

### 3.1. Presentazione di I. Salza

#### Parte I di Isabella Salza

#### 1. Il Manuale del 1991: il primo documento interregionale sul *drafting* legislativo

All'inizio le tecniche legislative regionali furono raccolte in un testo dal titolo: *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, presentato dalla Toscana nel corso di un seminario nel 1984, quale atto conclusivo di uno studio da parte dei funzionari regionali coordinati da esperti<sup>1</sup>. Ulteriori sviluppi, ispirati anche dalle iniziative statali del 1986, culminarono in un convegno che si è svolto nel 1989 a Palermo, organizzato dall'Osservatorio legislativo interregionale<sup>2</sup>, dove si propose l'adozione di un manuale unificato di *drafting*, che venne in seguito elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dal Prof. G. U. Rescigno, composto da funzionari appartenenti alle assemblee legislative statali, regionali e alla PCM, presentato a dicembre del 1991, con il titolo: *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*. Il “Manuale Rescigno” è stato in seguito approvato dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che ne ha auspicato la formale ricezione da parte di tutti i centri produttori del diritto, poiché la rinuncia ad un minimo di autonomia nella redazione delle leggi a favore dell'omogeneità, avrebbe recato il bene comune della certezza del diritto<sup>3</sup>.

Per vagliare l'uso delle tecniche legislative in ambito regionale, nel dicembre 1996, l'Osservatorio ha inviato un questionario a tutti i Consigli e le Giunte, da cui si apprese che circa i 2/3 delle Regioni adottarono formalmente il Manuale, mentre tutte lo utilizzavano nella prassi come strumento di lavoro<sup>4</sup>. Ciò stava a dimostrare che un'iniziale cultura di *drafting* si era diffusa tra gli operatori ed aveva acquisito una certa efficacia fattiva. Tuttavia restava la convinzione che l'affermarsi spontaneo delle regole di legistica non implicasse l'inutilità di procedere ad una

<sup>1</sup> In seguito altre Regioni elaborarono documenti che raccoglievano regole per la corretta redazione dei testi normativi. A titolo esemplificativo si può ricordare che nel 1986, l'Ufficio di presidenza del Consiglio della Regione Lombardia predispose un documento in cui erano contenute regole di carattere formale - che dovevano essere osservate dai servizi incaricati di elaborare i progetti di legge nella fase dell'iter *legis* - nonché i criteri e le raccomandazioni tecnico-giuridici dei testi legislativi.

<sup>2</sup> L'OLI è nato spontaneamente nel 1979 come strumento di coordinamento e di formazione degli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali. La sua costituzione si deve alla volontà e al bisogno dei dirigenti e dei funzionari regionali di avere un confronto continuativo sui problemi comuni che le Regioni si trovano ad affrontare. L'OLI ha un'organizzazione stabile, con una Segreteria organizzativa, che ha sede presso il settore legislativo del Consiglio regionale della Toscana. Si riunisce periodicamente con un apposito ordine del giorno che affronta alcuni argomenti monotematici (come l'illustrazione di leggi di recente approvazione, approfondimento di argomenti di particolare complessità) e una serie di temi di routine (quali le sentenze della Corte Costituzionale, i rinvii governativi, gli atti della U.E. aventi rilevanza regionale, la giurisprudenza non costituzionale di interesse regionale) diventando, oltre a luogo di confronto e di scambio delle esperienze, anche sede di approfondimento e di autoformazione continua per tutti coloro che vi partecipano. Tra i soggetti collegati alle attività dell'Osservatorio sono compresi anche i funzionari della Camera dei Deputati, del Senato, del Governo, le Università ed i centri di ricerca, i ricercatori dell'Istituto di Documentazione Giuridica del CNR, ora divenuto Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA). Ulteriori informazioni sulle attività svolte dall'OLI possono essere reperite sul sito della Regione Toscana [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it).

<sup>3</sup> G. U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996.

<sup>4</sup> Il questionario può essere visionato in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. II, *La qualità della legislazione nei nuovi Statuti regionali*, Torino, 2001, pp. 36 ss. Anche il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna ha effettuato un'indagine per verificare il rispetto delle tecniche legislative tra le Regioni che avevano formalmente adottato il Manuale e le altre; cfr, al riguardo, M. ZANINI, *Manuale sì, manuale no. Breve indagine su un campione di leggi regionali* e R. LIBERTINI, “Adozione e applicazione del Manuale unificato per il drafting”, entrambi in *Iter legis*, genn.- apr. 1998.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

formale adozione del Manuale, poiché avrebbe conferito ufficialità ad uno strumento condiviso per l’elaborazione degli atti normativi, comportando un obbligo giuridico di rispetto e, nel contempo, avrebbe favorito la chiarezza del linguaggio giuridico. Nel periodo tra il 1996 ed il 1999 si sono svolti quattro seminari nazionali rispettivamente dedicati alla fattibilità (a Genova nel 1996); al drafting e al linguaggio normativo (a Bologna nel 1997); ai testi unici (a Bari nel 1998) ed infine alla formazione in materia di tecniche legislative (a Torino nel 1999). Nel 1999, l’OLI ha costituito un nuovo gruppo di lavoro, che ha proposto modifiche al Manuale rese opportune dall’evoluzione della materia, dall’esperienza maturata e dalle soluzioni date ai problemi interpretativi sorti nell’applicazione delle regole, oltre all’impulso in tal senso ricevuto dalle riflessioni maturate nel corso dei suaccennati seminari e dall’elaborazione delle nuove direttive statali approvate nella primavera del 2001<sup>5</sup>. A marzo 2002 è uscita una nuova edizione del Manuale e nel contempo è stato suggerito di inserire nei nuovi Statuti il rinvio al testo per consentirne un’idonea copertura statutaria<sup>6</sup>. Infine, una terza edizione, sempre curata dall’Osservatorio legislativo interregionale, è stata pubblicata a dicembre del 2007.

In diverse Regioni a Statuto ordinario sono state create delle strutture, incardinate soprattutto nel Consiglio regionale, con il compito di vigilare l’osservanza del Manuale ovvero, come in Piemonte ed in Emilia Romagna, si è arrivati alla sottoscrizione di un protocollo d’intesa tra il Consiglio e la Giunta, che individua le regole di tecnica legislativa applicabili d’ufficio per promuovere un approccio istituzionale unitario sul tema dei criteri di redazione. In Toscana, è stato costituito un gruppo di lavoro interno al Consiglio regionale incaricato di seguire l’applicazione ed effettuare il monitoraggio costante sulla legislazione in itinere ed è stata emanata una direttiva con la quale si davano disposizioni sull’utilizzo del nuovo Manuale da parte degli uffici competenti; mentre in Veneto è la Direzione per l’assistenza legislativa agli organi consiliari a seguirne l’applicazione.

