

DAGLI STATUTI ALLE PRATICHE DI BETTER REGULATION: LE REGIONI ITALIANE DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA QUALITÀ LEGISLATIVA*

di Rocco Ermidio**

247

Sommario. 1. Premessa. – 2. La qualità della legislazione negli Statuti regionali. – 3. Lo Statuto quale fonte della qualità della normazione. – 4. La valutazione delle politiche pubbliche. L'esperienza delle clausole valutative. – 5. Qualche considerazione a margine delle esperienze delle Regioni in tema di clausole valutative. – 6. L'esperienza della Regione Toscana tra Manuale AIR e *sunset clause*. 7. Cenni in tema di informatizzazione e legimatica nelle Regioni. – 8. La consulenza normativa del giudice amministrativo. – 9. Conclusioni.

1. Premessa. La qualità della produzione normativa rappresenta un tema di cruciale rilevanza per l'ordinamento giuridico, in quanto incide sulla certezza del diritto, sulla tutela dei diritti fondamentali e sull'efficacia dell'azione pubblica. Si è andato affermando come «interesse pubblico autonomo, e pari ordinato» rispetto «ai classici interessi pubblici di settore», assurgendo al grado di «uno dei quattro pilastri per il completamento del mercato unico europeo»¹.

In un contesto di crescente complessità istituzionale e normativa, l'analisi della «qualità» delle norme emanate dalle Regioni assume particolare importanza: da un lato, infatti, le Regioni sono investite di competenze legislative sempre più articolate, dall'altro sono chiamate a rispondere a esigenze di coerenza e semplificazione nei confronti dei cittadini e delle imprese. L'efficacia di una norma regionale non dipende soltanto dalla rispondenza a requisiti tecnici e formali, ma anche dalla sua capacità di integrarsi armonicamente con il quadro legislativo statale e sovranazionale, evitando sovrapposizioni e conflitti che possano generare incertezza².

Nel corso degli ultimi decenni, la dottrina ha dedicato crescente attenzione agli strumenti e ai processi volti a migliorare la qualità della legislazione, con particolare riferimento alle procedure di valutazione d'impatto, al *drafting* normativo e alla cosiddetta *Better Regulation* promossa anche dall'Unione Europea. In questo contesto, le Regioni italiane hanno compiuto sforzi significativi per adeguare i propri iter legislativi a standard più elevati di precisione e trasparenza. Tuttavia, permangono criticità rilevanti: disposizioni formulate in modo ambiguo, sovrapposizioni di competenze tra organi regionali e statali, e la persistenza

* Sottoposto a referaggio.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, italiano e comparato, e Istituzioni politiche – Università di Roma La Sapienza – Segretario generale di enti locali-Ministero dell'Interno.

¹ L. Carbone, G. Tiberi, *La "better regulation" in ambito comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2001

² C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000.

di fenomeni di ipertrofia normativa che rendono complessa l'attuazione e il controllo dell'efficacia delle leggi stesse³.

Il presente saggio si propone di esaminare le dinamiche e i fattori che influenzano la qualità delle norme nelle Regioni, prestando particolare attenzione sia alle procedure di elaborazione delle leggi sia agli strumenti di valutazione adottati. Dopo una rassegna della letteratura esistente e del quadro normativo di riferimento, verranno analizzate le principali sfide incontrate nell'ambito regionale e le relative proposte di miglioramento. L'obiettivo è offrire un contributo alla riflessione sulle strategie di riforma e sulle buone pratiche, per rendere la produzione normativa regionale più coerente, efficace e in linea con i principi fondamentali dello Stato di diritto. Negli ultimi decenni, il sistema legislativo regionale italiano, a seguito del processo di decentramento delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni, avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha portato ad un significativo incremento della produzione normativa regionale. È stato caratterizzato da una produzione normativa eccessiva e caotica, che ha generato numerose criticità. L'ipertrofia legislativa ha portato ad un quadro giuridico frammentato, stratificato e di difficile interpretazione, compromettendo la certezza del diritto per cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

La proliferazione di leggi regionali poco coordinate tra loro e spesso in contrasto crea sovrapposizioni e antinomie normative. Diventa così complesso per gli operatori ricostruire la disciplina applicabile ad una determinata fattispecie. A ciò si aggiunge la carenza di adeguati meccanismi di controllo sulla legittimità costituzionale delle norme regionali.

Questa situazione di disordine legislativo rappresenta un serio ostacolo allo sviluppo economico e sociale del Paese. Regole poco chiare, instabili nel tempo o addirittura contraddittorie minano l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, disincentivano gli investimenti, alimentano il contenzioso.

Nel contesto odierno, profondamente mutato rispetto al passato, è quanto mai necessario porre maggiore attenzione alla qualità della regolazione. Occorre un impegno per semplificare e razionalizzare la normativa esistente, per adottare tecniche di *better regulation* nella produzione di nuove leggi, per potenziare i controlli di legittimità.

Nel corso della storia, la scarsa qualità della legislazione è emersa più volte come una problematica rilevante, a conferma del fatto che la buona tecnica di redazione normativa non è un'esigenza recente. Parlando di «qualità della normazione», ci si riferisce in primis all'insieme di regole e principi che dovrebbero guidare la stesura di testi legislativi chiari e coerenti. L'obiettivo è garantire che le disposizioni, ancorché non sempre dotate della piena efficacia propria degli atti normativi in senso stretto, risultino comunque agevolmente accessibili e comprensibili per tutti i soggetti destinatari – cittadini, imprese e operatori del diritto. In questo senso, la qualità di una norma viene valutata non solo in termini di precisione lessicale e correttezza grammaticale, ma anche rispetto alla sua chiarezza espositiva e coerenza interna, fattori fondamentali per assicurarne l'efficacia pratica⁴.

Negli ultimi decenni, la scarsa attenzione prestata sia dalle istituzioni sia dall'opinione pubblica alle ricadute effettive della produzione legislativa ha contribuito a un quadro problematico, parte integrante dell'esperienza costituzionale italiana. Emblematico è il diffondersi delle cosiddette leggi manifesto, testi normativi di scarsa portata innovativa e spesso concepiti unicamente per ottenere visibilità mediatica. A ciò si aggiungono le difficoltà legate all'interpretazione dei testi, l'approccio disorganico nella regolamentazione di uno stesso ambito e l'incertezza derivante dalle sovrapposizioni tra vecchie e nuove norme,

³ G. Sterlicchio, *La collaborazione del Consiglio di Stato alla funzione legislativa. Prospettive di sviluppo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981.

⁴ A. Pizzorusso, *Qualità della legislazione e sistema delle fonti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.

rispetto alle quali non è sempre chiara la portata abrogativa implicita.

L'insicurezza che deriva da una regolazione confusa costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo di un Paese. In Italia, da un lato, si rileva talvolta un legislatore «impotente o rinunciatario», che non esercita pienamente il proprio ruolo politico, mentre dall'altro ci si affida in modo eccessivo all'intervento dei giudici per soddisfare esigenze collettive, generando commistioni tra funzioni che dovrebbero rimanere distinte, come *stare decisis* e nomofilachia. Si è così arrivati a parlare di una vera e propria «epidemia normativa», in cui ogni nuova disposizione tende a «infettare» più di una norma preesistente, innescando un circolo vizioso che compromette ulteriormente la chiarezza e la stabilità del sistema legislativo.

Nel corso degli ultimi anni, è maturata la consapevolezza di quanto la qualità della regolazione incida sullo sviluppo economico: ridurre l'impatto normativo su cittadini e imprese e valutare con attenzione costi e benefici delle disposizioni legislative rappresentano fattori cruciali per la crescita di un Paese.

L'importanza di una regolazione di qualità è stata riconosciuta anche dalla Commissione Europea attraverso la formulazione della «*Better Regulation Agenda*». Questo programma mira a migliorare la qualità della legislazione nell'Unione Europea, promuovendo la semplificazione normativa e riducendo gli oneri amministrativi per imprese e cittadini. La «*Better Regulation Agenda*» è uno dei pilastri fondamentali per il completamento del mercato unico europeo, considerato essenziale per accrescere la competitività dell'UE.

Gli obiettivi della «*Better Regulation Agenda*» includono la semplificazione degli adempimenti amministrativi e la promozione di una regolazione chiara ed efficiente. Questi temi sono strategici per la Commissione Europea e rappresentano priorità che devono essere sviluppate ulteriormente non solo dalle istituzioni europee, ma anche dagli Stati membri e dalle Regioni. La collaborazione tra diversi livelli di governo è cruciale per garantire che le normative siano efficaci e che contribuiscano al benessere economico e sociale dell'intera Unione. In tale ambito, la Commissione ha anche istituito un «Comitato per il controllo normativo». Quest'ultimo, composto da esperti interni ed esterni all'istituzione, ha il compito di vagliare le valutazioni d'impatto e di produrre relazioni periodiche sui risultati ottenuti. A livello internazionale, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha proposto un modello ampiamente condiviso, incentrato su tre elementi chiave. In primo luogo, la produzione normativa dovrebbe mirare a obiettivi concreti, perlopiù di natura economica e sociale, restituendo al diritto la sua funzione di strumento al servizio dei bisogni reali. In secondo luogo, la «qualità della regolazione» è divenuta oggetto di una politica governativa generale, che punta a adottare norme solo quando strettamente necessarie, sulla base di un'analisi costi-benefici e a condizioni di chiarezza ed efficienza. Infine, la regolazione influisce in modo determinante sulle dinamiche di mercato: se ben calibrata, può favorire la concorrenza e contribuire allo sviluppo economico, mentre al contrario, se eccessiva o disordinata, rischia di frenare gli investimenti e la crescita. Nel contesto italiano, l'analisi economica del diritto si è affermata con notevole ritardo, rimanendo a lungo marginale rispetto al tradizionale approccio giuridico. Spesso, infatti, la riflessione si è concentrata esclusivamente sulle fonti e sugli aspetti formali delle norme, trascurando la rilevanza pratica che esse rivestono per cittadini e imprese. È solo in tempi più recenti che si è riconosciuto come le leggi debbano tradursi in strumenti efficaci e comprensibili, capaci di rispondere all'evoluzione dei mercati, di tutelare adeguatamente i diritti e di promuovere l'efficienza amministrativa. I mutamenti politici ed economici degli ultimi decenni spiegano il crescente interesse verso questi temi. La liberalizzazione dei mercati, da un lato, ha richiesto adeguati interventi legislativi per definire nuovi equilibri, mentre la riorganizzazione degli apparati pubblici e l'avanzamento delle tecnologie hanno sollevato questioni di sicurezza e tutela che

richiedono norme sempre più specializzate. Al tempo stesso, il pluralismo sociale e istituzionale, in continuo aumento, impone regole capaci di armonizzare interessi eterogenei.

2. La qualità della legislazione negli Statuti regionali. Sul piano politico, la semplificazione normativa è divenuta un obiettivo condiviso, poiché è ormai evidente il legame tra politiche di semplificazione, maggiore competitività e slancio allo sviluppo economico.

Dopo la riforma del 1999, gli statuti⁵ delle Regioni ordinarie hanno iniziato a includere⁶, con varie sfumature, riferimenti espliciti alla «qualità della legislazione» o, in termini più ampi, alla «qualità della normazione»⁷. Più in generale, gli Statuti incorporano oggi una serie di strumenti di valutazione in termini di «controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche»⁸.

La Conferenza delle Assemblee Legislative regionali europee (CALRE) ha esercitato, peraltro, un'influenza determinante nel promuovere un clima di innovazione in alcune Regioni. Questa forma di partenariato tra Assemblee legislative dotate di poteri legislativi svolge infatti un ruolo fondamentale di raccordo, agevolando lo scambio di buone pratiche in materia di regolazione. In particolare, la CALRE, da un lato, rispetta le specificità di ogni contesto regionale, dall'altro, integra gli stimoli provenienti dalla sfera europea, favorendo la diffusione di metodologie di qualità legislativa nei processi decisionali. Un contributo di rilievo in questa direzione è stato fornito dal Working Group su «*Better regulation and policy evaluation*».

Le assemblee legislative regionali, seppur con risultati variabili e non sempre in maniera costante, hanno intrapreso un percorso di ridefinizione della propria identità istituzionale. Tale scelta è in parte dovuta all'effetto della nuova forma di governo regionale, che ha rafforzato il ruolo dell'esecutivo a discapito di quello del legislativo, finendo per indebolirlo e marginalizzarlo. In risposta a queste trasformazioni, i Consigli regionali hanno avvertito l'esigenza di consolidare una nuova funzione, da affiancare a quelle già tradizionalmente loro attribuite⁹. L'intento è quello di mettere tale funzione «in sinergia con le altre funzioni più

⁵ R. Libertini, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

⁶ G. Tiberi, *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea e Stati Membri*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010.

⁷ C. Iuvone, *Le esperienze regolative e di Air in alcune Regioni*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 2004; G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005; E. Vivaldi, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2005; G. Martinico, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?*, *ivi*; ID., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Bologna, 2006; B. Malaisi, *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; M. Carli, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. Raveraira (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007; R. Grazi, E. Mostacci, I. Salza, E. Vivaldi, in P. Costanzo (a cura di), *Codice di drafting, libro terzo*, in *tecnichelegislative.it*; M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee legislative, vol. II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, 2001; I. Salza, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nelle “bozze” dei nuovi Statuti regionali*, in *astrid-online.it*; V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, 2004; AA.VV., *Disposizioni statutarie in materia di qualità della normazione*, in *Rass. parl.*, 2007.

⁸ T. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011.

⁹ Si tratta di tre ambiti fondamentali: la potestà legislativa, la funzione di indirizzo e la funzione di controllo, dove quest'ultima assume il ruolo di verifica ispettiva sull'operato della Giunta regionale. Come sottolineato anche nella Carta di Matera del 25 giugno 2007, elaborata su iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome «Queste attività [...] rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa».

consolidate, fino a creare un vero e proprio circolo virtuoso che va dal fare leggi, al verificare gli effetti delle politiche messe in atto proprio in forza delle leggi approvate, al riorientare le azioni in base ai risultati della valutazione¹⁰. Attenta dottrina evidenzia come l'elevazione delle norme sulla qualità legislativa a rango statutario rappresenti «il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme»¹¹.

Un esempio di previsione generica si trova nell'art. 48 dello Statuto del Piemonte, il quale stabilisce che i testi normativi debbano essere redatti secondo principi di «chiarezza, semplicità» e nel «rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione». Tuttavia, simili formule rischiano di rimanere mere dichiarazioni di principio se non sono accompagnate da meccanismi operativi o da un rinvio a discipline più specifiche, come quelle contenute nei regolamenti consiliari¹². Un passo avanti si osserva in Regioni che, come il Lazio, demandano espressamente al regolamento sul funzionamento del Consiglio il compito di verificare la «redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute» (art. 36 dello Statuto), vincolando così in modo più stringente l'attività legislativa. Nel concreto, tuttavia, l'efficacia di queste previsioni dipende dall'effettiva modifica e applicazione dei regolamenti interni. Infine, le disposizioni più incisive risultano quelle che richiedono l'accompagnamento delle proposte di legge con un'analisi tecnico-normativa e un'analisi di impatto della regolamentazione¹³. Attraverso tale obbligo, il legislatore regionale è tenuto a valutare preventivamente le implicazioni delle misure proposte, contribuendo a elevare effettivamente la qualità e la razionalità della produzione normativa.

Le commissioni consiliari possono essere chiamate a svolgere un controllo sia *ex ante*, valutando la fattibilità delle proposte di legge, sia *ex post*, concentrandosi sulla «valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari»¹⁴. Per rendere questo monitoraggio realmente operativo, è fondamentale prevedere «clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie»¹⁵.

Da un punto di vista teorico, tali meccanismi potrebbero effettivamente orientare l'operato del legislatore regionale, poiché responsabilizzano un organo (le commissioni consiliari) incaricato di occuparsi in maniera specifica della qualità delle normative. Resta però da verificare, in concreto, se e come queste previsioni trovano applicazione.

