

Le Regioni e le tecniche legislative

di Raffaele Libertini

Sommario

1. *Gli inizi.* – 2. *Le iniziative più rilevanti nella fase attuale.* – 3. *Conclusioni.*

1. *Gli inizi*

Nel 1983-84, organizzato dalla Regione Toscana, si svolse un seminario a più riprese che coinvolse i suoi funzionari addetti alla preparazione delle leggi. Il seminario fu coordinato da esperti, molti dei quali avevano partecipato ai lavori della Commissione Barettoni Arleri (che insieme al Rapporto Giannini sullo stato della pubblica amministrazione del 1978, segnò l'inizio delle tecniche legislative in Italia). Ci fu un'intensa e a volte appassionata collaborazione tra gli esperti ed i funzionari regionali sui temi del *draiftnng*, della fattibilità, dell'analisi *ex post*, dei sistemi informativi, dell'analisi delle procedure, dell'uso dei sistemi informatici per l'applicazione delle tecniche legislative. Al seminario partecipò anche la componente politica, se pur episodicamente, e cominciò così a crearsi quell'alleanza tra politica, tecnica e scienza che costituisce ancora oggi la leva fondamentale per approfondire l'argomento ed individuare delle soluzioni operative. Infatti una maggiore consapevolezza della classe politica che le tecniche legislative sono una risorsa e non un limite, il contributo costante e convinto da parte dei tecnici addetti alla preparazione delle leggi, l'analisi dei problemi legati a queste tecniche e la costituzione di dottorati di ricerca e di *master* per la legislazione da parte delle università, sono strategicamente necessari per una corretta impostazione del problema, l'approfondimento dei singoli versanti della tecnica legislativa,

la individuazione dei necessari strumenti operativi per il suo affermarsi nella preparazione e valutazione delle leggi, la crescita di una cultura sempre più consapevole in materia ed infine per accrescere la comune opinione che questi strumenti non hanno un valore solo tecnico. Essi servono infatti alla affermazione di valori costituzionali di primaria importanza come la certezza del diritto e la necessità che gli enunciati normativi siano comprensibili come condizione per imporre il rispetto delle leggi da parte dei cittadini e per il corrispettivo potere dello Stato e delle Regioni di pretenderne la obbligatorietà. Siamo pertanto ad uno dei nuclei centrali della democrazia, come più volte sottolineato da vari documenti ufficiali tra i quali sono particolarmente importanti le dichiarazioni dei Presidenti dei Parlamenti europei che hanno costituito un gruppo di lavoro sulla qualità della legislazione coordinato, durante il suo mandato, dal Presidente della Camera Violante ⁽¹⁾.

A seguito del seminario di Firenze un gruppo di lavoro interno alla Regione Toscana elaborò nel 1984 il primo manuale di *drafting* in Italia denominato “Suggerimenti per la redazione dei testi normativi” ⁽²⁾.

Fu quello l’inizio di un processo nuovo. Altre Regioni adottarono manuali di *drafting* non molto dissimili da quello toscano (che a volte fu riprodotto integralmente) ⁽³⁾.

Si giunse così al Seminario di Palermo del 27-29 aprile 1989 ideato e promosso dall’Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), organismo di formazione e collegamento degli uffici legislativi dei consigli e delle giunte regionali, fondato nel 1979 e tuttora pienamente impegnato sui temi delle tecniche legislative oltre che sui problemi giuridici e le possibili soluzioni per ciò

(1) Il gruppo fu costituito a Helsinki nel giugno del 1997. Il documento più rilevante è stato quello approvato dal gruppo nella riunione di Roma dell’11 e 12 dicembre 1998. La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti europei, nella riunione di Lisbona del 21 e 22 maggio 1999, ha ascoltato una relazione di Violante sul documento elaborato e in quella di Roma del 22- 24 settembre 2000 ha approvato un *memorandum* sulla qualità della legislazione. Questi documenti sono rinvenibili nel sito della Camera dei deputati.

(2) Pubblicato su *Le Regioni*, 1985, pp. 319-341.

(3) Si possono leggere nel libro di R. PAGANO, *Normative europee sulla tecnica legislativa*, edito dalla Camera dei deputati, Roma, 1988.