Tra le Regioni “speciali”, in Sicilia il monitoraggio è attuato dal Servizio della Commissione e dell’attività legislativa, il quale si raccorda con gli uffici dell’amministrazione regionale competenti nella materia oggetto del suo esame, nonché con l’ufficio legislativo e legale, qualora sorgessero questioni interpretative. Nel corso del 2002, il Manuale è stato ufficialmente adottato dalla Valle d’Aosta, dal Friuli Venezia Giulia, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle due Regioni il controllo è costantemente effettuato dagli uffici legislativi della Giunta e del Consiglio regionale. La Provincia autonoma di Trento ha avviato un percorso di formazione interna e di integrazione di tali principi con gli usi locali volta a consentire la standardizzazione dell’attività dei redattori e dei correttori di testi. Nella Provincia di Bolzano, pur in assenza della formale adozione, si procede egualmente al controllo del rispetto delle regole contenute nel Manuale cui adempiono l’ufficio affari legislativi e legali del Consiglio provinciale, per i progetti di legge ad esso presentati, e l’avvocatura della Giunta, per i disegni di legge proposti dall’esecutivo.

## 1. 2. L’ “indice di qualità” e le formule *standard* del linguaggio del legislatore

<sup>5</sup> Il riferimento è alla circolare adottata congiuntamente dal Presidente del Consiglio dei ministri, da Camera e Senato il 20 aprile 2001 e il 2 maggio approvata dal Presidente del Consiglio dei ministri. I documenti possono essere visionati rispettivamente in G.U. del 27 aprile 2001, n. 97 e G.U. 3 maggio 2001, n. 101, entrambi nella “serie generale”. Il Consiglio regionale del Piemonte, nel giugno 2001, ha elaborato la “Guida per la redazione dei testi normativi”, che consisteva in una lettura coordinata del Manuale con la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001 al fine di favorire l’applicazione e la diffusione delle regole di tecnica legislativa esistenti in Italia. In specie, la lettura comparata intendeva evidenziare le modifiche e le integrazioni del Manuale ad opera della nuova direttiva statale. Per un confronto tra le circolari statali e le regole di *drafting* regionali si v. M. CECCATO, *Tecnica legislativa: le nuove regole statali e le regole interregionali*, OLI, 27-28 settembre 2001.

<sup>6</sup>R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa e delle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive*. Vol. II, Torino, 2001.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Nell’ambito delle strategie tese a migliorare la redazione delle leggi, il Consiglio regionale della Toscana ha elaborato una Guida<sup>7</sup> ed il cosiddetto “indice di qualità” delle leggi regionali<sup>8</sup>. Nella fattispecie, quest’ultimo misura il tasso di attuazione delle regole “autoapplicative” o di applicazione automatica, raccolte nell’allegato D del Manuale, attraverso dei rilevamenti annuali sulla legislazione regionale, al fine di verificarne l’osservanza ovvero le percentuali di violazione.<sup>9</sup> Il risultato fornisce un aspetto “qualitativo” delle regole che è l’indice di qualità, quale rapporto tra testo di legge e l’attuazione dei precetti di tecnica legislativa<sup>10</sup>.

Per favorire l’omogeneità del linguaggio giuridico, la Giunta regionale della Regione Liguria ha proposto la “standardizzazione” delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale attraverso l’utilizzo di formule linguistiche standard applicabili in tutti quei casi in cui si vuole esprimere uno stesso concetto per disciplinare determinati istituti regionali<sup>11</sup>. A differenza del Manuale, il testo delle formulazioni standardizzate presenta un carattere concreto e specifico e si configura come una sorta di formulario utilizzabile anche da parte di coloro che non abbiano una specifica competenza di tecnica redazionale. In tal modo, si intende favorire un’interpretazione unitaria del diritto senza sacrificare l’autonomia delle singole Regioni, poiché il documento in esame è tipicamente operativo teso com’è a consentire la formulazione chiara degli atti.

Un’altra esperienza in tal senso è stata realizzata dalla Regione Marche. Il Servizio studi legislativi e fattibilità del Consiglio regionale, in collaborazione con la commissione di bilancio e l’Università degli studi della Regione, ha redatto formule standardizzate al fine di garantire l’univocità dei termini utilizzati nella stesura delle disposizioni normative.

L’esigenza di avviare la formazione di “consuetudini” linguistiche al fine di contenere l’utilizzo di termini diversi per esprimere il medesimo concetto e rendere omogeneo il *logos* giuridico era stata avvertita anche dal legislatore statale e trasferita in un progetto di legge, che però non ha concluso l’iter parlamentare. Nella fattispecie, si trattava di un “Testo unificato” di alcune proposte in materia di attività normativa<sup>12</sup>, che all’art. 2, ultimo comma, prevedeva: «Nel modificare una norma si deve ricorrere agli stessi termini già usati nella norma modificata». Possono essere

<sup>7</sup> *Guida per l’applicazione del Manuale* a cura del Consiglio regionale della Toscana, presentata al convegno del 9 settembre 2003; cfr, inoltre, I. CIRELLI - M. C. MANGIERI, *La tipologia delle leggi della Regione Toscana nella VI legislatura con riferimento alla qualità legislativa (luglio 1995 – dicembre 1997) - (gennaio 1998 – aprile 2000)*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive... cit.* pp. 45 ss

<sup>8</sup> *Indice di qualità : la sperimentazione del Consiglio regionale della Toscana* a cura del Consiglio regionale della Toscana. L’indice e la Guida (citata alla nota precedente) sono stati presentati nel settembre del 2003 al convegno dal titolo “Regole di uniformità redazionale e indice di qualità della legge: l’esperienza del Consiglio regionale della Toscana”. I Paper menzionati sono stati predisposti dal “Gruppo di lavoro per l’applicazione del Manuale unificato di drafting e la sperimentazione di una lista di regole applicabili d’ufficio”.

<sup>9</sup> L’elenco delle regole contenute nell’allegato D del Manuale e scelte quali fattori di misurazione della qualità è stato predisposto il 13 dicembre 2002 dal gruppo di lavoro e può essere visionato a p. 13 del volume citato nella nota precedente.

<sup>10</sup> Nel caso specifico della Regione Toscana, le leggi dell’anno 2002 (anno di riferimento dell’indagine) ammontano a 39. Per ciascuna delle regole-fattore individuate ai fini del calcolo dell’indice sono state rilevate l’applicazione (RA) e la mancata o errata applicazione (RV). La sommatoria delle RA e delle RV determina il grado con cui il singolo fattore è stato applicato e fornisce un quadro d’insieme della qualità della legislazione esaminata.

