

Osservatorio sulle fonti

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NELLE REGIONI: IL CASO UMBRO

di Nicola Pettinari*

SOMMARIO: 1. Qualità della legislazione: la rilevanza e le tappe di un percorso 'multilivello'. - 2. Il ruolo della valutazione e delle attività istruttorie nella produzione normativa in Umbria. Un quadro generale. - 3. La valutazione 'ex ante': il difficile cammino dell'AIR (3.1 La sperimentazione AIR sulla 'Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi': un caso esemplare. 3.2 Riflessioni sul fallimento della sperimentazione: il peso della 'cultura politica' sulle innovazioni al procedimento legislativo) - 4. Consultazione e concertazione: tra 'partecipazione' e 'ascolto' dei destinatari delle norme in fase di progettazione legislativa. Punti di forza e criticità. - 5. Clausole valutative: sulla via di una cultura della valutazione. - 6. Il Comitato per la legislazione - 7. Testi unici, semplificazione e riordino normativo.

This article investigates to which extent (and to which degree of effectivity) the Region of Umbria implemented principles and instruments of the quality of legislation within its law making procedures. The theme of the quality of legislation is a priority in the legislative policy of the European Union and this has been widely poured into the so-called Statutes of 'new generation' of the Italian Regions - issued after the Reform of Title V of the Italian Constitution - and into regional norms (in the context of a 'multilevel governance' model where the role of the regional law-making process is crucial). Based on this assumption, the present study consists in an analysis oriented to investigate what role was assigned in the regional sources of law - especially in the new Statute of the Region of Umbria (2005) and in the regional laws - to instruments such as Regulatory Impact Assessments (RIA), 'ex post' evaluation, evaluation clauses, and to operations of normative reorganization and simplification. Moreover, the regional sources have been analyzed by highlighting their connection with national norms and legal provisions from the European Union, in order to understand the actual degree of integration between regional legislation and other legislative levels. The theoretical reconstruction mentioned above was also integrated by the analysis of a case study concerning a RIA experimentation carried out by the regional Junta. What emerges from this case study seems to confirm that the legislation in Umbria shows a trend typical of the Italian Regions, in the context of which the actual insertion of the observed instruments is - except for rare cases, e.g the Region of Tuscany - far from being definable as an element widespread or institutionalized within the processes of formation of regional laws. In most cases, in fact, those instruments represent only formal and rhetorical elements within statutory or legislative provisions (a remarkable role in influencing and determining this phenomenon is played by meta-legal factors, first of all - like in the case of Umbria - by the dominant political and legal culture). Nevertheless, next to the failure of the attempt of implementation of the RIA and of 'ex post' evaluation strategies, it seems to emerge a progressively increasing recourse to significant interventions capable of producing positive effects (in terms of democracy and effectiveness), such as evaluation clauses and operations of normative reorganization and simplification. The reconstruction proposed here attempts to provide a complete picture of the current state of the art in Umbria, examining the critical points emerged as well as the innovations introduced, with the aim to highlight what kinds of challenges are urgently essential in the legislative policy and governance of this Region.

* Dottorando in 'System Theory and Sociology of Normative and Cultural Processes', Università di Macerata.

Osservatorio sulle fonti

1. Qualità della legislazione: la rilevanza e le tappe di un percorso 'multilivello'.

È ormai da diversi anni che i Governi italiani manifestano una certa attenzione verso la qualità, formale e sostanziale, dei testi normativi (e della regolazione in senso ampio), tanto da rendere questo aspetto, nelle dichiarazioni dei vari esecutivi, uno degli obiettivi strettamente connessi ai programmi di governo (ragionevolmente in risposta alla «necessità di acquisire forme di legittimazione democratica dei processi e dei prodotti normativi [VALASTRO A., 2007, p.149]»).

Dagli anni novanta si è andato sviluppando un crescendo di interventi in materia di qualità della legislazione a livello nazionale: ne sono espressione, per esempio, la legge 8 marzo 1999, n. 50, ("Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998"), che introduceva, all'art. 5, l'analisi di impatto della regolamentazione (d'ora in poi "AIR") nell'ordinamento statale italiano, e la legge n. 246 del 28 novembre 2005 ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"), investita del compito di dare attuazione all'AIR (art.14). Quest'ultima (strumento particolarmente incisivo ai fini della qualità sostanziale delle legislazione) costituì poi - insieme all'analisi tecnico-normativa (ATN), alla valutazione d'impatto (VIR), alle clausole valutative e alla semplificazione normativa - uno dei temi affrontati dall' "Accordo tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione" (emanato il 29 marzo 2007 dalla Conferenza unificata). All'art. 3 esso rimanda, tra l'altro, per ciò che concerne il livello di governo regionale, la disciplina generale dell'AIR alle leggi regionali e ad «altri atti anche non normativi», specificando, al comma 5, che la realizzazione dell'AIR, in ogni caso, segue un principio di proporzionalità in virtù del quale il grado di approfondimento dell'analisi e (in modo particolare) la scelta della metodologia di valutazione economica da utilizzare devono venire adattati «al caso specifico oggetto di valutazione, sulla base di un giudizio di significatività dell'intervento proposto e di rilevanza degli effetti attesi».

Anche in ambito comunitario il tema della qualità della normazione desta crescente interesse da parte delle istituzioni: comparso come un «importante elemento di novità» [CARBONE L. e TIBERI G., 2001, p. 699], esso è venuto a qualificarsi sempre più come un «interesse pubblico autonomo, e pariordinato» [Ibidem] rispetto «ai classici interessi pubblici "di settore"», quali crescita produttiva e occupazionale, ambiente, welfare, etc., tanto da elevare la questione (all'interno delle iniziative di 'better regulation' varate dalla Commissione nel quadro di accordi cornice con il Consiglio) al grado di «uno dei quattro pilastri per il completamento del mercato unico europeo», [CARBONE L. e TIBERI G., 2001, p. 701]. L'obiettivo di migliorare la qualità della regolazione rappresenta, dal 2005, parte integrante della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione: la semplificazione normativa, la qualità delle leggi e l'analisi di impatto della regolazione si configurano come momenti essenziali per l'accrescimento della competitività, in stretta connessione alla semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico di

Osservatorio sulle fonti

imprese e cittadini. Sono questi, in effetti, temi che ormai da tempo rappresentano obiettivi strategici della Commissione, nella prospettiva che vengano ulteriormente sviluppati nella maggioranza delle istituzioni comunitarie, degli Stati membri e delle Regioni. Tale processo, avviato sin dai primi anni novanta, ha trovato nuova linfa a seguito della redazione di un piano d'azione - finalizzato all'implementazione delle direttive del Consiglio di Lisbona sulla *better regulation* (Mandelkern Group on Better Regulation, 2001) - noto, fin dall'inizio delle riunioni (nel dicembre 2000), con il nome di colui che ne aveva assunto il ruolo di presidente, il francese Dieudonné Mandelkern. Vero "spartiacque" (oltre che documento paradigmatico nell'attestare la centralità strategica attribuita dall'Unione alla qualità della regolazione), il Rapporto fu subito seguito da svariati interventi. Già nel luglio 2001 la Commissione aveva presentato un Libro bianco dedicato alla governance Europea (unitamente alla Comunicazione 'Simplifying and improving the regulatory environment') al Consiglio europeo di Laeken, nel dicembre 2001. Sempre la Commissione, il 5 giugno 2002 presentò una comunicazione sul "better lawmaking", accompagnata da altre tre comunicazioni, una delle quali - sulla consultazione - intitolata 'Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione'. Del 2009 è il 'Decalogue for better regulation', emanato dallo 'High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens', riunitosi a Stoccolma. Il tema sembra, dunque, tutt'altro che perdere importanza sul finire del primo decennio degli anni duemila, caratterizzati, nelle dichiarazioni dei vertici dell'Unione, da un rinvigorito interesse per la questione, tanto da portare il Presidente Barroso ad annunciare - nel corso di una conferenza stampa alla quale partecipava anche il Vice-Presidente Verheugen (18 settembre 2009) - che era sua ferma intenzione fare, da quel momento in avanti, della "smart regulation" un «leitmotif» dell'azione dell'Unione Europea, la quale prescrive, tra i principi, i parametri e i criteri ai quali debbono attenersi i legislatori (nazionali e regionali), quelli di semplicità, chiarezza, concisione, comprensibilità e proporzionalità.

Quanto sin qui ricordato evidenzia come le fonti e i documenti, sia nazionali che comunitari, che si sono occupati di qualità della normazione, non abbiano, in modi e per motivi diversi, trascurato di far riferimento alla legislazione prodotta dalle Regioni, identificando (e riaffermando) in esse un livello di governo di primaria importanza nell'assetto della multilevel governance europea. A tale dato va aggiunto, con riferimento al contesto italiano, il peso della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, al cui interno venne ridisegnato l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, recependo (e conferendo ad esso copertura costituzionale) il processo - in un certo senso 'preparatorio' in vista della riforma costituzionale - denominato di 'federalismo a Costituzione invariata', che era stato intrapreso mediante la legge-delega n. 59 del 1997 (e continuato dai successivi decreti delegati, tra i quali il D.P.R. n. 112 del 1998), ricordata come la prima delle c.d. 'Leggi Bassanini'. L'onda d'urto delle «molteplici e rilevanti novità nell'ordinamento e nelle funzioni delle regioni [CARETTI P., DE SIERVO U., p. 336, 2008]» e dei mutamenti istituzionali sopravvenuti non tardò a comportare, sulla base del rinnovato senso del prestigio della legislazione regionale da essi veicolato, anche la necessità di assicurare atti normativi in grado di soddisfare standards adeguati in senso qualitativo, sotto profili formali e sostanziali: il dato dell'adozione di strumenti tipici

Osservatorio sulle fonti

della qualità della normazione era ormai tratto, e la sfida lanciata ai legislatori regionali italiani, tradizionalmente abituati «a riempire spazi all'interno di una legislazione nazionale alquanto dettagliata e vincolante» [BASILICA F., 2006, pag. 513], sembrava cristallizzare il passaggio all'esercizio di una potestà legislativa ben più ampia (e, auspicabilmente, responsabilizzante) rispetto alla precedente stagione.

Sulla base di quanto detto sinora e richiamando, in sintesi, il contesto della nuova stagione statutaria seguita alla riforma del Titolo V, sarà possibile delineare i punti salienti caratterizzanti il quadro normativo che in Umbria affronta gli aspetti qualitativi della legislazione. Già è stato fatto cenno a come, in ambito statale, si sia giunti alla legge di semplificazione n. 246/2005, che ha generalizzato l'applicazione dell'AIR. A dare attuazione alla previsione dell'art. 2 della l. 246 fu l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato il 29 marzo 2007, che ha avuto il merito di introdurre l'articolo 20-ter nel testo della sopracitata legge 59/1997, aprendo la strada alla possibilità di stipulare accordi, in sede di Conferenza permanente, tra Stato, Regioni e Autonomie locali volti alla definizione dei principi, dei criteri e degli strumenti più idonei al miglioramento della qualità delle norme, nonché a concordare modalità omogenee di analisi di impatto ex ante e di valutazione ex post della regolazione, con il fine di predisporre una cornice unitaria (nel perimetro della quale inscrivere le varie esperienze in tali direzioni). È infatti a partire dal 2001 che sul fronte regionale si è manifestato l'interesse per questi strumenti, come sembra confermarci lo start impresso, di lì a poco, a molteplici sperimentazioni (tra le quali quella condotta in Umbria finalizzata alla progettazione della legge n. 8/2004, concernente la "Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi"; v. par. 3.1 e 3.2 del presente capitolo), e la loro previsione - in svariati casi - tra le disposizioni degli Statuti e in quelle legislative. In fatto di formazione e sperimentazione AIR bisogna rilevare come quasi tutte le Regioni abbiano preso parte (ancorché con rilievo diverso) alle iniziative e ai programmi organizzati dal Formez (per conto del Dipartimento della Funzione pubblica), fino a ricomprendere in qualche esperienza (Toscana e Friuli Venezia Giulia) l'organizzazione di attività di formazione dei funzionari di Giunte e Consigli (con realizzazione di sperimentazioni intraprese in piena autonomia).

Queste attività del Formez, sostanziatesi in due cicli (ciclo 2002-2004 e ciclo 2005-2007), hanno visto il coinvolgimento di alcune Regioni (Piemonte, Umbria e Campania) che hanno, in quella fase, condotto l'AIR su più di un provvedimento normativo. Sin da questa preliminare introduzione del ruolo dell'AIR nel contesto della legislazione Regionale, emerge come, nelle intenzioni delle sperimentazioni, i "primi passi" di cui si è appena detto avrebbero dovuto sortire un effetto indiscutibilmente propulsivo ai fini della diffusione dell'analisi d'impatto (come della valutazione) e della sua "normalizzazione" all'interno dell'iter legislativo regionale (nelle intenzioni e nelle previsioni degli interessati tale risultato era auspicabile nel medio periodo).

