

MICHELE BARONE\*

## La *better regulation* a livello regionale, nel rapporto con la forma di governo e i divari territoriali\*\*

ABSTRACT (EN): The instruments pertaining to so-called *better regulation* have been regulated and used at the regional level in an uneven and discontinuous manner. Specifically, the implementation of *ex ante* legislative policy assessment instruments and the implementation of concrete assessment activities are particularly lacking.

In this contribution, an attempt is made to trace the possible reasons behind the *status quo* and to investigate its relationship to the regional form of government and the issue of territorial disparities.

ABSTRACT (IT): Gli strumenti afferenti alla c.d. *better regulation* sono stati disciplinati e adoperati, a livello regionale, in modo disomogeneo e discontinuo. Nello specifico, risultano particolarmente carenti l'attuazione degli strumenti di valutazione delle politiche legislative *ex ante*, nonché la realizzazione delle attività concrete di valutazione.

Nel presente contributo si tenta di rintracciare le possibili ragioni alla base dello *status quo* e di indagare il suo rapporto con la forma di governo regionale e la questione dei divari territoriali.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro dei vincoli (e degli *autovincoli*) alla funzione legislativa in materia. – 3. Le norme in materia di attività concreta di valutazione e l'attività concreta di valutazione: quadro d'insieme e novità del 2023. – 4. La scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la forma di governo regionale. – 5. *Segue*: la scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la questione dei divari territoriali. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

L'attività di valutazione della qualità delle politiche legislative ha assunto, ormai da tempo, una dimensione multilivello: a partire dal piano sovranazionale, passando per quello statale, sino a giungere a quello delle autonomie territoriali – e, segnatamente, delle Regioni –, le quali, seppur in modo disomogeneo e non soddisfacente – come in questa sede si tenterà di illustrare –, hanno proceduto negli ultimi decenni a disciplinare e/o ad utilizzare il variegato novero degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative<sup>1</sup>.

Tali strumenti afferiscono all'ampia tematica della c.d. *better regulation*, che attiene alla valutazione – “*ex ante*” ed “*ex post*” – dell'efficacia ed efficienza delle norme nella fase della loro

\* Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico – ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

Il presente contributo si collega alle attività svolte nell'ambito del Progetto di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale (PRIN 2022) “Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU” – Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

<sup>1</sup> Cfr. E. MORFUNI, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, n. 1/V, 2014, pp. 29-34.

concreta attuazione<sup>2</sup>, a cui si connette la questione della qualità della normazione considerata attraverso il prisma dell'intellegibilità e chiarezza della formulazione delle disposizioni normative<sup>3</sup>.

In questa sede, si proporrà un'analisi degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome italiane e del relativo grado di attuazione, in cui si tenterà di suggerire spunti in relazione al loro possibile rapporto con la forma di governo regionale e con la questione dei divari territoriali. L'attenzione sarà rivolta non soltanto al quadro generale, ma anche, in particolare, alla situazione specifica dell'anno 2023 (i dati presi in considerazione si fermano a quest'ultima annualità, poiché, al momento in cui si scrive, l'anno 2024 non si è ancora concluso).

## 2. Il quadro dei vincoli (e degli *autovincoli*) alla funzione legislativa in materia

Come accennato in premessa, l'utilizzo, da parte delle Regioni e delle Province autonome italiane, degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative risulta piuttosto

---

<sup>2</sup> Cfr., con specifico riferimento alla dimensione sovranazionale, il Rapporto del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, a cura di L. TAFANI, XVII legislatura, nonché, da ultimo, il Rapporto 2022-2023 dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2023, spec. pp. 171 ss. Per una ricostruzione della tematica, v. G. DELLE CAVE, "Better regulation" in *Europe: principles and regulatory sustainability*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2022, pp. 71 ss. Cfr., altresì, I. A. NICOTRA, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, in *Consulta online*, n. 3, 2024, spec. pp. 1026 ss.; G. MAZZANTINI, *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, pp. 516 ss.; L. CAVALLI, *Intelligenza artificiale e drafting normativo. Prime ipotesi tra potenzialità e limiti*, in M. BARONE, A. DE NICOLA, A. STEVANATO (a cura di), *Atti della Undicesima Giornata annuale dei Dottorati del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico n. 7 abbinato al n. 2, 2024 de *La Rivista Gruppo di Pisa*, pp. 115 ss.

<sup>3</sup> Su cui la Corte costituzionale (sent. n. 110/2023) si è recentemente pronunciata, affermando che «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost. [...] Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.» (punto 4.3.3. del *Considerato in diritto*). La Corte continua precisando che ogni enunciato normativo «presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. [...] Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei "requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa" che la [...] sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della "libertà e della sicurezza dei cittadini"» (punto 4.3.4 del *Considerato in diritto*).

Sul punto cfr., *ex plurimis*, A.G. ARABIA, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, pp. 152 ss.; T.F. GIUPPONI, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2023, pp. 1232 ss.; G.U. RESCIGNO, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza n. 110/2023)*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2023, pp. 880 ss.; A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" delle leggi e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2024, pp. 143 ss. In tema cfr., altresì, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

discontinuo e disomogeneo. Invero, non tutte le Regioni e Province autonome e non tutte secondo le stesse modalità e con le medesime tempistiche hanno proceduto a dare seguito all'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, sancito dalla Conferenza Unificata il 29 marzo 2007.

