

QUALITÀ DELLA NORMAZIONE REGIONALE E TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI**

1. *La qualità della normazione regionale e l'effettività dei diritti sociali: premesse.* – 2. *La qualità della normazione regionale dopo la riforma del Titolo V.* – 3. *I tentativi di diffondere, negli ordinamenti regionali, l'uso degli strumenti di promozione della qualità sostanziale della normazione.* – 4. *Le valutazioni ex ante ed ex post della qualità della normazione regionale riguardante i diritti sociali.* – 5. *Segue: le strutture regionali preposte al controllo e alla promozione della qualità normativa.* – 6. *Costi della normazione e diritti costosi: appunti per uno studio su una teoria economica delle fonti del diritto regionale.* – 7. *Notazioni conclusive sulle prospettive di potenziamento degli strumenti di better regulation.*

1. La qualità della normazione regionale e l'effettività dei diritti sociali: premesse

La tematica dei diritti sociali presenta diversi punti di contatto con quella della qualità normativa.

Un primo legame è costituito dalla basilare esigenza di *effettività* di tutela dei diritti, tra le cui condizioni di soddisfazione deve annoverarsi anche l'uso di una *buona* tecnica normativa¹. La qualità della regolazione ha, infatti, tra i suoi scopi quello di assicurare, ai minori costi possibili, l'effettività degli strumenti normativi in relazione alle finalità da questi perseguite.

La dimensione economica è, poi, quella nella quale si può forse cogliere meglio l'importanza di uno studio sulla qualità della normazione orientato all'analisi delle prospettive di protezione dei diritti sociali. L'articolata relazione esistente tra l'esercizio di tali situazioni giuridiche soggettive, le ragioni del *Welfare State* e le esigenze di promozione della solidarietà economica e sociale rende particolarmente interessante il tema degli strumenti normativi atti ad agevolare l'effettiva garanzia dei diritti sociali.

La questione si presenta in tutta la sua complessità se si considera che tra i fattori che complicano l'assetto delle fonti normative statali e regionali e che attentano alla semplicità, alla chiarezza, all'applicabilità e, dunque, alla stessa qualità della normazione si riscontra anche la natura interventista dello Stato costituzionale. Il compito di dare attuazione al principio di eguaglianza sostanziale, previsto dal secondo comma dell'art. 3 Cost., può risolversi, pur indirettamente, in un fattore di complessità delle procedure di produzione normativa, rischiando di ostacolare il perseguimento di una regolazione giuridica di qualità. Benché, infatti, tale disposizione non dica nulla sulle tecniche normative che devono essere impiegate dal legislatore per attuare l'eguaglianza sostanziale, è innegabile, tuttavia, che proprio la predisposizione di una regolazione adeguata alle differenti situazioni economiche e sociali richieda l'impiego di idonei strumenti di analisi e di rilevazione dei contesti, nonché il ricorso a forme di partecipazione dei soggetti destinatari della regolazione e dei rappresentanti degli stessi. Tali istituti rischiano di appesantire in modo notevole l'attività di regolazione, aumentandone i costi e allungandone i tempi.

Si configura, quindi, una sorta di paradosso: da un lato, la tutela dei diritti sociali esige la qualità degli strumenti normativi impiegati per consentirne il pieno godimento; dall'altro, proprio la predisposizione delle condizioni normative necessarie all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale e all'esercizio dei

* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro — alessandro.morelli@unicz.it.

** Testo riveduto e ampliato di un intervento al Convegno su "Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali", Firenze, 12-13 dicembre 2013.

¹ La letteratura sul tema della qualità della normazione è ormai molto ampia: tra i contributi più recenti, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, ai testi delle relazioni al Seminario del "Gruppo di Pisa" su "*La tecnica normativa tra legislazione e giudici*", Novara, 15-16 novembre 2013, pubblicati in www.gruppodipisa.it; nonché al volume di E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.

diritti a questa strettamente legati impone di tenere conto della complessa e variegata realtà dei contesti fattuali sui quali l'intervento di regolazione è destinato ad incidere.

Com'è noto, una delle questioni ricorrenti nelle analisi relative ai diritti sociali è il costo di questi ultimi. Tema che acquista toni drammatici in momenti di crisi economica come quello che stiamo vivendo. Le tecniche di *better regulation*, mirando a ridurre sensibilmente i costi dell'attività normativa, vengono incontro anche alla primaria esigenza di attuazione dei diritti sociali, consentendo d'individuare le modalità d'intervento economicamente più convenienti sul piano della regolazione dei predetti diritti.

Poste tali premesse, l'analisi che si svolgerà in questa sede, riguardante le tecniche normative in uso negli ordinamenti regionali e la loro incidenza sulla tutela dei diritti sociali, prende le mosse da due considerazioni di carattere generale.

La prima è che, nonostante le non sempre incoraggianti esperienze d'uso degli strumenti di *better regulation* da parte delle Regioni, proprio gli ordinamenti di tali enti presentano caratteri idonei ad agevolare lo sviluppo di una normazione di alto livello qualitativo. Le contenute dimensioni territoriali dei suddetti ordinamenti e il riconoscimento dell'*interesse regionale* quale vincolo e limite all'esercizio dell'attività normativa riducono, infatti, la complessità dei contesti con i quali devono confrontarsi gli stessi legislatori regionali. A ciò deve aggiungersi che gli ordinamenti in esame dispongono di considerevoli strumenti di programmazione: secondo il modello definito dall'art. 118 Cost. nella sua originaria formulazione e, ancor più, in quella scaturente dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione intervenuta nel 2001, le Regioni dovrebbero svolgere in via prevalente, se non esclusiva, funzioni d'indirizzo, coordinamento e programmazione. Tale aspetto risulta importante perché una condizione essenziale per un buon esercizio dell'attività di predisposizione delle fonti del diritto è che questa si mostri coerente con una previa e adeguata programmazione degli interventi normativi più idonei a perseguire gli obiettivi di governo.