<sup>11</sup> *La standardizzazione delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale* è stata presentata al Forum P.A. del 9 maggio 2001 da F. RIZZO, rapporto OLI 7 – 8 giugno 2001. Il testo è utilizzato dalla Giunta della Regione Liguria dal febbraio 2001, come lo strumento di studio per l’ausilio nella redazione dei disegni di legge.

<sup>12</sup> Il Testo richiamato, che assembla le seguenti proposte di legge ordinaria : C. 1665, 4868, 5151, 6019; ha terminato il suo percorso formativo presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ed è poi decaduto con lo spirare della XIII legislatura. Per i commenti sul Testo unificato cfr A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in “Itinerari” per una ricerca sulle fonti del diritto, studi anno 1999 – 2000, p. 287 e ID, *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000 e IBID, *Linee emergenti e prospettive di “razionalizzazione” in tema di norme sulla normazione (a proposito di un progetto di riordino “organico” del sistema delle fonti)*, in *Rassegna Parlamentare* n. 2/2000. Si può vedere, altresì, I. SALZA, “Il testo unificato delle disposizioni in materia di attività normativa C 1665 e proposte abbinata. Una lettura critica”, *Cahiers européens*, 1/10/2000.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

mossi alcuni rilievi sul linguaggio adoperato, non solo laddove impiegava il termine “norma” in luogo del più corretto “disposizione”; ma anche per l’uso del verbo servile (“deve”), fortemente sconsigliato dal Manuale di *drafting* al punto 4, Parte I; che è una delle “regole-base” per la buona redazione delle leggi. Quanto ai fini dell’omogeneità, la disposizione richiamata non sembrava colpire nel segno, in quanto rischiava di produrre esiti confusi ed incerti. Infatti, qualora un termine fosse stato utilizzato in maniera impropria per la prima volta, stando all’enunciato in parola, tale impiego inadeguato avrebbe dovuto essere ripetuto per le volte successive, innescando una prassi scorretta, in contrasto con gli obiettivi di chiarezza perseguiti.

## 2. Il rapporto sullo stato della legislazione

Da qualche anno ormai, in diverse Regioni a Statuto ordinario, sul modello di una simile fattispecie curata dal servizio studi della Camera dei Deputati, sono elaborati, da parte degli uffici operanti all’interno delle strutture consiliari, dei rapporti annuali sullo stato della legislazione. Essi si presentano sottoforma di documenti disponibili sia in formato cartaceo, che telematico, tesi a consentire ai politici ed ai tecnici una conoscenza aggiornata sulle caratteristiche della produzione normativa regionale. Al riguardo, è possibile distinguere due tipi di rapporti: alcuni rappresentano in modo schematico, attraverso l’ausilio di grafici e tabelle, lo stato della legislazione offrendo una visione immediata delle tipologie degli atti approvati e del tasso delle abrogazioni varate. Nell’altra categoria rientrano quei rapporti strutturalmente più articolati che presentano inoltre un quadro dettagliato degli strumenti di *drafting* applicati dal Consiglio e dalla Giunta e degli effetti prodotti dalla loro attivazione, dando conto, altresì, delle iniziative intraprese dalla Regione in tema di qualità.

Un dato costante confermato dai rapporti è la natura prevalentemente provvedimentale delle leggi regionali, che vengono distinte in due categorie: “di provvedimento” o “di manutenzione”. Per le prime, s’intendono le disposizioni che recano una disciplina specifica volta a realizzare singoli interventi. Le seconde, invece, sono le leggi di modifica puntuale o di proroga di normative vigenti, la cui emanazione è di solito motivata dall’esigenza di superare difficoltà o incongruenze sorte durante la fase di applicazione. I rapporti sullo stato della legislazione per le singole Regioni usano tenere distinti i dati relativi alle due tipologie. Al contrario, nel rapporto curato dalla Camera dei Deputati, i due tipi di legge sono considerati appartenenti alla medesima categoria delle leggi provvedimento, ciò che configura in modo più accentuato il fenomeno della “amministrativizzazione” della legge regionale. In effetti, se da un punto di vista formale la distinzione proposta dai documenti curati dalle singole Regioni appare congrua, un medesimo discrimine, quanto alla sostanza degli atti in questione, non può essere rilevato poiché sarebbe fuorviante.

I rapporti sullo stato della legislazione intendono sopperire alla mancanza di informazioni sulla produzione normativa regionale al fine per consentirne il miglioramento. L’utilità della loro redazione ha ispirato un’ipotesi di articolo statutario, in cui si prevedeva un ruolo attivo della Giunta e che nei rapporti fosse valutata l’attuazione delle leggi e delle politiche legislative, nonché la loro efficacia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Al riguardo, era stato proposto un modello a cui fare riferimento per la formulazione di un’eventuale normativa che avrebbe dovuto essere contenuta in una “legge sulla normazione”; S. MAGNABOSCO, *Strumenti per la qualità delle leggi. Introduzione di disposizioni circa l’impiego delle tecniche legislative negli Statuti e nei regolamenti consiliari nell’ambito del processo di revisione degli stessi*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive... cit.* p. 145. Di seguito il testo dell’articolo proposto, la cui rubrica era dedicata alla relazione sullo stato della legislazione e la valutazione delle politiche legislative:

1. Entro il 31 gennaio di ogni anno la Giunta regionale presenta al Consiglio per l’approvazione la relazione sullo Stato della legislazione regionale, comprendente le schede di valutazione di efficacia e di impatto amministrativo, economico ed organizzativo della legislazione.
2. La valutazione delle politiche legislative evidenzia i rapporti tra la normativa vigente e il documento di programmazione economico-finanziaria e riporta le valutazioni di efficacia della programmazione, le

### 3. La fattibilità delle leggi nelle Regioni

In generale, l'analisi di fattibilità consiste nella valutazione preventiva dei progetti normativi e mira a verificare le possibilità di successo dell'intervento legislativo, le eventuali resistenze alla sua accettazione e i possibili effetti indesiderati<sup>14</sup>. *In species*, il termine “fattibilità” è bifronte<sup>15</sup>, infatti, con esso si vuole indagare, per un verso, sulle possibilità che ha una legge di essere “fatta”, con riguardo alla presenza delle risorse economiche necessarie e alla congruità delle strutture amministrative incaricate dell'esecuzione; dall'altro, sull'esistenza di un certo livello di consenso delle parti sociali alla realizzazione della scelta legislativa. Attraverso l'analisi si misura, inoltre, il grado di realizzabilità di una legge, e cioè la sua attitudine a perseguire le finalità per le quali se ne propone l'approvazione anticipandone le possibili conseguenze attraverso una rappresentazione fittizia della realtà<sup>16</sup>.