Un esempio significativo è fornito dalla disciplina regolamentare in Emilia-Romagna, che sviluppa in modo dettagliato le indicazioni dello statuto. In questa Regione, il regolamento

¹⁰ E. Carola, *Il circolo virtuoso: come controllo e valutazione possono orientare le decisioni, intervento al XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione*, in *capire.org*.

¹¹ G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

¹² G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005.

¹³ Cfr. art. 34 Statuto Regione Marche, art. 44 Statuto Regione Lombardia, art. 35 Statuto Regione Umbria che richiede «una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto».

¹⁴ Ad esempio, l'art. 45 co. 1, dello Statuto toscano, così come l'art. 53 di quello emiliano-romagnolo, delineano un quadro analogo, integrato nell'Emilia-Romagna dall'art. 49 del regolamento consiliare, che chiarisce in modo puntuale i ruoli di presidenti, vicepresidenti e relatori nelle commissioni permanenti in ordine alla analisi di fattibilità dei progetti di legge. In aggiunta, alcune Regioni, come Piemonte e Lombardia, hanno scelto di disciplinare l'analisi di impatto con norme ad hoc (l. reg. Piemonte n. 13/2005 e l. reg. Lombardia n. 1/2005, poi abrogata).

¹⁵ Nello Statuto toscano (art. 45, co. 2) si fa esplicito riferimento all'inserimento di «clausole valutative» all'interno delle leggi, una disposizione che ritroviamo anche in altre carte statutarie (art. 61, co. 1, St. Umbria; art. 26, co. 2, St. Abruzzo; art. 53, co. 2, St. Emilia-Romagna; art. 45, c. 2, St. Lombardia). Cfr. *amplius* il sito web denominato «Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali», *capire.org*. Altre previsioni statutarie, come quella del Piemonte (art. 71, co. 1), risultano più generiche, limitandosi a stabilire che «Il consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti».

consiliare individua le competenze delle strutture amministrative del consiglio nelle varie fasi del procedimento, facendo riferimento alla «qualità redazionale dei testi normativi» (art. 46) e introducendo la possibilità che il Presidente della commissione consiliare richieda una specifica scheda tecnico-normativa (art. 47). Inoltre, per i progetti di legge di maggiore rilievo, è prevista un'analisi di fattibilità (art. 49) e, in tema di controllo sull'attuazione delle leggi, vengono riprese e ampliate le indicazioni statutarie relative alle clausole valutative (art. 50).

Allo stesso modo, il regolamento consiliare dell'Umbria definisce una disciplina piuttosto ampia: oltre a regolare il ruolo del comitato per la legislazione, stabilisce che l'esame dei progetti di legge da parte della commissione referente sia condotto sulla base di una relazione che considera vari parametri¹⁶ (art. 26, co. 1). Inoltre, l'Assemblea «valuta le politiche pubbliche regionali al fine di verificarne gli effetti prodotti e i risultati conseguiti» e possono essere introdotte clausole valutative nei progetti di maggiore impatto (art. 34, co. 1 e 2).

L'Umbria, nello specifico, mostra un'attenzione elevata al tema della qualità normativa: la legge regionale stabilisce infatti che la struttura organizzativa del consiglio assicuri un supporto volto a garantire «la qualità della produzione normativa, con particolare riferimento all'adozione di metodologie e tecniche finalizzate a garantire l'efficacia e la fattibilità delle leggi», e «il controllo sull'attuazione delle leggi e dei regolamenti e la valutazione delle politiche regionali» (art. 1, co. 3, l. r. n. 21/2007). È previsto, quale organo interno al Consiglio regionale, un apposito Comitato per il controllo e la valutazione. In alternativa, il compito di esaminare la qualità dei testi può essere assegnato alle strutture amministrative del consiglio. È il caso della Regione Marche ove è presente un comitato a supporto dell'attività della Giunta, denominato «Comitato tecnico-consulativo per la legislazione» disciplinato all'art. 26 della legge regionale Marche n. 18/2021. Il testo originario dello Statuto delle Marche prevedeva, per vero, che «nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della formazione»¹⁷.

La giunta regionale svolge un ruolo attivo nel promuovere la qualità normativa, adottando diverse modalità di intervento. In alcuni casi, sollecita altri soggetti affinché effettuino analisi approfondite dei progetti di particolare rilevanza, valutandone gli impatti ambientali, sociali ed economici¹⁸.

Inoltre, la giunta stessa si impegna direttamente in azioni volte a migliorare la qualità delle norme. Questo può avvenire, ad esempio, attraverso la partecipazione di un rappresentante dell'esecutivo alle riunioni del comitato legislativo, quando quest'ultimo è chiamato a esprimere pareri sulla qualità normativa.

Tuttavia, è importante sottolineare che l'intervento della giunta in questo ambito può comportare il rischio di una sovrapposizione di competenze con gli apparati consiliari. Pertanto, risulta essenziale prevedere adeguati meccanismi di raccordo e coordinamento tra i due organi, al fine di evitare duplicazioni e inefficienze nel processo di valutazione e

¹⁶ Tali parametri sono: a) la necessità del ricorso allo strumento legislativo;

b) la compatibilità con il quadro normativo nazionale e il rispetto delle competenze e delle autonomie locali e funzionali;

c) il coordinamento con la normativa regionale esistente;

d) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli;

e) la relazione tecnica;

f) l'impatto del progetto di legge sull'organizzazione amministrativa.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 34 co. 3, dello Statuto previgente. Il Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche prevede, inoltre, all'art. 42-*bis* l'istituzione di un organo tecnico formato da esperti esterni, denominato «Comitato assembleare per la legislazione ed il controllo» e operante presso l'Ufficio di presidenza (art. 15, l. reg. n. 14/2003).

¹⁸ Regolamento consiliare Emilia-Romagna, art. 49.

miglioramento della qualità normativa¹⁹.

A livello politico, alcuni statuti regionali istituiscono comitati analoghi al Comitato per la legislazione presente nelle due Camere del Parlamento. Con riguardo alla definizione nominalistica di tali organi, che importa poco, si passa da «Comitato per la legislazione» nei casi di Abruzzo e Umbria, a «Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi» in Calabria, oppure «Comitato paritetico di controllo e valutazione» in Lombardia. In realtà, a parere di chi scrive, difficilmente è possibile operare una *reductio ad unum*, con riguardo alle caratteristiche ed alle funzioni di tali organismi, sia rispetto al modello nazionale assunto a riferimento, sia tra essi stessi, a dispetto di quanto richiesto dall'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007, che aveva proprio come finalità l'armonizzazione e l'uniformità del modello di controllo consiliare.

È d'uopo, tuttavia, evidenziare come certa dottrina²⁰ gli attribuisca «funzione politica» di valutazione della qualità della legislazione. Questo può essere vero se l'organo è espressione stessa del Consiglio regionale, viceversa in taluni casi è organo composto da personalità scelte sulla base delle competenze tecniche. In ogni caso, la previsione di una composizione paritaria dell'organo attenua la politicità dell'organo, di cui non va quindi sottovalutata la portata «valutativa» sulla qualità normativa e sulle politiche pubbliche²¹. Altro fattore che ne può ridurre la politicizzazione dell'organo è la trasparenza dei risultati dell'attività tramite pubblicazione sui siti web istituzionali delle assemblee legislative.

Negli statuti di Abruzzo e Calabria, tale organo è previsto ma la sua disciplina è demandata ai regolamenti consiliari²². In Umbria e Lombardia, invece, i comitati svolgono funzioni propositive²³ e, solo lo statuto umbro, nella versione originaria si prevedevano anche funzioni consultive. L'art. 61 co. 4 dello Statuto recitava infatti che «il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente», secondo una disposizione del tutto analoga a quella del Regolamento della Camera dei deputati, art. 16-*bis*, co. 4. Tale dettato normativo dello Statuto è stato poi modificato, attribuendo il compito di verifica della qualità dei testi direttamente alle Commissioni consiliari permanenti. Sempre nello Statuto di Regione Lombardia, la composizione del comitato rispetta il principio di parità tra maggioranza e opposizione²⁴.

¹⁹ S. Panizza, Nuovi statuti e disposizioni sulla tecnica normativa regionale, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, 2002.

²⁰ B. Vimercati, *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 7, 2018.

²¹ In Regione Lombardia, l'art. 14 dello Statuto ha previsto l'istituzione del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, incaricato di due funzioni principali: da un lato, verificare il modo in cui la normativa regionale viene concretamente attuata e individuare eventuali discostamenti rispetto al progetto iniziale; dall'altro, misurare gli effetti delle politiche regionali confrontando i risultati con le problematiche che avevano motivato l'adozione di determinate misure. Il Comitato è composto da otto membri, in egual numero tra rappresentanti della maggioranza e della minoranza, designati dai diversi Gruppi consiliari e successivamente nominati dal Consiglio regionale.

²² Art. 27 dello Statuto dell'Abruzzo e 26 dello Statuto Calabria.

²³ Il Regolamento consiliare di Regione Umbria recita all'art. 41 che il Comitato «propone alle Commissioni l'inserimento nei testi legislativi di clausole valutative» e «propone lo svolgimento di missioni valutative». Diversamente, lo Statuto lombardo (art. 45, co. 2) prevede che il Comitato «propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative». È inoltre significativo osservare che, in Lombardia, la relazione sull'analisi tecnico-normativa e quella sull'impatto della regolazione (art. 44, co. 2) vengono trasmesse direttamente al comitato, rafforzandone il ruolo nel monitoraggio della qualità delle leggi.

²⁴ È lo stesso nome dell'organo a richiamare la composizione «Comitato paritetico di controllo e valutazione».

La presenza di un organo politico a composizione bilanciata, anziché di sole strutture amministrative, può favorire interventi più incisivi nel contenuto delle proposte di legge, che spesso risentono di pressioni esterne (gruppi di interesse, categorie economiche, ecc.). Tale comitato paritario, infatti, potrebbe opporsi con maggior efficacia a disposizioni volute dall'assessore proponente ma potenzialmente lesive della qualità del testo normativo.

Negli ultimi anni, molte Regioni hanno prestato una particolare attenzione alla valutazione successiva all'approvazione delle norme, come dimostra il crescente ricorso a clausole e missioni valutative. Ciò non significa, tuttavia, che non esistano iniziative riguardanti l'analisi preventiva: diversi casi, ritenuti particolarmente innovativi, testimoniano un impegno anche in questa direzione. È il caso dell'Emilia-Romagna, che nel 2016 ha avviato un progetto pilota sull'utilizzo di una versione semplificata dell'AIR, consistente in una scheda informativa capace di adattarsi al singolo progetto legislativo, descrivendone i possibili effetti.

Negli ultimi anni si è assistito all'adozione di nuovi strumenti d'indagine sulla qualità della regolazione, tra cui l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), la Verifica dell'Impatto Regolatorio (VIR) e le consultazioni, come il *regulatory budget*²⁵. In sostanza, la consulenza normativa contemporanea non considera più il fenomeno normativo come un atto che si conclude con l'approvazione della norma, ma piuttosto come un processo che continua a vivere e interagire con la società e i suoi meccanismi relazionali e produttivi, anche in termini di analisi economica del diritto.

Un esempio significativo viene anche dalla Lombardia, dove i progetti di legge proposti dalla Giunta vengono vagliati in due momenti distinti. In una prima fase, è l'Unità Organizzativa Legislativo, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale, con il supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo²⁶, a verificare che il testo sia di buona qualità, conforme ai principi costituzionali, rispettoso delle competenze di Stato, Regioni ed enti locali e in linea con la normativa europea. Successivamente, il servizio Assistenza Legislativa e Commissioni del Consiglio regionale interviene con una scheda giuridica, finalizzata a supportare le Commissioni nella valutazione dell'ATN.

Sempre in Lombardia, va segnalato un articolato sistema di consultazione, che coinvolge sia gli uffici della Giunta sia le Commissioni competenti, con particolare riguardo per le proposte legislative ad alto impatto sul territorio. Inoltre, con la l. reg. n. 20/2017, è stato ulteriormente rafforzato uno dei pilastri della *better regulation*, ossia la collaborazione tra Giunta e Consiglio: il Presidente della Giunta nomina, infatti, un proprio rappresentante incaricato di gestire i rapporti con il Comitato Paritetico di controllo e valutazione, stabilendo procedure condivise per l'esercizio delle funzioni di controllo e verifica. Tali procedure prevedono incontri regolari e lo sfruttamento ottimale delle strutture di supporto sia della Giunta sia del Consiglio. Esso ha il compito di valutare gli effetti prodotti dall'applicazione della normativa regionale, gli eventuali scostamenti dal disegno originario e i risultati rispetto alle problematiche sottese all'adozione della normativa.

Tra gli strumenti in grado di incidere positivamente sulla qualità degli atti legislativi regionali vi sono alcune previsioni che stabiliscono conseguenze di tipo procedurale nel caso in cui non vengano rispettati determinati standard. In Toscana, ad esempio, «le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità delle fonti normative [...] sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza» (art. 44, co. 7). Si tratta di una norma presumibilmente operativa in via immediata, poiché

²⁵ G. Coco, *Regulatory budget: la nuova frontiera nei limiti alla discrezionalità del governo sugli oneri da regolamentazione*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, in cui l'A. precisa che un *regulatory budget* «è strumento per imporre un vincolo complessivo ai costi che il sistema regolatorio nel suo complesso può imporre alla società civile».

²⁶ Istituito a norma dell'art. 8, co. 1, lett. b), l. reg. n. 20/2008.

non rinvia ad alcuna disciplina successiva. Tuttavia, tale decisione, che riveste una chiara valenza politica²⁷, viene affidata alla competenza del presidente del consiglio, una figura che per sua natura non può garantire la piena imparzialità richiesta dalla delicatezza della materia. La problematica si amplifica considerando che il meccanismo decisionale prevede il necessario coinvolgimento dell'ufficio di presidenza, introducendo un ulteriore livello di complessità nel processo deliberativo. Questa architettura procedurale solleva legittime perplessità²⁸ circa l'effettiva capacità di assicurare un processo decisionale equilibrato e scevro da possibili condizionamenti politici, dato il ruolo intrinsecamente non neutrale dell'organo chiamato a pronunciarsi.

Più circoscritta è invece la disposizione contenuta nello statuto pugliese, che rimette al regolamento consiliare la definizione delle modalità di «improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi» (art. 37, co. 2).

Il richiamo alle «materie codificate» previsto dalla Puglia si collega alle disposizioni di molti statuti riguardanti i testi unici, considerati da diverse opinioni come uno strumento per migliorare la qualità della legislazione²⁹. In tal senso, lo Statuto della Toscana è esplicito, richiedendo l'abrogazione espressa dei testi unici (art. 44, co. 2) quale ulteriore garanzia di chiarezza normativa.

3. Lo Statuto quale fonte della qualità della normazione. Con l'approvazione del regolamento consiliare si completa il quadro delineato dallo statuto per garantire la qualità della normazione. Ciò non toglie che ulteriori discipline possano essere introdotte per legge regionale. Permangono tuttavia due punti centrali: da un lato, l'intreccio tra statuto e regolamento consiliare costituisce il contesto più idoneo alla definizione del procedimento legislativo (e regolamentare), compresa l'adozione di regole a tutela della qualità delle norme; dall'altro, le leggi non svolgono la funzione di parametro per valutare la validità di norme successive.

Nel caso in cui, come in Toscana, lo Statuto rimandi esplicitamente a una legge sull'*iter legis*³⁰, si è avanzata la tesi secondo la quale tale legge funzioni da «parametro interposto», cosicché una legge successiva che non ne rispetti i contenuti potrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima³¹. Tale posizione, però, amplia notevolmente l'ambito della teoria delle norme interposte, fondata sulla condizione per cui la norma interposta deve essere richiamata da «disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di

²⁷ S. Panizza, E. Stradella, *Qualità delle fonti normative*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005.

²⁸ G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

²⁹ M. Malo, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative*, Milano, 2003; R. Bin, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *Forumcostituzionale.it*, 2003.