La seconda osservazione dalla quale occorre prendere le mosse attiene al rapporto tra principio autonomistico e tutela dei diritti. Al riguardo, appare condivisibile l'opinione autorevolmente sostenuta, secondo cui l'autonomia non si può risolvere in un "*potere fine a se stesso e che da se stesso si alimenta e riproduce*", ma deve esprimersi, piuttosto, in un "*servizio*" offerto quotidianamente alla comunità, "che dunque si giustifica se ed in quanto si traduca in opere concrete dalle quali possano trarre beneficio i consociati, cittadini e stranieri"². In tale prospettiva, l'autonomia, intesa appunto come servizio, non può che comprendere nel proprio campo d'azione innanzitutto i diritti fondamentali. Il principio autonomistico trova, pertanto, tra le sue giustificazioni principali, la migliore protezione possibile dei diritti, ben oltre i meri livelli essenziali delle prestazioni, che, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., devono essere garantiti dalla legislazione statale su tutto il territorio nazionale.

Se l'autonomia si esprime, innanzitutto (anche se non esclusivamente), sotto forma di potestà normative, i servizi che essa può rendere ai diritti sociali dipendono anche, e soprattutto, dal livello qualitativo dell'attività di produzione normativa del soggetto di autonomia considerato.

Il concetto stesso di qualità normativa, tuttavia, si presenta di non semplice definizione, potendo essere inteso in modi diversi a seconda del punto di vista adottato.

In generale, quando si impiega tale formula si fa riferimento a parametri di natura extragiuridica e a strumenti di rilevazione che attengono alla sfera fattuale.

L'idea di qualità può rinviare, però, anche alla dimensione assiologica dell'ordinamento³. Da questo punto di vista, la qualità della normazione finisce con l'identificarsi con la coerenza degli atti normativi rispetto alla fonte costituzionale e a quelle sovranazionali e internazionali.

² Cfr. A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri-G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, 36. In tema, si rinvia anche a E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Edizioni Università di Macerata, Macerata 2006.

³ Cfr. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, 240 ss. (spec. 251 ss.), il quale ha discusso di un principio ordinatore "di qualità di pregevolezza normativa", il quale imporrebbe di dare prevalenza, nella risoluzione delle antinomie, alle previsioni normative che, a prescindere dalla forma degli atti in cui siano contenute, tendano ad una diretta e immediata attuazione dei principi fondamentali della Costituzione. Successivamente, tale Autore è giunto a sostenere la mera strumentalità della forma alle esigenze di tutela dei diritti e dei valori riconosciuti e garantiti dalla Costituzione e dalle Carte eurounitarie e internazionali, ritenendo che le stesse norme sulla normazione valgano "alla sola condizione che per il loro tramite si dia appagamento alle norme costituzionali sostantive (segnatamente, a quelle espressive di diritti) e, appagando queste ultime, si dia modo ai valori di libertà e di eguaglianza (e, in ultima istanza, di dignità) di realizzarsi al meglio di sé, alle condizioni oggettivamente date": *Sistema di fonti o sistema di norme? Le altalenanti risposte della giurisprudenza costituzionale*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVI, *Studi dell'anno 2012*, Giappichelli, Torino 2013, 537. Dello stesso Autore si veda anche *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento "intercostituzionale"*, in *Rivista A.I.C.*, 4/2013.

In una diversa accezione (non necessariamente incompatibile con quella appena indicata), gli strumenti volti al perseguimento della qualità normativa tendono a verificare la convenienza economica degli interventi normativi programmati. In tal senso, l'invito all'impiego, nell'indagine sul dato normativo, di criteri di valutazione che facciano riferimento a parametri di natura socio-economica proviene soprattutto dall'analisi economica del diritto e specialmente dalle teorie di *Public choice*, che guardano ai processi di produzione normativa da un punto di vista "esterno", chiedendosi quali siano le funzioni del corpo normativo e i suoi indici di effettività⁴.

2. La qualità della normazione regionale dopo la riforma del Titolo V

La riforma del Titolo V ha costituito un'occasione per riscoprire il tema della qualità della normazione nell'ambito degli ordinamenti regionali, nei quali la stessa possibilità di riscrivere gli statuti in base alle potenzialità offerte dal nuovo dettato costituzionale ha suscitato un vivo dibattito sulle prospettive di sviluppo del sistema delle fonti di autonomia.

Il tema ha assunto una particolare rilevanza anche perché il previsto incremento quantitativo della normazione regionale, che sarebbe dovuto derivare dall'ampliamento delle competenze degli enti autonomi, ha fatto apparire urgente la trattazione degli strumenti più idonei a migliorare il livello qualitativo della produzione normativa delle Regioni.

Trascorsi più di dieci anni ormai dall'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, le aspettative risultano essere state in gran parte deluse. La non lineare articolazione delle competenze legislative di Stato e Regioni definita dal nuovo Titolo V, se da un lato ha determinato un incremento notevole del contenzioso, comportando un ripetuto intervento "ortopedico" sulla disciplina costituzionale da parte del giudice delle leggi, dall'altro non ha certo creato le condizioni per lo sviluppo di una produzione normativa di qualità⁵.

Quanto alla protezione dei diritti sociali, l'occasione offerta dalla redazione dei nuovi statuti sembra essere andata perduta anche per il noto orientamento adottato dalla Corte costituzionale in merito alle enunciazioni statutarie che esprimono finalità da perseguire; previsioni alle quali, secondo l'organo di giustizia costituzionale, "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto"⁶.

La negazione dell'efficacia giuridica di tali enunciati, che non consente di collocarli nemmeno nella categoria delle norme programmatiche, impedisce, altresì, di attribuire agli stessi sia una funzione di orientamento per il legislatore, sia un ruolo nell'attività d'interpretazione delle leggi e dei regolamenti regionali⁷.

Anche il quadro delle competenze legislative, così come ridefinito dalla giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del 2001, non agevola certo una programmazione normativa regionale in ambito di politiche sociali e la realizzazione di adeguate leggi atte a promuovere e a garantire la tutela degli stessi diritti sociali. L'impiego del criterio della prevalenza delle competenze nell'individuazione degli specifici ambiti materiali di pertinenza dei legislatori regionali rende piuttosto difficile oggi ricostruire settori residuali di competenza esclusiva delle Regioni. È, invece, molto frequente nelle decisioni della Corte la giustificazione di interventi "trasversali" del legislatore statale⁸.