In primo luogo, può evidenziarsi che la quasi totalità degli Enti è caratterizzata da un basso livello di utilizzo dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)<sup>4</sup>. In effetti, solo una minoranza prevede tali strumenti nel proprio Statuto<sup>5</sup>, l'unica tipologia di fonte che, in quanto sovraordinata, possa essere in grado di vincolare effettivamente – nel procedimento e/o nella sostanza – l'attività normativa dei Consigli regionali<sup>6</sup>. Pertanto, nei casi in cui AIR e VIR sono disciplinate soltanto da leggi o persino regolamenti regionali<sup>7</sup>, la loro concreta attuazione risulta massimamente incerta<sup>8</sup>.

Le Regioni, invece, hanno utilizzato maggiormente altri strumenti per la valutazione delle politiche legislative<sup>9</sup>: clausole valutative<sup>10</sup>, anzitutto, ma anche – senza pretesa di completezza –

<sup>4</sup> L'accordo citato nel corpo del testo, consultabile a questo [link](#), definisce l'AIR e la VIR rispettivamente agli artt. 3 e 6:

- art. 3: «1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva [ossia "ex ante"] 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. 2. L'AIR consente di verificare la necessità e l'opportunità di un intervento normativo e orienta il decisore politico verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale»;

- art. 6: «1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione ex post, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima 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».

In materia di AIR e VIR cfr., altresì, il dPCM n. 169/2017 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione), che, tuttavia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, si applica alle sole Amministrazioni statali (in tema v. [Analisi tecnico normativa, analisi di impatto e verifica della regolamentazione](#), a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, 14 giugno 2018).

<sup>5</sup> È il caso degli artt. 44, comma 2, dello Statuto della Regione Lombardia, 23, comma 2, dello Statuto della Regione Veneto, 53, comma 1, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, 34 dello Statuto della Regione Marche, 45 dello Statuto della Regione Toscana. Quanto alla Regione Piemonte, l'art. 71, comma 1, dello Statuto fa riferimento alla funzione di verifica del «raggiungimento dei risultati previsti» (corsivo aggiunto) attribuita al Consiglio regionale: l'utilizzo dell'aggettivo «previsti» potrebbe apparire come un riferimento all'attività di valutazione ex ante, che tuttavia risulta piuttosto vago e non strettamente e necessariamente riconducibile all'AIR, anche perché la stessa disposizione demanda al Consiglio il compito di predisporre «gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine» – appunto – «di verificare il raggiungimento dei risultati previsti».

<sup>6</sup> In tema, cfr., su tutti, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*<sup>4</sup>, Torino, 2019, 68 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*<sup>2</sup>, Padova, 2002, spec. 165 ss.; A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010.

Per alcune considerazioni in merito alla misura in cui la scelta della fonte normativa abbia potuto incidere sull'attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative sinora registratasi v. *infra*, § 4.

<sup>7</sup> V. ad es., recentemente: art. 42-bis l. r. *Emilia-Romagna n. 6/2014*, attuato dal *regolamento 31 gennaio 2024, n. 1*; l. r. *Piemonte n. 13/2005*; regolamenti Regione Puglia 18 ottobre 2016 n. *11* e *12*, rispettivamente su AIR e VIR.

<sup>8</sup> Infatti, l'attuazione dell'AIR e della VIR – strettamente intese – risulta scarsa a livello regionale. Sul punto, cfr. P. COLASANTE, *La qualità della regolazione nelle regioni*, in V. DI PORTO, E. ESPA, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2022 dell'Osservatorio AIR, Napoli, 2024, 220 ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> In base all'art. 7, comma 1 del citato *Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie* (v. *supra*, spec. nota 4), rubricato «Clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi», la «clausola valutativa (evaluation clause) è uno

missioni valutative<sup>11</sup>, relazioni di ritorno<sup>12</sup>, note informative<sup>13</sup>. Su tali strumenti<sup>14</sup> si concentrerà, dunque, l'analisi dei due successivi paragrafi: ai fini delle considerazioni che si svolgeranno nel prosieguo (in particolare nel § 4), pare utile, tuttavia, presentare preliminarmente il quadro generale delle fonti regionali che mirano a vincolare (o ad *autovincolare*) la legislazione successiva in materia, riportato sinteticamente nella Tabella n. 1<sup>15</sup>.

---

strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività».

Nel sito web [capire.org](http://capire.org), relativo al progetto "*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*", si afferma che per «clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale».

<sup>11</sup> «Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta missione valutativa. In effetti, le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione» (v. [capire.org](http://capire.org)).

<sup>12</sup> «Le relazioni di ritorno sono i documenti che rispondono alle esigenze conoscitive esplicitate nelle clausole valutative inserite nelle leggi regionali» (v. [capire.org](http://capire.org)).