Questo ottimismo di fondo si scontrò però, in vari contesti, con la presa di coscienza che implementare simili strumenti, soprattutto là dove costituivano un quid veramente innovativo, volesse dire intraprendere un percorso indubbiamente complesso, a causa delle variegate implicazioni connesse all'aggiornamento dell'iter legis in tal senso. Ciò

Osservatorio sulle fonti

anche - snodo, questo, davvero cruciale - a causa di una serie di ostacoli di ordine prettamente culturale, che hanno pervaso e pervadono certi settori della burocrazia, e - soprattutto - della politica, non ancora disposti a capire il mutamento dei tempi ed il fatto che in uno scenario come quello attuale «le decisioni autoritative non si legittimano più solo in ragione della supremazia del soggetto da cui promanano» [CARLI M., 2007, pag. 180].

Ad ormai quindici anni dall'avvio del processo in analisi, però, circa la diffusione degli strumenti finalizzati alla qualità della regolazione nelle Regioni, si può affermare che il loro inserimento concreto in un insieme organico di pratiche è, salvo rari casi, ben lontano dal renderceli apprezzabili come strumenti davvero diffusi ed istituzionalizzati all'interno del procedimento di formazione delle leggi regionali, non superando lo stadio, in molti casi, della mera previsione di natura formale rinvenibile in disposizioni statutarie o legislative (rari sono, infatti, i casi di disciplina attuativa e i relativi riflessi di essa sugli assetti organizzativi regionali), pur apparendo le Regioni «consapevoli dell'importanza e della necessità di strumenti del genere» [BASILICA F, 2006]. In effetti, per lungo tempo, l'attività concretamente posta in essere si è limitata a qualche episodio di AIR intrapresa (peraltro su singoli progetti di regolazione) con la frequenza temporale dell'occasionalità e sempre - o quasi - sotto l'etichetta della sperimentazione. Per fornire delle coordinate temporali più precise circa il caso umbro, sarà utile ricordare come il percorso volto all'edificazione della «nuova autonomia umbra» sia partito «dall'approvazione dello statuto (2004-2005), per poi proseguire con l'adozione del nuovo regolamento interno del Consiglio (2007) e concludersi in tempi recenti (gennaio 2010) con la nuova disciplina elettorale» [FIORILLO V., 2010].

Da notare come, nel caso specifico dell'Umbria, il tema della buona qualità della regolazione avrebbe dovuto rivestire un ruolo centrale, durante la fase statutaria, nel contesto dei lavori della Commissione speciale per la riforma dello Statuto regionale, ma lo svolgersi degli eventi portò la proposta avanzata dalla Commissione a subire successive (significative) modifiche da parte del Consiglio in sede di approvazione. Nel testo dello Statuto, tra i primi approvati e sul quale si è poi espressa la Corte costituzionale (Sent. della Corte cost. 29 novembre 2005, n. 469), possiamo rinvenire il nucleo normativo, sotteso non solo alla fase della progettazione dell'intervento, e dunque all'AIR, ma anche alla dimensione propria dell'efficacia e della valutazione delle policies..

In fatto di monitoraggio dell'attività normativa, sin dal 2001 il Servizio Legislazione e Commissioni del Consiglio regionale redige un rapporto annuale incentrato sullo stato della legislazione (in analogia con il - ovviamente ben più esteso - Rapporto sullo stato della legislazione prodotto dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati in collaborazione, appunto, con gli Uffici Legislativi dei Consigli Regionali). A ciò va aggiunto che, dal 2000, anche il Servizio Affari Giuridici e Legislativi e Attività della Giunta elabora un rapporto annuale (rivolto solo a destinatari interni, e cioè al Presidente della Giunta e alla Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale) che consta di una dettagliata analisi dell'attività legislativa della Regione.

Osservatorio sulle fonti

2. Il ruolo della valutazione e delle attività istruttorie nella produzione normativa in Umbria. Un quadro generale.

Un dato preliminare da evidenziare è il contenuto della disposizione (art. 35 dello Statuto) che prescrive che l'iniziativa legislativa venga esercitata mediante la presentazione di un progetto di legge redatto in articoli, accompagnato da una «relazione contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto stesso». In questa formulazione è facile rinvenire un certo spirito degli anni novanta, caratterizzati dalla creazione di check list (o “griglie di valutazione” come, per esempio, quella preparata, tra il 1996 e il 1997, dall'ISLE, o quella pensata per le Regioni dal Gruppo di lavoro "Legislazione regionale", nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome), in seno alle quali il concetto di fattibilità veniva declinato su diversi livelli e in relazione ad aspetti distinti, anche se pur complementari. In tali griglie erano predisposti gruppi di domande volte ad approfondire gli aspetti di legittimità dell'atto e della sua immissione nell'ordinamento giuridico (“fattibilità normativa”), oppure la copertura finanziaria degli interventi programmati ed i loro effetti sulla sfera economica (“fattibilità economico-finanziaria”), i costi ed i benefici sociali indotti (“fattibilità sociale”) o, infine, la capacità delle strutture amministrative di dar seguito alle previsioni normative (in questo caso “fattibilità amministrativa”).

Sarà utile notare come la presenza di un'analisi di fattibilità presupponga, a suo modo, un testo-oggetto dell'analisi da condurre (quello della proposta normativa) che non può non essere caratterizzato da specifici elementi di chiarezza espressiva ed univocità, nel pieno rispetto del connubio tra abilità linguistico-redazionali e abilità di sintesi giuridica, fondamentale per un livello maturo, e qualitativamente alto, di *drafting* formale. Il raggiungimento di detto connubio, vero e unico rimedio all'inquinamento legislativo (in riferimento al fenomeno inerente le leggi «scritte male»), deve essere guardato come parametro prioritario sin dalle fasi embrionali dell'attività di redazione della proposta. In un certo senso, non appare erroneo rinvenire in tali ‘abilità’ una misura preventiva da privilegiare, in virtù del grado di soddisfazione che offre ad una semplice esigenza di logicità in grado di rendere un diritto «prima ancora che conosciuto, [...] conoscibile» [RAVERAIRA M., 1999, pag. 85].

Emergerà chiaramente, nei paragrafi successivi, analizzando le fonti alla base degli strumenti esaminati, come l'Umbria rientri tra quelle Regioni che hanno scelto di disciplinare gli strumenti inerenti la qualità di politiche e atti legislativi a livello statutario e regolamentare, piuttosto che mediante leggi specifiche. Ciò in linea con un gran numero di esperienze regionali, quali per esempio Abruzzo, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Toscana.

Quanto alle attività istruttorie svolte ai fini della produzione legislativa, l'Umbria basa attualmente il suo schema operativo su un consolidato trinomio costituito da tre tipologie di analisi: quella tecnico-normativa (ATN), quella documentale, e quella della politica pubblica.

L'ATN consiste in un esame degli impatti potenziali dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente, prendendone in considerazione aspetti quali conformità al-

Osservatorio sulle fonti

la Costituzione, alla normativa dello Stato e a quella dell'Unione europea. L'analisi viene svolta esaminando anche le modificazioni e le abrogazioni introdotte dal testo, oltre che la giurisprudenza inerente (sia nazionale che sovranazionale), l'esistenza di eventuali iniziative di modifica della materia in corso d'esame, e la correttezza di definizioni e riferimenti normativi in esso presenti.

La seconda tipologia di analisi, quella genericamente definita 'documentale', ha come fine la produzione di approfondimenti, ricerche e studi volti ad offrire un insieme di informazioni al legislatore, in modo da supportarlo, nella sua attività, in relazione ai contenuti da scegliere e alla qualità delle norme. I campi compilati nel corso di tale analisi sono articolati in sei sezioni e definiscono «gli obiettivi, i destinatari, l'analisi del contesto, l'analisi economica, l'analisi finanziaria, e riportando infine, ove possibile, uno schema finanziario-contabile in grado di far conoscere i meccanismi essenziali di finanziamento della politica pubblica posta in essere [Terzo Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2011, Servizio Legislazione, Cons. reg., Novembre 2012, p. 68]».

La terza tipologia, l'analisi della politica pubblica, si incentra, nella fase ex-ante, sugli adempimenti, sulle tempistiche e sull'impatto organizzativo correlati all'entrata in vigore della legge. In questa fase avviene anche la presa in considerazione dell'inserimento di clausole valutative. In fase ex-post, invece, ha luogo il monitoraggio degli adempimenti previsti dall'atto normativo, come «l'emanazione degli atti attuativi, e qualora la legge contenga una clausola valutativa, vengono analizzate le informazioni contenute nelle relazioni di ritorno e la possibile valutazione degli effetti della legge regionale [Terzo Rapporto Legislazione Umbria, p. 68]».

Utilizzando queste tre tipologie di analisi quali parametri per osservare quantitativamente lo stato dell'arte della concreta implementazione di strumenti qualitativi istruttori, sarà utile ricorrere ad una breve ricognizione dei dati numerici che ne registrano l'utilizzo. Nell'anno 2011, su venti leggi regionali, dieci di esse sono state promulgate senza produrre documentazione istruttoria in forma scritta, ed appaiono dunque sprovviste di tutte e tre le analisi. Delle restanti 10, solo tre (l.r. 10/02/2011, n. 1; l.r. 20/07/2011, n. 6; l.r. 16/09/2011, n. 8) sono state accompagnate da tutte e tre le analisi (ATN, documentale e della politica pubblica), mentre sempre tre ne presentano due (l.r. 20/07/2011, n. 7; l.r. 23/12/2011, n. 18; l.r. 23/12/2011, n. 20) e, infine, quattro sono state redatte realizzando un solo tipo di analisi (l.r. 25/10/2011, n. 9; l.r. 04/11/2011, n. 12; l.r. 04/11/2011, n. 13; l.r. 29/11/2011, n. 15).

Di queste ultime quattro, tre emergono essere ATN (n. 9; n. 12; n. 15), ed in effetti sembra questa la tipologia di analisi che ha ottenuto maggior fortuna rispetto alle altre, essendo stata applicata in ben nove dei dieci casi di leggi in seno ai cui procedimenti si è proceduto a produrre attività di analisi, contro i cinque casi di realizzazione di analisi della politica pubblica e i cinque di quella documentale [dati tratti dal Terzo Rapporto Legislazione Umbria, pp. 69-70].

Nel panorama generale del tema della qualità della legislazione in Umbria, come emergerà dai prossimi paragrafi, domina una fortissima eterogeneità di esiti circa l'implementazione degli strumenti possibili: se è vero, per esempio, che è - come appena osservato - frequente il ricorso alle analisi tecnico-normative, in fase ex-ante, è altret-

Osservatorio sulle fonti

tanto vero che, in relazione alla medesima fase, è possibile riscontrare un'effettiva inesistenza di analisi di impatto. Specularmente, nella fase ex-post, ad un gradualmente crescente (o, quantomeno, in stabilizzazione) ricorso allo strumento delle clausole valutative si contrappone la disapplicazione della valutazione d'impatto (in generale, AIR e VIR costituiscono, in Umbria come in altre Regioni italiane, forse i punti più critici circa la qualità sostanziale delle leggi e la sua affermazione all'interno dei procedimenti legislativi regionali).

I paragrafi successivi si occuperanno di fornire una descrizione dei principali istituti, strumenti, attività e organi relativi alla qualità formale e sostanziale della legislazione, mettendo in evidenza, oltre alle fonti che li disciplinano, il loro ruolo effettivo nella definizione complessiva del fenomeno in Umbria, i loro punti di forza e le loro criticità.

3. La valutazione 'ex ante': il difficile cammino dell'AIR.

Al comma 2 dell'art. 61 dello Statuto troviamo affermato che «la Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità». Pur essendo vero che tale formulazione non produce automaticamente un humus fertile per lo sviluppo delle condizioni necessarie all'evolversi di una progettazione normativa davvero capace di includere al suo interno strumenti quali l'AIR in modo standardizzato, compiuto e maturo, di certo l'inserimento di tale previsione nello Statuto costituisce un punto a favore (almeno ponendo l'esperienza umbra a paragone con altre esperienze regionali), sebbene permanga il fatto che l'ampia portata innovatrice e modernizzatrice dell'assunto in sé espone la norma ad una fondata critica di formalismo scorporato da ulteriori (necessari) elementi a favore di una certa sostanzialità: stando a come lo Statuto umbro prevede tale norma, possiamo infatti rilevare come essa si collochi all'interno di un filone caratterizzato dal fatto, fortemente generalizzato, che tali analisi d'impatto finiscano sì con l'essere normalmente ricomprese tra gli strumenti che la Regione dovrà adottare al fine di garantire la qualità dei testi normativi, ma senza aggiungere elementi di spessore (introdotti almeno da dei principi) inerenti le procedure e le fonti competenti a disciplinarle nel dettaglio.

In realtà la bozza originaria della proposta redatta dalla Commissione speciale per la riforma dello Statuto riservava alla legge regionale la competenza a disporre modi e tempi per le AIR e le regole da osservare per la redazione dei testi: il comma 2 dell'art. 36 della proposta asseriva che «la legge regionale dispone le metodiche per l'analisi di impatto dei progetti di legge e dei regolamenti, le regole per la redazione dei testi, nonché le modalità, le procedure ed i tempi necessari per renderne compatibile l'applicazione con lo svolgimento dei procedimenti legislativo e regolamentare». Questa previsione, anche in considerazione dell'orizzonte statutario affermatosi in seguito, era indubbiamente, se non all'avanguardia, comunque apprezzabile in senso indiscutibilmente positivo (in special maniera in relazione al profilo dell'implementazione dell'analisi ex ante).

