

Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali

di Alessandra Francesconi

Sommario

1. *Controllo legislativo e controllo politico.* – **2.** *L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR).* – **2.1.** *L'AIR e i Consigli regionali.* – **3.** *Note conclusive.*

1. Controllo legislativo e controllo politico

A conclusione della storica ricerca sul Parlamento italiano pubblicata nel 1973, Giovanni Sartori osservava che era opportuno che il lavoro legislativo fosse alleggerito drasticamente e che il Parlamento tornasse dalla quantità alla qualità della legge.

All'origine del fenomeno dell'iperproduzione legislativa era individuata una doppia confusione: da un lato, la legislazione era stata confusa con il controllo sulla legislazione; dall'altro, il controllo legislativo era stato confuso con il controllo politico. Sartori evidenziava, infatti, che il controllo politico (ossia il controllo dell'attività di direzione politica del Governo) era stato sempre più fagocitato dal controllo legislativo ossia dalla convinzione che il modo più efficace per esercitare un controllo da parte dell'assemblea legislativa fosse quello di dar forma di legge a qualsiasi tipo di normazione.

Questa confusione, innanzi tutto, aveva instaurato la prassi di dare la forma di legge a decisioni che rientravano nell'esercizio dell'attività di governo, ad atti di natura amministrativa e a disposizioni regolamentari. E questa prassi aveva trasformato in una mera ratifica l'approvazione parlamentare della pletora di atti sempre più particolaristici con forma di legge (le cd. leggi-ne).

Questa confusione, inoltre, aveva ridotto drasticamente i

tempi e le energie del Parlamento per esercitare il controllo politico sull'attività del Governo.

Si chiedeva Sartori: "non sarebbe più intelligente e fruttuoso cambiare sistema? Cioè, invece di rubare il mestiere alla amministrazione prima, perché [il Parlamento] non interviene dopo?". Altrimenti detto, Sartori auspicava la riconversione in controllo politico del controllo legislativo superfluo ⁽¹⁾.

A distanza di quasi trent'anni, le pagine di Sartori sono ancora attuali e continuano ad indicare con estrema lucidità le origini dell'aporia in cui si trovano oggi le assemblee legislative, anche quelle regionali.

La riduzione drastica della produzione legislativa dei Consigli regionali può produrre almeno due effetti. Da un lato, giacché la qualità delle leggi è inversamente proporzionale alla loro quantità, in caso di diminuzione della produzione di atti con forma di legge i Consigli regionali potrebbero dedicarsi alla approvazione di leggi a seguito di un meditato giudizio sulla loro opportunità, sulla loro utilità, sul loro impatto economico, giuridico, sociale.

Dall'altro, se i Consigli regionali non fossero più impegnati a produrre legislazione "superflua", avrebbero a disposizione più tempo, più energie per esercitare il controllo politico sull'attività giuntale.

Ciò che sembra così semplice in linea teorica, in pratica è decisamente meno scontato: la riconversione del controllo sulla legislazione in controllo politico è facile a dirsi ma è difficile a farsi a causa della atrofizzazione che ha colpito tale funzione di controllo, così poco esercitata finora. Il problema è quello di "declinare" la funzione di controllo, di riempirla di contenuti; il problema è quello di dotare il Consiglio regionale di metodi e strumenti per l'esercizio del controllo.

Interrogazioni, interpellanze e inchieste consiliari sono i tradizionali strumenti che permettono ai consiglieri di investigare sull'operato della Giunta e dei singoli assessori. Peraltro, questi

(1) S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., 1973, p. 369.

strumenti cosa permettono di sapere sulla fase di selezione degli interessi e su quella di attuazione degli atti normativi della Giunta? I tradizionali strumenti di controllo a disposizione del Consiglio regionale sono carenti laddove non intervengono sulla seconda parte della parabola delle politiche pubbliche: quella dell'attuazione dell'atto normativo. Tali strumenti sono carenti, in ogni caso, anche nella fase di progettazione e produzione della normazione. Infatti, nella funzione di controllo del Consiglio regionale, in quanto organo rappresentativo della Regione, dovrebbe essere ricompreso il controllo sui processi di rappresentazione degli interessi sociali oltre che quello sull'attuazione degli atti normativi.

2. *L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR)*

L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) è una metodologia complessa che ha come obiettivo la qualità della regolazione ⁽²⁾. In particolare, l'AIR interviene su quei problemi che possono rendere un intervento regolativo inutile (perché incongruente con le finalità dell'autorità decidente, perché impone ai destinatari costi superiori ai benefici, perché crea effetti collaterali e problemi ben più gravi di quello per il quale si è ricorsi all'intervento regolativo).