Le prime concrete iniziative in tema di fattibilità delle leggi risalgono agli anni '80, per poi articolarsi e svilupparsi durante il corso degli anni '90. Tra le Regioni di diritto comune, si possono ricordare le esperienze della Toscana, della Lombardia, dell'Emilia Romagna e del Piemonte; dove l'analisi è effettuata dalle strutture interne dell'assemblea legislativa, e della Liguria, in cui l'attività si concentra presso la Giunta regionale<sup>17</sup>.

In Toscana, nel 1988, è stato creato l'Ufficio dati nell'ambito del Consiglio regionale, che ha elaborato ed applicato una prima procedura di analisi utilizzando l'apporto di professionalità specifiche in materie economiche, statistiche e di scienza dell'organizzazione<sup>18</sup>. Nel 1995, è stata istituita l'Area di fattibilità degli atti, in seguito denominata Area di fattibilità e di elaborazione dati<sup>19</sup>, che svolge l'analisi *ex ante* su richiesta delle commissioni e dei singoli consiglieri<sup>20</sup>. Tale struttura ha reso possibile l'affermazione progressiva di una procedura standardizzata d'intervento,

---

*risultanze dei controlli e i dati statistici, compresi i dati relativi all'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale.*

#### 3. La relazione sullo stato della legislazione e sull'efficacia delle leggi regionali è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Era stato ipotizzato, altresì, di inserire in Statuto l'obbligo annuale di redazione dei rapporti; cfr I. CIRELLI, *Il rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive...cit.*, pp. 115-116.

<sup>14</sup> V. L. MADER, *L'évaluation législative*, Payot, Lausanne, 1985 ; C. A. MORAND, *L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir*, in *Controle parlementaire et évaluation, La documentation française*, 1995.

<sup>15</sup> M. AINIS, *Sulla "fattibilità" normativa delle leggi*, in *Iter legis*, 5-6 dic./genn. 1997.

<sup>16</sup> R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 1999, p. 49. L'Autore descrive la tecnica della simulazione, che consiste nella costruzione di un modello matematico riproduttivo degli elementi essenziali della situazione reale in modo da misurare l'attuabilità del progetto di legge sottoposto all'esame.

<sup>17</sup> G. GIACHI, *L'analisi di fattibilità delle Regioni italiane* in “*La qualità redazionale dei testi normativi*”, Atti del seminario dell'OLI, Bruxelles, 25/26 maggio 2000; ID, *L'analisi di fattibilità delle Regioni* in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive... cit.*, pp. 117 ss; T. CARRINO, *L'esperienza delle Regioni*, 29 novembre 2000.

<sup>18</sup> Nel 1990, tale organo ha assunto la denominazione di Ufficio analisi organizzative e socio-economiche e, durante i cinque anni della sua attività, ha consentito l'affermazione degli interventi di analisi di fattibilità in modo da stimolare una riflessione globale sul controllo *ex ante* delle leggi, mirando a definirne i caratteri sistematici e contenutistici; cfr G. GIACHI, *L'esperienza dell'area di fattibilità degli atti del Consiglio regionale della Toscana*, in *Iter legis* 5/6 dic. 1996-genn. 1997, p. 128.

<sup>19</sup> Le funzioni concernenti l'analisi di fattibilità attuata dal Consiglio regionale toscano sono stabilite nella delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio del 20 febbraio 1995, n. 23. In tale documento si prevede, tra l'altro, che l'area svolge la funzione di assistenza alle commissioni consiliari sia per l'analisi di fattibilità delle proposte di legge e degli atti di programmazione di competenza dei Consigli, sia per l'analisi *ex post* di implementazione delle leggi, in entrambi i casi sotto i profili: economico, sociale, organizzativo, procedurale. Inoltre, l'Area effettua ricerche, fornisce pareri e raccoglie la documentazione di carattere economico-sociale, organizzativo-procedurale e statistico. Nella delibera consiliare è previsto, altresì, che l'Area sviluppi l'applicazione degli strumenti di informatica giuridica alle tecniche legislative.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

attivabile su richiesta degli organi consiliari, per diversi ambiti disciplinari, quali: l'economico, il finanziario, il sociale, l'organizzativo ed il procedurale<sup>21</sup>. L'analisi di fattibilità effettuata dall'Area su una proposta di legge<sup>22</sup>, di regolamento o di delibera consiliare, è svolta attraverso due modalità: a) su richiesta del presidente della commissione, che sta esaminando l'atto ovvero da parte dei singoli rappresentanti regionali, mediante la predisposizione di una relazione nella quale si evidenziano i profili disciplinari più rilevanti, la struttura dell'atto proposto, i riferimenti normativi ed informativi. In una seconda fase, invece, si procede alla raccolta di informazioni, differenziata per ciascuno dei profili suddetti, in modo da far emergere gli elementi essenziali per lo sviluppo dell'analisi. E' prevista, altresì, l'utilizzazione di due strumenti: la *check-list*, che consiste in una sorta di griglia di *items* – guida degli interventi analitici più approfonditi e di tutti gli argomenti da considerare nella conduzione dell'analisi, nonché il *basamento informatico*, attraverso cui è possibile un'informazione costante dei dati di uso corrente. Determinati gli obiettivi e le priorità dell'analisi, viene elaborata una relazione finale e trasmessa agli organi che hanno presentato la richiesta; b) l'Area produce d'ufficio una scheda preliminare di fattibilità, che ha carattere istruttorio e predispose, per tutti i progetti di legge e le proposte di deliberazione aventi contenuto normativo, note strutturate che evidenziano i profili rispetto ai quali l'analisi potrebbe essere proficuamente svolta, se richiesta. Una volta compilate le schede, l'Area le trasmette alle commissioni referenti che stanno esaminando la proposta di modo che possano conoscerle tempestivamente e valutarle durante l'esame dell'atto.

In Lombardia, nel 1998, il Consiglio regionale ha avviato l'analisi di fattibilità ed il monitoraggio delle leggi su impulso della Direzione Generale Assistenza Legislativa, che ha costituito gruppi di lavoro composti da dirigenti e funzionari con il compito di elaborare schede tecniche di accompagnamento dei progetti di legge, in cui si segnalavano le implicazioni derivanti dall'attuazione degli stessi, i profili che dovevano essere verificati e le modalità con cui reperire le informazioni richieste<sup>23</sup>. Nel gennaio 1999, è stata istituita un'apposita unità organizzativa, l'Ufficio fattibilità, incaricato di svolgere l'analisi *ex-ante* ed *ex-post* delle proposte di legge e degli atti regolamentari attraverso le schede tecniche o i dossier di accompagnamento<sup>24</sup>.