In particolar modo, pare giusto evidenziare come nel progetto elaborato dalla Commissione si fosse prestata - a conferma del "passo indietro" in fatto di tutela delle fonti relative alla qualità della regolazione già sinteticamente annunciato - una attenzione

Osservatorio sulle fonti

specifica, poi scemata, in merito alla compatibilità dei tempi e delle procedure per la realizzazione delle AIR dei progetti normativi (di legge e di regolamento) con lo svolgimento dei corrispondenti procedimenti legislativi e regolamentari (previsione che avrebbe di gran lunga giovato al coordinamento e all'integrazione dei vari passaggi operativi).

Appare utile ricordare come alcuni abbiano marcato il fatto che probabilmente, in linea teorica, la fonte dotata di maggiori garanzie per prevedere l'analisi d'impatto (e garantirne dunque maggiormente implementazione ed efficacia) sia il regolamento consiliare, anziché la legge regionale. I sostenitori di questa posizione basano la loro argomentazione asserendo che proprio il regolamento dovrebbe costituire lo spazio tipico delle disposizioni integrative inerenti lo svolgersi dei procedimenti di formazione delle norme, oltre ad apparire come la fonte in grado di coinvolgere, nell'iter volto alla sua approvazione, anche l'opposizione (sia pur con certi limiti fisiologici [cfr. FIORILLO V., 2010]), garantendo un buon livello di rappresentanza. Interessante come il livello regolamentare rappresenti per il giurista «l'ultimo fornito di una formalizzazione sufficiente ad estrarre sicure regole precettive, prima di entrare nell'affascinante ma ambiguo mondo delle consuetudini, delle convenzioni (se non dei puri e semplici rapporti di forza), la cui individuazione e definizione, anche per ciò che concerne il regime formale, appare in ambito regionale ancora più problematica di quanto avviene a livello parlamentare» [GIANFRANCESCO E., LUPO N., 2010, p. 10].

Sembra fondato affermare che, dunque, il pregio della proposta originaria della Commissione non risiedesse tanto nel prevedere la legge regionale come fonte attuativa in quanto tale, ma nel fatto di aver previsto una riserva di fonte, che già di per sé rappresentava una garanzia.

3.1 La sperimentazione AIR sulla 'Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi': un caso esemplare.

La sperimentazione della tecnica di analisi d'impatto - svoltasi nell'ambito di un progetto del Formez - fu effettuata dalla Giunta della Regione Umbria, durante un arco temporale compreso tra il luglio 2002 ed il maggio 2003, con il fine di definire le opzioni tra le quali selezionare la più idonea per la redazione della legge sulla Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi (l. r. 8/2004). Oltre all'Umbria, erano coinvolte nel progetto le Regioni Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Veneto. Vennero delineate tre categorie di campo d'indagine: 1) costi per le imprese; 2) beni e servizi cd. meritori; 3) controlli e sviluppo del territorio (quest'ultimo è il campo scelto per l'Umbria).

Come deducibile dal titolo della legge, l'oggetto dell'analisi era la normativa disciplinante la raccolta, la coltivazione, la conservazione e il commercio dei tartufi, con agevole possibilità di comprensione del perché la selezione del tema abbia privilegiato tale settore: in primis il fatto che la sperimentazione si innestasse, dal punto di vista tematico, su un "ceppo" già precedentemente praticato dal Servizio programmazione forestale, faunistico-venatoria ed economia montana, che si era reso protagonista di

Osservatorio sulle fonti

un'intensa attività di analisi della questione e che aveva raccolto, mediante audizioni e incontri con tartufai e tartuficoltori, dati sufficienti a descrivere la situazione come caratterizzata da un mercato malcontento generalizzato (in tutte le categorie ascoltate) verso le norme che disciplinavano le varie fasi del processo produttivo e commerciale del tartufo.

La prima criticità emersa era l'incapacità di detta normativa di poter contemperare ed armonizzare gli interessi degli attori in gioco, tra i quali andava acuendosi uno stato di - tutt'altro che latente - conflittualità, potenzialmente destabilizzante, in termini socio-economico e produttivi, in un settore di indubbio spicco nel panorama dei prodotti agricoli di pregio tipici della Regione, e per di più in anni in cui iniziava a farsi strada e a consolidarsi una tendenza dei mercati agricoli incline alla valorizzazione dei prodotti locali e delle tipicità del territorio. Questa centralità del tartufo nell'economia agro-alimentare della Regione (che, peraltro, può essere considerata a pieno titolo una causa della scelta di tale tema in seno alla sperimentazione AIR), catalizzò la conseguente cristallizzazione della volontà, da parte della politica, non solo di farsi attuatrice della tutela di tale tendenza del mercato, ma anche di dirimere efficacemente, mediante un suo intervento legislativo, il conflitto in questione.

Parlando di «attori in gioco» va chiarito, al fine di comprendere le dinamiche sottese alla redazione delle 'opzioni', il ruolo dei raccoglitori di tartufi (scontenti, sostanzialmente, del fatto che la normativa allora vigente permettesse un riconoscimento - da loro stimato troppo debole - delle riserve di raccolta, anche in assenza di interventi efficaci volti all'ottimizzazione della coltivazione di tartufi) e dei proprietari/conduttori di tartufo (che auspicavano una normativa in grado di tutelarli, specie con riguardo a possibilità di investimenti volti al "miglioramento" dei terreni naturalmente inclini allo sviluppo di tartufo).

Chiariti questi aspetti contestuali, ricordiamo quali furono i «soggetti responsabili», che possiamo individuare in una équipe di tredici funzionari della Giunta, i quali furono, peraltro (vale la pena di ricordarlo in ossequio al valore della formazione dei funzionari in merito a tali procedure), preparati da uno specifico corso sull'implementazione della tecnica AIR appositamente realizzato, in collaborazione con il Servizio programmazione forestale, faunistico-venatoria ed economia montana, con il Servizio sistema informativo, con il Servizio Riforme e affari Istituzionali, con il Servizio affari giuridici e legislativi e con il Servizio programmazione strategica e finanziaria.

Tipica dell'AIR, in quanto strumento volto a supportare la scelta del decisore politico, è la redazione di un prospetto delle opzioni percorribili, sulla base del quale selezionare la migliore da sviluppare poi in sede di progettazione normativa, discussione e approvazione. Le quattro opzioni emerse nel corso di tale sperimentazione, esito di un'istruttoria preliminare volta alla raccolta di dati ed informazioni desunte dalle parti coinvolte da tale policy (in particolare, oltre ai raccoglitori di tartufi e ai proprietari/conduttori di tartufo, anche il Corpo forestale dello Stato e le Comunità montane, come enti esponenziali del territorio), sono state le seguenti.

L'opzione zero consisteva essenzialmente nel non intervento, ossia nel non immettere, per tramite di nuove norme, effetti giuridici innovativi nell'ordinamento. In genere è sempre ragionevole prendere in considerazione l'ipotesi di non intervenire, ma nel ca-

Osservatorio sulle fonti

so specifico emergeva evidente come ciò avrebbe solo infierito ulteriormente in un clima di costante (forse addirittura crescente) tensione tra raccoglitori e proprietari/conduttori di tartufaie: una tensione originata dal limite che il riconoscimento di aree riservate poneva nei confronti dei raccoglitori. Il limite appena menzionato derivava dagli articoli che, nella allora vigente l. r. n. 6/1994, disciplinavano le procedure e gli strumenti relativi alle modalità di raccolta da parte dei tartufai e al riconoscimento della riserva di raccolta per i proprietari di terreni e che permettevano la possibilità di raccolta esclusiva nelle tartufaie controllate e coltivate ai soli conduttori del terreno, dando luogo ad un effettivo problema di bilanciamento fra diritto di raccolta e diritto di proprietà.

Nel caso dell'opzione uno si ipotizzava la realizzazione di corsi di formazione gestiti dalle Comunità montane, con lo scopo di formare obbligatoriamente tutti i soggetti intenzionati a svolgere attività di ricerca e raccolta del tartufo. La ratio era evidentemente di natura "educativa", finalizzata a sensibilizzare gli interessati e ad informarli circa i divieti e le sanzioni previste. Le consultazioni svolte con i proprietari/conduttori, però, evidenziarono da subito come difficilmente un'attività di formazione - per quanto strutturata - potesse realmente indurre cambiamenti nel modo di agire dei tartufai (consolidatosi ormai nella prassi e nei comportamenti), considerando (a riprova della debolezza di questa opzione) anche il fatto che, ammesso che tale formazione avesse avuto successo, essa sarebbe rimasta comunque limitata ai tartufai della Regione, non essendo possibile imporla al di fuori dei confini umbri.

L'opzione due, prettamente incentrata sull'ipotesi di abrogare il riconoscimento delle tartufaie controllate, si prefiggeva la realizzazione di una policy di deregulation, demandando la questione ad accordi tra gli interessati da realizzarsi nel quadro delle norme di diritto civile.

Infine, l'opzione tre, consistente nell'ipotesi di erogazione di incentivi economici a vantaggio dei proprietari di terreni ospitanti le specie botaniche che concorrono alla formazione delle tartufaie (piante "tartufigene"), avrebbe comportato (per i proprietari) l'obbligo di consentire libera attività di raccolta ai tartufai a norma.

A questa fase di individuazione delle opzioni percorribili fece seguito quella della consultazione dei soggetti interessati (in piena comprensione del valore di tale fase all'interno del 'quasi-procedimento' AIR), caratterizzata dall'adozione della tecnica del focus group (che, in tale contesto, poteva vantare svariati punti a favore, consentendo, da un lato «di indagare in profondità, grazie all'interazione dei partecipanti, che possono confrontarsi e rivolgersi reciprocamente domande», mentre dall'altro, forte di deboli direttività e strutturazione, «di far emergere aspetti inizialmente non previsti [Dipartimento Della Funzione Pubblica, La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione, Analisi e strumenti per l'innovazione, p. 56]»). Le origini di tale tecnica di ricerca vanno ricercate negli Stati Uniti degli anni '40, ove nacque e si sviluppò grazie a due sociologi, K. Levin e R. Merton, che la misero a punto al fine di focalizzare un determinato argomento e far emergere le relazioni tra i partecipanti. Il suo pregio è quello di consentire una buona individuazione di elementi inattesi, aspetto decisamente non secondario nella valutazione di impatto della regolazione in fatto di pubblica amministrazione, imprese e cittadini, tanto da far apparire il focus group uno strumento «particolarmente adatto alla rilevazione di alcune delle informazioni necessarie per l'AIR [Ibidem]». Nel

Osservatorio sulle fonti

caso in analisi furono realizzati due focus groups che hanno comportato il coinvolgimento degli steak holders (diretti o indiretti) individuabili, ai quali fu inviata, prima di dare inizio alla consultazione, una lettera di convocazione con in allegato un *background paper*, ossia un documento che si occupava: di rendere note agli interessati le ragioni che portavano alla presa in considerazione di intervenire sulla vigente normativa inerente il settore interessato; di riassumere il quadro normativo allora vigente; di informare circa l'analisi del rischio economico; di portare a conoscenza dei convenuti le quattro opzioni di intervento individuate. Per il primo focus group i soggetti coinvolti furono - dando particolare rilievo, in questo primo step, alla preparazione tecnica dei convenuti - funzionari della Regione afferenti al Servizio programmazione forestale della Regione, funzionari tecnici del Corpo Forestale dello Stato e delle Comunità montane ed un botanico (docente presso la facoltà di agraria), mentre nel secondo focus group si diede spazio ai proprietari/conduttori e ai tartufai, ossia agli effettivi destinatari della nuova policy in discussione. Il risultato di questa consultazione è stata una sintesi redatta dai consulenti Formez, nella quale venivano riportati i tratti salienti delle posizioni delineatesi nel corso del confronto intrapreso tra i partecipanti, che erano stati preliminarmente messi a conoscenza dei fini e delle caratteristiche della sperimentazione e ai quali fu somministrato un questionario volto ad individuare i punti nevralgici della questione e a strutturarne le linee principali, agevolando così il dialogo.

L'opzione che incontrò il maggior favore, al termine della consultazione, fu la via della deregulation - contemplata dall'opzione due' - sulla base di un'analisi costi-benefici che aveva avuto l'esito di mostrare come tale scelta si rivelasse la più idonea rispetto ai fini, anche in vista di un considerevole e appetibile abbassamento dei costi indiretti. In particolar modo, l'abbassamento dei costi avrebbe riguardato le strutture preposte al riconoscimento delle tartufaie, mentre, per ciò che concerne il Corpo Forestale dello Stato, tale abbassamento sarebbe stato la derivazione diretta della soppressione dell'attività di vigilanza sul rispetto delle norme che disciplinano i diritti e i doveri dei proprietari/conduttori delle tartufaie (oltre a comportare un apprezzabile risparmio anche per questi ultimi, che avrebbero beneficiato della eliminazione dei costi relativi alla burocrazia preposta al riconoscimento delle tartufaie controllate).