Ad esempio, poniamo il caso che l'obiettivo dell'intervento regolativo sia quello di risolvere la disoccupazione giovanile e che, a questo scopo, si consenta agli imprenditori di assumere i giovani a tempo determinato e con una retribuzione ridotta, in

(2) L'AIR in Italia è stata introdotta dalla l. 50/99 alla quale è stata data attuazione con le direttive del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha anche elaborato una guida alla sperimentazione dell'AIR. A livello statale, una prima sperimentazione si è già conclusa; a livello regionale, si stanno susseguendo sperimentazioni (in particolare, si ricorda la regione Basilicata che ha approvato la legge regionale 17 aprile 2001 che introduce l'AIR e la Regione Toscana che ha sperimentato l'AIR in Giunta). Per informazioni più precise sulla metodologia dell'AIR si rinvia ai contributi pubblicati in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2000.

deroga alla normativa vigente. In questo caso, i datori di lavoro possono sfruttare l'opportunità che viene loro offerta e, nel pieno rispetto della legge, possono licenziare i giovani senza che questo abbia alcun effetto sulla disoccupazione giovanile. Questo esempio evidenzia che l'intervento normativo può essere sostanzialmente inutile perché incongruente con le finalità del legislatore ⁽³⁾.

Nella metodologia dell'AIR propriamente si sviluppano due tipi di analisi: quella preventiva (che è sempre accompagnata dall'analisi tecnico-normativa, ATN) e quella successiva ⁽⁴⁾.

L'AIR preventiva rende trasparente e predefinito il percorso che le autorità decidenti debbono seguire nel processo decisionale: la fase di progettazione dell'intervento normativo si sviluppa attraverso l'identificazione dell'ambito dell'intervento, la rilevazione delle esigenze, l'elaborazione delle opzioni di intervento e la selezione di quella preferita, attraverso l'uso di analisi quantitative (per esempio, l'analisi costi-benefici) e lo strumento della consultazione.

L'analisi di impatto *ex ante* è finalizzata a fornire tutte le informazioni necessarie ad esplicitare le implicazioni di un'opzione regolativa (in termini giuridici, economici, sociali e tecnologici), evidenziando tutti i fattori che devono determinare le scelte dell'autorità decidente.

La metodologia dell'AIR può contribuire a migliorare la qualità della regolazione non solo mediante la valutazione *ex ante*, ma anche prevedendo il monitoraggio successivo della regolazione. In questo caso, la normazione vigente è sottoposta sistematicamente ad un controllo successivo che consente: innanzi tutto, di vederne l'impatto effettivo (ad es., come si sono distribuiti i costi e benefici? È stato raggiunto l'obiettivo dell'intervento regolativo? Si sono creati effetti collaterali indesidera-

(3) L. LANZALACO, *Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi*, in *Iter legis*, 1999, pp. 313-322.

(4) L'analisi tecnico-normativa è un'analisi del testo normativo che si occupa di una serie di profili piuttosto affini a quelli di cui si occupa il *drafting* formale. Le caratteristiche dell'ATN sono descritte nella direttiva del Presidente dei ministri del 27 marzo 2000 "Analisi tecnico normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione".

ti?) offrendo, così, un parametro di confronto e verifica dell'AIR preventiva; in secondo luogo, di intervenire metodicamente e in modo standardizzato sulla normazione vigente, modificandola organicamente laddove non sia più adeguata e utile.

La valutazione *ex post*, nella metodologia dell'AIR, non è un momento autonomo rispetto all'analisi dell'impatto *ex ante*: la valutazione successiva, piuttosto, consente di innescare quel circolo virtuoso in cui le due analisi, preventiva e successiva, si integrano dando luogo ad un processo di apprendimento legislativo. Il monitoraggio della normazione, infatti, può consentire di "riprogettare" un nuovo provvedimento imparando dagli errori rilevati nella normazione monitorata.

In effetti, negli Stati che hanno introdotto la metodologia dell'AIR si sono incontrati vari ostacoli per la realizzazione della valutazione preventiva e successiva degli interventi regolativi ⁽⁵⁾. In via generale, l'AIR *ex ante*, finalizzata a fornire all'autorità decidente tutte le informazioni necessarie a decidere, è fortemente standardizzata ed è strutturabile sotto forma di una *checklist* che guida il processo decisionale ⁽⁶⁾. Più problematico è realizzare l'AIR *ex post*. Il problema dell'analisi dell'impatto successivo è che deve consentire la valutazione dell'intervento regolativo anche molto dopo l'approvazione dell'atto: alcuni interventi possono essere valutabili già nel breve periodo, altri necessitano di tempi medio-lunghi. Un mezzo particolarmente agile di analisi successiva dell'intervento regolativo è la cd. clausola di *sunset*: dopo un periodo di tempo variabile a seconda

(5) Per una presentazione in prospettiva comparata dell'AIR si rinvia a: DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *L'analisi dell'impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Catanzaro, Rubbettino ed., 2001.