³⁰ L'art. 45, co. 2, Statuto Toscana richiama espressamente la necessità di una legge sulla normazione che «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». Sul punto, lo Statuto richiama all'art. 44 co. 6 anche il regolamento della Giunta, in ordine alla determinazione degli «obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici». In termini, tale regolamento, all'art. 17 co. 4 richiede il parere in ordine alla qualità normativa e tecnica redazionale da parte del Comitato di direzione, il quale è composto dal Direttore generale, dai direttori di direzione e dall'Avvocato generale.

³¹ M. Picchi, *Controllo sulle leggi*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005; R. Libertini, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporti con le altre fonti, contenuti*, in M. Carli (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, 2007.

validità di determinate leggi»³². A ciò si aggiunge, peraltro, il tema della concreta possibilità di un controllo di legittimità costituzionale in materia, a meno che il giudice delle leggi non attribuisca valore super primario alle norme sulla normazione.

Lo statuto regionale, in quanto fonte apicale dell'ordinamento regionale, include disposizioni sulla qualità della normazione che dovrebbero teoricamente vincolare l'intera produzione legislativa. Tuttavia, l'effettiva coerenza di tali previsioni incontra significativi ostacoli sul piano pratico.

L'*enforcement* di queste norme attraverso il controllo di costituzionalità appare particolarmente problematico sotto due profili. In primo luogo, nell'ambito del giudizio in via principale, è altamente improbabile che il Governo decida di impugnare leggi regionali per la violazione di regole sulla qualità normativa, concentrandosi invece su questioni di riparto di competenza³³. In secondo luogo, nel contesto del giudizio in via incidentale, la violazione di parametri qualitativi difficilmente si traduce in lesioni dirette di posizioni giuridiche soggettive tali da indurre le parti a sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Inoltre, anche qualora emergessero criticità legate alla scarsa qualità redazionale di una disposizione, i giudici tenderebbero verosimilmente a risolvere la questione attraverso gli ordinari strumenti interpretativi, piuttosto che sollevare d'ufficio una questione di costituzionalità. Questa dinamica rende di fatto molto complessa l'attivazione di un controllo giurisdizionale effettivo sul rispetto degli standard qualitativi previsti dallo statuto³⁴.

Pertanto, la prevalenza delle regole statutarie sulla qualità delle norme è assicurata da organi di natura non giurisdizionale, come le consulte statutarie, incaricate di verificare la conformità delle fonti normative regionali allo Statuto³⁵. Non si tratta solo di auspicanti, ma anche di attribuzione di compiti di controllo alle commissioni consiliari, sia *ex ante*, relativamente alla fattibilità delle proposte di legge, sia *ex post*, relativamente alla valutazione degli effetti delle leggi sui destinatari. Un ulteriore strumento è l'inserimento nei testi delle cosiddette clausole valutative, ossia clausole che definiscono i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

Le consulte statutarie regionali³⁶ sono configurate come organi consultivi dotati di una funzione preventiva di controllo sulla conformità degli atti normativi rispetto allo statuto. Il loro ruolo si esplica attraverso l'emissione di pareri che intervengono prima dell'entrata in vigore degli atti sottoposti al loro esame, consentendo così eventuali adeguamenti del testo normativo. Tuttavia, la natura non vincolante dei pareri espressi dalle Consulte ne caratterizza l'intervento come meramente consultivo, lasciando agli organi regionali la decisione finale sull'eventuale recepimento delle osservazioni formulate³⁷.

³² V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1984, da cui si ricava un parametro interposto di secondo grado, e cioè la norma sulla qualità della normazione sarebbe parametro interposto tra la legge oscura e lo Statuto, il quale sarebbe a sua volta parametro interposto tra l'art. 123 Cost. e le leggi regionali. Cfr. anche C. cost. n. 48/1983, n. 993/1988, n. 119/2006.

³³ D. Nocilla, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Rimini, 2006.

³⁴ G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

³⁵ Statuto Toscana, art. 57, co. 1.

³⁶ Cfr. le rispettive leggi istitutive Liguria n. 19/2006, Piemonte n. 25/2006, Abruzzo n. 42/2007, Emilia-Romagna, n. 23/2007, Lazio n. 24/2007, Umbria n. 27/2007, Calabria n. 2/2007, Toscana, n. 34/2008.

³⁷ Cfr. D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005; T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001; S. Parisi, *La tutela dello statuto regionale tra «garanzia» e «controllo»*, in E. Bettinelli, F. Rigano, (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale e apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie, Problemi e prospettive*, Bologna, 2006; P. Salvatelli, *Lo statuto come*

La disciplina dei principi di qualità della normazione rientrava già nelle competenze statutarie regionali prima della riforma dell'art. 123 Cost. Infatti, la dottrina aveva interpretato in modo estensivo la nozione di «organizzazione interna» della Regione³⁸, includendovi non solo gli aspetti strutturali relativi agli organi e agli uffici, ma anche quelli funzionali riguardanti le modalità di azione dell'ente³⁹.

In particolare, si riteneva che il «metodo della legislazione», ovvero le procedure di formazione delle leggi regionali, fosse ricompreso nella più ampia nozione di «governo» della società regionale⁴⁰. Di conseguenza, gli statuti potevano legittimamente dettare regole sul procedimento legislativo e sulla redazione degli atti normativi, al fine di assicurarne la qualità. Tale impostazione consentiva di valorizzare il ruolo dello statuto come fonte di autodisciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, in coerenza con il principio di autonomia sancito dalla Costituzione. L'introduzione di principi di qualità normativa negli statuti rappresentava quindi un'espressione della potestà di autoorganizzazione riconosciuta alle Regioni nell'ambito del proprio ordinamento interno.

La riforma costituzionale del 1999 ha confermato la competenza statutaria nella disciplina di alcune fasi fondamentali del procedimento legislativo regionale, quali l'iniziativa e la pubblicazione delle leggi. Tuttavia, altre fasi altrettanto importanti, come l'esame, l'approvazione e la promulgazione, non sono state espressamente attribuite allo Statuto.

Questa lacuna nella disciplina del procedimento legislativo regionale appare problematica, considerando il principio di rigidità dell'ordinamento giuridico italiano, che richiederebbe una regolamentazione organica di tutte le fasi dell'*iter legis*⁴¹ e un'esplicita attribuzione di competenza alle fonti subordinate da parte della Costituzione. Il legislatore costituzionale del

parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle Regioni ordinarie, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007.

³⁸ A. Ruggeri, *Statuti delle regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2002 secondo cui il concetto di «organizzazione interna» delle Regioni, prima della riforma costituzionale, era suscettibile di un'interpretazione ampia che andava oltre la mera disciplina dei rapporti tra gli organi di vertice. Tale nozione, infatti, abbracciava l'intero assetto organizzativo dell'ente regionale, includendo non solo le relazioni interne tra l'apparato amministrativo e la comunità territoriale di riferimento, ma anche i rapporti esterni con gli enti infra-regionali, lo Stato e la Comunità europea. In quest'ottica, le norme sull'organizzazione regionale non si limitavano a delineare la forma di governo, ma contribuivano a definire la stessa «forma di regione», ossia l'identità istituzionale dell'ente nel suo complesso.

³⁹ F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971. L'autore ha analizzato il rapporto tra la funzione di organizzazione e quella di indirizzo politico nell'ambito delle Regioni. Pur riconoscendo la distinzione concettuale tra le due funzioni, egli ha evidenziato come l'assetto organizzativo adottato da ciascuna Regione influenzi inevitabilmente l'esercizio dell'indirizzo politico regionale. In questa prospettiva, l'organizzazione regionale assume una valenza politica, in quanto le scelte relative alla struttura e al funzionamento degli organi e degli uffici condizionano la definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico. Pertanto, l'organizzazione non può essere considerata un mero aspetto tecnico-amministrativo, ma rappresenta una variabile strategica che incide sulla capacità della Regione di perseguire i propri obiettivi istituzionali. Tale impostazione porta a valorizzare il profilo funzionale dell'organizzazione regionale, ossia la sua attitudine a supportare efficacemente l'esercizio delle funzioni di governo e di amministrazione. In quest'ottica, le decisioni organizzative devono essere valutate non solo in termini di razionalità strutturale, ma anche e soprattutto in relazione alla loro capacità di promuovere il buon andamento dell'azione regionale e di favorire il raggiungimento dei risultati attesi. In termini, cfr. anche R. Tosi, *Le "leggi statutarie": problemi di competenza*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, *Atti del seminario di Messina*, Milano 2001.

⁴⁰ 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.

⁴¹ L. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969; A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977. Diversamente F. Modugno, *Invaldità della legge*, vol. I, Milano, 1970 non concorda con la necessità di espressa abilitazione della fonte subordinata.

1999 sembra invece aver optato per una soluzione basata sulla competenza residuale della legge ordinaria regionale.

La successiva riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta con la l. cost. n. 3/2001, ha attribuito espressamente alle Regioni una competenza legislativa residuale ai sensi del nuovo art. 117, co. 4. Tuttavia, tale disposizione non specifica se la competenza residuale riguardi la legislazione statutaria o quella ordinaria, lasciando aperta la possibilità di un'interpretazione estensiva che includa entrambe le tipologie di leggi regionali.

In questo contesto, le Regioni possono esercitare la propria potestà legislativa residuale sia attraverso leggi statutarie, di natura sostanzialmente costituzionale, sia attraverso leggi ordinarie. In particolare, la disciplina dei principi sulla produzione normativa, rientrando nel *genus* delle meta norme⁴², può essere riservata alla competenza statutaria, mentre le altre materie residuali possono essere regolate con legge ordinaria.

L'art. 123 Cost., nella sua nuova formulazione, conferisce allo statuto regionale la competenza a disciplinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione⁴³. Tale previsione può essere interpretata come un'abilitazione per lo statuto a dettare regole sulla produzione normativa regionale, considerando che l'esercizio della potestà legislativa rappresenta una delle attività più rilevanti svolte dai Consigli regionali.

La nuova formulazione dell'art. 123 sembra enfatizzare la natura intrinsecamente costituzionale della disciplina statutaria, attraverso l'utilizzo del termine «principi». Tuttavia, la competenza dello statuto a regolare l'iter legis potrebbe derivare anche dalla determinazione della forma di governo regionale, che include la potestà statutaria di disciplinare il sistema delle fonti normative.

In dottrina, si riscontrano opinioni discordanti riguardo alla collocazione delle norme sulla produzione del diritto e dei principi di qualità normativa all'interno delle locuzioni «forma di governo»⁴⁴ e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Da un punto di vista strettamente letterale, l'espressione «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» sembrerebbe il riferimento più appropriato per inquadrare tali norme. Tuttavia, non si può negare che la disciplina dell'esercizio della potestà normativa rientri nella determinazione della forma di governo regionale⁴⁵.

Una lettura più aderente alla volontà del legislatore costituzionale potrebbe considerare le due locuzioni dell'art. 123 come coordinate e complementari, esprimendo un concetto unitario. In questa prospettiva, l'espressione sui principi fondamentali costituirebbe una specificazione delle modalità con cui lo statuto disciplina la forma di governo e, di

⁴² M. Ainid, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2002.

⁴³ Tale clausola sembra estendere le competenze dello Statuto, abilitandolo a disciplinare, in via di principio, ogni aspetto della vita della Regione. Cfr. A. Spadaro, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001*, Milano, 2001. Diversamente, A. Ruggeri, *Verso una nuova identità delle fonti regionali?*, in *"Itinerari" per una ricerca delle fonti del diritto, studi anni 1999-2000*, Torino, 2001 e A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2000, rilevano una sostanziale continuità rispetto alla formulazione precedente, sia pure con elementi che riducono il campo di azione dello Statuto in materia. Di più, si è detto che la dicitura «forma di governo» sembrerebbe propendere per una discontinuità rispetto alla normativa precedente. Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le nuove Costituzioni?*, Bologna, 2003.

⁴⁴ M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2010 in cui si afferma che la l. cost. 1/1999 «ha sottratto la forma di governo al dominio della speculazione teorica e ne ha fatto una nozione di diritto positivo di primaria importanza».

⁴⁵ P. Caretti, *La forma di governo regionale*, in E. Libone (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2002; G. D'Elia, L. Panzeri, *Statuti ordinari e legge regionale*, Milano, 2012; G. Ferraiuolo, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015.

conseguenza, la funzione legislativa regionale.

In conclusione, data l'assenza di contrasto tra le due locuzioni dell'art. 123, co. 1, si può ritenere che la competenza dello statuto a dettare i principi di tutte le fasi del procedimento legislativo regionale sia pienamente riconosciuta dalla disposizione costituzionale nel suo complesso, configurando lo statuto come la sede naturale per la definizione delle regole sulla qualità della produzione normativa regionale.

La scelta di inserire i principi sulla qualità della produzione normativa all'interno degli statuti regionali risponde all'obiettivo di garantire una maggiore certezza del diritto, valore fondamentale per uno Stato democratico. Questa decisione del legislatore riflette l'importanza attribuita a tale interesse e la necessità di tutelarne attraverso fonti di rango costituzionale, al di sopra delle contingenze politiche⁴⁶.

In uno scenario ipotetico in cui interessi primari come la certezza giuridica fossero disciplinati da fonti ordinarie, essi potrebbero comunque resistere ad abrogazioni o deroghe qualora queste ultime si rivelassero lesive di tali valori fondamentali. Tuttavia, la scelta di collocare i principi sulla qualità normativa all'interno degli statuti regionali, fonti di natura sostanzialmente costituzionale, dimostra la volontà del legislatore di garantire una tutela rafforzata e stabile a questo interesse cruciale.

L'inserimento di tali principi negli statuti regionali mira a sottrarre la disciplina della qualità normativa alle dinamiche della politica ordinaria, conferendole una maggiore solidità e durevolezza nel tempo. In questo modo, si intende assicurare che le regole sulla produzione del diritto siano il frutto di decisioni condivise e al di sopra delle parti, orientate al perseguimento dell'interesse generale alla certezza giuridica.

La scelta di utilizzare la fonte statutaria per la previsione dei principi sulla qualità normativa rappresenta, quindi, un segnale chiaro dell'importanza attribuita dal legislatore alla certezza del diritto e della volontà di garantirne una tutela effettiva e sostanziale, al riparo da possibili interferenze o alterazioni derivanti da contingenze politiche o mutamenti nelle maggioranze di governo.

4. La valutazione delle politiche pubbliche. L'esperienza delle clausole valutative.

L'evoluzione degli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale, inclusa l'Analisi d'impatto della regolamentazione, si inserisce in un più ampio contesto di trasformazioni istituzionali e normative verificatesi a partire dalla metà degli anni Novanta.

Un primo fattore determinante è stata la riforma costituzionale del Titolo V, attuata attraverso le leggi costituzionali del 1999 e del 2001, che ha ridisegnato profondamente l'architettura delle competenze legislative. Questa riforma ha significativamente ampliato l'autonomia normativa delle Regioni, in applicazione del principio di sussidiarietà, collocandole in un sistema multilivello caratterizzato anche da rilevanti vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. Queste innovazioni hanno infatti ridefinito gli assetti di governo e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, rendendo necessario un ripensamento degli strumenti di controllo e di indirizzo dell'attività legislativa e amministrativa.

Un secondo elemento catalizzatore è stato rappresentato dalla gestione dei Fondi Strutturali europei, che ha non solo incrementato la capacità delle Regioni di elaborare politiche pubbliche, ma ha anche imposto l'adozione di rigorosi criteri valutativi necessari per la rendicontazione presso le istituzioni dell'Unione Europea⁴⁷.

In questo processo di evoluzione ha giocato un ruolo significativo anche l'OCSE, che ha

⁴⁶ I. Salza, *I custodi della qualità normativa regionale: gli organi di garanzia statutaria*, in *astrid-online.it*, 2008.

⁴⁷ A. Martini, *Per una valutazione utilizzabile da chi decide: perché il Progetto Valutazione*, in *Informaires*, anno X, 2, 1998; N. Stame, *Valutazione, controlli e pubblica amministrazione*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, 40, 2008.

stimolato il dibattito e promosso iniziative concrete per il rafforzamento della governance a livello locale negli Stati membri⁴⁸.