Si procedette così redigendo la scheda AIR (presso il Servizio Affari Giuridici della Giunta Regionale) dell'intervento normativo in questione. Scheda che è, però, rimasta "lettera morta", non venendo considerata in sede di progettazione della legge né in senso formale né sostanziale.

In senso "formale" giacché di questa scheda AIR non se ne trova traccia nei lavori preparatori di quella che sarebbe poi diventata la legge n. 8/2004, non avendo accompagnato (e dunque non essendo andata a costituirne parte fisicamente integrante), il disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale n. 993 del 17 luglio 2003, recante "Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28/1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi" (atto consiliare n. 1842, VIIa Legislatura), in funzione del quale l'analisi era invece stata condotta. È chiaro come detta analisi fosse dichiaratamente una sperimentazione, ed in virtù di ciò essa non fosse in grado di produrre alcun vincolo, ma ciò che apre le porte ad una certa perplessità è il fatto che l'iniziativa della sperimentazione venisse proprio da quella mede-

Osservatorio sulle fonti

sima Giunta che avrebbe poi presentato, ad appena due mesi scarsi di distanza dal termine della redazione della scheda AIR (maggio 2003), il sopra menzionato disegno di legge n. 993 (17 luglio 2003).

In senso “sostanziale” poiché, al di là di non aver considerato formalmente l’AIR eseguita (peraltro di qualità indubbiamente alta, come rilevato da autorevoli osservatori come il Fornez e l’OCSE), non avendola ufficialmente resa parte del disegno, di essa non si è inteso recepire nemmeno informalmente il contenuto normativo essenziale, il “nucleo duro”, frutto dell’attività di confronto e razionalizzazione degli interessi e delle posizioni emerse durante la consultazione, e che avrebbe dovuto rappresentare, se non un parametro-vincolo, per lo meno uno spunto per comprendere verso quale direzione orientare la progettazione di tale intervento normativo. L’opzione qualificatasi, in sede di sperimentazione, come la più rispondente alle esigenze del caso trattato, ossia l’”opzione due” (deregulation), de facto non ha lasciato alcuna impronta della sua ratio (e della sua potenziale effettività, visto l’accordo raggiunto tra i consultati, nel risolvere le conflittualità ricordate) nel testo che sarebbe poi stato approvato come l. r. 8/2004. Essa, pur conservando l’intento di proteggere il tartufo come prodotto agro-gastronomico tipico e di tutelarne il prestigio anche a livello di filiera commerciale (di ciò è testimone la previsione di certificazione e marchio di qualità del tartufo umbro), ha disatteso lo spirito della sperimentazione e le aspettative dei destinatari, lasciando alle Comunità montane il compito di rilasciare le autorizzazioni volte alla delimitazione delle tartufaie mediante tabellazione, fornendo all’osservatore un esempio di intervento legislativo etero-indotto, privo dell’apporto proveniente da una consultazione razionale (ancorché già condotta e, peraltro, con un non indifferente impiego di risorse economiche e umane), oltre che fallimentare nell’istituzionalizzazione inclusiva della capacità di recepire un libero (anche se strutturato) e proficuo scambio di posizioni tra le parti ascoltate (i cui esiti avrebbe dovuto costituire un contenuto ineludibile per la legge in progettazione).

3.2 Riflessioni sul fallimento della sperimentazione: il peso della ‘cultura politica’ sulle innovazioni al procedimento legislativo.

Quanto osservato in merito alla mancata presa in considerazione della scheda AIR redatta dal gruppo incaricato della sperimentazione sembra mettere in luce esemplarmente il punto critico della questione inerente l’implementazione dell’AIR e degli strumenti predisposti per la valutazione delle politiche legislative: la sostanziale assenza, nella classe politica di riferimento, di una cultura giuridico-istituzionale realmente capace di comprendere i concreti vantaggi che questo tipo di strumento può offrire al processo decisionale e alla progettazione normativa. Vantaggi apprezzabili tanto sotto l’aspetto tecnico legislativo quanto anche in riferimento all’apporto che ne scaturisce in termini di edificazione di una governance democratica strutturata su plurimi livelli di governo (tra i quali, a seguito della ben nota riforma del Titolo V, il ruolo delle Regioni assume indubbiamente – come già ricordato - una posizione di primo piano). Stiamo pertanto parlando di modalità d’azione dei poteri pubblici finalizzata alla valorizzazione

Osservatorio sulle fonti

ex ante (pur non sottovalutando i corrispettivi strumenti ex post) del contributo dei destinatari delle norme al procedimento che le produrrà, concretizzando così un'arena comunicativa «di cittadinanza» in grado di modificare «i comportamenti dei soggetti cui si rivolge» rendendoli partecipi e consapevoli di «attività finalizzate alla soddisfazione di interessi di carattere generale» [ARENA G., 2001, p. 68], in vista dell'edificazione di un nuovo modello di «amministrazione condivisa» [ARENA G., 1997, pp. 29 ss]. Ma perché queste considerazioni passino da una sfera meramente teorico-speculativa (indubbiamente propositiva) alla sfera dell'attuazione (con riguardo, dunque, anche per la dimensione effettività) è necessario che l'AIR sia costantemente voluta, accettata e supportata dall'ambiente politico.

In modo particolare, possiamo enucleare tre fattori indispensabili ai fini di una reale implementazione dell'AIR nei contesti regionali, primo dei quali è indubbiamente l'«istituzionalizzazione dell'analisi», vale a dire il suo inserimento all'interno dell'iter legislativo regionale in qualità di segmento necessario e obbligatorio del medesimo, poiché «è in questo modo che la sede istruttoria e propositiva può davvero incidere sulla qualità finale del prodotto normativo, consentendo al livello politico-istituzionale di adottare decisioni più “informate”, maggiormente consapevoli dei loro effetti [CARBONE L., TIBERI G., 2001, p. 705]». In altre esperienze regionali vanno annoverati sporadici tentativi di istituzionalizzazione, per esempio in Toscana, dove è stata la l. r. n. 55/2008 a provvedere a conferire all'AIR un definito inquadramento giuridico al termine della sperimentazione, istituzionalizzandone l'inserimento all'interno del procedimento legislativo della Regione, concretamente avvenuto mediante l'approvazione di criteri selettivi e l'individuazione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR all'interno dell'agenda normativa). Il secondo è individuabile in una «forte consapevolezza del ruolo strategico svolto dall'Air nella definizione dell'attività normativa da parte degli organi politici e amministrativi regionali», consapevolezza che, per rimarcare quanto già detto, costituisce un vero e proprio parametro di contesto, capace di «influenzare pesantemente l'efficienza del sistema» (in grado, starei per dire, di determinare il sistema stesso); il terzo parametro va invece rinvenuto nella «definizione di un modello organizzativo appropriato allo svolgimento sistematico dell'attività di Air» [CERILLI S., L'AIR nelle Regioni, www.astrid.eu].

Sulla base di tali fattori, agevolmente adottabili per osservare il caso analizzato, non risulta difficile constatare come siano stati tutti e tre disattesi, anche se in tale affermazione va specificato che, in merito al secondo fattore, l'assenza di consapevolezza del ruolo strategico dell'AIR nella definizione dell'attività normativa andrebbe imputata più alla dimensione politica che non a quella dei funzionari (rivelatisi capaci di svolgere un'AIR qualitativamente apprezzata nel giudizio di merito redatto dagli autorevoli osservatori prima ricordati, come il Formez e l'OCSE). Quest'ultima osservazione si rivela utile anche per svilupparne un'altra in merito al terzo fattore, risultando abbastanza chiaro come definire un modello organizzativo appropriato per lo svolgimento sistematico dell'attività di AIR sia un compito che, al di là della capacità dei funzionari, presuppone comunque una volontà politica di fondo, che, nel caso concreto, essendo mancata, non ha potuto che disattendere pure questo aspetto.

Se è vero che il rapporto fra amministrazione e politica va a costituire un tipico pun-

Osservatorio sulle fonti

to di tensione praticamente in tutte le democrazie, e che su tale rapporto - talvolta conflittuale e sempre imbarazzate [Cfr. CARLASSARE L., 1974, p. 136] - «si scaricano la contraddizione fra i principi che sono a fondamento delle democrazie liberali e la difficoltà di armonizzare dogmi del passato e realtà del presente [D'ORTA C., MEOLI C., 1994, p. 1]», l'esito fallimentare della sperimentazione realizzata nella Regione Umbria sembrerebbe riproporre il copione di questa controversa relazione che intercorre tra politica e tecnica, tanto da aver provocato, nel caso pratico, il rigetto dell'idea di prendere in considerazione l'esito delle indagini della seconda da parte della prima (diffidente circa l'inserimento di soggetti ed elementi di natura tecnica all'interno del "suo" processo decisionale). E ciò benché il risultato del lavoro del gruppo di funzionari coinvolti nella sperimentazione (i "tecnici") si fosse sostanziato nella realizzazione di attività e valutazioni in grado di sollevare i "politici" da onerosi impegni (avendo, per esempio, già svolto le consultazioni mediante i focus groups), oltre che di integrare il dibattito in seno al Consiglio con contributi di indiscutibile utilità (basti pensare al range di opzioni emerse, sicuramente in grado di supportare la discussione politica e di orientarne una scelta equa e congrua rispetto ai fini della policy in discussione). Probabilmente la diffidenza dei politici verso una consultazione svolta da soggetti tecnici anziché da loro stessi va ricercata nella loro abitudine al modello politico diretto, da loro percepito come unico strumento (consolidato all'interno della 'cultura politica' di riferimento) volto alla rappresentanza degli interessi.

In realtà, la sperimentazione avrebbe messo in luce come i destinatari dell'intervento normativo (in qualità di 'campione' della "società civile") non abbiano presentato, nell'essere consultati, alcuna riserva circa il confronto con il gruppo di tecnici e funzionari, ma, anzi, quanto il dibattito sia stato vivo e partecipato, probabilmente supportato dalla percezione, da parte dei convenuti di avere la concreta opportunità di concorrere alla formazione dell'intervento chiamato a dirimere le situazioni che loro stessi percepivano (vista la conflittualità creatasi tra tartufai e proprietari/conduttori delle tartufaie) come urgentemente meritevoli di una nuova disciplina (che tenesse conto delle loro esigenze, razionalizzate tramite i propri contributi ai focus groups).

Tutto ciò sembra convalidare l'ipotesi di una cultura politica di fondo incline ad una visione del coinvolgimento dei destinatari delle policies come qualcosa di meramente strumentale (al limite confermativo di decisioni già prese), legato essenzialmente al gioco delle forze politiche anziché ad un inserimento stabile e obbligatorio di tali processi all'interno dell'impianto della progettazione normativa, oltre che caratterizzato da discrezionalità ed eventualità (potenzialmente prodromiche di arbitrio decisionale della classe politica). In un certo senso, sembrerebbero emergere aspetti riconducibili, più che ad un modello democratico competitivo, ad un modello consociativo, laddove tale modello si caratterizza per la tendenza a "costringere" all'accordo le principali componenti fino a ricomprenderle nell'assetto di governo, componendo così - con un consistente tasso di etero-direzione politica rispetto ai destinatari - il conflitto, che risulta da tale operazione moderato a detrimento di meccanismi realmente più partecipativi, condivisi e competitivi (e dunque "democratici" in senso sostanziale, oltre che formal-procedurale).

Osservatorio sulle fonti

4. Consultazione e concertazione: tra 'partecipazione' e 'ascolto' dei destinatari delle norme in fase di progettazione legislativa. Punti di forza e criticità.

Di primario rilievo, ai fini di una progettazione normativa qualitativamente apprezzabile dal punto di vista sostanziale, si evince essere il ruolo della consultazione, la quale dovrebbe «trovare spazio non soltanto in momenti diversi all'interno della stessa valutazione 'ex ante', ma anche, e soprattutto, nell'ambito della valutazione 'ex post', quale vera e propria "controprova" dell'efficacia e qualità della regolazione applicata [VALASTRO A., 2007, p.168]».

Della sua importanza testimoniano le frequenti raccomandazioni (comunitarie e nazionali) che la vedono prescrivere come strumento essenziale, in virtù del suo essere dotata della capacità di spiegare ed interpretare motivazioni e necessità di uno specifico atto di regolazione a beneficio di una platea quantitativamente crescente di fruitori, permettendo il loro passaggio qualitativo (mediante questo rinnovato stimolo alla partecipazione) da semplici "utenti" (nel senso passivo di "soggetti destinatari" o, al massimo, di "utilizzatori pedissequi") a "cittadini" (nell'accezione di "soggetti attivamente coinvolti nel processo regolativo-decisionale"), normalizzando così per i "governati" la possibilità di comprendere e conoscere determinate istanze della burocrazia, della politica e dell'ordinamento giuridico, oltre che di concorrerne alla formazione: siamo in presenza di un passaggio essenziale del processo di elaborazione di una forma di consenso diffuso verso le innovazioni decisionali [conferme sono riscontrabili in LA SPINA A., CAVOTORTO S., 2001; CAVOTORTO S., 2002, p. 137; SILVESTRO C., 2002, p. 118].