che riguarda la legislazione statale e regionale ⁽⁴⁾. Il seminario fu organizzato dall'Assemblea regionale siciliana con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province autonome. Il seminario aveva il seguente oggetto: "Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi". Le relazioni tenute al seminario furono il frutto di gruppi di lavoro precedentemente costituiti dall'OLI. Al seminario parteciparono, oltre a politici e tecnici delle Regioni, anche funzionari della Camera, Senato, Presidenza del Consiglio dei Ministri oltre che studiosi delle università e dei centri di ricerca ⁽⁵⁾. Furono rilanciati alcuni temi già sollevati dalla Commissione Barettoni Arleri (ad esempio quello relativo alla fattibilità, distinta ormai dal *drafting*) e altri furono posti per la prima volta (come il rapporto tra *drafting* ed informatica). Anche Palermo però confermò che il settore più maturo era quello relativo alla redazione dei testi normativi. Infatti si lanciò l'idea di elaborare un manuale unificato di *drafting* per le Regioni in modo che i vari manuali da esse adottati trovassero una comune razionalizzazione e normalizzazione. Si disse: ciascuno rinunci alle proprie peculiarità ai fini di una scrittura uniforme delle leggi perché ciò rappresenta lo scopo essenziale per il quale i manuali sono stati elaborati. La Conferenza delle assemblee legislative regionali affidò ad un gruppo di lavoro coordinato dall'OLI, con la consulenza scientifica del prof. Rescigno, l'elaborazione di un manuale unificato. Al gruppo parteciparono anche funzionari della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri oltre a componenti dell'Istituto di documentazione giuridica del CNR di Firenze e dell'Istituto di studi delle Regioni del CNR di Roma. Dopo circa due anni di intenso lavoro del gruppo, il manuale veniva approvato dalla Conferenza il 24 gennaio 1992. Essa invitava tutti i

(4) Per le caratteristiche di questo organismo, i documenti prodotti, i gruppi di lavoro costituiti e la segreteria organizzativa, si consulti il sito del Consiglio Regionale della Toscana, alla voce OLI.

(5) Gli atti sono stati pubblicati dall'Assemblea regionale siciliana, Quaderni n. 28-29 del 1990. Il comitato scientifico era composto dai proff. B. DENTE, C. CIAMPI, M. PATRONO, A. PIZZORUSSO, G. U. RESCIGNO.

Consigli Regionali ad adottare tale testo, le giunte regionali a fare altrettanto per i loro funzionari; stabiliva di prendere contatti con gli organi statali sopra citati perché anche essi adottassero il nuovo testo in modo da avere un unico manuale di *drafting* a livello nazionale. Il titolo del documento era il seguente: “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”⁽⁶⁾.

L’approvazione del manuale unificato delle Regioni chiude la fase pionieristica delle tecniche legislative ed apre nuovi scenari ed iniziative che saranno sviluppate in seguito. Anche se il manuale era limitato al *drafting*, esso diventò il punto di partenza concreto ed autorevole degli sviluppi anche delle altre tecniche legislative (fattibilità, analisi *ex post*, legimatica). Ciò fu dovuto al fatto che esso venne elaborato dai tecnici di Regioni, Stato e centri di ricerca in uno spirito fortemente condiviso di collaborazione e di fiducia verso nuovi obiettivi da perseguire per il miglioramento delle leggi. Sfruttando una facile metafora possiamo dire che fu un seme da cui si sviluppò una pianta le cui caratteristiche illustrerò in seguito. Vorrei però ora soffermarmi su alcuni aspetti e problemi aperti dall’approvazione del manuale e che possono così riassumersi:

Si trattava di un documento che sicuramente andava rivisto alla luce dell’esperienza applicativa e così è avvenuto con l’uscita nel marzo del 2002 di un nuovo manuale di *drafting* regionale curato dall’OLI e di cui parlerò più dettagliatamente in seguito. È uno strumento che serve a scrivere le leggi e sono solo gli operatori del diritto, nel loro quotidiano lavoro, a poter evidenziare lacune, problemi e necessità di integrazioni o soppressioni che derivano dall’applicazione di un simile ausilio. Si tratta perciò di un aiuto *in progress* che sarà soggetto ad essere mutato periodicamente.

Nonostante i ripetuti tentativi della segreteria dell’OLI di far adottare dallo Stato questo strumento visto che, tra l’altro, suoi funzionari avevano partecipato attivamente alla elaborazione del manuale, non fu possibile arrivare ad una adozione del medesi-

(6) Il manuale fu stampato dal Consiglio Regionale della Toscana ed è stato pubblicato, con una presentazione di G. U. RESCIGNO, in *Politica del diritto*, 1992, p. 351-393.

mo da parte dei tre organi statali sopra citati che restarono ancorati alle regole del 1986, non cogliendo, a mio giudizio, l'utilità indubbia e quasi necessitata di uno strumento comune e condiviso per l'elaborazione delle leggi statali e regionali.

Il manuale fu adottato formalmente da circa due terzi delle Regioni e praticamente utilizzato da tutte. Ciò ha costituito un indubbio risultato positivo che si è tradotto in genere in un miglioramento della qualità normativa delle leggi anche se la situazione attuale manifesta ancora numerosi casi di leggi mal scritte e non conformi alle regole del manuale. In altre sedi ho parlato di "impotenza" delle tecniche legislative nel senso che il notevole livello di approfondimento ed affinamento di strumenti cui si è giunti fino ad oggi, non ha comportato, di per sé, un miglioramento decisivo per la qualità della legislazione. Una spinta rilevante per risolvere il problema potrebbe essere data da principi sulla qualità legislativa da inserire negli statuti regionali che stanno per essere adottati, da sviluppare nei regolamenti interni dei Consigli Regionali e in una legge organica sulla normazione⁽⁷⁾. Tra questi principi potrebbe anche esserci un richiamo ai manuali di *drafting* che a causa di questo rinvio avrebbero una "copertura" statutaria e non sarebbero solo oggetto di circolari interne con cui se ne consiglia l'adozione da parte degli uffici.