⁴ Cfr., in merito, G. NAPOLITANO-M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2009, 182 ss.

⁵ Di una giurisprudenza "ortopedica" ha discusso, in particolare, A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss.

⁶ Corte cost., sent. n. 372/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*; ma nello stesso senso cfr. anche Corte cost., sent. n. 378/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*, e n. 379/2004, punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁷ Cfr., in tal senso, da ultimo E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in www.gruppodipisa.it, 12.

⁸ Cfr., tra gli altri, S. PARISI, *Potestà residuale e "neutralizzazione" della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli 2008, 1597 ss.; ID., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss.; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma 2012, 184; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni*, cit., 15 s.; ID., *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino-G. Scala-G. Verde, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, 545 ss.

La sfera d'intervento regionale in materia di diritti sociali è stata limitata, oltre che con il ritaglio delle materie e con l'adozione del criterio di prevalenza, anche mediante il ricorso al principio di leale collaborazione, evocato sovente nel contesto di pronunce che tendevano a ridimensionare gli ambiti di normazione regionali⁹.

Un discorso sulla qualità della normazione delle Regioni non può prescindere dalla considerazione delle carenze riscontrabili nel quadro costituzionale delle competenze legislative.

3. I tentativi di diffondere, negli ordinamenti regionali, l'uso degli strumenti di promozione della qualità sostanziale della normazione

L'indagine che s'intende condurre in questa sede non riguarda generalmente gli organismi e gli istituti di *better regulation* nei sistemi regionali, ma l'incidenza che le tecniche di promozione della qualità normativa hanno sulla protezione dei diritti sociali.

Al riguardo, risultano particolarmente interessanti gli strumenti di tutela della qualità normativa *sostanziale*, come le analisi preventive e successive dell'adeguatezza dei testi normativi agli interessi sociali da soddisfare e ai contesti socio-economici sui quali essi sono chiamati ad incidere. L'importanza di tali strumenti ai fini della programmazione e dell'eventuale correzione, in corso d'opera, delle politiche sociali è del tutto evidente, data l'esigenza di effettività degli interventi normativi in tale settore¹⁰.

Si deve premettere che gli strumenti in questione hanno costituito oggetto di diversi tentativi di promozione nell'ambito degli ordinamenti regionali.

Il 29 marzo 2007, in particolare, è stato stipulato nella Conferenza unificata un accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, con cui lo Stato, le Regioni e le Province autonome hanno stabilito che il "processo normativo" si conformasse ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo. Nell'Accordo si è statuito, per il miglioramento della qualità della normazione, l'impiego di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi d'impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR), la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), le clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo. Gli enti coinvolti hanno precisato, inoltre, che tali attività dovessero svolgersi "secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale cooperazione".

Al suddetto Accordo ha fatto seguito, il 28 giugno 2007, il Protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per la formazione di un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse (successivamente riformulato e integrato dal Protocollo del 21 luglio 2009). A tale organismo è stato assegnato il compito di promuovere, tra l'altro, la collaborazione e lo scambio di esperienze nel campo dell'innovazione delle procedure di assemblea e dell'organizzazione delle strutture di supporto alle assemblee, con specifico riguardo anche allo sviluppo e al coordinamento delle tecniche di buona legislazione (punto n. 5).

Tra le iniziative volte all'attuazione dell'Accordo del 2007 si segnala il "Programma Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione", curato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri nel quadro del Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica" (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale 2007-2013). L'obiettivo di tale programma è quello di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle quattro amministrazioni regionali dell'"obiettivo convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), intesi come fattori decisivi per la competitività delle Regioni e del Paese, in un quadro di ampia

⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XV, *Studi dell'anno 2011*, Giappichelli, Torino 2012, 187; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni*, cit., 15; ID., *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione*, cit., 551 ss.

¹⁰ Per quanto riguarda, invece, le tecniche di promozione della qualità *formale* della normazione (*drafting*), come ha rilevato P. CARETTI, *Notazioni conclusive*, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006, a cura di A. Ruggeri-L. D'Andrea-A. Saitta-G. Sorrenti, Giappichelli, Torino 2007, 239, esse giovano soprattutto ai giudici e agli amministratori chiamati ad applicare le norme, ma solo indirettamente ai destinatari di queste ultime, poiché "[p]otremmo avere delle norme sui diritti costruite perfettamente dal punto di vista del *drafting* formale e tuttavia con un contenuto iniquo dal punto di vista della tutela dei diritti".

condivisione di metodologie e di strumenti ai diversi livelli di regolazione, secondo i principi dell'Accordo del 2007.

Si deve ricordare, inoltre, che la legge n. 180/2011, recante “*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*”, contiene una serie di disposizioni che impegnano lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione¹¹.

Nonostante tali misure e altre forme di sperimentazione avviate in diverse Regioni, non sono molte le realtà locali nelle quali si rinvengono prassi apprezzabili e, soprattutto, risultati soddisfacenti sul piano della normazione; ciò nondimeno, alcune esperienze meritano attenzione, costituendo esempi utili anche in prospettiva *de iure condendo* e non soltanto a livello regionale.

4. Le valutazioni ex ante ed ex post della qualità della normazione regionale riguardante i diritti sociali

Per quanto riguarda l'Analisi d'impatto della regolazione (AIR), ovvero l'analisi preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative (art. 3 dell'Accordo del 2007), si tratta di una pratica che, nonostante le diverse sperimentazioni da tempo avviate a livello regionale¹², stenta a trovare diffusione.

Da segnalare la realtà della Lombardia, dove non viene effettuata L'AIR, ma gli interventi normativi sono supportati, in genere, da un'ampia analisi informativa preliminare. Il Servizio Studi e Valutazione Politiche Regionali presso il Consiglio regionale lombardo fornisce, infatti, informazioni utili all'esame preventivo di merito che le Commissioni consiliari svolgono sui progetti di legge regionali; d'intesa con gli organi consiliari vengono predisposti rapporti informativi sintetici, chiamati “Informazioni e Dati per l'Esame Ex Ante” (I-DEE), che hanno sostituito, nel 2007, i “Dossier di analisi ex ante”. Al momento ne sono stati prodotti sette, alcuni dei quali riguardanti anche ambiti d'interesse per le politiche sociali e per l'esercizio dei diritti sociali, quali le grandi strutture di vendita, l'Indicatore Socio Economico Equivalente-ISEE, il sostegno alle vittime dell'usura, gli interventi di sostegno alla montagna, gli interventi di promozione dell'agriturismo, l'istituzione del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹³.