La rilevanza della consultazione va a collocarsi non solo al centro delle tematiche inerenti la qualità della regolazione, ma costituisce anche una parte essenziale del processo di edificazione di una democrazia matura (risultato di un'armoniosa integrazione del profilo rappresentativo con quello partecipativo), capace di strutturarsi su più livelli di 'legislative governance'. Vale la pena di ricordare come il tema in discussione «non possa essere solo una questione di tecnica legislativa, ma anche del problema di quanto regolare, perché regolare, come regolare, come amministrare la regolazione esistente e, in ultima analisi, come governare le politiche regolative di un sistema politico a più livelli (locale, regionale, nazionale e comunitario)» [CARBONE L., TIBERI G., 2001, p. 700].

Per realizzare ciò, appare essenziale che il legislatore sia realmente capace di ascoltare le parti interessate, mediante le varie modalità di consultazione dei soggetti destinatari dell'intervento, o comunque da (o ad) esso interessati. Le consultazioni in seno alla progettazione normativa rappresentano un momento indefettibile di confronto (dotato di trasparenza) [cfr. BENVENUTI F., 1994] e, qualora la scelta dei soggetti consultati sia efficacemente orientata al rispetto di imparzialità e oggettività, le medesime possono rivelarsi di fondamentale importanza affinché i decisori siano stimolati a ridurre l'asimmetria informativa, favorendo in tal maniera un netto miglioramento delle decisioni e delle scelte da intraprendere (passo fondamentale per la conseguente progettazione normativa).

Osservatorio sulle fonti

Progettare un intervento legislativo significa in primo luogo riconoscere la necessità di acquisire dati ed elementi di cui l'amministrazione non risulta ancora in possesso: per fare ciò uno degli strumenti predisposti – e che, in linea con i principi della emergente democrazia partecipativa, andrebbe privilegiato – è rappresentato dalle tecniche di consultazione dei soggetti interessati (e dei controinteressati, come anche previsto dalla “Guida AIR”) non solo a livello regionale, ma pure a livello statale e comunitario (basti pensare a come l'intensificazione della consultazione sia stata centrale all'interno delle iniziative di better regulation varate dalla Commissione nel quadro di accordi cornice con il Consiglio [cfr. CARBONE L., TIBERI G., 2001, p. 701]). Per quanto riguarda la normativa nazionale, solo per citare velocemente alcuni riferimenti, si parla di consultazioni - come momento specifico della comunicazione - nella direttiva del 27 marzo 2000; nella “Guida alla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione” (pubblicata come circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2001 n. 1, G.U. n. 55 del 7 marzo 2001); inoltre, all'articolo 1, II comma, della legge n. 50/1999, dove prevede «forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate» (e ciò anche relativamente ai «processi di regolazione e semplificazione»).

Le consultazioni di cui parliamo si innestano nel ciclo di una serie di attività complessivamente finalizzate all'elaborazione di un intervento normativo (o regolativo), vengono condotte nel seno di un'istruttoria di tipo amministrativo (si configurano come attività non provvedimentali e rappresentano una nuova applicazione dell'esercizio dell'attività conoscitiva), e permettono così di predisporre la base informativa sulla quale progettare interventi efficaci, andando ad agire (rafforzandola) sulla base empirica di riferimento per la decisione, valorizzando in modo sostanziale anche il ruolo partecipativo della comunità al processo decisionale, e contribuendo alla creazione del consenso di cittadini, imprese, utenti, pazienti, consumatori, etc.

Nel contesto dell'AIR, il soggetto che la esegue (per conoscere le informazioni necessarie per progettare una forma di regolazione), per esempio, deve saper comunicare, ad una pluralità di soggetti rappresentativi del contesto di riferimento, le proprie esigenze informative e come i dati emergenti troveranno utilizzo. Sin dall'inizio dell'indagine circa le necessità alla base di un determinato intervento (e ciò si verifica in modo crescente man mano che il processo AIR elabora opzioni) appare come la consultazione non possa venir ridotta ad un mero scambio conoscitivo, ma debba venire a strutturarsi, in senso pieno e compiuto, come dialogo. Non si può infatti escludere che, intraprendendo il percorso di consultazione, i soggetti interessati a quella determinata regolazione tentino di indirizzare il processo AIR (e la regolazione conseguente) verso opzioni ad essi favorevoli (anche se poi specificheremo come questo non possa interpretarsi come un presupposto dello scivolamento da consultazione a concertazione/negoziazione).

D'altra parte, è senza dubbio fuori discussione che informazione/comunicazione e consultazione coinvolgano anche aspetti partecipativi attivandosi (più o meno esplicitamente) in vista dell'acquisizione (o del consolidamento) del consenso sui fini e sulle opzioni dell'intervento normativo. L'iter di una progettazione che abbia standardizzato la consultazione al suo interno si presenterà stimolato sempre da una istanza politica (non snaturando di certo il processo legislativo, ma, semmai, arricchendolo), rendendosi

Osservatorio sulle fonti

disponibile ad “inserimenti” di questo tipo, essendo questa progettazione “integrata” riconducibile senza dubbio alla sfera propria del soggetto politico, che viene a sua volta ad essere sempre più condizionata (e dunque limitata e controllata) da precisi obblighi sequenziali plasmati alla luce dell’oggettività e della razionalità propria delle regole tecnico-giuridiche.

Il testo del Nuovo Statuto ci offre una prima menzione della consultazione all’art. 20, dove viene inserita, al comma 2, tra gli istituti di partecipazione («La partecipazione si attua mediante l’iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione»), mentre al comma 4 si prescrive che la definizione di ambiti, limiti e modalità delle forme di consultazione venga riservata ad apposita legge regionale, assicurando «la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate». La disciplina di questo aspetto non trova nello Statuto - a differenza di quanto avvenuto invece in altre Regioni (come per esempio in quello dell’Emilia Romagna, dove un Protocollo di consultazione delle associazioni è stabilmente entrato a far parte del regolamento consiliare, in osservanza dello scopo di assicurare «un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi», v. art. 19 Stat. Reg. Emilia-Romagna) - una disciplina dettagliata, che viene invece riservata alla legge. La l. r. 13/2000, sulla "Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell’Umbria", fissa così all’art.5 (“Concertazione e partenariato istituzionale e sociale”) l’obbligo di promuovere «le più ampie forme di concertazione-partenariato istituzionale e sociale ai fini della predisposizione delle proposte di atti di programmazione regionale».

Di indubbio interesse è la versione che di tale aspetto si offre nel Patto per lo Sviluppo dell’Umbria (sottoscritto il 27/06/2002), dove i meccanismi di consultazione/concertazione diventano articolazioni operative volte a dare concretezza alla - a più riprese dichiarata - intenzione della Regione di promuovere e donare una nuova linfa vitale alla via della «partecipazione dei cittadini e delle loro formazioni sociali, degli organismi di rappresentanza, delle Autonomie Territoriali e Funzionali», anche in considerazione delle interazioni di questo aspetto con i risvolti pratici che discendono dal principio di sussidiarietà che anima il senso dell’art. 118 così come concepito dalla riforma del Titolo V. Il medesimo documento prosegue dichiarando che la Regione si è dotata «di numerosi strumenti di programmazione», tra i quali spiccano «il Documento annuale di programmazione 2002- 2004, gli strumenti di programmazione per l’utilizzo dei fondi strutturali europei, l’intesa istituzionale, gli accordi di programma e gli altri strumenti della programmazione negoziata». Stiamo parlando di un documento fondamentale al fine di cogliere alcuni passaggi nevralgici per comprendere i tratti della cultura politico-amministrativa della Regione, che tale Patto cristallizza come principi di questa tipologia di governance, anche in considerazione del fatto che il documento avrebbe poi costituito la cornice strategica di tutti i successivi atti di programmazione regionale (ciò con particolare evidenza in riferimento ai programmi inerenti i fondi comunitari e gli strumenti della programmazione negoziata, riscontrando come base normativa la citata l.r. 13/2000).

Questo sistema sembra sancire una fase evolutiva contrassegnata dal passaggio da un sistema di concertazione «debolmente strutturato» ad uno «fortemente strutturato» (la

Osservatorio sulle fonti

terminologia deriva da quella usata nel testo Osservazioni e proposte, approvato il 7 dicembre 2004 dalla Commissione Politica Economica del CNEL), dove, per la naturale peculiarità di tale mutamento, la consultazione viene, se non ad esserne minacciata, decisamente stimolata a ripensare il proprio ruolo all'interno delle politiche pubbliche (incarnando una tendenza presente in svariati contesti regionali e nazionali). Iniziamo con il notare come la natura degli obblighi alla consultazione e alla concertazione sia prettamente pattizia, essendo stato il Patto sottoscritto da trenta soggetti pubblici e privati che, insieme all'ente Regione, hanno contratto l'impegno di rispettare quanto disposto mediante tale documento. Nell'insieme degli impegni che la Regione ha in esso contratto, ci è utile osservare come vi vada ricompreso il dovere di «portare a conoscenza» - con strumenti di varia natura - le scelte operative che la medesima progetta di adottare. È stato respirando tale temperie che si è elaborata una precisa visione delle “consultazioni informali”, quella, cioè, che le vede come elementi contestuali nelle riunioni dei Tavoli (sia di quello generale che di quelli tematici) per poi passare ad una fase successiva dove si perviene a scelte concertate.

Salutata come fortemente innovativa, questa svolta della concertazione incontrò il favore (ed un certo entusiasmo per il suo carattere di sperimentalità) delle parti contraenti il Patto per lo sviluppo dell'Umbria proposto dalla Giunta regionale, che ne sottoscrissero gli indirizzi strategici e la definizione di risorse, tempi e strumenti (ricomprendendo tra essi quelli necessari ai fini di monitoraggio e verifica dell'attuazione del Patto), con il fine di promuovere gli obiettivi attesi e la realizzazione delle azioni strategiche, coerentemente con le proprie prerogative e funzioni (anche fruendo delle strumentazioni a disposizione), effettuando scelte in linea con l'impostazione di fondo del Patto. Non sorprende, detto ciò, che le parti contraenti si impegnino inoltre nella sensibilizzazione degli associati, degli iscritti, e dei cittadini in merito ai temi in discussione al tavolo regionale, al fine di coinvolgerli, in tutte le fasi di realizzazione degli obiettivi (fissati mediante forme di partecipazione attiva), nel raggiungimento degli stessi, sulla base dell'assunto che comunicazione, informazione e conoscenza siano fondamentali ai fini dello sviluppo della Regione. Le consultazioni realizzate dalla Presidenza della Giunta regionale, promosse nell'ambito del Patto, vedono come protagonisti le rappresentanze di interessi organizzati e, in genere, i soggetti destinatari delle norme in esame.

Le tecniche utilizzate per la consultazione si evincono essere consultazione informale, circolazione di documenti e proposte per commenti, comitati e/o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse e pubbliche riunioni, mentre i risultati confluiscono in un rapporto redatto (in collaborazione con referenti tecnici, segretariato della concertazione e segreteria tecnica) dal Comitato di indirizzo e sorveglianza del Patto (da notare come tali risultati non finiscano con il venire comunicati al Consiglio, che riceve solo una comunicazione di «obbligo assolto»).

Appare dunque evidente come lo strumento privilegiato per la realizzazione delle politiche pubbliche e degli interventi sia stato individuato nelle metodologie proprie della concertazione, nell'accezione di «confronto negoziale su temi di rilievo politico generale teso alla ricerca di accordi, ai quali le Parti contraenti uniformano le scelte e i comportamenti di propria competenza» [Protocollo sulla concertazione (27/06/2002) redatto dalla Giunta della Regione Umbria]. Ciò accompagnandosi ad una volontà diretta (al-

Osservatorio sulle fonti

meno dichiarativamente) all'elaborazione di una species concertativa più avanzata rispetto alle forme precedenti, che abbia come fine l'implementazione di prassi adeguate agli scopi (affidate a soggetti - i contraenti - trasparentemente identificabili come responsabili), da realizzare all'interno di una partnership stabile e capace di oltrepassare un concetto (indubbiamente più arido) di negoziazione meramente economica (ed i suoi possibili esiti, ossia la spartizione, la "colonizzazione" e la gestione non trasparente di risorse, beni e servizi pubblici).

Tanto il Patto che il relativo Protocollo, pur dando i natali al nuovo sistema della concertazione (e pur delineandone una definizione organizzativa, per esempio per ciò che concerne il Segretariato e i Tavoli), non hanno disciplinato le modalità attraverso le quali essa dovrebbe venirsi ad articolare concretamente, oltre al fatto che essa appare passibile di venir annoverata tra i possibili esempi di incongruenza «tra Statuto e misure approvate per darvi attuazione». La menzione di tale strumento in Statuto, infatti, così come fissato dall'art. 19, «non sembra proprio da giustificarsi, posto che la concertazione rimane comunque un metodo negoziale non automatico ma potenziale, ossia attivabile dal presidente della giunta quando lo ritiene opportuno, interrogandosi infatti su chi possa negare, laddove necessario, questa possibilità» [CLEMENTI F., 2010, p. 159]. A questo si aggiunga il conseguente rischio di sclerosi del dialogo della sfera della politica con le istanze scaturenti dai soggetti sociali (istanze che ne rappresentano i più naturali bisogni, mutevoli parallelamente alle dinamiche storico-socio-economiche di contesto, e pertanto meritevoli di un dialogo aperto e "flessibile").