Un ulteriore aspetto che ha contribuito a questa trasformazione è stato il progressivo indebolimento della funzione di controllo dei Consigli regionali, in particolare sotto il profilo dei flussi informativi⁴⁹. Questa dinamica ha portato a classificare tali organi come legislatori «reattivi»⁵⁰, caratterizzati da un ruolo marginale nell'elaborazione delle politiche pubbliche, evidenziando così la necessità di sviluppare nuovi strumenti di valutazione e controllo⁵¹.

In questo quadro, l'introduzione di meccanismi di valutazione risponde a una duplice esigenza. Da un lato, si pone l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione, attraverso l'adozione di tecniche normative più chiare e la verifica della fattibilità degli interventi legislativi. Dall'altro lato, la valutazione consente ai Consigli regionali di esercitare un controllo più incisivo sull'operato degli Esecutivi, verificando l'effettiva attuazione delle priorità politiche e l'impatto delle scelte compiute.

Quest'ultimo aspetto appare particolarmente rilevante alla luce del rafforzamento dei poteri dei Presidenti regionali, eletti direttamente dai cittadini. Gli statuti regionali approvati dopo il 1999 hanno infatti cercato di individuare nuovi strumenti di intervento e di controllo in capo alle Assemblee elettive, proprio al fine di evitarne una sostanziale marginalizzazione rispetto agli Esecutivi.

Le riforme del sistema regionale hanno portato a una significativa evoluzione del ruolo dei Consigli regionali, ridefinendone le funzioni di controllo e supervisione. Il nuovo assetto istituzionale ha segnato il passaggio da un modello di gestione prettamente assembleare a uno più articolato, dove i Consigli assumono principalmente funzioni legislative e di controllo sull'operato della Giunta.

Nonostante questa trasformazione, permane una certa sovrapposizione tra funzioni legislative e amministrative. Gli statuti regionali continuano infatti ad attribuire ai Consigli competenze di natura amministrativa, come l'approvazione di atti programmatici e la nomina di componenti di organi regionali, oltre a significativi poteri di normazione secondaria⁵².

In risposta a questa evoluzione, diverse Regioni hanno introdotto strumenti innovativi per la valutazione dell'efficacia legislativa. Tra questi assumono particolare rilevanza le clausole

⁴⁸ Formez, *Esame OCSE sulla Riforma della Regolazione: Italia 2007, Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, Roma, 2007.

⁴⁹ A. Damonte, *Sostanzialmente escluso. Il law-making regionale dopo le riforme degli anni Novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2003; A. Martini, M. Sisti, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6, 2002.

⁵⁰ M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, 1979.

⁵¹ N. Stame, *La cultura della valutazione, tra iper-istituzionalizzazione e pragmatismo*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano, 2002.

⁵² Cfr. l'art. 16 St. Calabria; l'art. 26 St. Campania; l'art. 28 St. Emilia-Romagna; l'art. 23 St. Lazio; l'art. 16 St. Liguria; l'art. 14 St. Lombardia; l'art. 21 St. Marche; l'art. 28 St. Piemonte; l'art. 22 St. Puglia; l'art. 11 St. Toscana; l'art. 43 St. Umbria. Gli statuti regionali adottano differenti modelli nell'allocazione della potestà regolamentare tra gli organi di governo regionale. L'analisi comparata delle disposizioni statutarie rivela tre principali approcci nella distribuzione di questa competenza. Il primo modello, adottato da regioni come l'Abruzzo (art. 37 dello Statuto) e le Marche (art. 35 dello Statuto), attribuisce in via generale la potestà regolamentare al Consiglio regionale, centralizzando così la funzione normativa secondaria nell'organo assembleare. Il secondo schema, più diffuso, prevede invece un sistema di controllo consiliare sui regolamenti adottati dalla Giunta. Questo meccanismo, presente negli statuti di regioni come Campania (art. 56), Liguria (art. 50), Lombardia (art. 42), Puglia (art. 44) e Umbria (art. 39), si concretizza nell'obbligo di acquisire un parere del Consiglio sugli atti regolamentari dell'esecutivo. Un terzo elemento ricorrente negli statuti regionali riguarda la disciplina dei regolamenti delegati nelle materie di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117 c. 6 della Costituzione. Numerose regioni, tra cui Calabria (art. 23), Emilia-Romagna (art. 28), Lazio (art. 23), Liguria (art. 50), Piemonte (art. 27) e Umbria (art. 43), hanno scelto di riservare al Consiglio l'adozione di questa particolare tipologia di regolamenti, evidenziando così la rilevanza politico-istituzionale di tali atti normativi.

valutative e le missioni valutative. Le prime rappresentano un meccanismo di controllo *ex post*, distinguendosi dagli strumenti di verifica preventiva della qualità legislativa. Attraverso le clausole valutative viene istituito un sistema di monitoraggio strutturato sull'attuazione delle leggi, finalizzato a valutarne l'efficacia e l'eventuale necessità di modifiche o abrogazioni. Questo approccio rappresenta un'evoluzione significativa rispetto ai tradizionali poteri conoscitivi dei consiglieri. Va oltre il semplice diritto di accesso ai dati dell'amministrazione regionale, introducendo un sistema più sofisticato di rendicontazione e valutazione dell'impatto normativo. Tale meccanismo permette un'analisi più approfondita e sistematica dell'efficacia delle politiche pubbliche regionali, superando il modello di rendicontazione generica precedentemente in uso.

Nel quadro dei meccanismi di controllo legislativo regionale, emergono due strumenti fondamentali: le clausole valutative e le missioni valutative, ciascuno con caratteristiche e finalità specifiche.

Le clausole valutative rappresentano uno strumento di riflessione strategica attraverso cui il legislatore esplicita gli obiettivi fondamentali della norma e ne monitora l'efficacia nel tempo. Questo meccanismo di controllo richiede alla Giunta di fornire informazioni mirate e strutturate, basate su indicatori specifici, per valutare concretamente l'impatto delle politiche implementate.

Le missioni valutative, invece, si configurano come uno strumento più flessibile e dinamico. A differenza delle clausole valutative, non sono incorporate nel testo normativo e possono essere attivate in risposta a esigenze conoscitive emergenti. Questa caratteristica le rende particolarmente utili in situazioni non prevedibili al momento dell'emanazione della legge, o quando si manifestano necessità di approfondimento su aspetti non contemplati dalle clausole valutative esistenti.

Un aspetto innovativo del sistema risiede nella possibilità di avviare missioni valutative su iniziativa delle Commissioni o di un numero prestabilito di consiglieri. Questo approccio rafforza il ruolo attivo dei consiglieri nel processo di controllo, permettendo loro di promuovere autonomamente attività di valutazione al di fuori del tradizionale iter legislativo. Tale meccanismo si inserisce armonicamente nel quadro degli strumenti conoscitivi già a disposizione delle Assemblee legislative, come le indagini conoscitive, ampliando le possibilità di supervisione e controllo dell'attività normativa regionale.

Questo sistema integrato di valutazione consente un monitoraggio più efficace e completo dell'attuazione delle leggi regionali, combinando la sistematicità delle clausole valutative con la flessibilità delle missioni valutative.

Nell'ambito della normativa regionale⁵³, la valutazione delle politiche pubbliche trova una sua collocazione sia negli statuti che nei regolamenti consiliari. In particolare, i regolamenti interni dei Consigli regionali definiscono in modo dettagliato gli aspetti operativi delle clausole valutative, specificando attori coinvolti e procedure da seguire⁵⁴.

Due casi particolari emergono da questo quadro generale: il Friuli-Venezia Giulia, che per via del suo statuto speciale ha adottato una legge statutaria dedicata⁵⁵, e la Toscana⁵⁶, dove le disposizioni statutarie sono completate da una specifica legge sulla qualità normativa.

⁵³ Cfr. le disposizioni sulla valutazione delle politiche pubbliche art. 26 St. Abruzzo, art. 14 St. Lombardia, art. 28 St. Emilia-Romagna, art. 21 St. Marche, art. 71 St. Piemonte, art. 19 St. Toscana, art. 61 St. Umbria, e quelle con più spiccati riferimenti alle clausole valutative art. 26 St. Abruzzo, art. 53 St. Emilia-Romagna, art. 45 St. Lombardia.

⁵⁴ Cfr. art. 121 reg. Abruzzo, art. 50 reg. Emilia-Romagna, art. 110 reg. Lombardia, art. 45 reg. Piemonte, art. 42 reg. Umbria.

⁵⁵ Cfr. artt. 7 e 8 l. 17/2007 e art. 150 reg. di funzionamento.

⁵⁶ Cfr. art. 5, l. n. 55/2008.

Il *framework* normativo delinea quattro elementi fondamentali delle clausole valutative: la loro funzione, i soggetti responsabili della loro attivazione, il contenuto generale e il processo di implementazione. L'obiettivo principale è garantire un monitoraggio sistematico dell'attuazione delle leggi regionali e dei loro impatti, attraverso la raccolta periodica di dati e informazioni. Questo processo valutativo viene tipicamente avviato durante la fase di istruttoria legislativa.

La *governance* del sistema valutativo si articola su più livelli, coinvolgendo diversi attori istituzionali con ruoli specifici: chi propone l'inserimento delle clausole, chi deve produrre le relazioni di rendicontazione, chi si occupa della raccolta dati (che può essere un soggetto distinto) e chi ha la responsabilità della valutazione conclusiva.

Il processo di attivazione e gestione delle clausole valutative nelle Regioni italiane segue un'articolata struttura organizzativa che definisce con precisione ruoli e responsabilità dei diversi attori istituzionali coinvolti.

L'iniziativa per l'inserimento delle clausole valutative viene attribuita secondo due modelli principali: in alcune Regioni questa competenza è assegnata ai Comitati per la legislazione e la qualità della normazione, organismi consiliari caratterizzati da una composizione equilibrata tra maggioranza e opposizione⁵⁷, talvolta con la presidenza affidata a quest'ultima⁵⁸. In altre realtà regionali, invece, questa prerogativa è conferita alle Commissioni consiliari competenti per materia⁵⁹, che in alcuni casi operano in sinergia con il Comitato per la legislazione⁶⁰.

Per quanto concerne gli obblighi informativi, la clausola valutativa approvata identifica specificamente il soggetto responsabile della rendicontazione, ruolo che tipicamente viene attribuito alla Giunta regionale. Quest'ultima può avvalersi del supporto di enti qualificati, sia pubblici che privati, come osservatori specializzati o altre strutture tecniche, per la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari.

Il destinatario delle relazioni di monitoraggio è generalmente individuato nell'Assemblea legislativa regionale o nella Commissione consiliare di settore. In questo contesto, la Regione Lombardia si distingue per aver istituito una struttura amministrativa dedicata – il Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali – all'interno della Segreteria generale del Consiglio. Nelle altre Regioni, le funzioni valutative sono integrate nelle competenze più ampie dei servizi amministrativi esistenti, senza una specializzazione esclusiva in questo ambito⁶¹.

⁵⁷ Cfr. art. 121 reg. Abruzzo, art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia, art. 45 st. Lombardia, artt. 108-109 reg. Lombardia, art. 61 St. Umbria, art. 39 reg. Umbria.

⁵⁸ Cfr. art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia.

⁵⁹ Cfr. artt. 19 e 45 St. Toscana, art. 53 St. Emilia-Romagna.

⁶⁰ Cfr. artt. 45-46 reg. Piemonte.

⁶¹ L'organizzazione delle funzioni di analisi e valutazione legislativa nelle Regioni italiane presenta un quadro articolato, con strutture amministrative specializzate integrate nelle rispettive amministrazioni consiliari.

Nell'amministrazione abruzzese, all'interno della Direzione Affari della Presidenza e legislativi, opera il Servizio Analisi economica Statistica e Monitoraggio, che si articola in due uffici dedicati rispettivamente al monitoraggio e all'analisi economico-statistica. L'Emilia-Romagna ha optato per l'inserimento di personale specializzato all'interno del Servizio Legislativo, che fa capo alla Direzione generale dell'Assemblea.

Il Friuli-Venezia Giulia ha istituito una Posizione organizzativa specialistica dedicata all'analisi legislativa e alla valutazione delle politiche regionali, collocandola nell'Area giuridico-legislativa della Segreteria generale del Consiglio. Nelle Marche, è stata creata una Posizione di funzione dirigenziale a termine nell'ambito della sezione Consulenza per la normazione, all'interno dell'Area dei Servizi assembleari.

Il Molise ha previsto uno specifico Ufficio Monitoraggio effetti leggi regionali all'interno del Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche regionali, nazionali e comunitarie. Il Piemonte ha costituito un'Unità organizzativa specializzata nella valutazione delle politiche e qualità della formazione a supporto della Direzione Processo legislativo.

Le clausole valutative rappresentano uno strumento dinamico di monitoraggio legislativo, caratterizzato da una struttura adattabile alle specifiche esigenze della normativa di riferimento. La loro architettura informativa si articola principalmente su due dimensioni: un'analisi quantitativa, che esamina aspetti come l'allocazione delle risorse e la portata demografica degli interventi, e una valutazione qualitativa, che approfondisce le caratteristiche dei beneficiari e gli strumenti implementativi adottati.

L'efficacia di queste clausole si fonda sulla precisa definizione di elementi procedurali chiave, tra cui la tempistica delle rendicontazioni, le modalità di reporting e l'identificazione dei soggetti responsabili. Un aspetto particolarmente rilevante riguarda l'eventuale stanziamento di risorse dedicate specificamente all'attività valutativa.

Il sistema di monitoraggio prevede un duplice livello di verifica: da un lato, il controllo sull'implementazione della legge, dall'altro, una più ampia valutazione degli impatti e delle conseguenze, affidata agli organi consiliari. Questo processo può essere supportato da esperti del settore e prevede spesso meccanismi di trasparenza attraverso la pubblicazione dei risultati.

La componente valutativa si articola attraverso specifici quesiti che mirano a esaminare molteplici aspetti: l'efficacia della legge nel generare i cambiamenti desiderati, l'impatto degli strumenti normativi introdotti, l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, il raggiungimento dei destinatari previsti, l'effettiva implementazione delle misure programmate, la tipologia degli interventi realizzati, le eventuali criticità riscontrate e le possibili proposte di miglioramento, nonché una valutazione complessiva della qualità ed efficacia delle azioni intraprese.

5. Qualche considerazione a margine delle esperienze delle Regioni in tema di clausole valutative. L'analisi dell'implementazione delle clausole valutative nel contesto regionale italiano rivela un quadro complesso che va oltre il mero aspetto quantitativo. L'efficacia di questi strumenti non può infatti essere misurata solamente dal numero di clausole adottate, ma richiede una valutazione più approfondita della loro qualità e pertinenza.

Un principio fondamentale nell'utilizzo delle clausole valutative è la selettività: «Le clausole valutative, al contrario, dovrebbero essere utilizzate con parsimonia»⁶². Questa necessità di un approccio selettivo deriva da diverse considerazioni: innanzitutto, l'implementazione di ogni clausola comporta costi significativi che devono essere giustificati dalla rilevanza dell'oggetto normativo in questione. Inoltre, è importante distinguere tra vere e proprie attività di valutazione e semplici obblighi di rendicontazione sullo stato di attuazione delle leggi.

L'evoluzione storica dell'utilizzo delle clausole valutative mostra una tendenza significativa a partire dal 2002, con una particolare intensificazione dal 2004. Alcune regioni si sono distinte per un impiego costante e sistematico di questi strumenti: l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, l'Umbria e, in modo particolare, il Piemonte hanno dimostrato un impegno continuativo nel corso degli anni.

La Toscana ha istituito il Settore Analisi della normazione, Biblioteca e documentazione, che fornisce anche assistenza all'Autorità per la partecipazione, mentre l'Umbria ha creato una sezione dedicata all'analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e la valutazione delle politiche pubbliche all'interno del Servizio Processo Legislazioni e Studi.

Questa articolazione organizzativa riflette l'importanza attribuita dalle amministrazioni regionali alle funzioni di analisi e valutazione legislativa, pur con differenti scelte in termini di collocazione e strutturazione degli uffici preposti.

⁶² Cfr. Capire, *Le clausole valutative nelle leggi regionali: riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, in *Note per CAPIRe*, 11, 2006.