<sup>13</sup> «Le strutture tecniche di alcune assemblee legislative elaborano periodicamente a favore dei Consiglieri Note informative sulle politiche regionali. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Le informazioni contenute in tali Note sono perlopiù tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative» (v. [capire.org](http://capire.org)).

<sup>14</sup> Che rappresentano d'altronde il focus del sito [www.capire.org](http://www.capire.org), che (insieme ai questionari somministrati alle Regioni e Province autonome e utilizzati per la redazione, a cura dell'ISSiRFA-CNR, dell'Appendice del Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, citato *infra*, nota 19), è tra le principali fonti delle informazioni alla base dell'analisi proposta in questa sede.

<sup>15</sup> La Tabella n. 1 è stata elaborata a partire da quella riportata in P. COLASANTE, *La qualità della regolazione ...*, *op. cit.*, 221 ss., adoperando come fonte i siti istituzionali delle Regioni e i questionari da queste ultime compilati (v. *supra*, nota precedente).

Nella terza colonna da sinistra sono state menzionate soltanto le leggi di portata generale e non anche quelle settoriali: in altre parole, le leggi tese a vincolare (*recte: autovincolare*) quelle successive (aventi ad oggetto la disciplina delle attività di valutazione) *in generale* e non con riferimento ad ambiti specifici (com'è il caso, ad esempio, della l. r. Emilia-Romagna n. 6/2014 (che all'art. 42 bis - aggiunto dall'art. 39 della l. r. n. 4/2021 - disciplina la «Valutazione dell'impatto di genere *ex ante*») e della l. r. Lazio n. 11/2020 (Legge di contabilità regionale, che all'art. 42 disciplina le «Clausole di valutazione degli effetti finanziari»), tese rispettivamente ad autovincolare la funzione legislativa con riferimento alla materia delle attività di valutazione delle politiche legislative sotto i profili del rispetto del principio di eguaglianza di genere, da una parte, e degli effetti finanziari, dall'altra. Dalla medesima colonna sono state altresì escluse le disposizioni (o le leggi nella loro interezza) che contengono la disciplina di un'attività concreta di valutazione, disposta, ad esempio, attraverso le c.d. "clausole valutative" (su cui v. *amplius infra*): è il caso - per citare una delle più recenti disposizioni di questo tipo - dell'art. 5 della l. r. Sicilia n. 18/2023, che dispone una

<b>Tabella n. 1</b> Previsioni normative regionali in materia di valutazione delle politiche legislative e di qualità della regolamentazione			
/	Statuto regionale o legge statutaria (per autonomie speciali)	Legge regionale (non di settore)	Regolamenti consiliari
<b>Abruzzo</b>	Art. 26 - La funzione di controllo Art. 27 - Il Comitato per la legislazione	L.R. n. 26/2010 (spec. artt. 5, 6 e 8), recante “Disciplina generale sull’attività normativa regionale e sulla qualità della normazione”	Art. 57 - Qualità della normazione Art. 121 - Comitato per la legislazione
<b>Basilicata</b>	Art. 44 - La qualità delle leggi	L.R. n. 19/2001, recante “Introduzione e disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e dell’analisi tecnico-normativa. (...)”	
<b>Calabria</b>			
<b>Campania</b>	Art. 29 - Norme sulla chiarezza dei testi normativi		Art. 82 - Qualità della legislazione (ma v. anche artt. successivi)
<b>Emilia-Romagna</b>	Art. 28 (c. 3) - Poteri e funzioni dell’Assemblea legislativa	L.R. n. 7/2023, recante “Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali	Titolo VI (artt. 45 ss.) - Procedure, modalità e strumenti per la qualità della

singola, specifica clausola valutativa, disciplinante l’attività dell’Assessore regionale per la salute e della Commissione “Salute, Servizi sociali e sanitari” in relazione al *Servizio di psicologia delle cure primarie*.

Ad ogni modo, nella Tabella n. 1 (senza pretesa di completezza) sono riportate esclusivamente disposizioni (o fonti nella loro interezza) tese a vincolare/autovincolare - sotto il profilo procedimentale e/o sostanziale - la funzione legislativa in materia: non già, dunque, disposizioni contenenti la disciplina di attività concrete di valutazione.

In sintesi, nella materia oggetto di attenzione in questa sede giungono in rilievo: 1) fonti/norme contenenti vincoli/autovincoli alla funzione legislativa; 2) norme concernenti la disciplina di attività concrete di valutazione in merito al grado di realizzazione dei dettami dell’atto (prevalentemente legislativo) in cui sono inserite: esse potrebbero considerarsi come il “*primo livello*” dell’attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative; 3) attività concrete di valutazione (come le missioni valutative, le relazioni di ritorno, le note informative), compiute ai sensi delle norme di cui al punto 2), che potrebbero considerarsi come il “*secondo - imprescindibile - livello*” di attuazione degli strumenti per la valutazione, quello della loro effettiva realizzazione, in assenza della quale essi sono destinati ad essere relegati al piano delle astratte dichiarazioni di intenti. V. *amplius infra*.