Da ricordare, poi, la Toscana, che in materia può vantare una solida esperienza, essendo stata essa la prima Regione ad avviare nel 2001 una sperimentazione pluriennale della metodologia di AIR. Le modalità e le fasi di svolgimento dell'Analisi d'impatto della regolazione sono state definite successivamente nel Manuale approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 172/2009. Tale Regione, ad oggi, ha sottoposto ad AIR una ventina di provvedimenti, alcuni dei quali incidenti anche sull'esercizio di diritti sociali, riguardando, tra le altre, le materie dell'artigianato, dei beni culturali, della disabilità, delle farmacie e della sanità¹⁴.

Più significative appaiono le esperienze di valutazione d'impatto della regolazione *ex post* (VIR), anche periodiche, del raggiungimento delle finalità e delle analisi dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia sulle attività dei cittadini e delle imprese che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni (art. 6, comma 1, dell'Accordo del 2007).

Così, ad esempio, in Abruzzo, il Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio del Consiglio regionale, che ha il compito di fornire ai consiglieri regionali, alle Commissioni consiliari ed in particolare alla Prima Commissione competente in materia di Bilancio, un supporto tecnico scientifico in materia economica,

¹¹ In generale, il Capo II della legge (“*Rapporti con le istituzioni*”) contiene diverse previsioni in materia di *better regulation*. L'art. 6, comma 1, stabilisce, in particolare: “Lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso: a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte; b) l'effettiva applicazione della disciplina di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR); c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività”.

¹² Per un quadro delle sperimentazioni e delle esperienze di AIR svolte nelle varie Regioni si rinvia a *L'AIR nelle Regioni*, in Osservatorio Air (<http://www.osservatorioair.it/lair-nelle-regioni/>).

¹³ I dati sono presi da *L'AIR nelle Regioni*, cit.

¹⁴ Dati tratti da *L'AIR nelle Regioni*, cit.

sociale, statistica e di bilancio, finalizzato allo svolgimento delle attività legislative, amministrative, di programmazione e di controllo proprie degli organi consiliari, ha elaborato alcune note informative relative, tra l'altro, all'attuazione della legge regionale n. 1/2008, riguardante l'abbattimento delle barriere architettoniche quale criterio generale per l'accesso ai contributi regionali (nota informativa n. 2, febbraio 2012), e all'attuazione della legge regionale n. 25/2001, concernente i contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione della prima casa (nota informativa n. 3, dicembre 2012)¹⁵. Degna di nota, nella Regione Abruzzo, anche l'esperienza delle clausole valutative, strumenti di valutazione *ex post* consistenti in specifici articoli dell'atto normativo che conferiscono all'esecutivo l'incarico di elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase d'implementazione dell'intervento normativo, sia a valutarne le conseguenze sui destinatari diretti e sulla collettività (art. 7, comma 1, dell'Accordo del 2007). In diverse leggi abruzzesi sono state introdotte, dal 2010 ad oggi, clausole valutative, alcune delle quali in materie rilevanti ai nostri fini, come, ad esempio, nella legge regionale n. 57/2012 (*"Interventi regionali per la vita indipendente"*, in materia di disabilità: art. 14)¹⁶.

Particolarmente avanzate sono, in Friuli Venezia Giulia, le prassi di valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione. Numerose risultano, innanzitutto, le leggi regionali nelle quali sono state inserite clausole valutative (ventuno dal 2005 al 2013), la maggior parte delle quali incidenti su diritti sociali¹⁷. A queste devono aggiungersi le missioni valutative realizzate nell'ambito del progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)¹⁸.

Le missioni valutative costituiscono delle ricerche avviate relativamente all'attuazione di atti legislativi (o di parti di atti legislativi), funzionali a produrre informazioni in tempi brevi.

Nell'ambito delle pratiche di valutazione *ex post* della regolazione rientrano, infine, le note informative prodotte dal Consiglio regionale friulano¹⁹.

Degna di nota è anche l'esperienza della Lombardia, che, insieme alle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana, è stata promotrice del Progetto CAPIRe. Deve segnalarsi, innanzitutto, l'elevato numero di clausole valutative inserite in leggi lombarde²⁰. A queste si devono aggiungere due missioni valutative

¹⁵ Una terza nota informativa (n. 1, maggio 2011) ha riguardato la legge regionale n. 16/2002, contenente interventi a sostegno dell'economia e, in particolare, quelli finalizzati alla costruzione, all'acquisto e alla ristrutturazione di capannoni e di immobili situati in aree industriali ed artigianali da adibire ad attività produttiva e di servizio. Tutte le predette note informative sono consultabili nel sito internet del Consiglio regionale dell'Abruzzo (<http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/monitoraggio/analisi-ricerche.asp>).

¹⁶ Clausole valutative sono state inserite in diverse altre leggi regionali: così, ad esempio, in Basilicata, nelle leggi n. 17/2005 (*"Agriturismo e turismo rurale"*: art. 30), n. 7/2004 (*"Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale"*: art. 20), n. 20/2007 (*"Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento"*: art. 8), n. 27/2008 (*"Istituzione di Centri di Educazione Alimentare e Benessere alla Salute"*: art. 7). Dall'entrata in vigore di tali leggi, tuttavia, non sono state emanate note informative inerenti alle predette clausole.

Anche in altre Regioni l'introduzione di previsioni del genere non è stata seguita dall'adozione di adeguati strumenti informativi utili all'attuazione delle stesse: ad esempio, in Campania, dove pure sono state inserite clausole valutative in diverse leggi inerenti anche all'esercizio di diritti sociali [così, ad esempio, nella legge regionale n. 6/2010 (*"Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"*: art. 8)].