Nel 1997, il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna ha avviato il progetto “Fattibilità delle leggi”, inaugurato con la formazione di un gruppo di lavoro composto da nove dipendenti

<sup>20</sup> In particolare, l'analisi riguarda i seguenti profili: organizzativo, in cui si verifica la funzionalità delle strutture esistenti o di cui si prevede l'istituzione; procedurale, che consiste nella razionalizzazione delle procedure introdotte dalle norme emanate; economico, in cui viene valutata l'idoneità degli effetti per il perseguimento degli obiettivi fissati; finanziario, il quale comporta il riferimento alle politiche finanziarie e ai bilanci degli enti coinvolti; sociale, che consente di verificare gli effetti della disciplina adottata nell'ambito sociale di destinazione; si v., al riguardo, G. GIACHI, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, Napoli, 1997, pp. 20 ss.

<sup>21</sup> In una prima fase di applicazione, l'analisi di fattibilità aveva assunto un carattere interdisciplinare, più che giuridico, in quanto annoverava l'apporto di esperti in statistica, economia, scienze dell'organizzazione ed offriva un prodotto essenzialmente “tecnico” per il legislatore, non sempre intelligibile per i non esperti. L'esperienza applicativa ha indotto ad impostare il controllo privilegiando gli aspetti organizzativo e procedurale, sacrificando, nel contempo, i profili finanziario e socio-economico, che non compaiono come elementi costanti.

<sup>22</sup> A tal proposito, si ricorda che sono stati riscontrati dei casi in cui l'Area ha svolto l'analisi di fattibilità su leggi vigenti senza tener conto degli effetti prodotti, ma limitandosi ad un mero esame testuale; G. GIACHI, *L'analisi di fattibilità... cit.* p. 131.

<sup>23</sup> E' stata evidenziata una serie di problemi sul piano gestionale dei gruppi dovuti alla loro eterogeneità, alla difficoltà di conciliazione dei tempi ed alla continua necessità di promuovere dinamiche di gruppo positive; si v., in proposito, P. DANTINO, *Il progetto “analisi di fattibilità e monitoraggio delle leggi” nel Consiglio regionale della Lombardia*, in *Iter legis*, nov.-dic. 1999.

<sup>24</sup> Tra i principali contenuti del dossier si trova l'inquadramento della materia, che consente la collocazione del provvedimento nel contesto giuridico preesistente; gli aspetti del provvedimento che rilevano ai fini dell'istruttoria; i dati significativi per l'analisi; i glossari specialistici e le definizioni tecnico-scientifiche; la raccolta degli estremi di riferimento della normativa comunitaria, nazionale e regionale; le procedure effettuate espresse attraverso diagrammi di flusso; i profili contabili per vagliare l'esistenza di una copertura finanziaria del provvedimento avendo riguardo anche all'impatto economico dello stesso; si v., al riguardo, il Rapporto sullo stato della legislazione della Regione Lombardia, pp. 195-196.

consiliari e affiancato da due docenti<sup>25</sup>, denominato da giugno del 1998 “Gruppo fattibilità”, che comprende, oltre ai funzionari del Servizio legislativo del Consiglio, i commissari competenti all’esame del progetto di legge. Il gruppo ha elaborato lo strumento della “stratificazione informativa”, in cui sono stati fissati un certo numero di *items* propedeutici all’attuazione delle fasi successive al fine di effettuare l’esame del singolo atto seguendo il percorso tracciato dalla griglia di fattibilità<sup>26</sup>.

Nel 1998, presso il Consiglio regionale del Piemonte è stato istituito il Laboratorio giuridico<sup>27</sup>, che consiste in una struttura interattiva di referenti legisti del Consiglio e della Giunta che, come strumento di formazione permanente, sviluppa analisi e monitoraggi per il miglioramento della produzione normativa. Al suo interno è stato istituito il “gruppo di progetto” incaricato di eseguire le analisi di fattibilità e di implementazione, che utilizza diversi strumenti, quali *check-lists*, schede di supporto all’analisi, criteri e relazioni strutturate. L’analisi di fattibilità si inserisce nell’ambiente di normazione legislativo costituito dalla banca dati Arianna che, nata come supporto documentale dell’attività del Consiglio regionale, è divenuta il fulcro dell’iter formativo delle leggi, poiché comprende tutte le conoscenze e le informazioni necessarie, non solo per il compimento dell’analisi *ex ante*, ma anche per la progettazione della decisione legislativa.

In Liguria, nel 1995, la Giunta ha approvato il progetto *Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l’azione amministrativa della Regione*<sup>28</sup>. All’esame di fattibilità procede il Settore affari legislativi della Giunta, che attua le analisi procedimentale, funzionale, organizzativa e d’impatto e redige una relazione in cui viene valutata l’attuabilità del testo in rapporto agli obiettivi<sup>29</sup>. L’assenza di un’apposita normativa contenuta nel Regolamento interno, che prescriva l’attuazione di analisi *ex ante* anche nell’ambito del Consiglio, non consente un utile raccordo tra le due istituzioni, per cui l’istruttoria presso le commissioni consiliari non si svolge con gli stessi criteri impiegati per la redazione del disegno di legge presentato dalla Giunta, riguardo alla quale, tra l’altro, l’analisi di fattibilità non è attivata in modo sistematico.

<sup>25</sup> A. MATAACENA, *Gli strumenti per l’analisi di fattibilità. L’esperienza emiliano-romagnola* e M. VERONESE, *Dal drafting alla fattibilità: due progetti dell’Emilia Romagna* entrambi in *Iter legis*, nov.-dic.- 1999.

<sup>26</sup> Il costante utilizzo della *check-list* ha consentito di conferire omogeneità all’organizzazione del lavoro per lo svolgimento dello studio sulla fattibilità, che prevede una serie di analisi del testo: preliminare, per valutare la conformità al contesto normativo; della struttura, per verificarne l’omogeneità; degli obiettivi che si intendono perseguire e dell’esistenza dei mezzi idonei per garantire la copertura finanziaria ed amministrativa; la quantificazione dei costi, la provenienza e la destinazione delle risorse; dei destinatari a cui l’atto è rivolto ed, inoltre, dell’idoneità dello strumento utilizzato a raggiungere il fine dell’atto.