Occorrerà comunque istituire nelle singole Regioni un servizio di monitoraggio interno sulla applicazione del manuale creando anche degli strumenti di verifica e delle griglie di leggibilità degli atti normativi in modo da tenere costantemente sotto controllo la qualità della legislazione.

Dopo l'adozione del manuale unificato di *drafting* si aprì una fase nuova che vide molte Regioni protagoniste di vari progetti ed iniziative sui temi della qualità della legislazione con idee spesso originali ed incisive che contribuirono a creare una cultura sempre più diffusa in materia, soprattutto tra gli addetti alla stesura delle leggi nelle assemblee e negli esecutivi regionali, ma

(7) Si vedano, in questo senso, le considerazioni svolte da R. Libertini, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. II, pp. 3-20, Torino, Giappichelli, 2001.

a cui non furono estranei i politici i quali, a poco a poco, si abituarono a concepire le tecniche legislative non più come uno ostacolo, ma invece come una risorsa per qualificare l'attività normativa e per uno svolgimento più consapevole del mandato elettivo⁽⁸⁾.

Dal 1996 al 1999 si svolsero, organizzati dall'OLI, su impulso della Conferenza delle assemblee elettive e con il contributo del Consiglio Regionale ospitante, quattro seminari nazionali, sulla fattibilità (1996 a Genova); *drafting* e linguaggio normativo (1997 a Bologna); testi unici (1998 a Bari); la formazione in materia di tecniche legislative (1999 a Torino). Questi quattro essenziali momenti di riflessione sulle tecniche legislative rappresentano, fino ad oggi, il momento più avanzato di elaborazione in materia e si avvalsero del contributo di tecnici, politici, studiosi di varia provenienza, università e centri di ricerca, registrando una alta e costante partecipazione⁽⁹⁾.

2. Le iniziative più rilevanti nella fase attuale

Tutto il fervore di iniziative e prodotti che ho cercato di illustrare nel punto precedente, ha portato nella fase attuale ad idee e documenti più meditati e maturi che sono ancora oggetto di scavo e approfondimento, ma che manifestano comunque una accresciuta consapevolezza e cultura nella materia delle tecniche legislative, una notevole capacità di raccordo e collaborazione tra Regioni diverse, uno sforzo di individuare strumenti applicativi più precisi ed efficaci valendosi della esperienza precedente. Passo ora ad illustrarli sperando che se ne colgano le peculiarità e le potenzialità per ulteriori traguardi da raggiungere.

(8) Sulle esperienze delle Regioni vedi gli articoli di R. LIBERTINI nei volumi, *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, 1998, pp. 416-422; *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999, pp. 255-269. Si veda anche lo scritto di C. Campana e C. Paradiso, *L'uso delle tecniche legislative nell'esperienza delle Regioni*, pp. 21-39, nel volume di Giappichelli citato.

(9) Gli atti dei seminari furono pubblicati a più riprese nella rivista *Iter Legis* e si trovano anche riprodotti collettivamente in un CD curato sempre dalla medesima rivista.

a) Il nuovo manuale unificato regionale di *drafting*

Come sopra ricordato, nel marzo del 2002 è stato edito un nuovo manuale di *drafting* per le Regioni frutto di un gruppo di lavoro dell'OLI composto da addetti agli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte regionali. Alla stesura del documento si è arrivati sulla base delle esigenze e dei suggerimenti derivanti dalla applicazione del manuale del 1992. Del gruppo di lavoro non facevano parte i funzionari degli organi statali come per l'edizione precedente, che, d'altra parte, hanno approvato recentemente un nuovo manuale di *drafting* ⁽¹⁰⁾. Il nuovo manuale regionale di *drafting* deriva anche dalle sollecitazioni derivanti dai quattro fondamentali seminari che sul tema delle tecniche legislative si sono tenuti, come già detto, dal 1996 al 1999 ⁽¹¹⁾. Nella sostanza l'impostazione del manuale del 1992 ha retto alla prova del tempo, come del resto è avvenuto per il nuovo manuale statale le cui regole hanno ripreso, in buona misura, le antecedenti del 1986, ricalcando, in alcuni casi, le regole del manuale regionale. D'altra parte anche il nuovo documento regionale ha tenuto conto delle nuove direttive statali.