	Art. 53 - Impatto delle leggi e redazione dei testi	in collegamento con la sessione europea 2023. altri interventi di adeguamento normativo” (spec. Capo I - Disposizioni generali. Abrogazioni di leggi e singole disposizioni regionali)  L.R. n. 18/2011, recante “Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione”	normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi - Pareri di conformità e altre disposizioni
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	Art. 7 L.R. n. 17/2007 (legge statutaria ai sensi dell'art. 12 dello Statuto speciale) - Valutazione sull'attuazione dei progetti di legge		Art. 41 - Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione Art. 138 quinquies - controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali
<b>Lazio</b>	Art. 36, c. 2 - Esercizio della funzione [legislativa]	L.R. n. 7/2016, recante “Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali”	
<b>Liguria</b>		L.R. n. 13/2011, recante “Norme sulla qualità della regolazione e sulla	Art. 20-bis - Funzioni della V Commissione in materia di

		semplificazione amministrativa”	valutazione delle politiche regionali
<b>Lombardia</b>	Art. 14, c. 2 - Funzioni del Consiglio regionale Capo V del Titolo III (artt. 44-45) - Qualità, controllo e valutazione		Capo XII (artt. 108 ss.) - Comitato paritetico di controllo e valutazione
<b>Marche</b>	Art. 21, comma 2, lett. n) - Funzioni del Consiglio regionale Art. 34 - Qualità della normazione Art. 34-bis - Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche	Art. 3 L.R. n. 3/2015 - Controllo e valutazione	Capo VIII del Titolo I (artt. 37-42) - Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche
<b>Molise</b>	Art. 16, c. 4 - Attribuzioni del Consiglio Art. 31 - Comitato per la legislazione <sup>16</sup> Capo I del Titolo IV (artt. 37-38) - Qualità e sistematicità delle leggi		
<b>Piemonte</b>	Art. 48 - Qualità della legislazione Art. 71 - Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività Amministrativa	L.R. n. 13/2005 (spec. art. 3) - “Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione” L.R. n. 3/2016, recante “Nuova disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali del Piemonte I.R.E.S.”	Art. 45 - Clausole valutative e missioni valutative Art. 46 - Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche (oltre che artt. 46-bis e 46-ter, rispettivamente su funzionamento e competenze del Comitato)
<b>P.A. Bolzano</b>			
<b>P.A. Trento</b>		L.P. n. 5/2013, concernente	

<sup>16</sup> Non ancora operativo, come risulta dal questionario compilato dalla Regione (v. *supra*, nota 14).

		“Controllo sull’attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche”	
<b>Puglia</b>	Art. 37 (c. 2) - Regolamento interno del Consiglio regionale	L.R. n. 29/2011, concernente “Semplificazione e qualità della normazione”	
<b>Sardegna</b>	Art. 13 L. R. n. 1/2008 (legge statutaria ai sensi dell’art. 15 dello Statuto speciale) - Controllo dell’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali		
<b>Sicilia</b>			Art. 160-ter - Comitato per la qualità della legislazione
<b>Toscana</b>	Art. 44 - Qualità delle fonti normative Art. 45 - Controllo sulle leggi	L.R. n. 55/2008, recante “Disposizioni in materia di qualità della normazione”	Art. 64 - Competenze della commissione di controllo
<b>Trentino-Alto Adige</b>			
<b>Umbria</b>	Art. 61 - La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull’attuazione delle leggi <sup>17</sup>		Art. 33 - Controllo sullo stato di attuazione delle leggi e delle deliberazioni consiliari Art. 34 - Valutazione delle politiche pubbliche

<sup>17</sup> Articolo modificato dalla l. r. n. 1/2024 (in base alla quale dovrà essere conseguentemente modificato il Regolamento interno dell’Assemblea legislativa, come si afferma nel questionario compilato dalla Regione): cfr. questo [link](#), consultato il 10/11/2024.



	Art. 61-bis - Comitato di controllo e valutazione <sup>18</sup>		Art. 40 - Comitato per il controllo e la valutazione Art. 42 - Clausole valutative e missioni valutative
Valle d'Aosta		L.R. n. 3/2011 (spec. artt. 1, c. 2, lett. c), 3bis e 9, c. 2, lett. b), recante "Disposizioni in materia di autonomia funzionale e nuova disciplina dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste"	
Veneto	Art. 23 - Qualità e impatto delle leggi		Art. 118 - Valutazione delle politiche