<sup>27</sup> A. CASOLO, *Tecniche redazionali dell’atto amministrativo e...*, in *Iter legis*, nov.-dic. 1999. Si v. anche M. ROVERO, *Supporti informatici al drafting e alla fattibilità*, in *Iter legis*, 5-6/dic. 1996-gen. 1997.

<sup>28</sup> In particolare, si tratta della deliberazione n. 3149, emanata il 28 settembre 1995. In seguito, il progetto è stato integrato dalla circolare del 19 maggio 1997, emanata dal Presidente della Giunta regionale: “*Procedure per la predisposizione dei disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale. Introduzione dell’analisi di fattibilità amministrativa delle leggi regionali*”.

<sup>29</sup> F. RIZZO, *Il progetto della Giunta regionale della Liguria*, in *Iter legis*, 5-6/dic. 1996- genn. 1997; ID., *L’applicazione delle tecniche legislative nella Regione Liguria*, in *La qualità redazionale.... cit. Dott.*<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## Parte II – di Roberto Grazzi

### La valutazione legislativa nelle regioni

Rimangono ora da esaminare gli strumenti attinenti alla valutazione (o fattibilità<sup>30</sup>) legislativa; essi non intendono migliorare la qualità formale della norma (perlomeno non è questo il loro scopo principale); piuttosto sono diretti a valutarne procedimento di attuazione ed effetti.

Si è soliti distinguere tra valutazione (o analisi) preventiva (o *ex ante*), cioè antecedente all'entrata in vigore della legge e valutazione (o analisi) successiva (o *ex post*).

L'analisi *ex ante* intende prevedere quali siano i possibili effetti della norma sui suoi destinatari (*c.d. analisi di impatto*) e se le risorse disponibili siano sufficienti ad attuare effettivamente quanto previsto dal legislatore. Sempre in fase preventiva si dovrebbe anche valutare la stessa opportunità dell'intervento normativo rispetto alle altre opzioni disponibili per il decisore pubblico (questa anzi da un punto di vista logico dovrebbe essere la prima operazione da compiere).

L'analisi *ex post* invece è diretta a verificare se e come sia stata attuata una norma (*analisi dell'attuazione*) ma anche quali siano stati i suoi effetti e se essi corrispondano o meno a quelli originariamente previsti dal legislatore (*analisi degli effetti*).

Almeno in teoria, valutazione legislativa *ex ante* ed *ex post* dovrebbero poi risultare strettamente connesse; infatti l'analisi *ex post* dovrebbe essere diretta, in definitiva, alla realizzazione di nuovi interventi normativi che permettano di correggere quelle disposizioni che si siano rivelate inutili o dannose (o che appaiano superate). I risultati dell'analisi *ex post* possono allora essere considerati come premessa dell'analisi *ex ante* di un nuovo intervento del legislatore, instaurando così un circuito virtuoso di costante miglioramento della qualità della legislazione (*c.d. “apprendimento legislativo”*).

#### *Forme di valutazione preventiva (ex ante)*

L'esigenza di integrare l'istruttoria legislativa con elementi diversi rispetto a quelli tradizionali, tali da permettere una valutazione preventiva della fattibilità dei progetti di legge, si è affermata nelle Regioni con una certa precocità. Forme di analisi *ex ante* sono state infatti sperimentate in talune Regioni già nel corso degli anni '90 (ad esempio in Toscana<sup>31</sup>).

---

<sup>30</sup> Occorre notare che in dottrina, ma anche nelle disposizioni legislative e negli atti delle amministrazioni l'uso dell'espressione “fattibilità legislativa” non è sempre utilizzato con un significato univoco.

Nella sua accezione più ampia la fattibilità legislativa comprende lo studio di tutte le possibili forme di impatto della norma (amministrativo e giuridico, ma anche sociale ed economico-finanziario); in tale accezione si usa “fattibilità legislativa” sostanzialmente come sinonimo di “valutazione legislativa” (o, eventualmente, si ritiene che essa copra un campo semantico più esteso: cfr. ad es. R. PAGANO, *Introduzione alla logistica. L'arte di preparare le leggi*, terza ed., Milano, 2004, p. 55-59).

E' tuttavia anche diffuso l'utilizzo del termine “fattibilità” in una accezione più ristretta. Secondo tale prospettiva l'analisi di fattibilità è solo una delle possibili forme di analisi *ex ante* della legislazione, e precisamente quella consistente nella valutazione dell'“idoneità delle strutture amministrative esistenti a ottenere il risultato che da esse il legislatore si attende”. L'analisi di impatto si distinguerebbe allora dall'analisi di fattibilità per il fatto di riguardare non solo le prestazioni delle amministrazioni (*output*) ed i risultati che si verificano conformemente all'obiettivo, ma anche l'insieme di tutti gli effetti (*outcome*) anche imprevisi o indesiderati. (così A. LA SPINA, *Analisi delle politiche pubbliche e Pubblica amministrazione*, in F. BASILICA -a cura di- *La qualità della regolazione – Politiche europee e piano d'azione nazionale*, Dogana -RSM, 2006, p. 124 s.). Se si aderisce a tale impostazione è piuttosto l'analisi di fattibilità ad essere un elemento dell'AIR che non l'AIR ad essere un tipo di analisi di fattibilità *ex ante*.

<sup>31</sup> Basato sull'esperienza toscana è G. GIACHI, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, E.S.I., Napoli 1997.



Attualmente sono diverse le regioni nelle quali il ricorso a forme di analisi di fattibilità preventiva è previsto in via sistematica (Toscana<sup>32</sup>, Campania<sup>33</sup>) o comunque con una buona frequenza e continuità<sup>34</sup>. Le metodologie di analisi e le stesse finalità dei prodotti realizzati risultano tuttavia estremamente differenziate.

Da segnalare, tra gli interventi diretti ad avvicinare le tecniche di analisi adottate dalle varie regioni, è la *Griglia di controllo per l'analisi di fattibilità delle leggi* elaborata dal Gruppo di Lavoro “Legislazione regionale”- Sottogruppo “Fattibilità” della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province Autonome. La griglia, diretta a verificare la completezza dell'analisi, è articolata in dieci sezioni relative alla struttura dell'atto, all'analisi degli obiettivi, all'analisi degli utenti, alla copertura amministrativa, all'analisi procedurale, a quella economica, alla quantificazione della spesa, agli aspetti contabili, alle risorse, alle procedure per il trasferimento di risorse<sup>35</sup>.