La presentazione, a premessa del nuovo documento, evidenzia con chiarezza le esigenze che hanno portato alla modifica del precedente. Il nuovo manuale regionale è stato presentato al *Forum* della P.A. il 9 maggio 2002 con un'ampia relazione da parte del coordinatore del gruppo (M. Ceccato del Consiglio della Provincia di Trento) nella quale si evidenzia come si è giunti all'approvazione delle nuove regole, le differenze con le regole statali, il senso delle innovazioni. Anche il nuovo manuale regionale inizierà il suo cammino di applicazione che suggerirà, ne sono certo, eventuali correzioni da inserire nel futuro sulla base dell'esperienza, come è del tutto logico e naturale per uno strumento che richiede una necessaria sperimentazione. Il cambiamento di questo strumento è pertanto fisiologico e l'augurio è

(10) Circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri 20 aprile e 2 maggio 2001.

(11) Il manuale è stato pubblicato a cura del Consiglio Regionale della Toscana e sul numero di marzo-maggio 2002 della rivista *Iter legis*, pp. 47-104. Esso si trova anche sul sito del Consiglio Regionale medesimo, alla voce OLI.

che le Regioni, come già detto e come in parte stanno facendo, individuino strumenti di monitoraggio permanente accompagnati da una specifica e costante formazione degli addetti. Occorrerà arrivare anche ad una formalizzazione del manuale da parte dei Consigli e delle Giunte regionali e che questi organi diano precisi indirizzi di seguirlo al personale addetto alla preparazione delle leggi il quale è opportuno sia valutato anche sulla base della sua capacità di applicare fedelmente questo strumento.

b) L'analisi di fattibilità

A partire dal seminario di Genova dedicato all'analisi di fattibilità, è stato costituito un gruppo di lavoro permanente su questo tema (ora nell'ambito dell'OLI) che ha in corso le seguenti attività: la redazione e la diffusione di una *check list*; la raccolta della documentazione sulle varie iniziative regionali; la progettazione di una procedura ordinaria di intervento che consenta di "guidare" gli interventi d'analisi; l'esame e la valutazione dei progetti in corso anche sull'analisi *ex post*. (Quest'ultimo aspetto è ora oggetto del progetto "CAPIRe" che deriva dalla collaborazione di quattro Regioni, di cui parlerò dopo).

Per analisi di fattibilità si intende la valutazione dell'idoneità di determinate disposizioni normative a perseguire le finalità per le quali se ne propone l'adozione, valutazione da farsi antecedentemente all'approvazione delle leggi stesse (*ex ante*). Elementi portanti dell'analisi sono la scienza dell'organizzazione, l'economia, la sociologia, la statistica e l'informatica. Esse sono in stretto rapporto con le scienze giuridiche. L'attività di una articolazione organizzativa chiamata a svolgere l'analisi di fattibilità si caratterizza quindi come prettamente interdisciplinare. In essa devono confluire diverse professionalità con apporti specialistici individuali e momenti di verifica incrociata e di sintesi. Sull'analisi di fattibilità si sono accumulate molte esperienze

delle Regioni ⁽¹²⁾. Il gruppo di lavoro sulla fattibilità ha individuato griglie semplificate che consentono, in tempi minori, di fare un'analisi preventiva sufficientemente adeguata. Resta il fatto che i tempi di elaborazione dell'analisi suddetta (che nei casi più complessi possono arrivare a qualche mese) spesso configgono con i tempi della politica considerando anche che, eventuali emendamenti fatti al testo all'ultimo minuto, possono stravolgere un'analisi compiuta con fatica e tempi lunghi sul testo precedente. C'è poi da considerare che mentre con le griglie di fattibilità sono stati individuati degli strumenti idonei a svolgere l'indagine, tuttora irrisolto è il problema degli apparati professionali che oggi devono predisporre, i quali, in genere, sono provvisti di una cultura prevalentemente giuridica. Non sono infatti stati assunti dalle Regioni un numero adeguato di funzionari con preparazione non giuridica idonei allo scopo, né sono stati fatti, in generale, particolari sforzi per una adeguata formazione del personale. Infine una buona analisi di fattibilità, a livello di Consiglio Regionale, presuppone un efficiente servizio informativo di Giunta (non essendo sostenibile, per ragioni di economicità e di efficienza, che il Consiglio si doti di un autonomo sistema informativo) ed una fluidità e reperibilità dei dati necessari che l'esecutivo dovrebbe fornire con rapidità su richiesta degli uffici fattibilità del Consiglio in uno spirito di forte collaborazione. Nelle esperienze finora fatte risulta invece una certa difficoltà a procurarsi i dati necessari e ciò comporta problemi per l'elaborazione dell'analisi *ex ante*.