Questo progressivo radicamento delle clausole valutative nel sistema normativo regionale rappresenta un importante risultato, evidenziando come questi strumenti siano ormai parte integrante della prassi legislativa regionale. Tuttavia, questo traguardo non va considerato come un punto di arrivo definitivo, ma piuttosto come base per ulteriori sviluppi e perfezionamenti nell'ambito della valutazione delle politiche regionali.

Il sistema di valutazione legislativa⁶³ della Regione Lombardia rappresenta un modello istituzionale particolarmente strutturato e innovativo nel panorama delle amministrazioni regionali italiane. Al centro di questo sistema si colloca il Comitato paritetico di controllo e di valutazione, un organismo che trova il suo fondamento nell'art. 45 dello statuto regionale. Questo Comitato è investito di una responsabilità fondamentale: l'inserimento di clausole valutative nei testi legislativi, un'attività che viene svolta in stretta collaborazione con le Commissioni consiliari competenti per materia.

La struttura organizzativa del Comitato riflette un'attenta considerazione degli equilibri politici istituzionali. La sua composizione è caratterizzata da una rigorosa parità tra rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, una scelta che mira a garantire l'imparzialità e l'obiettività delle valutazioni. Un elemento particolarmente significativo riguarda la gestione della presidenza dell'organo: il regolamento prevede un'alternanza alla guida del Comitato tra maggioranza e opposizione a metà legislatura, un meccanismo che contribuisce a rafforzare ulteriormente l'equità e la trasparenza del processo valutativo.

Nel quadro istituzionale lombardo, il Comitato svolge una funzione essenziale di raccordo tra l'organo esecutivo (la Giunta) e quello legislativo (il Consiglio). Secondo le disposizioni del regolamento consiliare, questo organismo non si limita a ricevere passivamente le relazioni elaborate dalla Giunta, ma esercita un ruolo attivo di supervisione e controllo sull'adempimento degli obblighi informativi dell'esecutivo. La sua missione si estende anche alla cruciale attività di divulgazione delle attività valutative, culminando nella presentazione di un rapporto annuale al Consiglio regionale, uno strumento fondamentale per garantire la trasparenza e la accountability del processo legislativo.

L'analisi quantitativa dell'attività del Comitato rivela un *trend* significativo nell'utilizzo delle clausole valutative. Il periodo 2010-2014 ha visto la formulazione di 12 proposte, ma è il 2015 che ha segnato una svolta decisiva con un incremento sostanziale che ha portato alla presentazione di oltre 10 proposte in un solo anno. Questo dato testimonia non solo un'intensificazione dell'attività valutativa, ma anche una crescente consapevolezza dell'importanza di questo strumento nel processo legislativo regionale.

Tuttavia, l'esperienza maturata nel corso degli anni ha permesso di identificare alcune criticità significative nel sistema. La prima riguarda la complessità procedurale delle missioni valutative, che rappresentano lo strumento più articolato e sofisticato a disposizione del Comitato. Questo processo richiede una serie di passaggi amministrativi particolarmente complessi, tra cui:

- Il raggiungimento dell'intesa con la Commissione competente
- L'approvazione delle spese necessarie
- L'individuazione e l'affidamento degli incarichi a istituti di ricerca specializzati
- La gestione continuativa del personale con expertise adeguata

⁶³ Il processo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione legislativa segue un iter ben definito. L'organo esecutivo, rappresentato dalla Giunta, ha il compito di presentare una relazione dettagliata al Consiglio o alla Commissione di competenza, in risposta alle specifiche disposizioni contenute nel testo normativo. Questo documento viene successivamente integrato da note informative periodiche, predisposte dal personale tecnico dell'Assemblea a beneficio dei consiglieri. Questi elaborati tecnici costituiscono una sintesi efficace che illustra, in forma concisa, sia il livello di implementazione della legge che i risultati concreti conseguiti attraverso la sua applicazione.

- La selezione tempestiva e appropriata degli interventi da sottoporre a valutazione

Una seconda criticità rilevante concerne il livello di rendicontazione, che si è rivelato insufficiente rispetto alle aspettative e alle necessità. Le relazioni sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali ricevute dal Consiglio sono numericamente inferiori a quanto previsto, e la continuità nella rendicontazione è stata garantita solo in un numero limitato di casi. Particolarmente preoccupante è il fatto che questa carenza riguardi anche politiche di primaria importanza per il territorio regionale.

Per affrontare queste sfide, il Comitato ha elaborato una serie di proposte di miglioramento articolate su due direttrici principali. La prima riguarda la necessità di implementare una programmazione più efficace delle attività valutative, che tenga conto sia delle esigenze conoscitive delle Commissioni sia delle risorse economiche disponibili. Questo approccio permetterebbe una migliore pianificazione delle missioni valutative e una più efficiente allocazione delle risorse.

La seconda direttrice di intervento si concentra sul rafforzamento della collaborazione tra gli organi esecutivi e legislativi regionali. In particolare, il Comitato ha sottolineato l'importanza di sviluppare meccanismi più efficaci per il coordinamento orizzontale e lo scambio di informazioni tra Giunta e Consiglio. Questo obiettivo richiede non solo un impegno formale da parte delle istituzioni coinvolte, ma anche lo sviluppo di procedure operative e strumenti di comunicazione più efficienti.

Nonostante le criticità emerse, il modello lombardo ha dimostrato una capacità di evoluzione e adattamento che potrebbe fornire spunti preziosi per altre realtà regionali.

L'analisi del sistema di valutazione legislativa nella Regione Emilia-Romagna evidenzia alcune peculiarità e criticità significative. Emerge una disconnessione nel processo valutativo: sebbene il Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali produca regolarmente note informative, queste spesso non si basano sulle relazioni della Giunta, che risultano assenti. Questa mancanza compromette l'efficacia del meccanismo di valutazione, che dovrebbe fondarsi su un'analisi comparativa dei dati forniti dall'esecutivo regionale.

Dal punto di vista organizzativo, il quadro normativo regionale non specifica esplicitamente quale organo sia responsabile dell'inserimento delle clausole valutative. Tuttavia, un'interpretazione sistematica dello statuto e del regolamento consiliare suggerisce che tale competenza spetti alle Commissioni consiliari. Questa interpretazione trova riscontro nel fatto che le relazioni della Giunta vengono indirizzate proprio alla Commissione competente e al suo Ufficio di Presidenza.

La Regione Emilia-Romagna si distingue nel panorama nazionale per un'innovazione significativa: è l'unica ad estendere l'applicazione delle clausole valutative anche ai regolamenti e agli atti attuativi della Giunta. Quanto all'aspetto organizzativo, la regione ha optato per un approccio integrato: anziché istituire un ufficio dedicato, ha inserito funzionari specializzati all'interno del Servizio Legislativo della Direzione generale dell'Assemblea.

L'evoluzione dell'attività di valutazione legislativa nelle Regioni Emilia-Romagna e Toscana offre un interessante quadro comparativo dell'implementazione delle clausole valutative, rivelando approcci distinti ma accomunati da alcune criticità sistemiche nel processo di valutazione legislativa.

L'Emilia-Romagna ha svolto un ruolo pionieristico in questo ambito, introducendo per prima una clausola valutativa con la l. n. 24/2001 sull'edilizia residenziale pubblica. Questa innovazione ha segnato l'inizio di un percorso significativo nella valutazione legislativa regionale, portando all'approvazione di 19 leggi contenenti clausole di valutazione in diverse aree tematiche. Tuttavia, l'analisi dell'implementazione rivela una criticità significativa: nonostante il completamento formale del processo di monitoraggio attraverso relazioni e note informative, si registra una disconnessione tra il processo valutativo e il suo impatto

pratico sulla legislazione. In particolare, gli atti di indirizzo politico adottati nelle materie oggetto delle clausole valutative non sembrano stabilire una connessione diretta con le valutazioni effettuate, suggerendo una potenziale inefficacia del meccanismo nel suo complesso.

La Toscana ha sviluppato un approccio più strutturato dal punto di vista normativo. La l. reg. n. 55/2008 sulla qualità della legislazione, in coordinamento con l'art. 45 dello statuto, ha definito un quadro organico per l'inserimento delle clausole valutative. Il regolamento consiliare ha ulteriormente rafforzato questo sistema, prevedendo l'integrazione delle clausole nella scheda di fattibilità, che può essere elaborata sia su iniziativa dell'Ufficio tecnico dell'Assemblea sia su richiesta della Commissione competente. Questa architettura normativa riflette un impegno significativo verso la sistematizzazione del processo valutativo.

Dal 2001, la Regione Toscana ha dimostrato un impegno particolarmente intenso in questo ambito, approvando 44 leggi fino al 2010⁶⁴ con clausole valutative in settori strategici che coprono praticamente ogni aspetto della governance regionale: dall'educazione al turismo, dall'agricoltura al commercio, dall'assistenza sociale all'artigianato, dalla sanità all'immigrazione, dalla pesca al governo del territorio. Questo ampio spettro di applicazione testimonia la volontà di implementare un sistema di valutazione comprensivo e trasversale.

L'amministrazione regionale toscana ha prodotto 17 note integrative conseguenti alle clausole valutative, il numero più alto tra le regioni italiane, evidenziando un'attenzione particolare al processo di monitoraggio legislativo. La pubblicazione di queste note sul sito dell'Assemblea legislativa regionale rappresenta un importante passo verso la trasparenza del processo valutativo, permettendo un accesso pubblico ai risultati del monitoraggio. Tuttavia, anche in questo caso avanzato, si rileva una criticità significativa: l'assenza di atti formali di indirizzo politico conseguenti alle note informative trasmesse alle Commissioni competenti. Questa analisi comparativa evidenzia come, nonostante gli sforzi significativi compiuti da entrambe le regioni, permanga una sfida fondamentale nel tradurre i risultati della valutazione legislativa in azioni concrete di *policy-making*. La mancanza di una connessione diretta tra le valutazioni effettuate e le successive decisioni politiche suggerisce la necessità di ripensare non tanto gli strumenti di valutazione in sé, quanto piuttosto i meccanismi che dovrebbero garantire l'effettiva utilizzazione dei risultati valutativi nel processo decisionale⁶⁵.

La sfida per il futuro sembra essere quella di sviluppare meccanismi più efficaci per assicurare che le informazioni raccolte attraverso il processo di valutazione vengano effettivamente utilizzate per informare e migliorare il processo legislativo. Questo potrebbe richiedere l'introduzione di procedure formali che colleghino esplicitamente i risultati delle valutazioni alle successive decisioni legislative, garantendo così che il considerevole investimento di risorse nel processo valutativo si traduca in un effettivo miglioramento della qualità legislativa. L'analisi dell'efficacia delle clausole valutative nel contesto della legislazione regionale richiede un'approfondita valutazione che si articola attraverso tre dimensioni fondamentali di indagine, ciascuna delle quali merita un'attenta considerazione per comprendere l'effettivo impatto di questi strumenti sul processo legislativo.

La prima dimensione riguarda l'effettiva realizzazione del processo circolare che dovrebbe caratterizzare il funzionamento delle clausole valutative. Questo processo idealmente si articola in tre fasi: l'inserimento della clausola, la produzione di una relazione da parte della Giunta, e l'elaborazione di una nota informativa. L'analisi empirica rivela tuttavia una significativa criticità in questa dinamica: la frequente assenza delle relazioni di ritorno da parte

⁶⁴ Cfr. dati disponibili su capire.org.

⁶⁵ T. F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011.

della Giunta. Questa carenza non è casuale, ma deriva dalla mancanza di meccanismi istituzionali efficaci che possano indurre l'organo esecutivo e il suo apparato amministrativo a fornire le informazioni richieste nei tempi e nei modi previsti.

In risposta a questa carenza, si è sviluppata una prassi compensativa: le Assemblee regionali tendono a supplire all'assenza delle relazioni della Giunta attraverso la produzione autonoma di note informative. Questa soluzione, sebbene pragmatica, rischia di compromettere l'essenza stessa delle clausole valutative, che si fondano sul principio della separazione istituzionale tra Giunta e Consiglio. Tale separazione dovrebbe garantire una distinzione non solo strutturale ma anche temporale tra la fase di raccolta dati, di competenza della Giunta, e la fase di valutazione vera e propria, affidata agli uffici tecnici del Consiglio.

Per superare queste criticità e garantire l'effettivo completamento del processo circolare, si possono ipotizzare due possibili strategie d'intervento. La prima strategia si basa sull'utilizzo degli strumenti tradizionali di indirizzo politico: i Consigli potrebbero adottare mozioni specifiche per sollecitare la Giunta a presentare le relazioni previste entro termini definiti. Questa modalità potrebbe essere formalizzata già all'interno delle clausole valutative, creando così un meccanismo di *accountability* più strutturato.

La seconda strategia, complementare alla prima, si concentra sulla dimensione organizzativa. Si potrebbero istituire meccanismi formali di coordinamento tra gli apparati amministrativi della Giunta e del Consiglio, istituzionalizzando e rafforzando le prassi collaborative già esistenti. Tuttavia, l'implementazione efficace di questa soluzione richiederebbe un significativo potenziamento delle risorse umane e materiali a disposizione degli uffici tecnici di entrambi gli organi.

La questione dell'efficacia delle clausole valutative si estende poi alla capacità di questi strumenti di influenzare concretamente il processo decisionale politico e la successiva produzione normativa. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di garantire che le informazioni raccolte e analizzate attraverso questo processo non rimangano confinate in documenti tecnici, ma si traducano in concrete proposte di innovazione legislativa e in un effettivo miglioramento della qualità normativa.

In conclusione, il perfezionamento del sistema delle clausole valutative richiede un approccio integrato che combini interventi sul piano istituzionale, organizzativo e procedurale. Solo attraverso una riforma complessiva che affronti simultaneamente queste diverse dimensioni sarà possibile realizzare pienamente il potenziale di questi strumenti come meccanismi per il miglioramento della qualità legislativa e dell'efficacia dell'azione pubblica.

L'analisi dell'efficacia delle clausole valutative nelle legislature regionali rivela diverse criticità sistemiche che meritano un'approfondita riflessione, con particolare attenzione alla dimensione politica del processo valutativo e al suo impatto sulla produzione normativa successiva.

Un aspetto particolarmente problematico emerge anche nei casi in cui il processo circolare di valutazione risulta formalmente completato: si riscontra una significativa carenza nella traduzione delle valutazioni tecniche in concrete decisioni politiche. Le note informative prodotte dagli uffici tecnici, per loro natura, si limitano a fornire un'analisi oggettiva dell'implementazione normativa, senza addentrarsi in valutazioni critiche o suggerimenti per possibili modifiche. Questa limitazione intrinseca evidenzia la necessità di un ulteriore passaggio: la formulazione di una valutazione propriamente politica attraverso un atto collegiale del Consiglio, che potrebbe essere esplicitamente previsto già nella clausola valutativa stessa.

Un elemento critico aggiuntivo riguarda la trasparenza del processo valutativo. Anche nei casi in cui il meccanismo funziona come previsto, si registra una carenza nei processi di

pubblicizzazione degli esiti valutativi⁶⁶. Questa lacuna limita significativamente sia la responsabilizzazione degli organi istituzionali sia la possibilità di un effettivo controllo da parte dell'opinione pubblica.

Particolarmente preoccupante è la disconnessione tra l'attività di valutazione e le successive innovazioni normative. L'analisi empirica dimostra che il processo valutativo raramente influenza in modo significativo la produzione normativa successiva, evidenziando una mancanza di vincolatività sia per la Giunta che per il Consiglio.

Per superare queste criticità, si potrebbero ipotizzare diverse soluzioni innovative sul piano procedurale. Una possibilità interessante sarebbe l'introduzione di specifici meccanismi procedurali che condizionino l'iter legislativo, analogamente a quanto già previsto da alcuni statuti regionali per i progetti di legge che non rispettano determinati standard qualitativi⁶⁷. In particolare, si potrebbe prevedere un sistema di vincoli procedurali per le proposte legislative che intervengono su materie già oggetto di valutazione.