¹⁷ Così, ad esempio, le leggi regionali n. 5/2005 (*"Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"*: art. 6), n. 7/2005 (*"Interventi regionali per l'informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psico-fisiche nell'ambiente di lavoro"*: art. 7), n. 12/2005 (*"Norme in materia di diritto e opportunità allo studio universitario"*: art. 8), n. 18/2005 (*"Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro"*: art. 4), n. 20/2005 (*"Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia"*: art. 28), n. 6/2006 (*"Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"*: art. 61), n. 11/2006 (*"Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità"*: art. 24), n. 7/2009 (*"Disposizioni in materia di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie nell'ambito del Servizio sanitario regionale"*: art. 15), n. 14/2010 (*"Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo"*: art. 18), n. 5/2012 (*"Legge per l'autonomia dei giovani e sul Fondo di garanzia per le loro opportunità"*: art. 32), n. 23/2012 (*"Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale e norme sull'associazionismo"*: art. 38), n. 2/2013 (*"Modalità di erogazione dei medicinali e delle preparazioni magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche"*: art. 7), n. 9/2013 (*"Interventi urgenti per il sostegno e il rilancio dei settori produttivi e dell'occupazione. Modifiche alle leggi regionali 2/2012, 11/2009 e 7/2000"*: art. 11).

¹⁸ Tali missioni riguardano rispettivamente *"Le politiche regionali di sostegno all'attività di assistenza familiare (L.R. 25 ottobre 2004, n. 24)"* (n. 1/2006), *"Analisi dell'indebitamento regionale"* (n. 1/2008) e *"Analisi dell'attuazione e degli effetti della L.R. 13/1995 (riorganizzazione della rete ospedaliera regionale)"* (n. 2/2009).

¹⁹ Tali note riguardano, in particolare, *"Gli incentivi per lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese in Friuli Venezia Giulia"* (n. 1/2007), *"Tre domande sull'attuazione della politica regionale per lo sviluppo competitivo delle PMI"* (n. 2/2007), *"L'attuazione delle politiche regionali di sostegno all'attività di assistenza familiare"* (n. 1/2008), *"Le politiche di revisione della rete ospedaliera in Friuli Venezia Giulia"* (n. 1/2010).

²⁰ Alla fine dell'VIII legislatura erano sessantadue le leggi regionali che contenevano norme di rendicontazione, come riportato dal rapporto su *"La Rendicontazione sull'attuazione delle leggi nella Regione Lombardia"* (consultabile in <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/documents/38960/9408/RendicontazioneConsiglioGiu2010.pdf>). Le clausole valutative adottate

in materia di sanità: una avviata nel 2003 su iniziativa della Commissione consiliare “Sanità e assistenza” e conclusa nel 2005, volta a verificare l’efficienza dei Consigli dei Sanitari, creati con legge regionale n. 2/1998; la seconda, avviata nel febbraio 2012, riguardante l’impiego delle funzioni sanitarie non tariffate in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

Diversi esempi di clausole valutative, concernenti anche la protezione di diritti sociali, si riscontrano nella legislazione delle Marche²¹, in quella del Molise²², in quella della Valle d’Aosta²³, mentre nella legislazione della Sardegna non risultano previsioni di rendicontazione relative ad interventi normativi su diritti sociali²⁴.

Notevoli sono, infine, le esperienze delle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana nell’ambito delle valutazioni *ex post*.

Come riporta l’*XI Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna*, tra le varie iniziative degne di nota si segnalano, nel corso del 2012, la conclusione della prima missione valutativa dell’Assemblea regionale sui voucher conciliativi per i nidi d’infanzia²⁵, la prosecuzione dell’attività della VI Commissione sulla promozione della valutazione, attraverso l’analisi in sede consultiva di clausole valutative e delle relazioni di ritorno, e l’attività svolta dal gruppo di lavoro interdirezionale fra Assemblea e Giunta per l’analisi e l’applicazione delle clausole valutative²⁶.

Sempre nel corso del 2012, la VI Commissione ha esaminato, in sede consultiva, sette progetti di legge che includevano clausole valutative, tre dei quali sono stati successivamente approvati dall’Assemblea²⁷.

Di particolare interesse le iniziative volte a dare seguito a clausole valutative precedentemente adottate: nel 2012 la Giunta regionale ha presentato sei relazioni, riguardanti le clausole valutative inserite nelle leggi regionali n. 26/2009 sul commercio equo e solidale, n. 15/2009 sul trasporto ferroviario delle merci, n. 15/2007 sul diritto allo studio universitario, n. 2/2007 sul turismo, n. 3/2008 sulle carceri, n. 17/2005 sul lavoro²⁸.

Anche l’esperienza del Piemonte è molto avanzata in tale settore. Il Consiglio regionale piemontese ha mostrato finora un particolare interesse per la valutazione delle attività di normazione, anche attraverso l’introduzione di un preciso riferimento agli strumenti di valutazione *ex post* nell’art. 71, comma 1, dello Statuto e l’attuazione degli strumenti medesimi data dagli artt. 45 e 46 del Regolamento interno del Consiglio regionale.

Come riportato dal *X Rapporto sulla legislazione regionale piemontese*, notevole è stata l’attività del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, organismo interno al Consiglio, istituito nel 2010 per l’approfondimento, l’applicazione e la divulgazione degli strumenti di qualità normativa e di valutazione delle politiche pubbliche. Uno specifico rilievo ha, ai nostri fini, l’attenzione manifestata da tale organo per i rapporti con l’esecutivo regionale, innanzitutto riguardo agli esiti delle clausole valutative: dal suo insediamento fino al 31 dicembre 2012, sono pervenute, infatti, al Comitato ben quarantatre relazioni

te riguardano materie che coinvolgono anche diritti sociali, incidendo, in particolare, sul mercato del lavoro (2006), sul sistema educativo di istruzione e di formazione nella Regione (2007), sulla disciplina dei rapporti tra la Regione e le università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca (2009). Per un quadro completo si rinvia ai dati riportati da *L’AIR nelle Regioni*, cit.