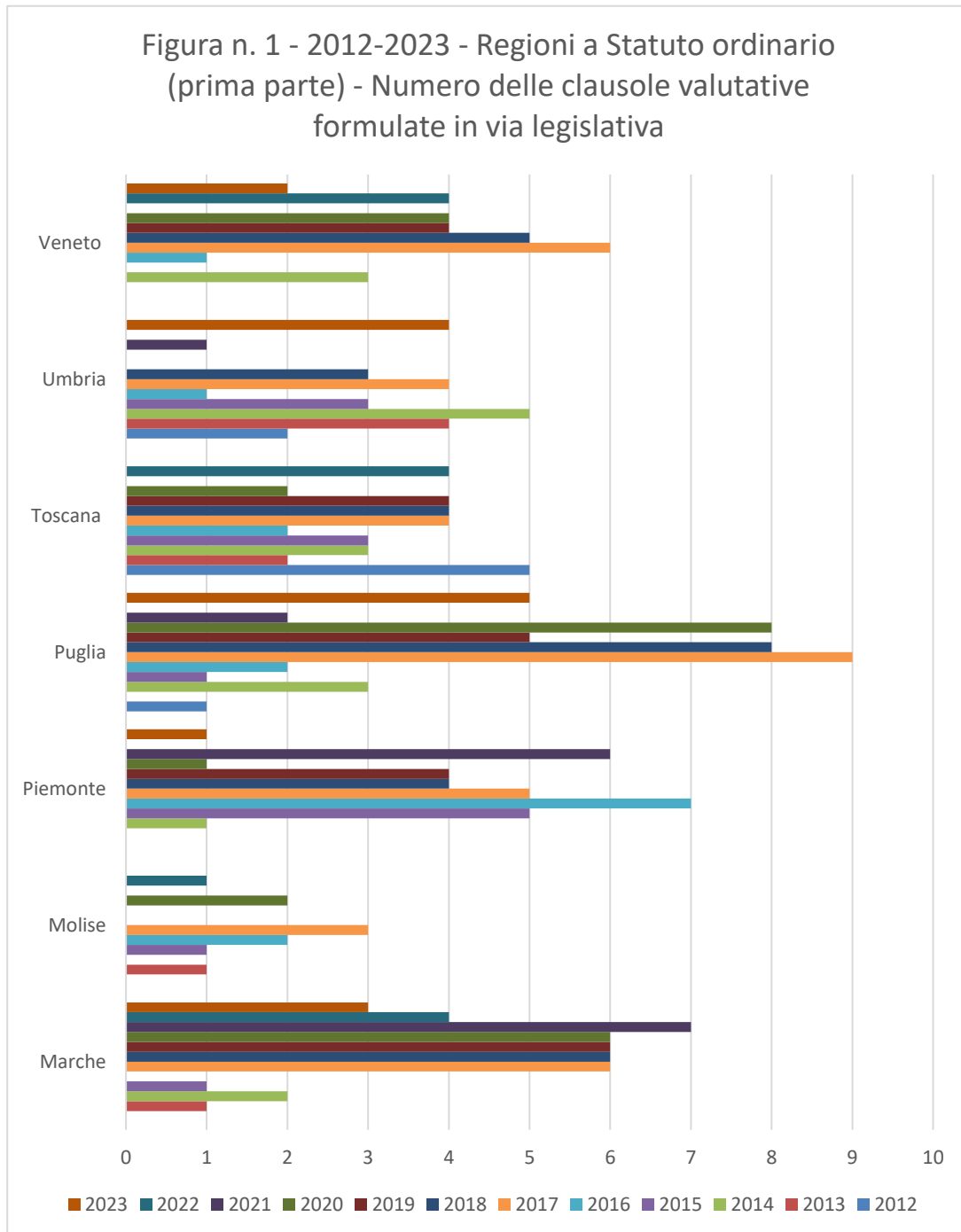
### 3. Le norme in materia di attività concreta di valutazione e l'attività concreta di valutazione: quadro d'insieme e novità del 2023

Come emerge dalle Figure nn. 1, 2 e 3<sup>19</sup>, di seguito riportate, la generale tendenza è alla progressiva riduzione, dal punto di vista quantitativo, dell'utilizzo dello strumento *normativo* di disciplina dell'attività *concreta* di valutazione sinora più adoperato dalle Regioni: la clausola valutativa. Nell'anno 2023 è stato approvato un totale di 38 clausole valutative: il dato più basso dal 2013, pari solo a quello del 2021.

<sup>18</sup> Articolo inserito dalla l. r. n. 1/2024 (in base alla quale dovrà essere conseguentemente modificato il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, come si afferma nel questionario compilato dalla Regione): cfr. questo [link](#), consultato il 10/11/2024.

<sup>19</sup> Esse sono state elaborate a partire da quelle riportate in P. COLASANTE, *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, in *Tendenze e problemi della legislazione regionale: le politiche di settore*, Appendice del Rapporto 2022 dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, a cura dell'ISSiRFA-CNR, Roma, 2022, 70 ss. I loro contenuti sono stati ricavati dal sito [capire.org](#), le cui informazioni sono state confrontate e combinate con quelle di cui ai questionari compilati dalle Regioni (v. *supra* nota 14).

I 12 anni considerati nelle Figure sono stati caratterizzati, invero, da un “andamento parabolico”: una fase ascendente che, nel 2017, ha raggiunto il “picco” di un totale di 82 clausole valutative e, a seguire, una fase discendente, che non appare ancora conclusa<sup>20</sup>.



<sup>20</sup> Di seguito la somma delle clausole valutative per ogni anno: 19 nel 2012, 21 nel 2013, 52 nel 2014, 47 nel 2015, 41 nel 2016, 82 nel 2017, 63 nel 2018, 50 nel 2019, 42 nel 2020, 38 nel 2021 e 41 nel 2022.