«Informazione e confronto», «confronto preventivo» e «confronto per accordi» sono le tre tipologie procedurali previste, anche se al loro riguardo non vengono delineate disposizioni né in merito a quali materie debbano essere l'oggetto di quale procedura (non viene neanche identificato un parametro sulla base del quale orientare tale assegnazione), né in merito alle fasi proprie di ciascuna tipologia. Il primo e più naturale effetto di questa assenza di certezza e di conoscibilità è facilmente immaginabile: la desistenza dal ricorso - o, alla meno peggio, la limitazione ad un uso ridotto o sottodimensionato (rispetto anche alle esperienze estere) - alle tipologie concertative maggiormente strutturate (quali il «confronto preventivo» ed il «confronto per accordi», caratterizzati da una natura contrattuale o para-contrattuale) per favorire piuttosto quella dell'«informazione e confronto», caratterizzata da una maggiore debolezza e da una minore rappresentatività [per un confronto con esperienze straniere significative, per esempio con quella americana del 'negotiated rule-making', rimando a DE MINICO G., 2005, pp. 118-121].

La differenza più rilevante tra il primo e il secondo gruppo apparirebbe imperniata sul fatto che si richieda o no una legge regionale, se non fosse che, in questo caso, oltre a far venir meno una legittimazione istituzionale (infatti le prerogative degli organi politici non verrebbero assolutamente intaccate, dal momento che sia Giunta che Consiglio avrebbero comunque la possibilità di disattendere un parere non vincolante - per quanto obbligatorio - fornito in sede di concertazione), si configurerebbe anche il rischio concreto di una contrazione del ricorso alla concertazione rispetto ad una qualsiasi iniziativa regionale in forma legislativa. Il tutto comportando il rischio aggregato di azzerare le reali chances, per i tavoli, di partecipare efficacemente alla progettazione normativa in elaborazione presso la Giunta, di formulare pareri obbligatori, redigere proposte emen-

Osservatorio sulle fonti

dativo o contrarre accordi con essa, divenendo così, anziché soggetti coinvolti attivamente, dei semplici destinatari di una mera informazione da parte della Giunta, contenente decisioni già formate.

Si evidenzia in tal maniera la dicotomia creatasi, la quale vede contrapposti, da un lato, un'inflazione delle aspettative dovuta ad un errore di fondo (interpretare la concertazione come "soluzione concertata" anziché recepire i metodi "propri" della concertazione) e, dall'altro, il rischio di un esito degenerativo che veda sempre più la concertazione slittare verso la deriva di una "stinta" e depotenziata prassi, in sostanza quasi meramente informativa delle parti; dicotomia che trae la sua origine da una situazione plasmata secondo una concezione delle politiche pubbliche (e forse soprattutto della politica), dove lo spazio naturale della consultazione non è quello del processo decisionale, all'interno del quale assumere il duplice ruolo di arena partecipativa e di strumento stabilmente integrato e vincolante (nella produzione di norme e policies), ma è, più tradizionalmente, quello di uno strumento ascrivibile alla sfera delle dinamiche elettorali e politiche in generale, col conseguente esito di rimanere sempre impantanata nell'alveo della eventualità, della discrezionalità e della discontinuità temporale.

A conferma della persistenza di simile tendenza possiamo anche ricordare come la legge regionale 14/2010 - "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)" - si configuri come una legge orientata più all'ascolto che non al dialogo strutturato, sulla base di una apertura alla società civile piuttosto contenuta, come sembra confermare anche l'art. 66, il quale, occupandosi degli esiti del processo partecipativo, attribuisce ai medesimi natura politica (presumibilmente al fine di impedire vincoli nel procedimento legislativo), specificando come il rilievo giuridico sia escluso anche qualora la partecipazione inerisca atti amministrativi di indirizzo e programmazione.

L'effetto finale è il rischio che gli esiti della partecipazione rimangano circoscritti all'alveo (prettamente politico) del consenso, con la conseguente (mera) diffusione dei risultati: un'informazione svuotata della componente attiva dell'apporto partecipativo dei cittadini, ridotti di fatto a dei soggetti semplicemente messi al corrente di decisioni già prese (nonostante la legge in questione presenti anche potenzialità in senso contrario). Il tutto in perfetta continuità con l'humus consuetudinario (pur avendo conosciuto nel Patto una certa evoluzione programmatica) avallato dalla legge n. 7/1997, "Norme sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo". Da essa desumiamo, all'art. 6, come gli esiti della consultazione null'altro valore avessero che quello derivante da una «natura politica» e che, nel caso di atti amministrativi di indirizzo e programmazione, «[gli esiti della consultazione] non possono costituire elementi di motivazione giuridicamente rilevanti» (la continuità è evidente anche nella formulazione della disposizione). È un quadro, quello appena tratteggiato, strettamente interconnesso alla constatazione in virtù della quale è possibile sostenere che «se l'introduzione della valutazione ha conosciuto in Italia un percorso tortuoso e non ancora consolidato, per la consultazione ciò appare ancora più evidente [VALASTRO A., 2007, p. 202]».

Osservatorio sulle fonti

5. Clausole valutative: sulla via di una cultura della valutazione.

All'art. 61 del Nuovo Statuto della Regione Umbria ("La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi") - che costituisce l'unico componente dell'intera sezione III del Capo I del titolo VII, dedicata alla valutazione, al controllo ed alla qualità dei testi normativi - si dispone (comma 1) che l'Assemblea legislativa regionale valuti gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, e che questa «esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative». L'ipotesi di introduzione di clausole valutative viene a tradursi (secondo quanto disciplinato nel Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Umbria, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141) in concreto attraverso l'inserimento nel testo di legge di un articolo che preveda un mandato esplicito, conferito ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge, consistente nell'elaborazione e nella trasmissione al Consiglio delle informazioni inerenti le modalità di attuazione della norma e di qualsiasi altra informazione utile a supportarne la valutazione degli effetti sui destinatari (diretti ed indiretti), sostenendo il comma 3 dell'art. 42 del Regolamento che «Le informazioni prodotte in attuazione delle clausole valutative sono esaminate dalla struttura operante all'interno del processo legislativo e sono presentate alla Commissione competente per la valutazione».

Riconducibile alla species delle nuove forme di controllo dell'efficacia degli atti adottati, una clausola valutativa pienamente rispettosa della ratio che ne giustifica l'esistenza dovrebbe individuare, in primis, quali siano gli obiettivi conoscitivi prioritari del legislatore (sapendo inoltre strutturare una mappa precisa di quali siano le informazioni atte a soddisfare tali obiettivi), per poi saper indicare quali soggetti istituzionali sono chiamati ad elaborare e fornire le informazioni necessarie (in stretta connessione con questo fine va ricordato che compito della clausola è pure quello di delineare i modi e i tempi per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni). È probabilmente superfluo osservare come (anche in questo caso come per altri istituti), affinché tale strumento non rimanga solo sulla carta, sia necessaria, accanto al suo inserimento nel testo, la previsione di risorse economiche tali da poter finanziare queste attività volte al controllo e alla valutazione (si veda lettera d, comma 2, art. 42 Reg).

L'art. 34 del Regolamento ("Valutazione delle politiche pubbliche") parla invece di clausole valutative ai commi 2 e 3, sostenendo che (comma 2), in attuazione di quanto previsto al comma 1 («Le Commissioni consiliari effettuano la valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi approvate dal Consiglio regionale, per verificare in quale misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti, anche con l'utilizzo di tecnologie informatiche»), nei progetti di legge ritenuti di maggiore impatto sono inserite «clausole valutative, per definire tempi e modalità con i quali la Giunta regionale è tenuta a produrre informazioni necessarie all'esercizio della valutazione». Sino alla soppressione del Comitato per la legislazione (avvenuta con la recente legge Regione Umbria 19 marzo 2015, n. 5) si disponeva che le Commissioni consiliari (c. 3) svolgessero l'attività di valutazione d'intesa con tale organo (di cui si tratterà specificamente avanti) «in riferimento alla predisposizione delle clausole valutative, al loro rispetto sostanziale ed alla vigilanza sull'ottemperanza all'o-

Osservatorio sulle fonti

nera informativo da parte dei soggetti attuatori». Sempre in riferimento all'ormai soppresso Comitato si prevedeva, al comma 3 dell'art. 26 del Regolamento (dedicato all'istruttoria in sede referente) che la Commissione potesse «inserire, su proposta del Comitato per la legislazione ai sensi dell'articolo 61, comma 5 dello Statuto, apposite clausole valutative, indicando le finalità, i metodi, i tempi e la periodicità della valutazione».

L'implementazione di tali clausole segue un andamento caratterizzato da un progressivo aumento del ricorso a questo tipo di strumento. Infatti, se è vero che, nel periodo immediatamente successivo all'enunciazione delle prescrizioni sopra ricordate, ad una previsione tanto (apparentemente) tutelata dalla molteplice menzione in Statuto come nel Regolamento interno del Consiglio non ha corrisposto un ricorso davvero diffuso ed integrato alle clausole valutative (sebbene le prime siano state approvate ancor prima l'istituzione del Comitato) - che risultavano pertanto essere state utilizzate «in maniera assolutamente sporadica e molto spesso non è stato dato adempimento all'obbligo contenuto nella normativa» [BARAZZONI F. e DE MAGISTRIS V., 2006] -, è altrettanto significativo come se ne sia verificato un crescente ricorso nel periodo compreso tra dicembre 2005 e gennaio 2010. In tale arco temporale sono state inserite 15 clausole valutative (o comunque espliciti mandati informativi ai soggetti attuatori) in altrettante leggi o atti di programmazione regionali [Aggiornamento 2013 delle Sezioni 5 e 6, “La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze”, 2011], così distribuite negli anni: una nel 2005, due nel 2006, due nel 2007, sei nel 2008, tre nel 2009 e una nel 2010 (un ricorso in aumento fino al 2008, in via di stabilizzazione intorno alle tre clausole per anno dal 2009, sebbene la flessione – considerabile, in realtà, fisiologica – del 2010 [Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2009, Servizio Legislazione, Cons. reg., Dicembre 2010, dati tratti da tabella p. 71]).

Tale ‘stabilizzazione’ si conferma in ulteriore consolidamento nel biennio successivo, allorché possiamo osservare come nel 2011 le leggi promulgate dalla Regione Umbria contenenti clausole valutative siano state tre: l.r. 10 febbraio 2011, n. 1; l.r. 30 marzo 2011, n. 4; l.r. 4 novembre 2011, n. 13 (la clausola è rinvenibile ai rispettivi artt. 6, 14, 16/bis) [dati tratti dal Terzo Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2011, Servizio Legislazione, Cons. reg., Novembre 2012, p. 126].

Il dato acquisisce ulteriore apprezzabilità se confrontato ai dati delle altre Regioni ordinarie nello stesso anno: su 15 Regioni ordinarie, cinque non hanno prodotto clausole valutative (Abruzzo, Basilicata, Lazio, Piemonte e Veneto), sette ne hanno prodotta una (Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia e Toscana), mentre la Calabria ne ha prodotte due e l'Emilia-Romagna (unica, dunque, a superare per numero di clausole inserite l'Umbria) quattro [Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Volume secondo, Tomo I, Osservatorio sulla legislazione, p. 109].

Il trend appena descritto rimane stabile nel successivo anno 2012, sempre con la previsione di tre clausole valutative, nelle l.r. 14/2012; l.r. 15/2012; l.r. 16/2012 (dove si trovano agli artt. 12, 61, 15) [dati tratti dal Quarto Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2012, Servizio Legislazione, Cons. reg., Gennaio 2014, p. 97].

Rileviamo, infine, come abitualmente i disegni di legge della Giunta regionale non contengano clausole valutative, sussistendo un accordo informale con l'Esecutivo

Osservatorio sulle fonti

comportante il fatto che l'iniziativa, su questo versante, venga in toto affidata ai Consiglieri (e, sino alla sua soppressione, al Comitato per la legislazione).

6. Il Comitato per la legislazione

Come annunciato poco sopra, la recente legge Regione Umbria 19 marzo 2015, n. 5 ha proceduto all'abrogazione dei commi 3 e 6 e alla sostituzione dei commi 4 e 5 dell'art. 61 dello Statuto, dove venivano delineati i tratti fondamentali di un organo di estremo interesse per comprendere lo stato dell'arte della qualità della normazione in Umbria: il Comitato per la legislazione. Esso era caratterizzato dal compito di esprimere «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» (ex comma 4 art. 61, sostituito dal nuovo c. 4: «Nell'ambito delle funzioni di cui all'articolo 53, comma 2, le Commissioni permanenti valutano la qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione ed il coordinamento con la legislazione vigente»).

Al di là delle disposizioni statutarie, è bene ricordare come, nel giro di due anni dalla previsione di tale organo, tali prescrizioni fossero state tradotte in norme specifiche del Regolamento interno.