²¹ Nella quale, dal 2007 ad oggi, si rinvengono clausole valutative in una delibera amministrativa (la n. 62/2007) e in sei leggi, alcune delle quali specificamente relative a diritti sociali, come le leggi n. 24/2011 (“*Norme in materia di politiche giovanili*”: art. 20) e n. 1/2013 (“*Disposizioni organizzative relative all’utilizzo di talune tipologie di farmaci nell’ambito del Servizio Sanitario Regionale*”: art. 6). Per ulteriori riferimenti si rinvia *L’AIR nelle Regioni*, cit.

²² Dal 2005 ad oggi la Regione Molise ha introdotto clausole valutative in sei atti legislativi, tra cui le leggi n. 16/2009 (“*Interventi per la promozione e lo sviluppo del Sistema Cooperativo del Molise*”: art. 22), n. 18/2010 (“*Interventi per la vita indipendente*”: art. 15), n. 5/2011 (“*Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise*”: art. 10): dati tratti da *L’AIR nelle Regioni*, cit.

²³ Si guardino, ad esempio, le leggi regionali n. 8/2009 (“*Disposizioni in materia di disturbi specifici di apprendimento*”: art. 9) e n. 23/2010 (“*Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali*”: art. 25).

²⁴ Dal 2005 ad oggi si riscontrano cinque leggi nelle quali il Consiglio regionale sardo ha introdotto clausole valutative: per ulteriori riferimenti si rinvia ai dati riportati da *L’AIR nelle Regioni*, cit.

²⁵ Previsti dalla legge regionale n. 17/2005, recante “*Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*”.

²⁶ Cfr. *XI Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna*, consultabile in www.assemblea.emr.it, 91 ss.

²⁷ Si tratta delle leggi regionali n. 3/2012 (“*Riforma della legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 (disciplina della procedura di valutazione dell’impatto ambientale). Disposizioni in materia ambientale*”: art. 29), n. 11/2012 (“*Norme per la tutela della fauna ittica e dell’ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca, dell’acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne*”: art. 29) e n. 13/2012 (“*Norme per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale*”: art. 8).

²⁸ Cfr. *XI Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna*, cit., 103.

inerenti ai quesiti valutativi previsti dalle clausole. Nel 2012 ne sono pervenute dieci, alcune delle quali relative ad interventi di politica sociale²⁹.

Anche in tale Regione, l'adozione di clausole valutative corrisponde ad una prassi ormai consolidata: alla fine del 2012 il numero complessivo di leggi regionali contenenti previsioni del genere era di trentacinque, alcune delle quali inerenti a diritti sociali³⁰.

Per quanto riguarda, poi, la Toscana, nel 2012 sono state approvate dodici leggi contenenti clausole valutative, alcune delle quali in materie incidenti sull'esercizio di diritti sociali³¹. Nello stesso anno sono state prodotte quattro note informative riguardanti altrettante clausole valutative (in tutto venticinque dall'inizio di tale prassi), una delle quali concernente "*Il processo di costituzione della Società della Salute*" e inerente alla legge regionale n. 40/2005 ("*Disciplina del servizio sanitario regionale*": nota n. 22/2012)³².

5. Segue: le strutture regionali preposte al controllo e alla promozione della qualità normativa

Il Comitato piemontese per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche non è il solo esempio di organismo del genere, creato all'interno di un Consiglio regionale allo scopo di promuovere la qualità della regolazione. Strutture analoghe si rinvencono in Friuli Venezia Giulia, nel cui Consiglio regionale è operativo il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, in Sicilia, nella cui Assemblea regionale è stato istituito il Comitato per la qualità della legislazione, che, tuttavia, finora non ha svolto un ruolo significativo nelle dinamiche di normazione regionali, nonché in Umbria, nel cui Consiglio regionale si rinviene un Comitato per la legislazione.

Da segnalare è, invece, l'esperienza della Regione Calabria, che, dopo aver istituito e disciplinato con il Regolamento interno del Consiglio (artt. 36 e 77), il Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi, già previsto dallo Statuto regionale (art. 26, comma 2), ha provveduto a sopprimerlo con deliberazione consiliare n. 135/2011, lasciando inalterata la relativa previsione statutaria³³.

Nel complesso, il panorama delle strutture regionali preposte al controllo e alla promozione della qualità normativa si presenta estremamente variegato e le notevoli differenze tra le soluzioni adottate non sembrano giustificate da altro che da ragioni politiche contingenti.

Così, accanto a realtà regionali nelle quali non si riscontrano strutture di alcun genere, né all'interno del potere legislativo né all'interno di quello esecutivo (Sardegna, Valle d'Aosta), si ritrovano alcuni ordinamenti nei quali non si rinvencono organi interni ai Consigli regionali, ma sono stati istituiti appositi uffici nell'ambito delle Giunte (Campania, Lazio, Liguria); altri in cui si ritrovano strutture interne sia ai Consigli che alle Giunte (Basilicata, Marche, Toscana); altri nei quali le competenze relative alla qualità della normazione sono affidate ad uno specifico assessore della Giunta (Veneto, Lombardia e Sicilia, ma in queste ultime due Regioni, come si è detto, sono previsti anche comitati interni all'organo legislativo); altri, infine, in cui le com-

²⁹ Così, ad esempio, le relazioni riguardanti le leggi regionali n. 11/2004 ("*Misure straordinarie per i presidi ospedalieri della Commissione Istituti Ospitalieri Valdesi (CIOV)*") e n. 30/2008 ("*Norme per la tutela della salute, il risanamento dell'ambiente, la bonifica e lo smaltimento dell'amianto*"): si rinvia, per un quadro completo, al *X Rapporto sulla legislazione regionale piemontese*, consultabile in www.cr.piemonte.it, 55 ss.

³⁰ Così, oltre a quelle già richiamate, contenute nelle leggi regionali n. 11/2004 (art. 7) e n. 30/2008 (art. 18), quelle previste dalle leggi regionali n. 23/2004 ("*Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*": art. 17), n. 28/2007 ("*Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa*": art. 34), n. 11/2008 ("*Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti*": art. 5), n. 34/2008 ("*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro*": art. 62), n. 8/2009 ("*Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione Piemonte e disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere*": art. 12): cfr., per le altre leggi, *X Rapporto sulla legislazione regionale piemontese*, cit., 59 ss.