Figura n. 2 - 2012-2023 - Regioni a Statuto ordinario  
(seconda parte) - Numero delle clausole valutative  
formulate in via legislativa

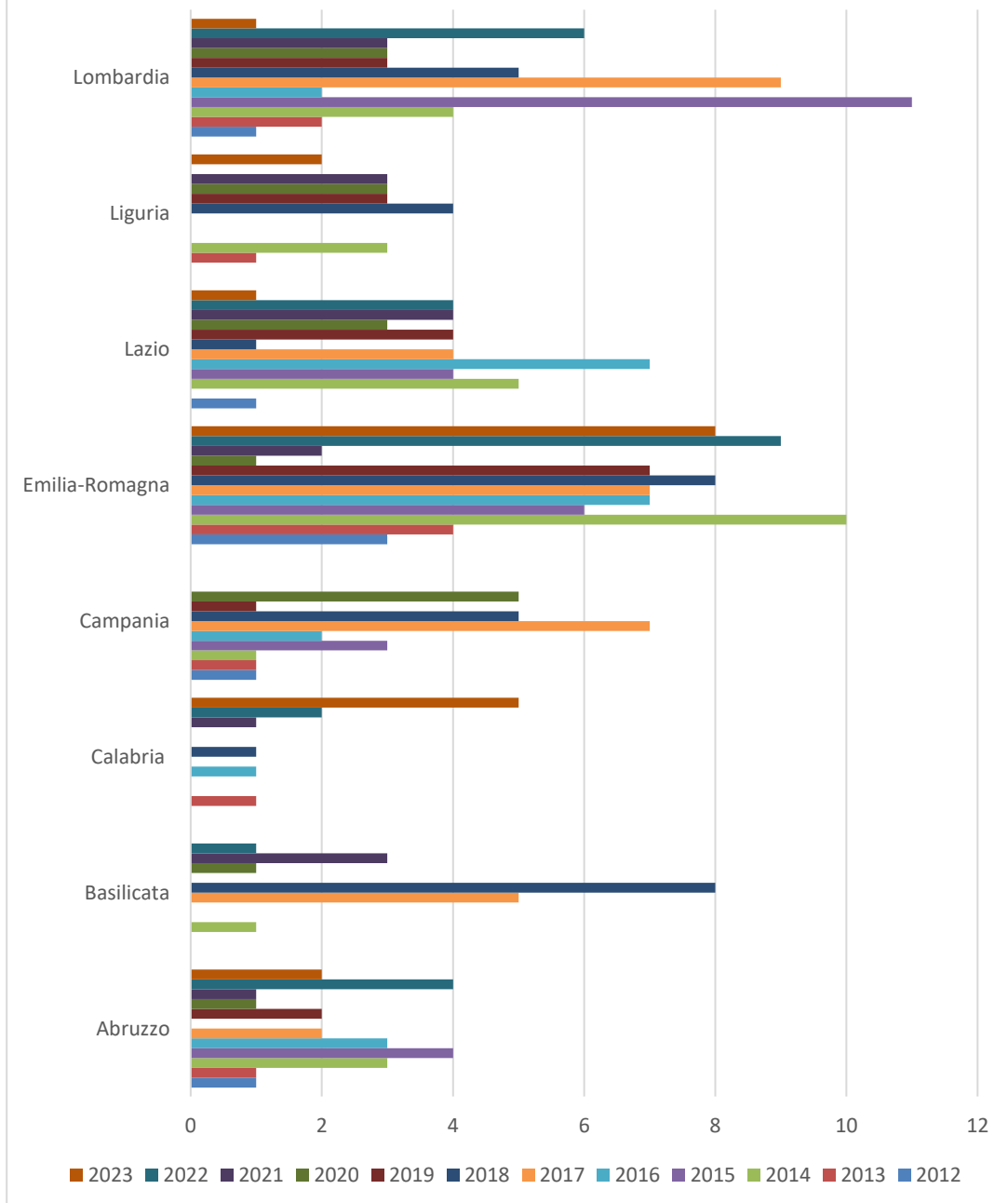
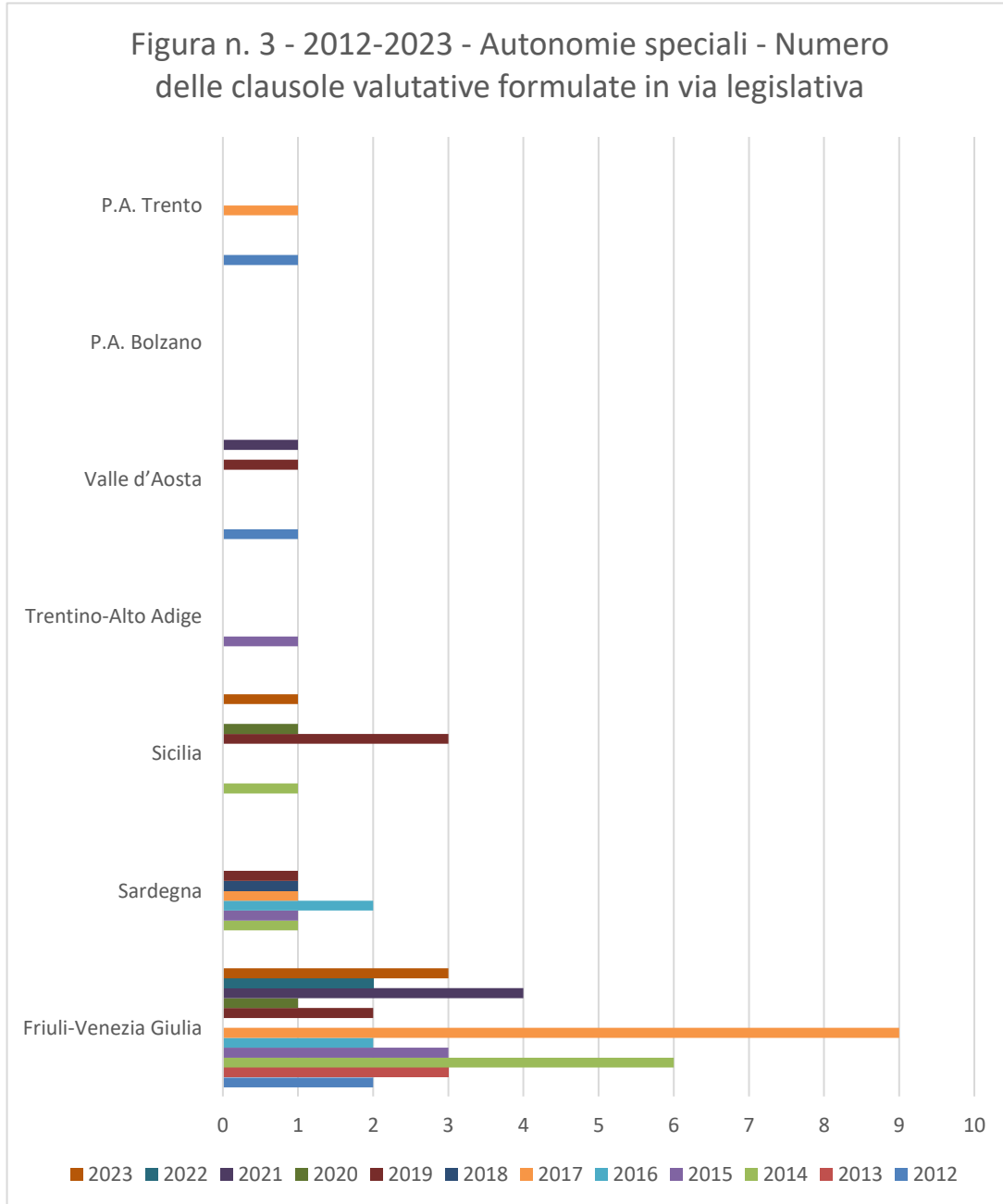