Concludendo su questo punto possiamo perciò dire che, nonostante il lavoro di studio e di strumenti individuati in materia, non si è giunti a superare i problemi sopra accennati e che l'analisi di fattibilità stenta a decollare. C'è anche da tener presente che l'esigenza di un'analisi *ex ante* risulta, dopo l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, come ap-

(12) Per un'analisi in materia si veda il contributo di G. GIACHI, *L'analisi di fattibilità nelle Regioni: aspetti organizzativi, metodiche e strumenti*, in *Iter Legis*, novembre-dicembre 1999. Di G. GIACHI sono anche alcune definizioni sulla fattibilità sopra riportate. Sempre dello stesso autore si veda il volume, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1997.

pannata da un nuovo filone della valutazione che è quello dell'analisi *ex post* (o implementazione) che ha acquisito un maggiore vigore a causa dell'esigenza di potenziare il controllo delle assemblee legislative sugli esecutivi allo scopo di bilanciare il maggior peso di questi ultimi derivante dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale che finisce per esprimere l'indirizzo politico della Regione con la correlativa necessità di un accentuato controllo sulla sua azione di governo. Di questa esigenza nuova si è fatto interprete il progetto "CAPIRe" di cui passo ora a parlare.

c) IL progetto "CAPIRe"

Il progetto "CAPIRe" (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali), è stato avviato per iniziativa congiunta dei Consigli Regionali dell'Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana con il supporto dell'ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche). Il progetto si configura come una sequenza-strutturata di attività di approfondimento e momenti di discussione, con l'obiettivo di far crescere all'interno e all'esterno delle assemblee elettive regionali la consapevolezza del significato della funzione di controllo e soprattutto della necessità di dotarsi di nuovi strumenti (statutari, legislativi ed organizzativi) per rendere questa funzione parte del modo di essere e di agire dei Consigli. Il progetto è stato concepito per coprire il biennio 2002-2003. Il progetto ha un Comitato d'indirizzo composto da otto consiglieri regionali, due per ciascun consiglio; un Comitato tecnico formato da almeno un rappresentante dello staff di ciascuno dei quattro Consigli e da un rappresentante dell'ASVAPP che costituirà un organo di coordinamento e verifica dell'attività programmata; una struttura di ricerca dell'ASVAPP che opererà in un clima di costante e reciproca collaborazione con le strutture dei quattro Consigli Regionali. Le attività del progetto si focalizzeranno nel primo anno sui seguenti tre ambiti:

- la funzione di controllo nella redazione degli statuti regionali raccogliendo e incoraggiando riflessioni su come articolarla e

renderla concreta;

- le “clausole valutative” nella legislazione regionale che indichino i tempi, i modi e gli obiettivi delle successive attività di controllo e di valutazione sull’attuazione delle legge;
- la creazione di strutture interne ai consigli a supporto della valutazione e del controllo. Questo rappresenta l’ambito di lavoro più impegnativo e va collocato su un’orizzonte temporale più lungo anche a causa della diversità di esperienze tra i quattro Consigli. Si prevede anche la realizzazione di un sito web interamente gestito dallo *staff* del progetto.

Lo scopo del progetto è pertanto quello di rilanciare e dare maggiore concretezza alla funzione di controllo delle assemblee regionali. Esse dovranno perciò attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di capire cosa è davvero accaduto in seguito all’approvazione di una determinata legge regionale o, più in generale, di un atto di indirizzo politico; apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema che ha motivato l’intervento della Regione; approfondire le cause di eventuali inefficienze dell’apparato amministrativo chiamato all’attuazione delle politiche regionali; giungere informati al confronto istituzionale con l’esecutivo. Alla vigilia della revisione degli statuti regionali e di un nuovo quadro normativo a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, si apre un periodo denso di sfide ed opportunità per la ridefinizione del ruolo dei Consigli Regionali. Il progetto è stato presentato il 4 marzo 2002 nell’aula del Consiglio Regionale della Lombardia su iniziativa del medesimo e della Conferenza dei Presidenti delle assemblee. Mi pare che il progetto costituisca un serio tentativo di bilanciare, nei fatti, quello che viene ritenuto il potere eccessivo dell’esecutivo regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, superando accese e sterili contrapposizioni tra questo e il Consiglio Regionale e ponendo invece le premesse per una collaborazione interistituzionale che sola può garantire un efficace funzionamento della Regione nel suo complesso ⁽¹³⁾.

(13) Le caratteristiche del progetto sono illustrate nel sito: [www. capire. org](http://www.capire.org)

d) L' "AIR" regionale

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione ("AIR") costituisce una metodologia di valutazione economica *ex ante* delle ricadute, in termini qualitativi e quantitativi, della regolazione normativa sull'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese. L'AIR permette di esplicitare il più possibile le implicazioni di una opzione regolativa, evidenziando tutti i fattori che devono determinare le scelte dei regolatori: costi e benefici per i destinatari delle regole e per l'amministrazione, rischi per tutti i soggetti coinvolti e per la società nel suo complesso, altre conseguenze indirette di natura economica e sociale. Essa rappresenta perciò un meccanismo di valutazione interno all'amministrazione, in grado di accrescere il livello di consapevolezza delle decisioni in materia di regolazione, di migliorare la qualità delle norme, l'efficacia dell'azione amministrativa nonché la trasparenza del processo decisionale, favorendo la partecipazione ad esso dei cittadini e delle imprese.