Questi meccanismi potrebbero includere requisiti di improcedibilità o specifici oneri di motivazione, applicabili sia nei casi in cui sia stata effettuata una valutazione politica da parte del Consiglio Regionale, sia quando l'Esecutivo non abbia adempiuto agli obblighi di rendicontazione. In concreto, qualora una proposta legislativa si discosti dalle indicazioni emerse dalla valutazione politica del Consiglio senza fornire adeguate motivazioni, l'Ufficio di Presidenza potrebbe dichiararla inammissibile.

Questa innovazione procedurale introdurrebbe un onere qualificato di motivazione, particolarmente significativo per le iniziative legislative della Giunta. Tale meccanismo si inserirebbe coerentemente nel processo di evoluzione del sistema regionale verso una maggiore trasparenza e razionalità dei processi decisionali politici, in linea con la giurisprudenza costituzionale che, interpretando l'art. 123 della Costituzione, riconosce ampia autonomia agli statuti regionali nella disciplina del procedimento legislativo⁶⁸.

L'implementazione di queste proposte potrebbe contribuire significativamente a rafforzare l'efficacia delle clausole valutative, trasformandole da meri strumenti tecnici in effettivi meccanismi di miglioramento della qualità legislativa. Questo processo richiederà un impegno significativo sia sul piano politico che su quello tecnico-amministrativo, ma potrebbe rappresentare un importante passo avanti nella modernizzazione dei processi legislativi regionali.

6. L'esperienza della Regione Toscana tra Manuale AIR e sunset clause. La Regione Toscana rappresenta un caso esemplare nell'ambito della valutazione legislativa in Italia, distinguendosi particolarmente per il suo approccio sistematico e innovativo alla valutazione ex ante della regolamentazione. Dal 2001, la regione ha intrapreso un percorso di sviluppo metodologico che ha portato alla creazione di un framework strutturato per l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR).

Questo impegno si è concretizzato nel 2009 con l'approvazione di un Manuale AIR attraverso il decreto presidenziale n. 172, che ha codificato le procedure e le metodologie di valutazione. Il documento si distingue per la sua natura pragmatica e operativa, fornendo agli operatori dell'amministrazione regionale gli strumenti necessari per condurre valutazioni efficaci e metodologicamente rigorose.

L'approccio toscano alla valutazione si caratterizza per la sua flessibilità e adattabilità. Il principio cardine che guida l'intero processo è quello della proporzionalità: l'intensità e la

⁶⁶ Cfr. art. 109 reg. Lombardia che prevede la pubblicazione degli esiti della valutazione sul sito istituzionale.

⁶⁷ Cfr. art. 44 st. Toscana che prevede l'improcedibilità dei progetti di legge non rispettosi di tali criteri.

⁶⁸ Cfr. sent. 12/2006.

profondità dell'analisi vengono calibrate in base alla rilevanza e alla portata del provvedimento in esame. Questo approccio pragmatico permette di ottimizzare le risorse e garantire un'analisi appropriata per ogni intervento normativo⁶⁹.

La metodologia AIR, come concepita dalla Regione Toscana, non si configura come un processo monolitico, ma piuttosto come un sistema modulare di tecniche valutative. Questa caratteristica conferisce al valutatore la discrezionalità necessaria per selezionare gli strumenti più appropriati al caso specifico, permettendo anche l'esclusione di determinate fasi qualora non risultino pertinenti o praticabili.

L'efficacia di questo approccio è dimostrata dai risultati: negli anni successivi all'implementazione del Manuale, oltre 20 provvedimenti sono stati sottoposti ad analisi di impatto ex ante, con una particolare attenzione al settore dei diritti sociali, includendo ambiti sensibili come la disabilità e la sanità. Questo dato testimonia non solo l'operatività del sistema, ma anche la sua capacità di affrontare tematiche complesse e socialmente rilevanti.

La struttura metodologica del Manuale segue un percorso logico che parte dalla definizione degli obiettivi e dei risultati attesi, passa attraverso l'analisi delle opzioni alternative e la loro selezione, include un'approfondita analisi costi-benefici, prevede fasi di consultazione e si conclude con l'applicazione degli strumenti analitici appropriati. Questo processo strutturato garantisce una valutazione completa e metodologicamente solida degli interventi normativi⁷⁰. L'esperienza toscana nella valutazione ex ante si integra con un robusto sistema di clausole valutative, con 41 clausole prodotte dal 2002 ad oggi, delineando un approccio completo al ciclo della regolamentazione che abbraccia sia la fase preparatoria che quella valutativa successiva all'implementazione.

Nel contesto della regolamentazione amministrativa moderna, il processo di elaborazione normativa si configura come una risposta strutturata alle esigenze concrete manifestate dalla società civile e dal tessuto economico. L'identificazione della necessità di intervento regolativo emerge da un'attenta analisi delle istanze provenienti sia da gruppi organizzati che da singoli portatori di interesse, i quali evidenziano specifiche problematiche all'interno dei rispettivi settori di competenza.

La metodologia di valutazione si sviluppa attraverso una precisa mappatura dell'ambito di intervento, che si articola secondo due dimensioni fondamentali. La prima dimensione, di natura oggettiva, si concentra sulla definizione puntuale del territorio interessato e delle attività che saranno oggetto di regolamentazione. La seconda dimensione, di carattere soggettivo, approfondisce il contesto giuridico e socio-economico all'interno del quale l'intervento normativo andrà a inserirsi.

Questa duplice prospettiva di analisi consente di sviluppare una comprensione approfondita delle esigenze che richiedono tutela normativa. La stretta correlazione tra la delimitazione dell'ambito di intervento e l'identificazione dei bisogni costituisce il fondamento essenziale per la produzione di norme efficaci, capaci di generare un impatto positivo sul tessuto sociale ed economico di riferimento.

Nel processo di valutazione, un ruolo cruciale è svolto dagli indicatori, strumenti essenziali per la misurazione dell'efficacia dell'intervento normativo. Questi si distinguono in due categorie principali: indicatori generici, che forniscono una visione d'insieme dell'impatto della regolamentazione, e indicatori specifici, che si focalizzano su aspetti particolari degli obiettivi da raggiungere.

Una delle sfide più significative nella valutazione ex ante risiede nella quantificazione degli

⁶⁹ Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, *Regionalismo e qualità della legislazione. indagine sulla realtà lombarda nel contesto italiano e confronto con le esperienze europee*, Milano, 2015.

⁷⁰ Op. cit.

indicatori, processo necessario per tradurre gli obiettivi in misure concrete e verificabili. Nonostante le difficoltà intrinseche a questo processo, la quantificazione rappresenta un passaggio imprescindibile per una valutazione di impatto rigorosa e scientificamente valida. Le fonti per la definizione degli indicatori sono molteplici e includono sia le informazioni contenute nella proposta di intervento sia i risultati delle consultazioni tra i diversi attori istituzionali coinvolti nel processo regolativo. La scelta del numero e della tipologia di indicatori viene modulata in base all'ampiezza degli obiettivi da perseguire.

Per garantire l'efficacia del sistema di valutazione, gli indicatori devono possedere quattro caratteristiche fondamentali⁷¹. In primo luogo, devono essere esaustivi, ovvero capaci di fornire una rappresentazione completa e accurata del fenomeno oggetto di analisi. In secondo luogo, devono essere caratterizzati da semplicità di definizione e costruzione, al fine di facilitare il processo di raccolta e analisi dei dati. La terza caratteristica essenziale è l'esclusività, intesa come capacità di isolare gli effetti specifici dell'intervento normativo da altre variabili esterne. Infine, gli indicatori devono garantire una continuità temporale nella misurazione, mantenendo la loro validità e significatività nel corso del tempo.

Questo approccio metodologico strutturato alla valutazione ex ante costituisce un elemento fondamentale per assicurare che gli interventi normativi rispondano effettivamente alle esigenze della società, producendo gli effetti desiderati e minimizzando eventuali impatti negativi non previsti.

La Regione Toscana ha, inoltre, introdotto un innovativo approccio alla valutazione legislativa attraverso l'implementazione della legge reg. n. 69/2007, dedicata alla promozione della partecipazione nelle politiche regionali e locali. Questa normativa si è distinta per l'inclusione di una *sunset clause*, elemento che ha conferito al provvedimento un carattere sperimentale e temporaneo, prevedendo un termine di validità oltre il quale la legge sarebbe stata abrogata, salvo diversa decisione basata su una valutazione approfondita dei suoi effetti.

L'approccio metodologico adottato per la valutazione di questa normativa si è rivelato particolarmente strutturato e sistematico⁷². Nel 2011, la Regione ha prodotto un dettagliato Rapporto che ha analizzato 31 processi partecipativi, utilizzando un sistema di valutazione basato su griglie di analisi. Questo strumento ha permesso di catalogare e analizzare in modo sistematico diversi aspetti dei progetti, dalle loro caratteristiche fondamentali fino agli impatti generati.

Il processo di valutazione è stato ulteriormente raffinato attraverso l'introduzione di una seconda griglia analitica, specificamente progettata per approfondire gli elementi valutativi in diretta correlazione con le disposizioni della legge regionale. Questa doppia struttura di analisi ha consentito un'esplorazione più approfondita e sfaccettata dei diversi aspetti dei processi partecipativi.

Un elemento particolarmente significativo del processo valutativo è stato il suo carattere dinamico e continuativo. Le griglie di valutazione sono state costantemente aggiornate per monitorare l'evoluzione degli effetti dei processi partecipativi anche dopo la loro conclusione formale. Questo approccio longitudinale ha permesso di identificare temi ricorrenti e trasversali, fornendo una base solida per valutare l'efficienza e l'efficacia complessiva dell'iniziativa legislativa.

Gli esiti di questo accurato processo di valutazione hanno trovato una loro formalizzazione nella Risoluzione del Consiglio regionale n. 168 del 2012, documento che ha sistematizzato sia gli aspetti positivi che le criticità emerse durante l'implementazione della legge. Come conseguenza diretta di questa valutazione, è stato costituito un gruppo tecnico misto,

⁷¹ Op. cit.

⁷² Op. cit.

composto da membri del Consiglio e della Giunta, incaricato di elaborare una revisione della legge nei primi mesi del 2013.

Un risultato particolarmente significativo di questo processo di revisione è stato il rafforzamento dell'istituto del dibattito pubblico regionale. Questa modifica, introdotta nella nuova versione della legge presentata alla Commissione Affari istituzionali, ha trasformato quello che era inizialmente un istituto facoltativo in uno strumento obbligatorio, seppur sotto determinate condizioni. Questa evoluzione normativa rappresenta un esempio concreto di come un processo di valutazione ben strutturato possa portare a miglioramenti tangibili nella legislazione regionale.

Questo caso rappresenta un esempio emblematico di come un approccio sistematico alla valutazione legislativa, combinato con una *sunset clause*, possa generare un ciclo virtuoso di miglioramento normativo, basato su evidenze empiriche e analisi strutturate degli impatti effettivi delle politiche implementate.

L'analisi dell'esperienza della Regione Toscana, caratterizzata dall'adozione di strumenti avanzati di *better regulation* come il Manuale AIR e la *sunset clause*, evidenzia la crescente consapevolezza dell'importanza di una regolazione efficace e trasparente.

7. Cenni in tema di informatizzazione e legimatica nelle Regioni. La sfida di trasformare la prescrizione statutaria della «qualità legislativa» in una prassi vivente di *better regulation* richiede oggi alle Regioni italiane un ripensamento radicale dell'intero ciclo normativo, alla luce di tre transizioni convergenti: la digitalizzazione dei procedimenti, la revisione in senso *data-driven* dei meccanismi di impatto e valutazione, e il policentrismo istituzionale inaugurato dalla riforma del Titolo V. In altre parole, si tratta di abbandonare definitivamente la concezione minimalista della legistica come mero esercizio di «buona penna» – correzione formale dei testi, epurazione di pleonasmi, razionalità sintattica – per adottare una logica di *life-cycle approach* in cui la redazione, la consultazione, l'analisi ex ante ed ex post, l'esecuzione e il monitoraggio confluiscono in un ecosistema informativo aperto, interoperabile e continuamente alimentato da dati certificati⁷³.

Sin dagli anni Ottanta⁷⁴, infatti, le Assemblee regionali hanno rappresentato un fertile terreno di sperimentazione: dal primo Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane del 1985⁷⁵ alla nascita di veri e propri «ambienti di normazione assistita», il ricorso alle ICT ha permesso di modellare i testi secondo i formulari di legistica formalizzata, creando un lessico condiviso tra tecnici e politici⁷⁶. La terza edizione (2007) del Manuale di *drafting* promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative⁷⁷ ha poi tradotto quelle regole in schemi

⁷³ W. d'Avanzo, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, in *Open Journal of Humanities*, 6, 2020.

⁷⁴ Si vedano R. Pagano, *Informatica e Parlamento*, in *Informatica e diritto*, 1980, 2, 3; Id., *Informatica e potere legislativo*, in *Informatica e diritto*, 1982, 2; A. A. Martino, *Contributo logico informatico all'analisi della legislazione*, in *Informatica e diritto*, 1982, 2; Id., *Software for the Legislator*, in A. Pizzorusso, *Law in the Making. A Comparative Survey*, Berlino, 1987; C. Ciampi, *Artificial Intelligence and Legal Information Systems. Proceedings (Vol. 1) of the First International Conference on Logic, Informatics, Law*, Florence, 6-10 April 1981, *special issue of Informatica e diritto*, 1982, 2; C. Biagioli, *Law Making Environment*, in AA.VV., *Proceedings of the International Symposium "Legal Knowledge and Legal Reasoning Systems"*, Tokyo, 24-25 October 1992.

⁷⁵Cfr. C. Ciampi (a cura di), *Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane*, Roma, 1985.

⁷⁶ C. Ciampi, *L'uso delle tecnologie informatiche nelle Assemblee legislative regionali*, in *Informatica e diritto*, 1, 1990.

⁷⁷ Si tratta del manuale elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dal Prof. G. U. Rescigno, composto da esperti funzionari pubblici delle assemblee legislative e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella sua prima edizione nel dicembre 1991, con il titolo «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi». Il cd. *Manuale Rescigno* è stato in seguito approvato dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

XML e, con la standardizzazione internazionale *Akoma Ntoso*, i documenti legislativi sono diventati «macchina-leggibili», favorendo ricerche semantiche, *versioning* e citazioni persistenti⁷⁸. L'evoluzione verso la legimatica⁷⁹, intesa come integrazione fra regole di *drafting* e modellazione elettronica del testo giuridico, non è tuttavia un mero *upgrade* tecnico: la strutturazione dei testi in classi e metadati apre la strada a procedure automatiche di consolidamento, «*versioning*» e controllo di coerenza delle citazioni (*cross-reference checker, impact simulator*), fondamentali per valutare *ex ante* ed *ex post* gli effetti della regolazione. ne sono esempio sistemi come Arianna (Piemonte) e Demetra (Emilia-Romagna)⁸⁰, che integrano redazione assistita, simulazione di impatto e pubblicazione notiziale coordinata; il primo, in particolare, offre al redattore un filtro che visualizza in tempo reale le diverse versioni degli articoli e genera note esplicative degli interventi di coordinamento, oltre a un dossier virtuale capace di tracciare l'intero iter legislativo dalla proposta alla promulgazione.

Il passaggio dalla «tecnica di buona penna» alla *better regulation* contemporanea si comprende appieno se lo si inquadra in un duplice movimento: dall'alto, l'Unione europea ha imposto una valutazione di impatto che copra l'intero ciclo di vita della norma; dal basso, le Regioni – titolari di potestà legislativa – devono tradurre quel metodo in prassi operative fondate sui dati.

Il *Better Regulation Package* del 2015, rafforzato dall'accordo inter-istituzionale «Legiferare meglio» (2016), ha introdotto un principio chiarissimo: nessuna proposta di legge, regolamento o atto delegato può procedere senza un'istruttoria empirica verificata da un organismo terzo. A tal fine la Commissione ha istituito il *Regulatory Scrutiny Board* (RSB), cui spetta il controllo di qualità sia delle analisi *ex ante* sia delle valutazioni *ex post*.