Figura n. 3 - 2012-2023 - Autonomie speciali - Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa



Come si evince graficamente dalle Figure, le Regioni hanno contribuito a questo andamento parabolico in modo per lo più oscillante. Cionondimeno, sembra possibile suddividerle in tre sottogruppi, in base al grado complessivo di utilizzo, nell'arco dei 12 anni considerati, di questo strumento per la valutazione<sup>21</sup>:

1) nel primo sottogruppo potrebbero inserirsi gli Enti che risulta abbiano approvato più di 40 clausole valutative (Emilia-Romagna con 72 clausole, Lombardia con 50, Puglia con 44 e Marche con 42);

2) nel secondo, quelli che risulta abbiano approvato tra le 20 e le 40 clausole (Lazio con 38, Friuli-Venezia Giulia con 37, Piemonte con 34, Toscana con 33, Veneto con 29, Umbria con 27, Campania con 26 e Abruzzo con 24);

3) nel terzo, quelli che risulta ne abbiano approvate meno di 20 (Basilicata e Liguria con 19, Calabria con 11, Molise con 10, Sardegna con 7, Sicilia con 6, Valle d'Aosta con 3, Provincia autonoma di Trento con 2, Trentino-Alto Adige con 1 e Provincia autonoma di Bolzano con 0).

Nell'anno 2023 mostrano, però, un segnale piuttosto evidente di inversione di tendenza, con numeri non proprio "in linea" con il sottogruppo di appartenenza, la Calabria<sup>22</sup>, la Lombardia<sup>23</sup>, la Campania e la Toscana<sup>24</sup>.