(6) Una *checklist* tipo può essere la seguente:

- Qual è il problema per cui si richiede un intervento?
- Qual è l'obiettivo dell'intervento regolativo?
- Quali sono le opzioni regolative alternative per perseguire quell'obiettivo?
- Quali sono i costi e benefici di ciascuna opzione?
- Qual è l'esito delle consultazioni sulle opzioni regolative dei destinatari dell'intervento?

Su queste basi l'autorità decidente può scegliere l'opzione regolativa preferita.

del tipo di intervento, la regolazione esistente è sottoposta ad AIR successiva a seguito della quale è prevista la decadenza della regolazione, a meno di un rinnovo dell'intervento perché valutato ancora "utile" (perché è congruente con le finalità del legislatore; perché produce ancora più benefici che costi per i destinatari; e così via).

2.1. *L'AIR e i Consigli regionali*

La previsione a livello di Statuto regionale dell'obbligo per la Giunta dell'utilizzo della metodologia dell'AIR sulle attività decisionali rilevanti per le politiche pubbliche e non meramente esecutive delle leggi regionali potrebbe rafforzare la posizione dei Consigli regionali nella parabola delle politiche pubbliche.

In via preliminare, occorre evidenziare che è opportuno che l'AIR sia selettiva perché sia condotta in modo adeguato (la valutazione è un'attività piuttosto dispendiosa in termini di tempo e risorse). Pertanto, il Consiglio regionale potrebbe riservarsi di stabilire con legge gli atti giuntali più significativi sui quali richiedere obbligatoriamente l'AIR. La soglia di significatività va stabilita dal Consiglio: potrebbe farsi riferimento a particolari settori o materie oppure all'impegno economico e finanziario che richiede l'intervento.

L'AIR preventiva condotta dalla Giunta si concretizzerebbe nella redazione di documenti (schede AIR preventive) che contengono tutte le informazioni necessarie all'autorità decidente per scegliere l'opzione regolativa preferita. Nelle schede di AIR preventive, in particolare, risulterebbero gli esiti delle analisi costi-benefici condotte sulle opzioni regolative alternative per raggiungere l'obiettivo previsto, esaminate dall'autorità decidente; inoltre, risulterebbero gli esiti delle consultazioni dei soggetti coinvolti dall'intervento che si sta progettando.

Con riguardo all'AIR preventiva potrebbe avanzarsi la seguente proposta che reintrodurrebbe i Consigli regionali nei processi di rappresentazione degli interessi sociali. Si potrebbe disporre che l'AIR preventiva sugli atti giuntali si concretizzi in due schede AIR (una preliminare e una finale), sottoposte

all'esame delle Commissioni competenti del Consiglio regionale. Nella scheda preliminare (da redigersi all'avvio della progettazione dell'intervento normativo) dovrebbe emergere in modo chiaro e definito il piano delle consultazioni: la Giunta dovrebbe indicare quali soggetti intende consultare, perché quelli e non altri, con quali tecniche prevede di procedere alle consultazioni, etc.

La scheda preliminare dovrebbe essere inviata al Presidente del Consiglio regionale che la trasmetterebbe alla Commissione competente per una valutazione del piano delle consultazioni; entro un breve termine, la Commissione potrebbe trasmettere alla Giunta delle osservazioni sulla scheda preliminare (indicando altri soggetti che ritenga siano coinvolti dall'intervento della Giunta e chiedendo la motivazione della loro esclusione oppure, segnalando l'inopportunità della consultazione di alcuni soggetti; commentando l'adeguatezza delle tecniche di consultazione indicate dalla Giunta, etc.).

Gli esiti delle consultazioni dovrebbero essere documentati nella scheda finale che dovrebbe contenere anche le eventuali motivazioni chieste dalle Commissioni del Consiglio regionale in sede di osservazioni sulla scheda preliminare. Una volta che la Giunta ha redatto la scheda finale, dovrebbe inviare lo schema dell'atto regolativo con allegata tale scheda al Presidente del Consiglio regionale che provvederebbe a trasmettere la documentazione alla Commissione competente per l'espressione di un parere sullo schema entro un determinato termine.

Per esprimere il parere la Commissione consiliare dovrebbe servirsi di tutte le informazioni contenute nella scheda finale. Il Consiglio, però, dovrebbe essere in grado di verificare l'adeguatezza delle informazioni contenute nella documentazione (dovrebbe essere in grado di procedere alla "controinterrogazione" dei soggetti consultati ed, eventualmente, alla consultazione di quelli esclusi, di controllare tecnicamente le analisi costi-benefici, etc.).