Occorre infine ricordare, con riferimento ai nuovi Statuti, che in alcuni casi (Emilia Romagna, Toscana, Umbria) si prevede ora espressamente il ricorso a forme di fattibilità ex ante.<sup>36</sup>

Sostanzialmente sperimentali risultano infine a tutt'oggi le esperienze di AIR (Analisi di impatto della regolazione)<sup>37</sup> regionale<sup>38</sup>. L'AIR, che tra le analisi *ex ante* della legislazione rappresenta un modello particolarmente strutturato non riveste nelle regioni, almeno in questa fase, quel ruolo centrale che pare invece assumere a livello nazionale.

Generalmente mancano, a livello regionale, disposizioni equivalenti all'art. 14 della l. 246/2005 (ma ricordiamo che l'introduzione dell'AIR a livello nazionale era prevista già dalla l. 50/1999), che prescrive (art. 14) l'impiego sistematico dell'AIR sugli schemi di atti normativi del Governo.

Fanno eccezione:

- a) le Marche, con l'art. 34 St., comma 2, che dispone il ricorso sistematico all'AIR;
- b) la Basilicata, con l.r. n. 19/2001, che prevede il ricorso sistematico all'AIR;
- c) la Lombardia, con la l.r. n. 1/2005, che prevede (art. 2) l'AIR su tutte le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta;
- d) infine il Piemonte, con la l.r. 13/2005, art. 3, che prevede un impiego selettivo dell'AIR.

In assenza di una specifica disposizione legislativa è comunque prevista la messa a regime dell'AIR anche nel Lazio, in Toscana e nel Friuli Venezia Giulia.

Si deve inoltre notare come anche in questi casi l'effettivo ricorso all'AIR è rimasto spesso di fatto alla fase sperimentale. Nelle restanti regioni il ricorso all'AIR è stato poi del tutto mancante o limitato a sperimentazioni episodiche.

Il quadro, con riferimento all'AIR, appare quindi complessivamente più arretrato rispetto a quello corrispondente a livello statale. Le ragioni di questo ritardo sono diverse: quella principale sono i problemi organizzativi dovuti al rilevante impegno per le strutture burocratiche regionali

<sup>32</sup> Cfr. deliberazione dell'U.d.P. del Consiglio n. 23 del 20.2.1995

<sup>33</sup> Cfr. Reg. 490/2002 – Gabinetto PGR

<sup>34</sup> Ad esempio presso il Consiglio regionale dell' Emilia Romagna durante la scorsa legislatura sono state condotte 17 analisi di fattibilità. Analisi vengono condotte con continuità anche in Lombardia e nelle Marche.

<sup>35</sup> Griglie di controllo (check-list) differenziate sono utilizzate in altre regioni (Emilia Romagna, Lombardia).

<sup>36</sup> Su tali disposizioni si veda *ultra*, p.

<sup>37</sup>

<sup>38</sup> Un'importante iniziativa diretta alla promozione dell'impiego dell'AIR nelle regioni è stata l'attività di formazione svolta dal FORMEZ nel corso del 2002-2003, nell'ambito dei progetti CIPA e SIMPLICITER, che ha interessato complessivamente 98 funzionari regionali. Anche a seguito di tale progetto risultano essersi svolte applicazioni sperimentali dell' AIR in 14 regioni. In molti casi tuttavia alla sperimentazione non sono seguite ulteriori attività di analisi. Su tale esperienza si veda V. DE MAGISTRIS, *Le esperienze di AIR nelle Amministrazioni regionali*, in F. BASILICA (a cura di) *La qualità della regolazione – Politiche europee e piano d'azione nazionale*, Dogana (RSM), 2006, p. 1133-1147.

(non paragonabili a quelle ministeriali neppure nelle regioni maggiori) che sarebbe richiesto dall’AIR; probabilmente ha però pesato anche la precedente diffusione di strumenti di analisi ex ante meno formalizzati (sostanzialmente assenti invece a livello statale).

### ***Forme di valutazione successiva (ex post).***

Di notevole rilevanza risultano anche le esperienze regionali relative alle tecniche di analisi di fattibilità ex post, cioè svolte in una fase *successiva* rispetto all’entrata in vigore della legge. In questo caso l’oggetto dell’analisi sono il processo di attuazione delle leggi e gli effetti da questa prodotti: necessaria per il suo svolgimento è quindi la previa o contestuale acquisizione di informazioni fornite dai soggetti che sono preposti all’attuazione.

E’ probabile che, con denominazioni diverse, analisi ex post in senso lato (almeno per quanto concerne l’analisi dell’attuazione), siano state svolte dalle Giunte regionali sin dalla loro istituzione. Tali analisi però mancavano totalmente di sistematicità ed erano di livello qualitativo molto variabile; erano poi fondamentalmente destinate ad un uso interno e quindi scarsamente o per nulla conoscibili. Solitamente era invece piuttosto ridotto l’interesse per gli effetti prodotti dalla normativa, che era considerato semmai tema da lasciare al giudizio delle forze politiche. Scarso era anche l’interesse dei Consigli per questi temi, fatto salvo l’obbligo a carico delle Giunte di presentare delle periodiche relazioni sullo stato di attuazione di talune leggi, obbligo che però si riduceva generalmente ad un mero adempimento formale.

La situazione inizia a mutare nel corso degli anni ’90, con il crescere dell’attenzione verso la valutazione degli effetti della normativa. E’ però solo a seguito dei mutamenti nella forma di governo regionale introdotti dalla l. cost. 1/99 ed al crescente interesse dei Consigli per la valorizzazione delle proprie funzioni di controllo che si hanno, presso le Assemblee legislative regionali, le prime sperimentazioni dirette all’introduzione sistematica e formalizzata di forme di valutazione ex post della legislazione<sup>39</sup>.

Una notevole accentuazione dell’interesse verso questo tipo di analisi si è verificata negli ultimi anni, grazie anche alla realizzazione del progetto “CAPIRe” (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali).

Il progetto CAPIRe ha inizio nel 2002, con la partecipazione di quattro Consigli regionali (quelli di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana).

La premessa alla base del progetto era la convinzione che il controllo sull’attuazione delle leggi e dell’efficacia delle politiche rappresentasse una necessaria estensione della funzione legislativa, e che quindi costituisse un’attività di importanza essenziale per le assemblee legislative. Dal giudizio di insufficienza degli strumenti tradizionali di natura ispettiva derivava la proposta di garantire l’acquisizione delle informazioni necessarie ad un esercizio efficace della funzione di controllo attraverso la definizione di idonei meccanismi istituzionali.