Si può notare, scorrendo lo Statuto, che i temi del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione delle politiche finiscono con l'integrarsi (fino quasi a confondersi) con il tema del drafting formale (tanto che l'articolo 61 nel titolo fa riferimento alla valutazione e al controllo, mentre nel testo sviluppa in buona parte aspetti legati alla qualità redazionale delle leggi). Degna di essere richiamata è la previsione (vigente sino alla l.r. 15/2015) del compito, assegnato al Comitato per la legislazione, di formulare «proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative» finalizzate al controllo dell'attuazione delle leggi regionali. Tale previsione, contenuta al c. 5, ha visto la sostituzione del Comitato (in analogia di quanto avvenuto al c. 4) con le «Commissioni permanenti», che ne prendono il posto nel valutare l'inserimento nei testi legislativi delle clausole valutative.

L'istituzione del Comitato per la legislazione era stata preceduta dall'esperienza, antecedente alla revisione dello Statuto regionale, di un Comitato composto di funzionari e tecnici (istituito col Regolamento n.1/2000 e poi recepito nel Regolamento n. 6/2001.) che assolveva compiti riguardanti la qualità della normazione, che si configurava come struttura amministrativa inquadrata nel contesto dell'apparato della Giunta. La sua composizione contava: il Segretario generale della Presidenza della Giunta, il Direttore per le risorse umane, finanziarie e strumentali, il Coordinatore dell'area programmazione strategica, il Responsabile del Servizio affari giuridici e legislativi, il Responsabile del Servizio riforme e affari istituzionali ed il Responsabile del Servizio segreteria della Giunta (ai quali andavano sommati i direttori competenti per materia, a seconda delle questioni affrontate).

Venuto meno a seguito dell'insediamento del Comitato per la legislazione, avvenuto nel dicembre del 2007, di questo organo 'progenitore' del Comitato da poco soppresso

Osservatorio sulle fonti

si può dire ciò che appare oggettivamente condivisibile per la maggioranza degli strumenti qualitativi delle norme in generale, cioè che il reale successo di organi, istituti e procedure connessi a questi temi si conclude sempre con il doversi misurare con le istanze derivanti dalla volontà politica, con grave pregiudizio (in caso di mancanze da parte di quest'ultima) della qualità della regolazione e, di riflesso, dello sviluppo socio-economico del territorio di riferimento. Va osservato come i punti deboli di tale organo fossero molti, a partire dai modi procedurali volti all'attività di valutazione, che rischiavano, in concreto, di rendere tale attività autoreferenziale rispetto alle strutture amministrative regionali. Il parere del Comitato era sì «preventivo e obbligatorio» ma non vincolante, poiché lo scopo era l'edificazione del consenso durante la fase della progettazione dell'intervento normativo (supportato anche dalla sua adeguatezza tecnico-giuridica). Lo schema desumibile dal Regolamento di allora prevedeva il coinvolgimento delle strutture amministrative regionali, ammettendo che esperti esterni «di elevata professionalità e comprovata capacità nelle materie da trattare» potessero inserirsi solo per «oggetti o problematiche determinati» (art.2, c.3 Regolamento n. 6/2001). Non è difficile intuire come le valutazioni predisposte nel parere fossero a rischio di indebolirsi notevolmente, facendo del Comitato un banale mediatore, invece di una guida tecnica di livello, soprattutto dinnanzi alle varie ripartizioni dell'amministrazione regionale (dalle quali provengono le proposte di legge). Va inoltre rilevato come non avesse avuto luogo alcun significativo ricorso agli strumenti di cui il Comitato disponeva in fatto di monitoraggio e verifica d'impatto della normativa. Appaiono dunque evidenti le ragioni dell'abbandono di tale organo originario in favore di un rinnovato Comitato per la legislazione, soprattutto osservando come il vecchio Comitato fosse essenzialmente ridotto ad una struttura di scarso pregio tecnico-giuridico, volta soprattutto, in realtà, a mediare tra gli interessi dei vari comparti amministrativi.

Secondo quanto previsto dall'art. 39 del Regolamento interno, il Comitato per la legislazione era composto in modo paritetico da sei Consiglieri, di cui tre designati dai gruppi di maggioranza e tre dai gruppi di minoranza (le designazioni della maggioranza e delle minoranze contengono rispettivamente l'indicazione del Presidente e del Vice Presidente), senza prevedere alternanza tra maggioranza e minoranza alla Presidenza del Comitato. Tra i cinque compiti tipici del Comitato, solo uno faceva riferimento a un'attività legata alla valutazione delle politiche: parliamo del punto b) del comma 5, che riproponeva fedelmente quanto riportato in proposito nello Statuto (art. 61, comma 4) per ciò che riguarda la formulazione di proposte di clausole valutative. È evidente come, per ciò che concerneva le altre funzioni assegnate al Comitato, l'indiscutibile fonte d'ispirazione sia stata il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (art. 16-bis del Regolamento della Camera).

L'articolo 34 assegna alle Commissioni consiliari il compito di valutare le politiche pubbliche col fine di verificare in quale misura l'intervento normativo abbia prodotto gli effetti attesi. Il medesimo articolo prevede, nei progetti di legge di maggior impatto, l'inserimento di clausole valutative, finalizzate a definire i tempi e le modalità in osservanza dei quali la Giunta regionale è tenuta a produrre le informazioni necessarie all'esercizio della funzione valutativa (con la finalità di creare le condizioni per disporre delle informazioni necessarie a valutare ex post gli effetti delle politiche). Interessante è

Osservatorio sulle fonti

la previsione che prescriveva la collaborazione delle Commissioni consiliari con il Comitato per la legislazione, sia per arrivare ad una corretta formulazione delle clausole valutative, sia per verificare che a esse facesse seguito una corretta applicazione. Se insomma la verifica degli obblighi informativi (previsti dalle clausole) non era un compito affidato esplicitamente al Comitato, pare comunque corretto affermare che ad esso toccasse uno spazio di lavoro nel contesto dell'esame delle relazioni inviate dalla Giunta.

Non disponendo di una propria struttura di supporto tecnico, il Comitato ricorreva ogni volta alle risorse (funzionari con determinati profili e opportune competenze) già operanti presso la struttura consiliare. Tra queste risorse possiamo annoverare coloro che potevano offrire un'adeguata assistenza tecnico-giuridica al Comitato, nella fase della redazione delle proposte di clausola valutativa, sulla base di uno specifico percorso di formazione, quale, per esempio, quello offerto dalla partecipazione ai seminari del progetto CAPIRe (il nome deriva dall'acronimo di "Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi REgionali"). Si tratta di un progetto promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, nato nel 2002 con lo scopo di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative (alle attività promosse nel contesto di tale progetto hanno partecipato rappresentanti politici e tecnici designati dai Consigli).

Inoltre, essendo il Comitato investito dal Regolamento del compito di curare la redazione «del Rapporto annuale sulla legislazione (lettera d del comma 5)», esso disponeva di una segreteria incaricata di curare i rapporti con le Commissioni permanenti e di verbalizzare le sedute (oltre che, appunto, di redigere il Rapporto).

Il Consiglio regionale dell'Umbria non prevede lo svolgimento di missioni valutative, ma il Regolamento (art. 40) contempla l'esistenza di un altro organismo, all'interno della struttura consiliare, dotato di compiti di controllo: il Comitato per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale. Composto da cinque consiglieri (di cui tre espressione dei gruppi di maggioranza e due dei gruppi di minoranza), viene per prassi presieduto dalla minoranza. Esso svolge precipuamente attività di monitoraggio sull'attività e sugli atti degli enti dipendenti dalla Regione e delle società partecipate. Di sua pertinenza è anche il monitoraggio degli adempimenti concernenti l'attuazione delle leggi e delle deliberazioni regionali. Permangono zone di incertezza nel determinare, sino all'esistenza del Comitato per la legislazione, le effettive sinergie tra i due organismi descritti, anche se appare fondato ritenere che, pur se in linea teorica, il Comitato per il monitoraggio avrebbe dovuto collaborare con quello per la legislazione tanto nella verifica degli obblighi informativi (essendo tale verifica riconducibile all'attività di monitoraggio degli adempimenti relativi all'attuazione delle leggi) quanto nello svolgimento delle missioni valutative.

7. Testi unici, semplificazione e riordino normativo.

Già prima della nuova stagione statutaria i testi unici e il riordino normativo hanno richiamato l'attenzione del legislatore regionale (compreso l'esecutivo, nell'esercizio del suo potere di iniziativa legislativa), sino a giungere alla redazione di testi unici in

Osservatorio sulle fonti

materia di artigianato e foreste (apprezzabilmente innovativi) proposti dalla Giunta. Su impulso della medesima, parallelamente, si è giunte anche all'approvazione di una serie di leggi generali di riordino: la l. r. 42/1998 (Artigianato), la l. r. 3/1998 (Sanità), la l. r. 41/1998 (Politiche attive del lavoro) e la l. r. 29/2001 (Turismo). Fu inoltre compito principale della l. r. 30/1999 (art. 1) abrogare numerose norme non più vigenti in quanto «a) superate da disposizioni regionali successive regolanti la stessa materia; b) delegificate da disposizioni di legge statale e regolate da atti amministrativi; c) regolanti funzioni regionali successivamente attribuite alla competenza di altri enti; d) implicitamente abrogate da normativa statale o comunitaria».

Sarà però con il nuovo Statuto che si avvierà un processo di semplificazione e riordino legislativo in grado di mostrare tratti che rendano l'intervento umbro in questo settore paragonabile ai corrispettivi regionali europei (pur considerando le specificità italiane in materia), sull'onda di una necessità (basata su precise esigenze/istanze socio-economiche) sempre più sentita dalle istituzioni comunitarie. Necessità, questa, trasferita - ai vari livelli di governo - in una strategia 'binaria' espressa nella tendenza a concepire gli interventi di semplificazione normativa come complementari e paralleli - ancorché ben distinti (sia sul piano dell'oggetto che delle strategie operative) - rispetto a quelli propri della semplificazione di tipo amministrativo.

Analogamente a quanto detto circa gli strumenti descritti ai paragrafi precedenti, anche nel caso della semplificazione normativa va ricordato come essa necessiti, per la sua 'attivazione', di una precisa volontà politica, con l'obiettivo che non possa risolversi in un'azione da effettuare una tantum su progetti isolati e circoscritti, ma che debba concretizzarsi come un processo che consenta di coinvolgere, stabilmente, tutti gli aspetti regolativi del contesto di riferimento (e utilizzando dinamiche di elaborazione in grado di cogliere appieno il contributo di uno sforzo interdisciplinare, ricomprendendo in tale processo tanto esperti giuridici quanto economici, politici e sociali, capaci di valorizzare e armonizzare criticamente le regolazioni esistenti, come richiesto anche dall'OECD).

Di primario rilievo, sul piano delle fonti che disciplinano la materia, è l'art. 40 del nuovo Statuto, dedicato ai testi unici, nel quale si stabilisce, al comma 1, che l'Assemblea legislativa «autorizza con legge la Giunta a redigere, entro un tempo stabilito, progetti di testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei. La legge determina l'ambito del riordino e della semplificazione e fissa i criteri direttivi, nonché gli adempimenti procedurali a cui la Giunta si deve conformare». Al comma successivo si precisa che la Giunta presenta all'Assemblea, nel termine assegnato dalla legge, il progetto di testo unico delle disposizioni di legge (che verrà sottoposto all'approvazione finale dell'Assemblea con sole dichiarazioni di voto). Ai commi 3 e 4 si fissa, come unica possibilità di discussione e approvazione delle «proposte di legge tendenti a modificare gli atti legislativi oggetto di riordino e di semplificazione» (presentate nel periodo prefissato per la predisposizione del progetto di testo unico), la forma della «proposta di modifica della legge di autorizzazione (c. 3)», e che (c. 4) le disposizioni contenute nei testi unici possono essere abrogate solo con previsione espressa (la approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e «prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l'inserimento delle nuove norme nel testo unico»).

Osservatorio sulle fonti

L'articolo in questione fu contestato in occasione del vaglio di costituzionalità del nuovo Statuto mediante impugnazione da parte del Governo, il quale lamentava, nelle disposizioni ricordate, un contrasto con il principio della separazione dei poteri – tra Giunta e Consiglio regionale – e con l'art. 121 del testo costituzionale italiano. Tale obiezione non trovò però accoglimento da parte della Corte, la quale constatò, nella Sent. n. 378/2004, come all'art. 40 non si prevedesse un'attribuzione di deleghe legislative da Consiglio a Giunta, potendosi apprezzare, nel testo, solamente il fatto che si prevede che il Consiglio conferisca alla Giunta «un semplice incarico di presentare, entro termini perentori, un progetto di testo unico delle disposizioni di legge già esistenti» in uno o più «settori omogenei».

La previsione statutaria prosegue nel Regolamento interno del Consiglio regionale, all'art. 43 (Riordino e semplificazione normativa), al cui comma 1 si prevede che la Giunta sottoponga all'approvazione del Consiglio, con cadenza biennale, un programma di delegificazione, riordino e semplificazione della normativa vigente (ai sensi degli articoli 39, comma 2, e 40 dello Statuto) nel quale vengano indicati (comma 2) «uno o più settori omogenei interessati al riordino, con l'indicazione delle priorità e delle relative iniziative legislative». Al comma 3 si specifica che sia il Consiglio a fissare con legge «i criteri direttivi e gli adempimenti procedurali cui la Giunta si deve conformare, nonché il termine entro il quale la Giunta stessa deve presentare le relative iniziative legislative». Questa riserva di legge (grosso punto di differenza rispetto ai “meno protetti” strumenti qualitativi esaminati ai paragrafi precedenti) ha trovato espressione in atti legislativi che attestano, da parte del legislatore regionale, un livello di attenzione, verso i temi della semplificazione e del riordino normativo, decisamente più tangibile e concreto rispetto a quello riservato all'analisi e alla valutazione d'impatto.

