

Regionalismo e qualità della legislazione

*La riforma del titolo V della Costituzione del 2001 ha valorizzato il ruolo dei Consigli regionali all'interno del processo legislativo. Ne è derivata una nuova attenzione all'attività normativa da parte delle Assemblee legislative regionali, che si sono poste - sottolineandolo - l'obiettivo di produrre leggi *significative*, vale a dire con un impatto positivo sul contesto socio economico.*

La riforma in corso di approvazione potrebbe condurre a un nuovo cambiamento del quadro costituzionale nei rapporti tra Stato centrale e Regioni.

*Il Senato diventerà organo rappresentativo delle realtà regionali e locali e avrà competenze legislative circoscritte. Ma avrà il compito innovativo di valutare *l'impatto delle politiche pubbliche e dell'attività della pubblica amministrazione* e delle politiche dell'UE sul territorio.*

La riforma introduce inoltre la *clausola di supremazia* in virtù della quale il Parlamento – su proposta del Governo – può intervenire con legge statale in materie non riservate alla legislazione esclusiva, qualora lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale. *Una valutazione adeguata degli interventi regionali* potrebbe perciò diventare strumento per razionalizzare il ricorso alla clausola di supremazia, evitando che la stessa venga utilizzata per avocare competenze regionali a livello statale senza il supporto della dimostrazione della necessità e della idoneità dell'intervento statale in luogo di quello regionale.

Quali sono gli strumenti più adeguati per valutare e misurare l'effettiva incidenza della produzione normativa regionale?

Dal 2009 l'UE ha introdotto il concetto di “smart regulation” secondo il quale legiferare non significa solamente intervenire sulla quantità delle leggi ma piuttosto di porre in essere *norme idonee a incidere in maniera positiva nel settore in cui esse sono chiamate a intervenire.*

Tra le realtà all'avanguardia si segnala il *Regno Unito* che ha introdotto il life-cycle approach: la qualità della legislazione non deve essere confinata al solo rafting normativo e alla sola semplificazione ma deve *coinvolgere l'intero processo normativo* del quale fanno parte anche le analisi di impatto come la valutazione ex post. Nel maggio 2015 la UE ha adottato il *Better Regulation Package* che prevede tra l'altro il rafforzamento delle procedure per le valutazioni d'impatto e la verifica della rispondenza della legislazione agli obiettivi prefissati e attesi dal legislatore.

In Italia esistono procedure già codificate: Analisi impatto regolamentazione (AIR); Analisi tecnico normativa (ATN); Drafting normativo (DN); Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Le *Regioni* dedicano al tema specifici articoli negli Statuti e nei regolamenti. Esempi innovativi in tal senso sono quelli di Lombardia, Toscana ed Emilia Romagna. Si tratta di statuti che non si limitano ad affermare il principio della qualità della legislazione ma richiedono che le proposte di legge vengano accompagnate da una analisi tecnico normativa e da una analisi di impatto della regolamentazione (analisi ex ante sulla

fattibilità della proposta legislativa e analisi ex post sulla valutazione degli effetti delle leggi). In Lombardia il Regolamento dedica l'intero capo XII al Comitato paritetico di controllo e valutazione.

Le Assemblee Calre

L'analisi e il confronto con alcune esperienze europee e internazionali ha rilevato il carattere ancora poco indagato di questi temi nella dottrina e nella prassi legislativa. In particolare:

- non in tutte le Assemblee legislative regionali è diffusa una cultura di valutazione della qualità e dell'impatto della legislazione regionale; in alcuni casi è solo il Governo regionale che viene implicato nelle attività di valutazione;
- solo alcune Assemblee legislative (Madeira, Calabria, e Baviera) affermano di utilizzare nella valutazione i criteri che vengono impiegati anche a livello europeo (efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza); altri criteri di valutazione utilizzati sono: necessità, proporzionalità, chiarezza e semplicità del testo legislativo e comprensibilità dello stesso;
- laddove la valutazione viene condotta, gli strumenti utilizzati sono: le consultazioni con gli stakeholder, le consultazioni di esperti, commissioni di esperti, commissioni parlamentari, clausole valutative, audizioni con i rappresentanti dell'unione europea;
- la valutazione viene in alcuni casi demandata ad altri soggetti, come il Difensore civico (Galizia) o il Consiglio dei conti (Galizia) che effettuano il controllo sulla base dell'efficienza delle risorse pubbliche e della ricettività dei diritti fondamentali;
- anche se viene generalmente riconosciuta l'importanza di una attribuzione di competenze legislative alle Regioni, quale livello in grado di meglio conoscere le esigenze del territorio, la valutazione di impatto della legislazione non viene considerata come strumento per definire un migliore esercizio delle competenze.

In questo contesto l'esperienza di Regione Lombardia, soprattutto per quanto riguarda il panorama regionale italiano, si pone all'avanguardia in relazione alla valutazione ex post.

Conclusioni. Linee operative

Tra le indicazioni emerse dall'analisi della situazione, soprattutto per quanto riguarda le Regioni, si segnala la necessità di incrementare l'expertise. E' inoltre opportuno che i Consigli regionali sviluppino ulteriormente adeguate conoscenze e competenze in materia di valutazione della qualità della legislazione e delle politiche per far fronte alla futura funzione di consiglieri-senatori.

Bisogna operare sempre di più secondo la logica del life-cycle approach. Il sistema di valutazione non deve essere concepito come una singola fase, slegata dalle altre, ma la realizzazione di un confronto permanente e continuo che riguarda tutto l'arco della vita di

una policy o di una normativa. In sintesi, il policy paper realizzato mette in luce come proprio la valutazione integrata sia ormai considerata la modalità più quotata in relazione allo scopo da perseguire nei diversi livelli di governo analizzati.

E' particolarmente utile inoltre che si arrivi a individuare criteri e metodi generalizzati, da fissare in Manuali e Linee Guida.

Altro aspetto importante, soprattutto se il Senato diventerà un effettivo organo di valutazione delle politiche, sarà il coordinamento orizzontale, sia interno tra organo legislativo ed esecutivo, sia con le altre Regioni che rappresenterà uno degli elementi fondamentali affinché la dimensione regionale non venga compressa dalle scelte centralistiche nazionali.

Occorrerà inoltre implementare strumenti che consentano il confronto tra i diversi livelli di governo nell'ambito di un coordinamento verticale che coinvolga Regioni, Stato ed Unione europea. Se i processi valutativi non saranno comparabili sarà, infatti, impossibile individuare il livello più idoneo di esercizio della competenza.

Attività del Comitato paritetico di Controllo e valutazione

Significativo, dal 2010 a oggi l'incremento dell'attività del Comitato paritetico di controllo e Valutazione. In quattro anni si è passati da 3 clausole valutative proposte, 3 pareri e l'esame di 5 relazioni a 4 clausole valutative (di cui 3 inserite in legge), 7 pareri e l'esame di 20 relazioni.

Testo a cura dell'Ufficio Stampa Consiglio regionale della Lombardia