Sul versante nazionale, la Direttiva AIR-VIR dell'11 aprile 2018 ha recepito quel modello, riscrivendo contenuti e tempistiche delle istruttorie e collegandole alla piattaforma REFIT. Da quel momento ogni fascicolo legislativo statale – e, per riflesso, regionale – deve includere scenari alternativi, costi amministrativi stimati e piani di monitoraggio, il tutto pubblicato in formato aperto.

Le Regioni, che avevano inserito il principio di «qualità normativa» nei propri Statuti sin dal 2005, sono state così costrette a passare dalle enunciazioni di principio a una pipeline operativa: analisi di impatto per ogni disegno di legge, pubblicazione completa dei dataset utilizzati e verifica periodica dei risultati.

A rendere praticabile questo salto interviene oggi un set di tecnologie note come «*RegTech*» e «*SupTech*»: motori semantici basati su machine learning evidenziano richiami incoerenti o difformità terminologiche⁸¹; algoritmi predittivi stimano *ex ante* l'onere di conformità per le PMI; *blockchain permissioned* assicurano la tracciabilità delle versioni normative⁸². In altre parole, la valutazione d'impatto non è più un report statico, ma un cruscotto dinamico che si

⁷⁸ G. Sartor, M. A. Biasotti, F. Turchi, *Tecnologie e abilità informatiche per il diritto*, Torino, 2018.

⁷⁹ P. Mercatali, *Legimatica e redazione delle leggi*, in www.ittig.cnr.it.

⁸⁰ <https://demetra.regione.emilia-romagna.it>; <http://arianna.cr.piemonte.it/> su cui vedi C. Ghiazza, M. Marzola, *Nuova banca dati Arianna. Il nuovo sistema legimatico del Consiglio regionale del Piemonte*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2016; M. Ceccato, *Banche dati normative e altre banche dati giuridico-istituzionali*, in *Informatica e diritto*, 1, 2016; M. Pietrangelo, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in *Informatica e diritto*, 2, 2006; A. D. Cortesi, *La ricerca delle fonti in Internet. I database giuridici*, in M. Megale, *ICT e diritto nella società dell'informazione*, Torino, 2016.

⁸¹ W. D'Avanzo, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, in *Open Journal of Humanities*, 2021.

⁸² M. Pietrangelo, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022.

aggiorna con i dati di contesto⁸³. Questa evoluzione è perfettamente allineata con la Strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale (MiSE 2020) e con le linee del PNRR, che ha istituito presso Palazzo Chigi l'«Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione», riconoscendo la *better regulation* come tassello della futura economia dei dati.

Il quadro, tuttavia, resta diseguale. Dove l'investimento in legimatica è stato continuo – si pensi ai sistemi Arianna (Piemonte) o Demetra (Emilia-Romagna) – i testi sono nativamente strutturati in *Akoma Ntoso*, consultabili via API e integrati con simulatori di impatto. Altrove, invece, i documenti circolano ancora in PDF non indicizzati e l'interrogazione federata di *Normattiva* restituisce risultati incompleti, segno di un'adesione solo formale agli standard nazionali. A ciò si sommano criticità organizzative: turnover del personale ICT, carenza di profili ibridi giuridico-informatici e resistenze a condividere dati percepiti come «capitale informativo».

Per colmare questo *digital divide* la soluzione potrebbe essere la creazione di un Nucleo interregionale di scrutinio regolatorio, modellato sul RSB europeo, con quattro funzioni essenziali:

- definire metodologie AIR-VIR scientificamente validate;
- certificare *dataset* e algoritmi (inclusa la *ethical review* dei modelli di IA);
- organizzare *peer review* periodiche tra uffici legislativi;
- coordinare la formazione continua in legistica digitale.

Sul piano della partecipazione, il d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 ha esteso il «dibattito pubblico» alle opere di grande impatto, imponendo la pubblicazione online, in formato *machine-readable*, di relazioni AIR/VIR e contributi degli stakeholder. In diverse Regioni questi portali si arricchiscono di strumenti di *civic analytics* che aggregano il *sentiment* degli utenti e misurano la qualità dell'interlocazione, innescando un ciclo virtuoso: dati aperti → maggiore accountability → norme più chiare → ulteriore fiducia e nuovi dati.

Infine, la *better regulation* deve diventare il collante della *policy coherence*: non mera analisi costi-benefici, ma verifica costante di compatibilità tra norme regionali, Agenda 2030, «*twin transition*» digitale-*green* e obiettivi di coesione territoriale. Ciò implica piattaforme che mostrino in tempo reale l'allineamento delle leggi ai *target* di sostenibilità e l'introduzione di *sunset clauses* per evitare la sedimentazione di norme obsolete.

In sintesi, l'evoluzione dai precetti statutari alle pratiche effettive di *better regulation* richiede: (a) infrastrutture digitali aperte e uniformi; (b) una cultura organizzativa orientata alla misurazione; (c) una *governance* multilivello fondata su reti cooperative permanenti. Solo così la qualità legislativa potrà tradursi in un vantaggio competitivo e democratico per i territori, proiettando il regionalismo italiano verso un modello di *smart regulation* capace di coniugare chiarezza delle regole, evidenza empirica e partecipazione informata.

Tuttavia, il miglioramento della qualità della legislazione regionale non può basarsi unicamente su strumenti interni ai processi legislativi e amministrativi. L'efficacia delle norme, infatti, dipende anche dalla loro interpretazione e applicazione nel contesto giuridico e dalla capacità di prevenire conflitti normativi e incertezze interpretative. È in questo scenario che emerge il ruolo cruciale del giudice amministrativo come soggetto capace di offrire un supporto tecnico-giuridico alla qualità della regolazione.

8. La consulenza normativa del giudice amministrativo. Il giudice amministrativo non si limita a garantire la legittimità degli atti normativi e regolamentari, ma può contribuire a orientare il legislatore regionale verso una normazione più razionale ed efficace, capace di

⁸³ V. M. Della Torre, *Strumenti di I.C.T. applicati alla redazione dell'atto e alla gestione dei processi: Legistica, legimatica e work-flow*, in ID. (a cura di), *Diritto e informatica*, Milano, 2007.

evitare ridondanze, sovrapposizioni e ambiguità. La consulenza normativa neutrale e indipendente riveste un ruolo cruciale nel garantire la qualità e l'efficacia della legislazione regionale, ma attualmente si riscontra una significativa carenza in questo ambito.

L'attuazione dell'ordinamento regionale ha determinato il sorgere del problema relativo all'ammissibilità della consulenza del Consiglio di Stato in favore delle Regioni. Già con parere n. 30/1980 l'Adunanza generale del Consiglio di Stato perviene a fornire risposta affermativa a tale problematica. Ciò avviene sia per ragioni di natura procedimentale, sulla base della lettura delle disposizioni legislative che regolano tale funzione del Consiglio, sia di natura costituzionale, tenuto conto, cioè della posizione costituzionale del Consiglio stesso. La questione è stata affrontata più di recente, con parere n. 4478/2011 in cui si afferma che «è pacifico che le Regioni possano rivolgersi al Consiglio di Stato in via diretta [...] sin dagli anni Ottanta, si è ritenuta esistente tale facoltà nel sistema costituzionale che qualifica il Consiglio di Stato come organo di consulenza giuridico-amministrativa, attinente allo Stato ordinamento e non solo allo Stato apparato (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 1855 del 2003). Si è ritenuto quindi che il trasferimento di funzioni statali alle Regioni comporta il venir meno della consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato, prevista da specifiche fonti normative; e ciò per evidenti ragioni di rispetto dell'autonomia regionale. Peraltro, ciò non significa che alle Regioni sia preclusa la facoltà di avvalersi degli organi consultivi dello Stato, quale il Consiglio di Stato, cui spetta istituzionalmente la funzione consultiva». L'argomento "costituzionale" acquista significato dal momento della qualificazione come neutrale della funzione consultiva esercitata dal Consiglio di Stato. Con riguardo all'elemento procedimentale l'art. 107 d.P.R. n. 616/1977 espressamente dispone che le Regioni possono avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, degli uffici o organi tecnici anche consultivi dello Stato. Lo stesso articolo estende espressamente la possibilità di ricorrere alle funzioni dell'Avvocatura dello Stato. Per l'Adunanza generale citata la Regione può avvalersi del Consiglio sia su specifiche questioni, emergenti caso per caso, ma anche mediante la previsione normativa in apposita fonte legislativa regionale dell'intervento del Consiglio.

L'art. 100 Cost. attribuisce al Consiglio di Stato la funzione di «*general advisor*»⁸⁴ dello Stato ordinamento, includendo anche le Regioni⁸⁵, come evidenziato da diversi pareri delle Sezioni Consultive e della Commissione Speciale del Consiglio di Stato⁸⁶. La giurisprudenza consultiva ha affermato la necessità di «superare l'originario modello, chiuso all'esterno, di valutazione degli schemi di provvedimento» (parere Sez. Cons. Att. Norm. n. 515/2016; Comm. Spec. n. 515/2017). Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere n. 1767/2016 della Commissione Speciale, evidenzia che la propria attività non è più limitata al singolo atto, ma mira a sostenere e sviluppare «i processi di riforma, accompagnandoli in tutte le loro fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, fornendo sostegno consultivo ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione»⁸⁷. A rafforzare questa prospettiva interviene anche il ruolo costituzionalmente riconosciuto alle Regioni. L'art. 114 Cost. le individua infatti come enti costitutivi della Repubblica, che non godono solo di attribuzioni

⁸⁴ L. Cossu, *La legge 15 maggio 1997, n. 127 (una «rifondazione» della funzione consultiva?)*, in AA.VV., *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, 2011.

⁸⁵ Cfr. parere n. 4478/2011 in cui si afferma che «è pacifico che le Regioni possano rivolgersi al Consiglio di Stato in via diretta [...] sin dagli anni Ottanta, si è ritenuta esistente tale facoltà nel sistema costituzionale che qualifica il Consiglio di Stato come organo di consulenza giuridico-amministrativa, attinente allo Stato ordinamento e non solo allo Stato apparato» (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 1855 del 2003).

⁸⁶ Sezione Consultiva nn. 515/2016 e 1458/2017; Commissione Speciale n. 2065/2017; Sezioni II e Adunanza Generale rispettivamente nn. 4904/2003 e 10/1999).

⁸⁷ V. Neri, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC*, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2020.

costituzionalmente rilevanti e di delineazione dell'interesse politico ma che sono pienamente partecipi «alla vita costituzionale dello Stato»⁸⁸. Le Regioni, dunque, si pongono in una posizione di pari dignità istituzionale quali enti costitutivi della Repubblica. Tale partecipazione si manifesta concretamente in diversi ambiti: dall'iniziativa referendaria (quando promossa da almeno cinque Regioni) alla presenza dei delegati regionali nell'elezione del Presidente della Repubblica, fino alla possibilità di intraprendere l'iniziativa legislativa e di difendere la propria sfera di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, essendo pienamente collocate tra gli enti di governo⁸⁹.

Questa collocazione ulteriormente il loro ruolo centrale nel sistema istituzionale italiano e la necessità di un supporto normativo neutrale e indipendente per garantire la qualità e l'efficacia della legislazione regionale. Alla luce dell'aumento del carico di lavoro per il Consiglio di Stato, si potrebbe ipotizzare di integrarne la composizione con Consiglieri espressamente indicati dalle Regioni, secondo un modello già sperimentato per la Provincia autonoma di Trento e per la Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 93 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige e dell'art. 14 del relativo decreto legislativo di attuazione. Una misura di questo tipo valorizzerebbe il legame tra gli enti regionali e l'organo consultivo statale, rafforzandone al contempo l'imparzialità e l'efficienza.

La proposta che si ritiene possa trovare successo potrebbe essere quella di abilitare i Tribunali amministrativi regionali (TAR) a svolgere da supporto in funzione ausiliaria alla Giunta e al Consiglio regionale in merito all'attività di normazione⁹⁰. Questo modello prende ispirazione dal sistema francese, dal quale il nostro sistema di giustizia amministrativa trae origine: in Francia, i tribunali amministrativi e le corti amministrative d'appello, con competenza territorialmente definita, svolgono anche funzioni consultive⁹¹. Si tratterebbe di una disciplina del tutto analoga a quella già svolta dal Consiglio di Stato in favore del Governo statale.

La previsione normativa dovrebbe comunque contenere il divieto, che va ricordato, sull'esclusione dalla partecipazione al collegio giudicante dei Referendari che in sede consultiva abbiano conosciuto dei medesimi affari.

Non ricorrono infatti impedimenti di natura costituzionale e ordinamentale a tale scelta, che tuttavia è una scelta di politica legislativa che richiede l'impiego di risorse umane, strumentali e finanziarie ai fini di tale innovazione. L'esempio deriva proprio da quel sistema francese da cui trae origine il nostro sistema di giustizia amministrativa: i tribunali amministrativi e le corti amministrative d'appello, quindi con competenza territorialmente definita, svolgono infatti anche funzioni consultive⁹².

Le Regioni e gli enti locali, questi ultimi magari per il tramite dei Consigli delle Autonomie Locali, trarrebbero sicuro giovamento dall'opera di supporto svolta dalle sezioni consultive dei TAR, i quali, in posizione di indipendenza e neutralità garantirebbero un apporto connotato da elevata garanzia tecnica all'attività normativa di tali enti⁹³. Neppure potrebbe parlarsi di lesione del principio autonomistico, poiché l'attività del Consiglio di Stato è meramente tecnica non andando ad incidere sulla libertà di determinare autonomamente i propri fini, da parte degli enti regionali e locali.

⁸⁸ A. Pizzorusso, *Le Regioni italiane come soggetti della vita costituzionale dello Stato*, in *Scritti in memoria di Domenico Barillaro*, Milano, 1982.

⁸⁹ A. Barbera, *La Regione come ente di governo*, in *Pol. Dir.*, 1973.

⁹⁰ G. Taglianetti, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e attualità del sistema di giustizia amministrativa: brevi notazioni*, in *amministrativ@mente*, 2023.

⁹¹ V. Cerulli Irelli, *Una giustizia amministrativa "territoriale"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2011.

⁹² Op. ult. cit.

⁹³ Si vedano per esempio i pareri emessi dal Consiglio di Stato in favore delle Regioni: sez. I, 15 maggio 2002, n. 1144; id., 31 luglio 2002, n. 2040; id., 10 ottobre 2002, n. 765.

Quand'anche non si volesse prevedere una tipologia di parere obbligatorio sui regolamenti regionali, si potrebbe comunque disciplinare un'attività di supporto facoltativo, anche mediante segnalazione ad iniziativa del TAR della normativa oscura, imperfetta o incompleta alla Giunta regionale.

La soluzione prospettata è diventata ancora più auspicabile dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione che ha soppresso il sistema dei controlli sugli atti delle Regioni e degli enti locali, la quale per la gran parte è oggi sguarnita di un sistema di controlli di legittimità, nonché di un sistema di supporto preventivo.

Secondo quanto già accade nel caso del TAR Sicilia e del TAR Trentino-Alto Adige, nonché per le sezioni regionali della Corte dei conti, i TAR potrebbero essere integrati da membri di nomina regionale come previsto dall'art. 7 c. 8-bis, l. n. 131/2003.

Si pone il problema di stabilire quale possa essere la fonte di tale nuova previsione ordinamentale di sezioni consultive dei TAR e quale possa essere l'oggetto delle loro attribuzioni.

Occorre distinguere primariamente tra le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale. Quanto alle prime, pare di poter affermare che tale innovazione possa discendere direttamente dalla legge statale, servendosi della competenza legislativa esclusiva statale in tema di giustizia amministrativa ex art. 117, co. 2 lett. d). Nelle Regioni a Statuto speciale si potrebbe percorrere, invece, la strada dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, che svolgono il ruolo di fonte del diritto deputata all'attuazione e all'integrazione della disciplina statutaria⁹⁴ (Corte cost. nn. 20/1956, 237/1983, 212/1984, 37 e 213/1998, nonché art. 11 legge n. 131/2003).