³¹ Si vedano, ad esempio, le leggi regionali n. 18/2012 ("*Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di alcune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale*": art. 7) e n. 75/2012 ("*Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo*": art. 4). Per un quadro completo, cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA, *Rapporto sulla legislazione. Anno 2012*, consultabile in www.consiglio.regione.toscana.it, 157 s.

³² Per ulteriori riferimenti si rinvia ancora a CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA, *Rapporto sulla legislazione. Anno 2012*, cit., 158 ss.

³³ Sui problemi determinati da tale intervento, anche in considerazione del fatto che l'art. 26, comma 2, dello Statuto calabrese indica la disciplina del Comitato come uno dei contenuti necessari del regolamento interno del Consiglio, sia consentito rinviare ad A. MORELLI, *La qualità formale e sostanziale della normazione calabrese*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar-A. Spadaro, Giappichelli, Torino 2013, 208 s.

petenze in questione, con riguardo agli atti normativi del Consiglio, sono svolte dai servizi studi interni a quest'ultimo organo (Lombardia, Molise)³⁴.

6. Costi della normazione e diritti costosi: appunti per uno studio su una teoria economica delle fonti del diritto regionale

Appare evidente dal quadro sinteticamente tratteggiato come non manchino negli ordinamenti regionali prassi ed esperienze positive, soprattutto nella valutazione *ex post* degli interventi normativi. Clausole e missioni valutative non sono affatto infrequenti negli atti normativi di autonomia e, in alcune Regioni, l'impiego di tali strumenti è accompagnato anche dalla produzione di note informative che rendono conto degli effetti concreti degli interventi normativi realizzati.

Con l'accentuarsi della crisi economica sembra essersi affermata, negli ultimi anni, una diffusa consapevolezza dell'importanza di adottare strumenti utili alla rilevazione degli effetti concreti delle misure politiche adottate. Il perfezionamento delle tecniche normative basate su tali rilevazioni consente una riduzione dei costi degli interventi di regolazione, ma anche un innalzamento del livello di effettività della tutela dei diritti.

Se vuole tradursi (anche) in un servizio per i diritti sociali, l'autonomia deve risultare, innanzitutto, *responsabile*, e, a tale scopo, è necessario che, nel suo esercizio, si tenga conto delle più avanzate tecniche di rilevazione e di valutazione degli effetti sociali ed economici delle misure normative già adottate.

In particolare, la logica che sembra ispirare le politiche di *better regulation* è quella secondo cui la produzione normativa deve essere inserita nella più ampia dimensione del "*ciclo vitale della regolazione*"³⁵, all'interno del quale la regola viene valutata "in quanto capace di conseguire obiettivi, nella sua portata cioè di catalizzatore di effetti". In tale prospettiva, la produzione della fonte normativa viene vista soltanto come una delle fasi di un più ampio processo circolare, nel quale la programmazione degli interventi normativi deve tenere conto dei risultati delle valutazioni già effettuate sugli effetti dei precedenti interventi di regolazione che hanno interessato il medesimo settore. E la fase successiva si configura come prevalentemente orientata alla realizzazione di un'opera di *manutenzione* della disciplina vigente³⁶. In una simile prospettiva, la distinzione tradizionale tra il momento deliberativo e quello esecutivo tende a ridursi, similmente a quanto è dato riscontrare nei processi decisionali adottati nell'ambito delle politiche occupazionali a livello europeo, secondo lo schema del "metodo aperto di coordinamento"³⁷.

Certo tale logica collide, in molti casi, con le velleità palinogenetiche delle maggioranze politiche (sia locali che nazionali), soprattutto di quelle appena insediatesi e subentrate a maggioranze di diverso colore politico, che sentono l'esigenza di porre in essere atti normativi che esprimano il senso di una radicale discontinuità con il passato. E, tuttavia, la drastica riduzione delle risorse disponibili rende, oggi più che mai, inopportuno l'impiego di metodi di produzione normativa del tutto indifferenti alla realtà dei contesti di riferimento, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali, riguardo alle quali interventi normativi sbagliati possono causare danni di lungo periodo.

La tecnica, nello specifico quella normativa, sotto questo profilo, non è semplicemente un limite, ma può costituire anche una straordinaria risorsa per la politica, a patto che naturalmente quest'ultima intenda servirsene. Le rilevazioni empiriche eseguite nei contesti entro i quali sono chiamati ad incidere gli interventi normativi consentono, infatti, ai legislatori regionali di orientare le proprie decisioni sulla base di parametri dotati di un sufficiente grado di attendibilità.

Non si tratta soltanto di acquisire l'abitudine di usare gli strumenti di valutazione sopra richiamati, ma di rivedere complessivamente il *metodo* di normazione e il modo di amministrare da parte degli operatori istituzionali³⁸. Un metodo che certo non può che fare uso contestualmente di tutti gli strumenti di promozione

³⁴ Per ulteriori indicazioni si rinvia a *L'AIR nelle Regioni*, cit.

³⁵ M. DE BENEDETTO-M. MARTELLI-N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011, 50.

³⁶ In tema cfr. ora AA.VV., *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. Dogliani, Giappichelli, Torino 2012.

³⁷ Sul tema si rinvia al contributo di A. GUAZZAROTTI al presente Convegno, dal titolo "*Metodo aperto di coordinamento*" delle politiche in materia di occupazione nell'Unione europea e ricadute sulla normazione nazionale, in *paper*.

³⁸ È certamente vero, infatti, che, come rileva G. DI COSIMO (*Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2008, 229), "la qualità delle norme è una di quelle questioni da affrontare in primo luogo sul piano della formazione culturale dei soggetti (politici e tecnici) che a vario titolo partecipano al processo normativo".

della qualità normativa. E, in tal senso, si può notare che l'impiego delle tecniche di valutazione *ex post* che, come si è visto, risulta essere maggiormente diffuso di quello delle tecniche di analisi *ex ante*, finisce con il risentire negativamente dell'insufficiente uso di queste ultime.

A ciò si deve aggiungere che l'applicazione di tali tecniche non è certo sufficiente.