In Italia l'AIR è stata introdotta dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione per il 1998) che, all'art. 5, ha stabilito di effettuare una valutazione "dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali". Con le direttive del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001 si è data attuazione alla legge medesima.

Le prime sperimentazioni di AIR hanno riguardato le amministrazioni centrali, ma è evidente che, affinché tale strumento sia veramente efficace, è necessario estenderne l'applicazione anche alla legislazione regionale, in particolare alla luce della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione. E infatti le Regioni hanno cominciato ad occuparsi del problema. Recentemente ha preso avvio un programma di formazione e assistenza sull'AIR promosso e coordinato dal Formez, specificamente rivolto ai dirigenti e funzionari dei Consigli e Giunte

regionali diretto a fornire gli elementi essenziali per un corretto svolgimento dell'analisi. Le Regioni che hanno mostrato maggiore sensibilità in materia di AIR sono la Basilicata e la Toscana.

La Basilicata ha approvato la legge regionale 17 aprile 2001, n. 19 che introduce e disciplina l'analisi in questione. La legge precisa le finalità dell'introduzione di questo nuovo strumento, cerca di darne una definizione, individua una fase preparatoria con la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale ed una fase finale di implementazione della legge.

La Toscana ha invece preferito muoversi su un terreno più operativo promuovendo un'azione specifica sull'AIR nell'ambito del progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica" ⁽¹⁴⁾. L'azione è stata sviluppata avvalendosi della consulenza del Consorzio per lo sviluppo delle Metodologie e delle Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni (MIPA). Il progetto si articola in alcune fasi con i seguenti obiettivi specifici: *a)* predisporre l'analisi dei requisiti organizzativi, informativi e tecnici necessari alla funzione di valutazione, individuando anche eventuali criticità dell'azione regolativa della Giunta regionale; *b)* predisporre metodologie AIR adatte alla specificità del contesto di applicazione; *c)* formare il personale; *d)* sperimentare nel concreto le metodologie predisposte e l'assetto organizzativo previsto; *e)* mettere a punto gli strumenti di governo del processo di regolazione sulla base dell'esperienza condotta. Dopo una prima fase di sperimentazione i problemi aperti restano i seguenti: l'organizzazione di un preciso servizio di supporto in ogni dipartimento; la creazione di un apposito servizio di banche dati per un'analisi *ex ante* e che potrebbe servire anche alle analisi *ex post*; individuazione dei criteri di scelta degli atti da sottoporre all'AIR ⁽¹⁵⁾.

(14) Approvato con delibera della Giunta regionale n. 152 del 12 febbraio 2000.

(15) Le considerazioni di cui sopra sull'AIR sono riprese, in buona parte, dagli interventi di S. CERILLI e S. C. DANIELE nella riunione dell'OLI, tenutasi a Torino l'11 e 12 aprile 2002, aventi il seguente titolo: "La sperimentazione AIR nella Regione Toscana: esiti e valutazioni". Sempre nella stessa seduta S. ARNEODO, F. BAGNASCO e L. SPAGNOLINI, hanno svolto delle relazioni sul corso di formazione sull'AIR organizzato dal Formez, reperibili sul sito *web* dell'OLI.

La Toscana è stata pertanto la prima Regione ad intraprendere una sperimentazione sull'AIR sulla base di un progetto preciso approvato dalla giunta regionale. La sua esperienza servirà da prezioso orientamento per le altre Regioni che vogliono operare in questa direzione. Ma c'è un problema su cui neanche la Toscana ha iniziato una sperimentazione ed è quello dell'AIR a livello di assemblea (problema nuovo anche per lo Stato dove, come già detto, l'AIR viene svolta a livello di esecutivo). Si tratta allora di attrezzare il Consiglio Regionale in modo che le strutture interne siano in grado di leggere e capire le relazioni AIR che provengono dalla giunta sulle proposte di legge da essa presentate e, d'altra parte, prepararsi perchè queste articolazioni interne possano compiere una propria analisi AIR sulle proposte dei consiglieri regionali le quali, come risulta da indagini recenti, hanno subito un notevole incremento nella nuova legislatura regionale, tale addirittura da superare nel numero, in Toscana, le proposte della Giunta. Il piano di formazione professionale del personale 2002-2003 del Consiglio della Toscana, prevede la collaborazione del MIPA per tale formazione in modo che, in un periodo non troppo lontano, l'assemblea legislativa sia in grado di utilizzare questo tipo di valutazione.