I pareri, quindi, sarebbero trasmessi alla Giunta che a questo punto procederebbe all'approvazione dell'atto. I pareri non sa-

rebbero vincolanti: il Consiglio periodicamente potrebbe discutere un rapporto sull'attività della Giunta per cui l'AIR preventiva è obbligatoria ed, eventualmente, potrebbe inviare segnali politicamente rilevanti alla Giunta.

La redazione di schede AIR preventive sugli atti giuntali consentirebbe, dunque, ai Consigli regionali di svolgere un'attività di controllo (in senso ben più ampio rispetto a quello tradizionale), in particolare, sul piano e sugli esiti delle consultazioni condotte dalla Giunta.

L'introduzione dell'obbligatorietà dell'analisi dell'impatto successiva per gli atti giuntali per i quali è richiesta l'AIR preventiva potrebbe servire al Consiglio regionale per intervenire nelle politiche pubbliche ben oltre la fase della progettazione della regolazione e per effettuare sistematicamente il controllo sull'attuazione degli interventi regolativi.

A tale riguardo, si potrebbe prevedere che la Giunta debba redigere schede di analisi dell'impatto successiva da trasmettere anch'esse alle Commissioni regionali, mediante il Presidente della Regione. Le schede dovrebbero servire a valutare se l'intervento normativo ha effettivamente raggiunto gli obiettivi previsti, se i costi e benefici sopportati dalla collettività si sono distribuiti secondo le previsioni dell'analisi preventiva, se è necessario modificare l'intervento o se è più opportuno eliminarlo perché risulta inutile. Ciascuna Commissione dovrebbe fare delle osservazioni su tali schede. Il Consiglio regionale periodicamente potrebbe discuterne in un rapporto sull'attività della Giunta per cui è richiesta AIR successiva obbligatoria ed eventualmente potrebbe basarsi sulla valutazione degli interventi giuntali per inviare segnali politici alla Giunta.

Si potrebbe prevedere (sarebbe opportuna la redazione di una guida regionale all'AIR) che negli atti per i quali l'analisi dell'impatto successiva è obbligatoria siano introdotte delle clausole di *sunset*: il periodo, al termine del quale l'intervento deve essere sottoposto all'AIR *ex post*, deve essere indicato nell'atto. Nel caso la valutazione risultasse negativa, dovrebbe prevedersi la decadenza della regolazione.

Il Consiglio potrebbe valutare la congruità del periodo prece-

dente alla valutazione *ex post* in sede di parere sullo schema dell'atto giuntale.

Per quanto riguarda la decisione circa la decadenza della regolazione, il Consiglio potrebbe esprimersi nelle osservazioni sulle schede di analisi successiva; la Giunta sarebbe poi libera (salvo ricadute sul piano politico a seguito della discussione consiliare sul rapporto sull'AIR successiva) di conformarsi o meno.

3. Note conclusive

I meccanismi procedurali suggeriti per coinvolgere i Consigli regionali nel processo di rappresentanza degli interessi (attraverso l'AIR preventiva sugli atti giuntali) e per consentirgli l'esercizio di un controllo successivo sull'attuazione degli interventi regolativi (mediante l'AIR successiva) mettono il Consiglio regionale in condizione di conoscere, di avere informazioni e, pertanto, di esercitare una forma di controllo ben più estesa rispetto a quella consentita con i tradizionali strumenti di controllo (interrogazioni, indagini conoscitive, interpellanze). Si potrebbe osservare che i meccanismi proposti sono particolarmente lunghi e, al limite, farraginosi. Si è suggerito, infatti, di stabilire un continuo scambio documentale e, soprattutto, un continuo flusso informativo dalla Giunta al Consiglio e viceversa.

Peraltro, occorre sottolineare che il presupposto delle osservazioni proposte è la riduzione drastica dell'attività legislativa del Consiglio regionale e, pertanto, la disponibilità da parte di quest'ultimo di tempi ben diversi da quelli odierni. Vero è che, anche nel caso di una notevole disponibilità della risorsa tempo, è indispensabile che i Consigli regionali investano in conoscenze, professionalità, strutture e formazione in modo tale da poter controllare ed, eventualmente, integrare o modificare le informazioni fornite dalla Giunta nelle schede AIR. A questo fine, il Consiglio deve essere in condizione di dotarsi di strutture inter-

ne o di servirsi di strutture esterne dalle quali attingere le professionalità necessarie a realizzare il nuovo ruolo che si è delineato. Per lo meno nella fase iniziale, il processo decisionale si svolgerebbe in modo meno farraginoso se i Consigli si appoggiassero a strutture e professionalità esterne che potrebbero almeno avviare la nuova “mentalità” della valutazione, preventiva e successiva. In un secondo momento, potrebbe essere valutata l’opportunità o meno che il Consiglio si doti di strutture interne che, in ogni caso dovrebbero essere organismi assolutamente tecnici e sottoposti a costante formazione.