Per ragioni di spazio non è qui possibile allargare l'ambito d'indagine agli strumenti di programmazione normativa, che pure sono stati introdotti in alcune Regioni e che dovrebbero consentire una pianificazione razionale degli interventi normativi, né delle varie forme di consultazione, il cui impiego è, altresì, riscontrabile in diverse realtà locali. Questi ultimi strumenti, in particolare, mirando all'audizione di soggetti normalmente estranei ai procedimenti di produzione normativa, ma legittimati a rappresentare gli interessi meritevoli di tutela o specificamente qualificati a fornire elementi utili alla decisione da assumere, rivestono una particolare importanza soprattutto per le politiche sociali e per gli interventi promozionali dei diritti sociali. E non si può trascurare, a tal riguardo – ma è questo un punto che, data la sua problematicità, richiederebbe un approfondimento che non è qui possibile dedicargli –, il rischio di una sovrapposizione della rappresentanza degli interessi settoriali toccati dall'atto normativo alla rappresentanza politica dell'organo titolare del potere di regolazione³⁹.

Adottando una concezione economica delle dinamiche della normazione, si può concludere, per un verso, che la predisposizione delle fonti normative non è più qualificabile come un'attività del tutto libera, dovendosi tenere conto, nel suo svolgimento, sia dei parametri normativi che di quelli fattuali definiti dalle valutazioni d'impatto della regolazione (*ex ante* ed *ex post*); per altro verso, che la stessa attuazione delle fonti normative deve inserirsi nella più ampia dinamica del ciclo vitale della regolazione, dovendosi escludere, sulla base delle stesse esigenze strutturali di effettività del modello costituzionale, che l'ermeneutica dei testi normativi sia del tutto libera e ingovernabile.

Occorre, quindi, un approccio *realistico* all'analisi delle dinamiche della normazione sia da parte degli operatori istituzionali, ai fini dell'impiego degli stessi strumenti di produzione normativa, sia da parte degli studiosi nella ricostruzione teorica delle predette dinamiche. Si allude non già ad una concezione giusrealista della validità del diritto, ma ad una teoria che, non limitandosi all'esegesi delle fonti sulla produzione del diritto, guardi anche, e soprattutto, alle concrete dinamiche dei processi decisionali e a tutti gli altri elementi fattuali che condizionano gli sviluppi delle attività di normazione⁴⁰.

Tale approccio è imposto dagli stessi paradigmi del modello della democrazia pluralista, che pretende l'effettività dei suoi principi apicali e dei diritti che essa qualifica come fondamentali. Effettività che può essere perseguita anche, e soprattutto, attraverso adeguate tecniche di rilevazione e di valutazione degli esiti dei processi normativi.

7. Notazioni conclusive sulle prospettive di potenziamento degli strumenti di better regulation

L'odierno scenario politico-istituzionale non consente di nutrire molte speranze sulle concrete possibilità per l'attuale classe dirigente di realizzare riforme utili al miglioramento della qualità normativa.

L'analisi dei contesti regionali induce, tuttavia, a concludere che gli interventi che potrebbero produrre effetti positivi in tale ambito dovrebbero riguardare, innanzitutto, l'assetto delle fonti normative, introducendo quello che è stato efficacemente definito un "sistema *multilevel*"⁴¹ di strumenti di promozione della qualità della normazione.

La riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione, nuovamente progettata, com'è noto, negli ultimi tempi, potrebbe essere l'occasione per una ridefinizione dei rapporti tra fonti normative statali e regionali e tra le stesse fonti regionali⁴². Una ridefinizione che, sciogliendo i nodi più problematici del sistema delle fonti di autonomia (primo fra tutti, quello della natura e del ruolo dello statuto regionale), potrebbe fornire l'occasione per la predisposizione di condizioni normative idonee a promuovere una regolazione di qualità.

³⁹ Cfr., in tal senso, P. CARETTI, *Notazioni conclusive*, cit., 241 s.

⁴⁰ Per una proposta teorica orientata in tal senso cfr. ora L. GENINATTI SATÈ, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, Giappichelli, Torino 2011.

⁴¹ Così B. CACELLI, *La qualità della normazione nella prospettiva statutaria*, in AA.VV., *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova 2007, 372 ss.

⁴² Sulla necessità di definire con chiarezza i rapporti tra fonti statali e regionali nell'odierno processo di riforma costituzionale cfr. ora A. RUGGERI, *Riforma costituzionale ed autonomia regionale, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali (profili problematici)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 15 novembre 2013.

Se, infatti, allo stato, si può già affermare che praticamente tutte le disposizioni sulla qualità della normazione possono farsi rientrare nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della Regione di cui discorre l’art. 123 Cost. e, quindi, nel contenuto necessario dello statuto, certamente vincolante per le fonti regionali sub-statutarie, più incerta, in dottrina e in giurisprudenza, appare la possibilità di riconoscere ad una legge regionale sulla normazione o ad un regolamento interno del Consiglio regionale il ruolo di “fonti interposte”⁴³.

L’introduzione di una specifica previsione costituzionale potrebbe fare chiarezza sui diversi ruoli delle fonti regionali nella predisposizione degli strumenti di promozione della qualità normativa.

A tali interventi dovrebbe affiancarsi la valorizzazione delle forme di partecipazione ai processi normativi da parte dei soggetti di autonomia (anche, e soprattutto, di quelli sociali ed economici). La partecipazione è, infatti, una condizione indefettibile per il conseguimento di prodotti normativi rispondenti alle istanze della collettività.

Un’autonomia regionale che voglia realmente tradursi in un servizio per i diritti dei consociati non può fare a meno di una tecnica normativa idonea a proiettare sulle dinamiche della normazione le istanze dei destinatari delle stesse regole giuridiche; proprio in tale prospettiva dovrebbe muoversi una riforma dell’autonomia normativa degli enti regionali che volesse conciliare proficuamente le esigenze di un razionale contenimento della spesa pubblica con la massima protezione possibile dei diritti sociali.

⁴³ Su tale questione cfr., tra gli altri, M. PICCHI, *Controllo sulle leggi*, in *Statuto della regione Toscana. Commentario*, a cura di P. Caretti-M. Carli-E. Rossi, Giappichelli, Torino 2005, 225; G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi*, cit., 224; P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2009, 38 ss.; P.L. GETI, *Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale Toscana sulla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009.