Concludendo su questo punto si può dire che l'introduzione dell'AIR a livello delle Regioni è ancora agli albori, salvo il caso della Basilicata che ha dettato norme in proposito e della Toscana che ha già iniziato una efficace sperimentazione a livello di giunta. Per ciò che riguarda i Consigli Regionali siamo ancora a livello di formazione da parte del FORMEZ e, per la Toscana, da parte del MIPA per cui una sperimentazione vera e propria non appare imminente.

e) Il rapporto annuale regionale sulla legislazione

La Camera dei deputati, da alcuni anni, cura un rapporto annuale sullo stato della legislazione con la collaborazione delle Regioni. Il rapporto del 2001 (relativo al periodo giugno 2000-giugno 2001) si compone di tre parti. La prima relativa ai dati e tendenze della legislazione statale (a cura del servizio studi della

Camera). Rientrano in questa parte anche alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria della XIII legislatura con riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento (a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze). La seconda parte riguarda le tendenze e i problemi della legislazione regionale (ed è curata dall'Istituto di studi per le Regioni "Massimo Severo Giannini" del CNR). La terza parte riguarda l'attività legislativa in alcuni paesi europei (a cura del servizio biblioteca della Camera). Il rapporto è stato presentato a Milano il 4 marzo 2002 nell'ambito di un incontro organizzato dal Consiglio Regionale della Lombardia e dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali. La seconda parte del rapporto, che interessa più direttamente l'attività delle Regioni, è stata elaborata sulla base di rapporti regionali derivanti da una costante collaborazione con il Servizio studi della Camera. Le Regioni hanno infatti risposto ad un questionario e le risposte sono state rielaborate dall'Istituto di studi per le Regioni.

Il rapporto annuale della Camera sulle Regioni tratta di larghe tematiche (la semplificazione normativa, l'attuazione delle politiche dell'Unione europea, i procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali, etc.). Come si vede si tratta di profili generali che richiedono una valutazione comparativa tra la situazione delle singole Regioni. Il valore di questa indagine risiede proprio nel fatto che essa è applicata a tutte le Regioni, che è possibile fare confronti, indicare percentuali, applicare *trend* di tendenza, verificare omogeneità e disomogeneità che dipingono un quadro di largo respiro. L'ambizione di un rapporto annuale sulla legislazione regionale è diversa. È quella della istituzione regionale che riflette su se stessa, che si interroga, per un periodo limitato, su quali siano state le caratteristiche della legislazione sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Il rapporto costituisce pertanto una particolare forma di valutazione, sotto il versante legislativo, che si aggiunge ad altri tipi di valutazione in altri versanti: il rapporto di gestione, l'analisi costi benefici, l'analisi di impatto della legislazione *ex ante* ed *ex post*. L'esperienza delle Regioni nella elaborazione di rapporti sulla legislazione comincia ad avere ormai un certo spessore.

Così il Servizio qualità della legislazione (con la collaborazione del Servizio atti e delle Aree legislative) del Consiglio Regionale della Toscana ha elaborato un primo rapporto annuale sulla legislazione (maggio 2000-novembre 2001) che è stato presentato nella sede del Consiglio Regionale il 19 aprile 2002. L'ambizione del rapporto toscano è quella di costituire un "contenitore permanente", che ha una cadenza annuale con una strutturazione di fondo che, nonostante i cambiamenti che potranno esserci, darà luogo ad un *trend* di tendenze che si arricchirà anno dopo anno costituendo un patrimonio di conoscenze sulla legislazione regionale utile al suo perfezionamento e miglioramento qualitativo. Se questa idea di un rapporto annuale sarà fatta propria da altre Regioni, cosa che sta già avvenendo⁽¹⁶⁾, come dirò; avremo maggiori conoscenze sul quadro complessivo della legislazione. Un rapporto sulle Regioni a livello nazionale (come quello curato dalla Camera) e a livello regionale l'esistenza di specifici rapporti, credo che soddisferà l'esigenza di una maggiore "leggibilità dell'ordinamento"⁽¹⁷⁾ e questo sarà utile per tutti, per i politici che approvano le leggi e per i tecnici che devono prepararle.

Il rapporto toscano si compone di tre parti:

- la prima riguarda il procedimento legislativo e tutti i dati quantitativi e statistici rilevanti a partire dalla presentazione degli atti fino alla loro approvazione. Ma essa contiene anche prime valutazioni qualitative sul procedimento legislativo con riferimento ai soggetti politici coinvolti nel procedimento stesso;

- la seconda è incentrata sugli aspetti qualitativi della normazione evidenziando, in particolare, la tipologia delle leggi (istituzionali, di settore, di delegificazione, etc.); le abrogazioni; le clausole valutative; i regolamenti; l'applicazione del manuale del *drafting*, etc.);

- la terza dà conto delle schede di legittimità predisposte dalle aree legislative che seguono le varie Commissioni.

(16) Si tenga presente che l'OLI ha costituito un apposito gruppo di lavoro tra le Regioni per mettere a confronto le varie esperienze in materia di rapporti annuali.