Ciò detto, in realtà occorre un ulteriore supplemento di riflessione, posto che solo due Regioni a statuto speciale prevedono nei loro statuti di autonomia l'organo di giustizia amministrativa nell'ambito regionale. Si tratta della Sicilia e del Trentino-Alto Adige (art. 23 Statuto Sicilia e artt. 90 ss. Statuto Trentino-Alto Adige). Tali norme statutarie sono state compiutamente attuate con decreti legislativi recanti norme di attuazione (d.lgs. n. 373/2003 e n. 426/1984). Per vero, solo lo Statuto siciliano prevede che il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana svolga anche funzioni consultive, mentre nulla prevede sul TAR. Lo Statuto del Trentino si limita a prevedere il «Tribunale regionale di giustizia amministrativa» senza delinearne le funzioni. Gli altri Statuti di Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia tacciono del tutto sull'argomento.

Si pone quindi il problema se la fonte del decreto legislativo di attuazione degli Statuti speciali⁹⁵ possa essere utilizzata in casi come questi, in cui andrebbero dettate norme non di diretta e immediata attuazione di norme statutarie, poiché essa manca del tutto. Secondo la giurisprudenza costituzionale tali decreti legislativi sarebbero fonti atipiche per il procedimento di approvazione devoluto a Commissioni paritetiche Stato-Regione, per la forza delle relative disposizioni «dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie» (Corte cost. n. 206/1975 e n. 237/1983) e per la riserva di competenza (Corte cost. n. 341/2001). Essi, quindi, occuperebbero uno spazio non meramente limitato alla attuazione dello Statuto speciale, avendo anche funzione integrativa o *praeter statutum* in termini di implementazione del disegno di autonomia regionale come configurata dalla Costituzione (Corte cost. n. 212/1984).

Da tali sicuri appigli normativi sembra possibile definire che tale fonte sia utilizzabile per il caso delineato, in termini di integrazione dell'art. 125 Cost. che prevede gli organi di giustizia amministrativa di primo grado in tutte le Regioni.

⁹⁴ V. Cerulli Irelli, *Una giustizia amministrativa "territoriale"?*, cit.

⁹⁵ Secondo taluni si tratterebbe di fonti di rango primario, secondo altri fonti super primarie.

Delineato il quadro della fonte istitutiva di tali sezioni consultive, con riguardo alle attribuzioni invece, la legge statale potrebbe prevedere pareri obbligatori in capo alle stesse, in ordine a certi atti dell'amministrazione degli enti locali, come regolamenti e statuti, in esecuzione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane ex art. 117 co. 2, lett. p), Cost.

Per quanto riguarda gli atti delle Regioni, dovrebbe essere la legge regionale ad enumerare gli atti sottoposti al parere obbligatorio della sezione, ad esempio sui regolamenti regionali, ferma restando la previsione anche di pareri facoltativi.

Peraltro, la dottrina ha già chiarito che eventuali leggi regionali che intervenissero prevedendo una consulenza facoltativa od obbligatoria del Consiglio di Stato o di future sezioni consultive dei TAR, non inciderebbe sulle attribuzioni e la collocazione ordinamentale di tali organi, la cui funzione di «*general advisor*» è comunque già nel sistema, bensì sull'organizzazione della Regione stessa, limitando e conformando l'esercizio delle funzioni⁹⁶.

Si potrebbe anche ritenere che l'istituzione di Sezioni consultive dei TAR sia già scritta nelle rime del disegno costituzionale, al fine di ricostituire quell'unitarietà di attribuzioni giurisdizionali e consultive, che è connaturata all'essenza stessa dell'organo per come delineato nella nostra Repubblica.

A livello ordinamentale generale, il supporto e la consulenza svolta da tali Sezioni incarnerebbe indubbiamente un fattore di equilibrio nel sistema di pesi e contrappesi del sistema costituzionale, anche in funzione di composizione dei conflitti sociali e di prevenzione del conflitto innanzi alla Corte costituzionale sulla distribuzione di competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni. Questo approccio potrebbe infatti facilitare una maggiore armonizzazione e coerenza normativa, riducendo le controversie e promuovendo una *governance* più efficace e trasparente. Inoltre, l'introduzione di sezioni consultive dei TAR permetterebbe di sfruttare l'esperienza e la competenza tecnica dei giudici amministrativi, garantendo un'analisi approfondita e imparziale delle normative regionali. Ciò migliorerebbe la qualità della legislazione e assicurerebbe che le leggi regionali siano conformi ai principi costituzionali e coerenti con il quadro normativo nazionale ed europeo. Questa integrazione rafforzerebbe il ruolo dei TAR non solo come organi giurisdizionali ma anche come enti consultivi, contribuendo così a un sistema di *governance* più equilibrato e funzionale.

9. Conclusioni. L'evoluzione del sistema legislativo regionale italiano ha segnato un importante cambiamento di paradigma nella concezione del ruolo della legge e della sua valutazione. Questo processo di trasformazione merita un'analisi approfondita per comprenderne sia i progressi significativi sia le sfide ancora da affrontare.

Il nuovo approccio alla legislazione regionale rappresenta una significativa innovazione rispetto alla tradizionale visione della legge come mero strumento di allocazione delle risorse pubbliche. La normativa viene ora concepita come una risorsa strategica in sé⁹⁷, che non solo legittima l'azione pubblica ma costituisce anche un elemento fondamentale per l'attuazione delle politiche⁹⁸. In questa prospettiva, le leggi non rappresentano semplicemente il punto di arrivo di un processo decisionale, ma diventano punti di partenza per l'implementazione delle politiche e indicatori significativi dei risultati attesi.

⁹⁶ G. Pescatore, *Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981.

⁹⁷ AA. VV., *Public Policy Analysis*, Bristol, 2007.

⁹⁸ G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001.

L'analisi empirica dell'esperienza regionale italiana rivela una tendenza positiva nell'adozione di strumenti di valutazione legislativa, in particolare attraverso l'inserimento di clausole valutative nelle leggi regionali e negli statuti. Tuttavia, questo processo di innovazione presenta significative variazioni territoriali. Alcune regioni hanno sviluppato approcci più strutturati e completi, mentre altre si sono limitate a interventi più superficiali, evidenziando un panorama nazionale caratterizzato da notevoli disparità.

Un elemento particolarmente interessante di questa evoluzione è stata la capacità delle regioni di rispondere a stimoli esterni integrando diverse esigenze: la necessità di *accountability*, il bisogno di maggiore consapevolezza dell'impatto delle proprie azioni, e la volontà di dimostrare l'efficacia delle proprie politiche. Questa ultima motivazione si lega strettamente sia alle richieste di maggiore autonomia sia alla necessità di gestire efficacemente potenziali conflitti di attribuzione con lo Stato centrale.

Un aspetto innovativo dell'approccio regionale è stata l'integrazione di diverse dimensioni valutative tradizionalmente considerate separate: la valutazione delle politiche pubbliche, l'analisi degli effetti normativi e il controllo della qualità legislativa. Questa integrazione si è manifestata a livello statutario attraverso disposizioni che collegano la funzione di controllo dei Consigli regionali, l'istituzione di Comitati paritetici, l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR) e l'inserimento di clausole valutative in un quadro unitario.

Sebbene questa convergenza possa essere interpretata come sintomo di una certa confusione concettuale o come risultato di pressioni esterne, essa riflette anche una comprensione più sofisticata della stretta interconnessione tra valutazione delle politiche e analisi normativa. In questo contesto, l'incremento nell'utilizzo delle clausole valutative e il loro riconoscimento nei nuovi statuti rappresentano sviluppi positivi.

Tuttavia, il quadro presenta anche significative criticità. Molte delle innovazioni introdotte rimangono ancora largamente inattuata, sia per la recente conclusione dei processi statutari, sia per la necessità di ulteriore regolamentazione. A queste sfide si aggiungono le resistenze culturali e organizzative che la valutazione continua a incontrare all'interno delle amministrazioni pubbliche.

L'esperienza fin qui maturata suggerisce che l'introduzione efficace di meccanismi valutativi richiede un approccio *bottom-up*, capace di favorire una maggiore consapevolezza del valore strategico dell'investimento in strumenti di valutazione. Questo orientamento, sebbene non privo di ostacoli, sembra offrire le migliori prospettive per lo sviluppo di un sistema di valutazione legislativa efficace e sostenibile nel contesto regionale italiano.

La sfida per il futuro sarà quella di consolidare i progressi raggiunti, colmare i divari territoriali esistenti e sviluppare una cultura della valutazione più diffusa e radicata all'interno delle amministrazioni regionali. Solo attraverso questo processo di maturazione istituzionale sarà possibile realizzare pienamente il potenziale degli strumenti valutativi come elementi chiave per il miglioramento della qualità legislativa e dell'efficacia delle politiche pubbliche regionali. L'analisi del rapporto tra federalismo e valutazione⁹⁹ delle politiche pubbliche nel contesto italiano rivela una complessa interrelazione tra autonomia regionale, capacità di sperimentazione e sviluppo di meccanismi valutativi efficaci. Questa dinamica merita un'approfondita riflessione per comprenderne le implicazioni attuali e le prospettive future. L'attuale assetto del sistema regionale italiano presenta una significativa limitazione strutturale: il disallineamento tra competenze assegnate e autonomia finanziaria effettiva. Questo «federalismo incompiuto» ha significativamente ostacolato la capacità delle regioni di sperimentare e implementare autonomamente politiche innovative, elemento che

⁹⁹ Cfr. N. Stame, *The European Project, Federalism and Evaluation*, in *Evaluation*, vol. 14, 2, 2008 che li definisce «buoni amici».

storicamente si è dimostrato cruciale per lo sviluppo di robusti sistemi di valutazione.

Il confronto con il modello federale statunitense risulta particolarmente illuminante. Negli Stati Uniti, la valutazione delle politiche pubbliche si è sviluppata in un contesto caratterizzato da un forte presidenzialismo e da un federalismo maturo, dove gli Stati godono di un'effettiva autonomia sperimentale. Questo ha permesso la creazione di quello che gli studiosi definiscono un «Sistema di *Policy Venues*»¹⁰⁰, dove le amministrazioni possono testare nuove politiche pubbliche in un ambiente controllato. Il successo o il fallimento di queste sperimentazioni fornisce preziose informazioni per altre amministrazioni, creando un processo di apprendimento istituzionale basato sull'evidenza empirica.

Nel caso italiano, il limitato grado di autonomia finanziaria delle regioni ha significativamente compromesso questa capacità di sperimentazione. Tuttavia, il percorso verso il federalismo fiscale potrebbe aprire nuove opportunità, conducendo a una maggiore responsabilizzazione dei governi locali e, conseguentemente, a un rafforzamento del ruolo della valutazione come strumento di accountability e apprendimento istituzionale.

L'esperienza post-riforma del Titolo V della Costituzione suggerisce che il federalismo può effettivamente fungere da catalizzatore per lo sviluppo di pratiche valutative più sofisticate. Tuttavia, è fondamentale non subordinare il potenziamento dei sistemi di valutazione all'evoluzione del quadro istituzionale. È necessario, invece, promuovere fin da subito una serie di interventi mirati al rafforzamento delle capacità valutative regionali.

Una priorità fondamentale è lo sviluppo di sistemi informativi integrati tra diverse aree di *policy*¹⁰¹, che possano facilitare il monitoraggio e l'accesso alle informazioni da parte di stakeholder e valutatori. In questo contesto, gli osservatori settoriali già presenti in molte regioni rappresentano una risorsa preziosa che merita di essere ulteriormente valorizzata e potenziata, nel quadro di una strategia complessiva orientata alla trasparenza e all'accessibilità delle informazioni.

Sul fronte delle risorse umane, emerge la necessità di investire nel reclutamento di professionisti con competenze multidisciplinari, capaci di applicare approcci valutativi diversificati nei vari settori di intervento pubblico. Questi professionisti dovrebbero essere organizzati in strutture specializzate, in grado di supportare sia l'esecutivo che il legislativo, promuovendo un circolo virtuoso della valutazione che integri tanto la funzione di *oversight* quanto quella di *insight*.

Il percorso finora compiuto dalle regioni italiane dimostra una crescente consapevolezza dell'importanza della valutazione, sia come strumento di controllo che come supporto al processo decisionale. Questa consapevolezza si è tradotta in significative innovazioni normative e statutarie. Tuttavia, siamo di fronte a un punto di svolta cruciale: la sfida attuale consiste nel tradurre questo riconoscimento formale in pratiche concrete ed efficaci.

La realizzazione di questo obiettivo richiederà un impegno sostenuto su molteplici fronti: il rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale, lo sviluppo di capacità tecniche e professionali, l'implementazione di sistemi informativi avanzati, e la creazione di una cultura organizzativa che valorizzi l'evidenza empirica nel processo decisionale. Solo attraverso questo approccio integrato sarà possibile realizzare pienamente il potenziale della valutazione come strumento di innovazione e miglioramento delle politiche pubbliche regionali.

Abstract. Il presente saggio si propone di analizzare criticamente la qualità della legislazione regionale in Italia, alla luce delle innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione e degli strumenti di controllo e promozione della *Better Regulation* previsti dagli

¹⁰⁰ D. Osborne, *Laboratories of Democracy*, Boston, 1988.

¹⁰¹ F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability*, in *American Politics*, Chicago, 2009.

statuti regionali. Nonostante l'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni abbia comportato un significativo incremento della produzione normativa, questa risulta spesso frammentaria e disomogenea, sollevando interrogativi circa l'efficacia degli strumenti di verifica della qualità legislativa. Il saggio si articola in tre sezioni principali. In primo luogo, si esamina l'impatto della riforma costituzionale sull'attività legislativa regionale, evidenziando le criticità emerse in termini di frammentazione e disomogeneità delle norme. In secondo luogo, si analizzano gli strumenti di controllo e promozione della qualità normativa previsti dagli statuti regionali, con particolare attenzione al ruolo dei comitati e degli organi statutari preposti al controllo preventivo ed *ex post* delle leggi regionali, alle clausole valutative e alle analisi di impatto regolatorio. Infine, si valutano le pratiche di *Better Regulation* adottate in ambito regionale, mettendo in luce i punti di forza e di debolezza delle diverse esperienze. L'analisi condotta evidenzia come, nonostante gli sforzi compiuti, l'applicazione pratica degli strumenti di verifica della qualità legislativa risulti ancora lacunosa e disomogenea tra le diverse Regioni, anche con riferimento agli strumenti di informatizzazione del processo normativo, cd. *legimatica*. Il saggio si conclude con una riflessione critica sulle prospettive di miglioramento della qualità della legislazione regionale, suggerendo possibili interventi volti a rafforzare l'efficacia degli strumenti esistenti e a promuovere una maggiore uniformità delle pratiche di *Better Regulation* a livello territoriale.

Abstract. This paper aims to critically analyse the quality of regional legislation in Italy, in the light of the innovations introduced by the reform of Title V of the Constitution and the tools for monitoring and promoting better regulation provided by regional statutes. Although the extension of the legislative powers of the Regions has led to a significant increase in the production of regulations, the resulting legislation is often fragmented and heterogeneous, raising questions about the effectiveness of the tools for monitoring the quality of legislation. The paper is divided into three main sections. First, it examines the impact of constitutional reform on regional legislative activity, highlighting the critical issues that have emerged in terms of fragmentation and heterogeneity of norms. Second, it analyses the tools for monitoring and promoting regulatory quality provided by regional statutes, with particular attention to the role of committees and statutory bodies responsible for preventive and *ex post* control of regional laws, evaluation clauses and regulatory impact analyses. Finally, it assesses the better regulation practices adopted at the regional level, highlighting the strengths and weaknesses of the different experiences. The analysis shows that, despite the efforts made, the practical application of regulatory quality tools is still incomplete and uneven across regions also with reference to the computerization tools of the regulatory process, the so-called *legimatica*. The paper concludes with a critical reflection on the prospects for improving the quality of regional legislation, suggesting possible interventions aimed at strengthening the effectiveness of existing tools and promoting greater uniformity of better regulation practices at the territorial level.

Parole chiave. Qualità della legislazione – Regioni – Tecniche normative – Better Regulation.

Key words. Quality of legislation – Regions – Regulatory techniques – Better Regulation.