constant Price)	Total Benefit (Present Value)
Low	Optional	Optional	Optional
High	Optional	Optional	Optional
Best Estimate			

Description and scale of key monetised benefits by 'main affected groups'

Maximum of 5 lines

Other key non-monetised benefits by 'main affected groups'

Maximum of 5 lines

Key assumptions/sensitivities/risks

Maximum of 5 lines

Discount rate (%)

BUSINESS ASSESSMENT (Option 1)

Direct impact on business (Equivalent Annual) £m:			In scope of OITO?	Measure qualifies as
Costs:	Benefits:	Net:	Yes/No	IN/OUT/Zero net cost

Evidence Base (for summary sheets)

There is discretion for departments and regulators as to how to set out the evidence base. However, it is desirable that the following points are covered:

- Problem under consideration;
- Rationale for intervention;
- Policy objective;
- Description of options considered (including do nothing);
- Monetised and non-monetised costs and benefits of each option (including administrative burden);
- Rationale and evidence that justify the level of analysis used in the IA (proportionality approach);
- Risks and assumptions;
- Direct costs and benefits to business calculations (following OITO methodology);
- Wider impacts (consider the impacts of your proposals, the questions on pages 16 to 18 of the IA Toolkit are useful prompts. Document any relevant impact here and by attaching any relevant specific impact analysis (e.g. SME and equalities) in the annexes to this template)
- Summary and preferred option with description of implementation plan.

Inserting text for this section:

Replace the notes on this page with the text for the evidence base.

To maintain consistent formatting, apply Styles from the toolbar. The **Paste Without Format** toolbar button can be used to paste text from other documents in the current style here.

REGIONALISM AND QUALITY OF LEGISLATION

Survey on Lombardy and comparison with the experience of Regions in CALRE

October 2015

Introduction

Éupolis Lombardia, the Institute for research, statistics and training of the Lombardy Region, is developing, on behalf of Lombardy Regional Council, the policy paper *Regionalism and quality of legislation. Report on Lombardy in the Italian context and comparison with the European experience*.

The research, to be completed by the end of November 2015 in partnership with the University of Milan, aims to identify:

- assessment criteria
- tools
- best practices

for the **quality of regulation** in Italian and European Regions.

«**Quality of regulation** is an ambiguous concept, referring to a variety of methods aimed at achieving *better regulation*, in terms of both legislation and administration.

There are multiple functions. For the OECD it involves removing barriers to competition, innovation and growth.

For the European Union it is essential for providing the citizen with rules that are clear and unequivocal, for the purposes of legal assurance.

There is growing awareness of the importance of **quality of regulation in terms of legitimising actions taken by public authorities**: from the point of view of the legitimacy of the “exercise” of regulation, as well as the “dignity” of the political decision».

Andrea Morrone, “La qualità della regolazione: per una ricerca nell’esperienza regionale”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011

By means of this policy paper Lombardy Regional Council aims to understand whether the tools for analysing the impact of regulation (impact assessment [IA] – ex ante) and the results of the regulation itself (evaluation – ex post) are able to:

- identify the benefits and impact on socio-economic development of the region
- understand whether and in what cases regional exercise of competence is better than that of the state (or of Europe), according to the principles of subsidiarity and proportionality.

In view of these ambitious goals, Lombardy Regional Council and Éupolis Lombardia would like to involve in the research the members of the Regional Assemblies of CALRE - Conference of European Regional Legislative Assemblies.

To that end, we request your participation in a brief questionnaire on the evaluation procedures present in your legislative assembly and their results.

Please complete and return the questionnaire by **6 November 2015** via email to Sabrina Bandera: sabrina.bandera@eupolislombardia.it

For further information and clarification contact Sabrina Bandera
sabrina.bandera@eupolislombardia.it

Questionnaire

Question 1

Since 2001, the European Union has been focusing on the growing need for better regulation as a tool for implementing the quality of European legislation and European decisions; the evaluation must be conducted according to these criteria: effectiveness, efficiency, coherence, pertinence and EU added value. Do you evaluate the quality of regional legislation according to these criteria? Are there any other criteria you adopt in your evaluation processes?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

To be completed with no limit on space. You may attach documents, links to websites and/or materials to provide further details.

Question 2

Which tools (expert reports, consultations with stakeholders ...) and bodies (expert commissions, parliamentary commissions) do you employ for the evaluation of the quality of regional legislation?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

To be completed with no limit on space. You may attach documents, links to websites and/or materials to provide further details.

Question 3

In assessing the quality of legislation, are you able to identify the level of government that is best suited to adopt the proposed legislation or decision and able to ascertain an added value of the regional legislation in comparison to other levels of government? If yes, what are the criteria you adopt to achieve this end?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

To be completed with no limit on space. You may attach documents, links to websites and/or materials to provide further details.

Question 4

Can you point out best practices in your Region as to the evaluation of the quality of legislation?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

To be completed with no limit on space. You may attach documents, links to websites and/or materials to provide further details.

Contact details

Please give details of the person who completed the questionnaire:

Name Surname	
Region	
Telephone number	
E-mail address	

Éupolis Lombardia is the Institute for Research, Statistics and Training, a public, governmental agency which supports regional Government and policymakers in Lombardy.

It was established in January 2011; its mission is to provide knowledge which can support Lombardy's government in planning and implementing policies

More specifically, Éupolis Lombardia carries out the following functions:

- strategic studies and research for the positioning of Lombardy in political debate and for the development of new regional policies
- policy design, implementation, monitoring and evaluation
- training for top management
- managing the region's statistics in connection with Istat, the National Institute for Statistics
- managing and coordinating regional departments' observatories.

Éupolis Lombardia

Via Taramelli, 12/F

I - 20124 Milano

www.eupolislombardia.it