(17) L'espressione è tratta dalla relazione tecnico-normativa al d.d.l. statale di semplificazione e riordino normativo del 2001.

Nel rapporto è da sottolineare, come un fatto molto positivo la collaborazione delle tre strutture del Consiglio, sopra citate perché ciò crea un clima di condivisione dei problemi e delle possibili soluzioni relativo al tema della qualità della legislazione che viene guardato da ottiche diverse tutte necessarie per una visione più consapevole e articolata.

Il rapporto annuale della Toscana è stato seguito da un rapporto annuale sulla legislazione della Lombardia per il periodo maggio 2000-dicembre 2001, predisposto dalla Direzione generale assistenza legislativa del Consiglio Regionale (in collaborazione col Servizio commissioni, Segreteria dell'Assemblea e studi). Esso è stato presentato presso il Consiglio medesimo il 10 giugno 2002. Si divide in quattro parti: *a)* uno sguardo sulle prime sei legislature; *b)* la produzione legislativa della VII legislatura; *c)* il rendimento istituzionale della VII legislatura; *d)* gli strumenti per la qualità della legislazione, per il controllo e l'indirizzo politico.

Ma ancor prima altre Regioni avevano elaborato documenti e rapporti sulla legislazione. Così una struttura del Consiglio della Provincia di Trento elabora da tempo osservazioni tecniche sulla normativa provinciale sotto il profilo del *drafting*, della fattibilità che contengono anche qualche suggerimento per migliorare la qualità delle norme. Uffici del Consiglio del Piemonte hanno elaborato un rapporto sulle VII legislature concluse che contiene una rilevazione quantitativa sulla produzione normativa, una classificazione della stessa per settori, etc. Anche la Puglia e l'Umbria hanno elaborato delle analisi sulla loro attività normativa.

Concludendo su questo punto ritengo che sia auspicabile una moltiplicazione dei rapporti annuali regionali sulla legislazione la cui varietà e diversità di impostazione contribuirà ad arricchire il panorama di questi tipi di valutazione di grande utilità per i politici ed i tecnici. Diceva Bentham che "il corpo delle leggi è un meccanismo complicato di cui nessuna parte può essere pienamente spiegata senza il resto". È però chiaro che all'inizio si scontrerà una fase di rodaggio, sia perché si tratta dell'introduzione di uno strumento nuovo, sia perché il periodo conside-

rato dal rapporto annuale è necessariamente circoscritto. Però, anno dopo anno, si manifesterà un *trend* che permetterà una valutazione più precisa delle tendenze della legislazione. I futuri rapporti annuali potrebbero arricchirsi di altri argomenti come un confronto con le precedenti legislature, l'incidenza delle leggi regionali sulle autonomie locali, l'analisi della attività non legislativa dei Consigli Regionali, i rapporti della legislazione con l'Unione Europea, l'approfondimento di settori specifici come l'elaborazione di testi unici o le norme di semplificazione normativa, etc. L'ampliamento dell'analisi comporterà la collaborazione corale di altre strutture tecniche con un allargamento dei saperi e delle conoscenze che, oltre a qualificare maggiormente i contenuti del rapporto, diffonderà una più consapevole cultura sulla qualità della legislazione creando un circolo virtuoso e innovativo che gioverà all'intera istituzione regionale ⁽¹⁸⁾.

3. Conclusioni

Le esperienze regionali sopra descritte in materia di qualità della legislazione sono solo quelle che ritengo più importanti in un panorama che è difficile abbracciare completamente perché ogni Regione, a livello di assemblee ed esecutivi, ha spesso una ricchezza di approfondimenti ed iniziative che andrebbero analiticamente considerati. Si può però sinteticamente dire che esse mostrano di considerare una norma qualitativamente valida quando il suo significato è chiaro e preciso; gli effetti corrispondono ai risultati attesi; i benefici sono maggiori dei costi; non si verificano significativi effetti indesiderati.

Un altro elemento importante nella esperienza regionale è che pare acquisita ormai la comune consapevolezza che il problema della qualità della legislazione costituisce non solo un problema di ordine tecnico-giuridico, bensì l'oggetto di una nuova politica dei poteri pubblici che serve a potenziare la democrazia e che richiede la cooperazione di tutti gli attori del sistema.

(18) Copia dei rapporti citati può essere richiesta alle amministrazioni di provenienza.

Ritengo che le Regioni siano un laboratorio molto avanzato sui temi della qualità della legislazione e che opportune alleanze con gli organi dello Stato ⁽¹⁹⁾, le università ed i centri di ricerca, che peraltro sono già in corso, consentiranno di raggiungere altri significativi obiettivi in questa materia.

(19) L'ultimo rapporto del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati (relativo al periodo 21 giugno 2001-25 aprile 2002), al punto 3. 2 sottolinea come occorra "valutare le modalità per instaurare un dialogo costante e proficuo con i Consigli Regionali, anche attraverso la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province autonome".