Le aree di attività previste nell’ambito del progetto erano essenzialmente tre: la redazione di una ipotesi di articolato da utilizzare nell’ambito del dibattito statutario, l’istituzione di strutture nell’amministrazione consiliare dedicate al supporto delle attività di valutazione e controllo, l’introduzione nella legislazione regionale delle cosiddette *clausole valutative*, ossia di disposizioni che prevedessero, a carico dei soggetti attuatori della legge (ed in primo luogo dell’esecutivo),

---

<sup>39</sup> Per una ricognizione delle esperienze di analisi ex post nei Consigli regionali (aggiornata al gennaio 2003) si veda la ricerca dell’OLI *Le esperienze di analisi ex-post delle leggi nei consigli regionali, nelle assemblee e nelle province autonome* disponibile sul sito internet del Consiglio regionale della Toscana ([www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)).

A titolo meramente esemplificativo, riguardo ad esperienze precedenti o alternative rispetto a quelle legate al progetto CAPIRe cfr. L. LANZALACO e R. MAFFIO, *Ricognizione e valutazione degli strumenti di rendicontazione del Consiglio regionale del Veneto*, Venezia, 2002 e L. LANZALACO (a cura di), *L’analisi ex post delle leggi – una proposta metodologica*, Milano, 1999.

l'obbligo di fornire all'assemblea legislativa informazioni selezionate su tempi e modalità di attuazione del provvedimento.

Complessivamente il progetto appare aver conseguito risultati significativi: in alcuni dei nuovi statuti regionali sono state inserite specifiche disposizioni riguardanti l'analisi ex post; e numerosi sono stati i casi di “clausole valutative” previsti nella recente legislazione regionale. Un ulteriore indice del successo dell'iniziativa è anche l'adesione di ulteriori Consigli regionali, che lascia presumere la generalizzazione in ambito regionale dell'impostazione, sostenuta da CAPIRe, che vede nella clausola valutativa il principale (anche se non l'unico) strumento di attivazione delle analisi.

Nel contempo, parallelamente alle attività direttamente afferenti a CAPIRe è anche proseguita, ed è anzi divenuta relativamente più frequente, quella attività sperimentale di produzione, da parte delle assemblee legislative, di analisi ex post della legislazione<sup>40</sup> il cui consolidamento, rappresenta in definitiva, lo scopo principale del progetto. Deve essere notato come in tali ricerche il *focus* dell'analisi, in relazione specialmente all'analisi degli effetti, si sia generalmente spostato dall'analisi delle leggi all'analisi delle politiche pubbliche.

### ***Conclusioni e prospettive***

Il quadro delle esperienze regionali relative alle analisi di impatto e di fattibilità della normazione appare oggi articolato ed in rapida evoluzione.

Una caratteristica importante, del resto non nuova nell'esperienza delle regioni italiane (si pensi alla fortuna del manuale interregionale sulle regole di drafting, il c.d. manuale Rescigno) è la circolazione dei modelli di analisi e delle soluzioni adottate tra le diverse regioni. Tale processo si è rafforzato negli ultimi anni grazie ad alcune importanti iniziative a carattere interregionale (tra di esse debbono essere ricordate almeno il progetto CAPIRe e il progetto di formazione sull'AIR realizzato dal FORMEZ nel 2002-2003).

Grazie anche a tali iniziative almeno alcuni degli strumenti di analisi si avviano a superare quella fase di perenne sperimentazione ed instabilità che ne ha costituito uno dei più evidenti limiti.

Restano tuttavia ancora numerose questioni irrisolte.

Le attività di valutazione legislativa richiedono l'impiego di personale particolarmente qualificato, con professionalità non solo giuridiche, ma anche di tipo economico, statistico, etc...; inoltre, a differenza di quelle strettamente attinenti alla tecnica redazionale, comportano generalmente costi molto elevati.

E' questa la principale ragione per cui è difficilmente ipotizzabile un ricorso generalizzato e indifferenziato a tali tecniche di valutazione; tuttavia vi sono anche alcuni validi argomenti che depongono a favore dello svolgimento sistematico delle analisi (ad esempio solo in tal modo sarebbe possibile, in sede di analisi *ex ante*, prendere seriamente in considerazione la cosiddetta “opzione zero”, cioè la rinuncia all'intervento normativo; l'approccio sistematico evita che si producano conflittualità politiche sulla scelta dei provvedimenti da sottoporre ad analisi; l'inserimento dell'analisi nell'ordinario procedimento istruttorio determina un rafforzamento della loro credibilità istituzionale). Naturalmente sono possibili soluzioni differenziate a seconda delle caratteristiche dello strumento considerato (l'approccio selettivo tende ad imporsi maggiormente con riferimento all'analisi ex post e nel caso delle analisi più complesse ed articolate); la questione rimane tuttora aperta, ed anche gli interventi legislativi oscillano tra le due soluzioni.

Nel caso delle regioni il tema dei costi dell'analisi è poi associato ad un altro aspetto, che è quello della differenza di dimensioni (e quindi di risorse) delle diverse realtà regionali. E' senz'altro possibile che soluzioni altrove del tutto adeguate si rivelino eccessivamente costose e controproducenti per le piccole regioni. Una possibile soluzione potrebbe essere individuata nello svolgimento in forma associata di talune attività di ricerca ed analisi.

<sup>40</sup> Tra i casi più recenti si vedano, ad esempio, tra le analisi commissionate dal Consiglio regionale della Lombardia, Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

La stesura dei nuovi Statuti regionali è stata percepita come un'occasione importante per rafforzare o introdurre l'utilizzo delle tecniche di analisi dirette alla valutazione legislativa. Si può affermare che tale occasione sia stata sfruttata solo in parte: se infatti in alcuni casi sono state effettivamente inserite disposizioni importanti, in altri testi tali temi restano del tutto assenti. Sotto il profilo statutario, contrariamente a quanto si è osservato con riferimento ai metodi di analisi, la situazione delle varie Regioni pare differenziarsi anziché omologarsi. Un compiuto giudizio su questo punto potrà però essere espresso solo dopo l'approvazione dei nuovi regolamenti consiliari (oltre che naturalmente degli statuti ancora mancanti). Non è infatti affatto escluso che disposizioni relative all'analisi di fattibilità ed alla valutazione legislativa possano trovare collocazione in sede regolamentare; per certi versi, anzi, tale collocazione potrebbe anche essere ritenuta la più idonea

Un passaggio fondamentale sarà quindi rappresentato, nel prossimo futuro, dall'approvazione dei nuovi regolamenti consiliari. Importante, con riferimento all'analisi *ex post*, ma anche al funzionamento complessivo del cosiddetto circuito dell'apprendimento legislativo sarà anche la verifica degli esiti delle numerose clausole valutative che sono state introdotte nella recente legislazione regionale.