All'art. 36 (Armonizzazione e semplificazione) - Titolo IV, Riassetto normativo; Capo I, Semplificazione normativa e amministrativa - della l. r. 9-7-2007 n. 23 ('Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione') si prevede che la Regione approvi un programma di riordino normativo per: «a) armonizzare la disciplina sostanziale delle funzioni conferite con l'assetto istituzionale delle stesse» e «b) redigere, ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto regionale, testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei».

La l. r. 27-01-2010, n. 4 ('Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi e regolamenti regionali non più applicabili') ha condotto all'abrogazione di centotrentatré leggi e di sei regolamenti (per un numero complessivo di leggi abrogate, nel 2010, pari a 145).

La l. r. (legge di autorizzazione) 16-09-2011, n. 8 ('Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali') ha avviato, per la prima volta in epoca neo-statutaria, il procedimento volto all'approvazione di testi unici per riordino normativo e semplificazione (artt. 5, 6, 7 e 8): un percorso coronato dall'approvazione della l. r. 13-02-2013, n. 4 (Testo unico in materia di artigianato) e della l. r. 12-07-2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo). All'approvazione della citata l. r. 8/2011 ha fatto seguito la stesura del 'Piano di semplificazione 2012-2014', focalizzato su entrambi i versanti della semplificazione (amministrativo e normativo). In

Osservatorio sulle fonti

esso sono stati approfonditi in particolar modo obiettivi e azioni, misurazione degli oneri amministrativi, testi unici, intervento sui regolamenti, metodologia e metodo di *governance*.

BIBLIOGRAFIA

ARENA G., Introduzione all'amministrazione condivisa, "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 117/118, 1997.

ARENA G., La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, Maggioli, 2001.

ARENA G., L'utente-sovrano, "in Studi in onore di Feliciano Benvenuti", Modena, 1996.

BALLANTINE B., The future of regulatory impact analysis in the European Union: suggestions for the institutional design, Paper preparato per il seminario internazionale sull'AIR, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2001.

BARAZZONI F., BASILICA F., Diritto amministrativo e politiche di semplificazione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009.

BARAZZONI F., DE MAGISTRIS V. (a cura di), La qualità della regolazione nelle Regioni italiane in BASILICA F. (a cura di), La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore, 2006.

BASSANINI F., SALVEMINI M. T. (a cura di), Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei, il Mulino, Bologna, 2010.

BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), La Costituzione europea. Un primo commento, il Mulino, Bologna, 2004.

BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, il Mulino, Bologna, 2010.

BENVENUTI F., Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva, Marsilio, 1994.

BORRELLO, SALVEMINI G., Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa, Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze, 1999.

CALDAROZZI A., La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione" n. 4, Franco Angeli, Milano, 2000.

Osservatorio sulle fonti

CAMERA DEI DEPUTATI (Servizio studi), SENATO DELLA REPUBBLICA (Servizio per la qualità degli atti normativi), L'accordo tra Governo, regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della legislazione, Roma, 2007.

CAMERA DEI DEPUTATI (Servizio studi), SENATO DELLA REPUBBLICA (Servizio per la qualità degli atti normativi), Le iniziative dell'Unione europea per la riduzione degli oneri amministrativi, Roma, 2007.

CAMERA DEI DEPUTATI (Servizio studi-Osservatorio sulla legislazione), La produzione normativa nella XV legislatura: aggiornamento al 15 luglio 2007, Roma, 2007.

CAMERA DEI DEPUTATI (Comitato per la legislazione), Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione: primo turno di Presidenza, 6 giugno 2006 - 5 aprile 2007, Roma, 2007.

CARBONE L., CICI L., D'ADAMO M., La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche in Patroni Griffi A. (a cura di), Il governo delle regioni tra politica e amministrazione, Torino, Giappichelli, 2007, p. 177-234.

CARBONE L., TIBERI G., La "better regulation" in ambito comunitario, in "Quaderni costituzionali", 3/2001, p. 699.

CARETTI P., DE SIERVO U., Diritto costituzionale e pubblico, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008 (nona edizione).

CARLASSARE L., Amministrazione e potere politico, Padova, Cedam, 1974.

CARLI M. (a cura di), Il ruolo delle assemblee elettive (vol. I, La nuova forma di governo delle regioni), G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

CARLI M. (a cura di), Il ruolo delle assemblee elettive (vol. II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali), G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

CARLI M. (a cura di), Il ruolo delle assemblee elettive (vol. III, I rapporti tra regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali), G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

CARLI M., La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura, in RAVE-RAIRA M. (a cura di), "Buone" regole e democrazia, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

CASALE G., L'Air: La dimensione economico-finanziaria in Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo, Roma, Senato della Repubblica, 2002.

CASALOTTI F., I ministeri e l'analisi di impatto della regolamentazione AIR, in DE SIERVO U. (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Torino, Giappichelli, 2002, p. 105-121.

Osservatorio sulle fonti

CASAMASSIMA V., Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo, in *Dir. pubb.*, 2003, 58.

CASSETTI L., ROSI J., L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della regione Umbria nella VIII legislatura (2005-2010), in *"Federalismi.it"*, n. 4/2010.

CAVOTORTO S., Metodi di consultazione nell'AIR, *"Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione"*, 1/2002.

CLEMENTI F., Poliarchia e riforme istituzionali in Umbria, in S. ANGELETTI e G. ARMILLEI (a cura di), *Poliarchia e bene comune*, il Mulino, Bologna, 2010.

COMUNE DI ROMA, Dipartimento XVII, Semplificazione Amministrativa e Comunicazione III U.O. A.I.R., L'introduzione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nel comune di Roma. Linee guida metodologiche, Roma, novembre 2008.

Consiglio Regione Umbria (Processo Legislazione e Studi), Primo Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2009, Dicembre 2010.

Consiglio Regione Umbria (Processo Legislazione), Secondo Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2010, Novembre 2011.

Consiglio Regione Umbria (Servizio Legislazione), Terzo Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2011, Novembre 2012.

Consiglio Regione Umbria (Servizio Lavori d'Aula e Legislazione), Quarto Rapporto sulla Legislazione della Regione Umbria, Anno 2012, Gennaio 2014.

COSTANZO P., La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su Internet, in *"Il diritto dell'informazione e dell'informatica"*, A. 23, n. 3, maggio-giugno 2007, pp. 479-495.

D'ALBERTI M., La concertazione fra Costituzione e amministrazione, in *"Quaderni costituzionali"*, 3/1999.

D'ALBERTI M., La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi, in *"Rivista trimestrale di diritto pubblico"*, 2000.

D'ORTA C., MEOLI C., *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994.

DE MINICO G., *Regole. Comando e consenso*, Torino, Giappichelli editore, 2005.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni), *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione, Analisi e strumenti per l'innovazione (Gli approfondimenti)*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino.

FLORIDIA G., ORRÙ R. (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato europeo (Teramo), 28-29 aprile 2006, Torino, Giappichelli, 2007.

Osservatorio sulle fonti

FIORILLO V., Il regolamento del consiglio regionale dell'umbria: un'occasione consapevolmente mancata di istituzionalizzare l'opposizione, in "Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale", n. 167-168, Anno 2010, Trimestre 1-2.

GIACHI G., BUSSI G., L'applicazione delle tecniche legislative nelle assemblee regionali: una ricerca sullo sviluppo dell'utilizzazione delle tecniche legislative per la qualità delle leggi, in CARLI M. (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, Firenze University Press, 2007, p. 31-67.

GIANFRANCESCO E., LUPO N., I regolamenti dei Consigli regionali tra diritto regionale e diritto parlamentare, in "Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale", n. 167-168, Anno 2010, Trimestre 1-2.

IMF, When Leaner Isn't Meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe, in BASILICA F. (a cura di), *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore, 2006.

LA SPINA A., CAVOTORTO S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001.

LIBERTINI R., Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti, in CARLI M. (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, Firenze University Press, 2007.

LORELLO L., *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003.

LUPO N., Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.), in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise* (Quaderno n. 3 della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale), a cura di ANTONELLI V., Roma, Donzelli, 2008, pp. 91-100.

LUPO N., Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio (in collaborazione con Giovanni TARLI BARBIERI), in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della normazione*, P. CARETTI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008, pp. 215-240.

LUPO N., Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi, in "Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione", Rimini, Maggioli, n. 1, 2004, pp. 97-119.

LUPO N., La nuova direttiva sull'AIR: passi avanti o passi indietro?, in *Giornale di diritto amministrativo*, Milano, IPSOA, n. 1, gennaio 2002, pp. 12-16.

LUPO N., Il Parlamento e il nuovo titolo V della Costituzione, in *Le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*, Atti del seminario, Perugia, Palazzo Cesaroni-Sala Brugnoli, 13 novembre 2001, Perugia, Centro stampa del Consiglio regionale dell'Umbria, febbraio 2002, pp. 49-65.

Osservatorio sulle fonti

MANNACORDA M., I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico, Passigli Editori, Firenze-Antella, 2010.

MARIUZZO P., Attuale ambivalenza istituzionale ed operativa dell'Air, in COLLANA STUDI E RICERCHE – N. 3, INTRODUZIONE ALLA “ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE” a cura di Nicola Greco (Contributi di Sabrina Bono, Laura Cavallo, Maria De Benedetto, Cesare Dell’Acqua, Vittorio Di Ciolo, Fortunato Lazzaro, Piergiorgio Mariuzzo, Mario Martelli, Nicoletta Rangone, Giovanni Savini).

MONNI S., Note in tema di impatto della regolazione sulle piccole e medie imprese, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione”, n. 4, Franco Angeli, Milano, 2000.

MORFUNI E., L’introduzione dell’Air in Italia: la prima fase di sperimentazione, in “Giornale di diritto amministrativo”, Ipsoa, Milano, 2002.

NATALINI A., La sperimentazione dell’Air a livello statale, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione, n. 4”, pp. 109-118, Franco Angeli, Milano, 2000.

NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica, il Mulino, Bologna, 2010.

NICOLINI A., La sperimentazione dell’Air a livello statale, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione” n. 4, 2000.

OCSE (Rapporto), Regulatory impact analysis: best practices in Oecd Countries, 1997.

OCSE (Rapporto), Promises and problems of E–democracy: challenges of online citizen engagement, Parigi, 2003.

OECD, Engaging citizens on line for better policy making, in PUMA-Policy brief, 2001.

RAVERAIRA M. (a cura di), “Buone” regole e democrazia, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

RAVERAIRA M., Introduzione al Seminario Nazionale di Studio “I Testi Unici e la Semplificazione Normativa nel nuovo ordinamento della Repubblica” - Bari 4 e 5 giugno 1998, in Iter Legis, gennaio-aprile 1999.

RECCHIA G., La qualità della legge, in PATTARO E., ZANNOTTI F., Applicazione e tecnica legislativa, Giuffrè, 1998.

RODOTÀ S., La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa, in “Politica del diritto”, 1993.

ROSINI M., Considerazioni in tema di motivazione degli atti legislativi in CARLI M. (a cura di), Materiali sulla qualità della normazione, Firenze, Firenze University Press, 2007, p. 15-27.

Osservatorio sulle fonti

SARPI F., L'applicazione dell'analisi costi benefici nell'AIR, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione" n. 1, Franco Angeli, Milano, 2002.

SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE ISLE (elaborato dagli allievi del XVIII corso), Disposizioni statutarie in materia di qualità della normazione in "Rassegna parlamentare", A. 49, n. 1, gennaio-marzo 2007, pp. 153-178.

SILVESTRO C., Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione, "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", 1/2002.

SOLDANO M. A., La consultazione degli "interessati" nell'analisi di impatto della regolamentazione in "Rassegna parlamentare", A. 49, n. 2, aprile-giugno 2007, pp. 443-461.

SICLARI D., L'analisi d'impatto della regolazione nel diritto pubblico: premesse introduttive, in "Il Foro italiano", n. 2, Roma, 2002, pp.45-55.

SILVESTRO C., Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 1, Franco Angeli, Milano, 2002.

VALASTRO A. (a cura di), Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo, Napoli, Jovene Editore, 2010.

VEDASCHI A., Istituzioni europee e tecnica legislativa, Giuffrè Editore, Milano, 2001.

ZACCARIA R., Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione, Grafo edizioni, Brescia, 2011.

ZACCARIA R., La buona scrittura delle leggi, Camera dei deputati, Palazzo Montecitorio, 2011.

VALASTRO A., La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?, in RAVERAIRA M. (a cura di), "Buone" regole e democrazia, 2007, p.149.

VALASTRO A., L'esperienza italiana della consultazione un percorso a zig zag in una governance problematica, in RAVERAIRA M. (a cura di), "Buone" regole e democrazia, 2007, p. 202.