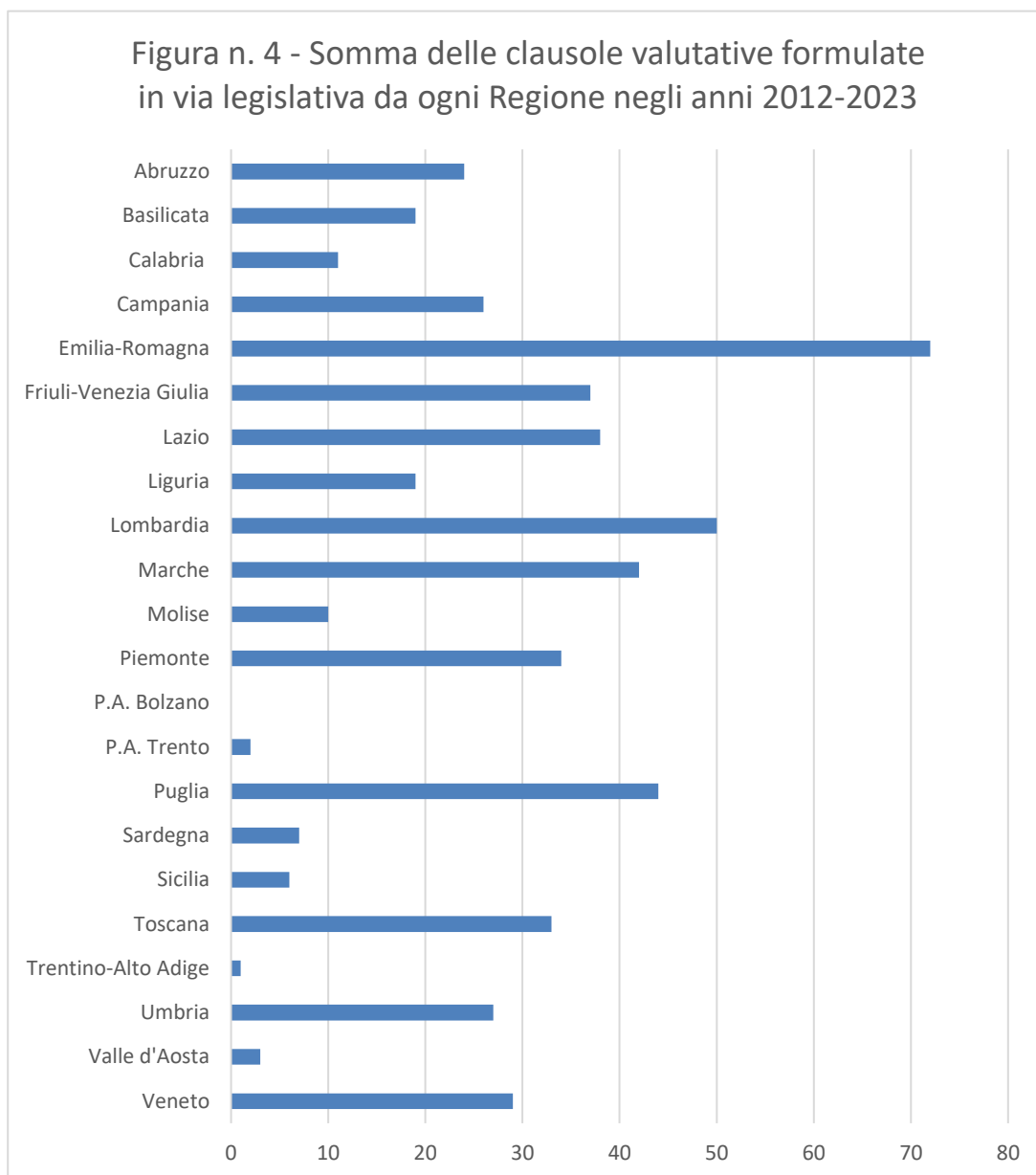
---

<sup>21</sup> Cfr. la Figura 4, che mostra il totale delle clausole valutative approvate da ciascun Ente nei 12 anni considerati.

<sup>22</sup> Con ben 5 clausole approvate, il dato più alto dopo quello dell'Emilia-Romagna, che nel 2023 ha approvato 8 clausole. In un solo anno, dunque, la Calabria ha approvato poco meno della metà del totale delle clausole approvate nei 12 anni considerati.

<sup>23</sup> Che ne ha approvata solo una, a fronte delle 6 dell'anno precedente, oltre che della sua appartenenza al primo sottogruppo.

<sup>24</sup> Che non hanno approvato alcuna clausola, pur appartenendo al secondo sottogruppo. In relazione alla Toscana, tuttavia, l'"anomalia" del dato risulta più evidente, sia perché il numero totale di clausole approvate è maggiore di quello della Campania (33 a fronte di 26), sia perché la Campania non ha approvato alcuna clausola ormai dal 2021, mentre la Toscana, nel 2022, ne ha approvate 4.



Quanto alle attività concrete di valutazione – tra cui, in particolare, relazioni di ritorno, note informative, missioni valutative<sup>25</sup> –, esse risultano svolte, nell'anno 2023, da una minoranza di

<sup>25</sup> V. *supra*, § 2. Sulla distinzione, nella materia in esame, tra le fonti *sulla normazione*, le fonti *di normazione* e le attività concrete di valutazione, v. *supra*, spec. nota 15.

Regioni: Emilia-Romagna<sup>26</sup>, Lazio<sup>27</sup>, Liguria<sup>28</sup>, Lombardia<sup>29</sup>, Marche<sup>30</sup>, Toscana<sup>31</sup> e Friuli-Venezia Giulia<sup>32</sup>.

Soffermandosi sulle sole informazioni reperibili sul sito *capire.org*, si confermerebbe, anche con riferimento alle attività concrete di valutazione, il *trend* negativo degli ultimi anni<sup>33</sup>. Invece, tenendo in considerazione anche le risposte ai questionari compilati dalle Regioni, sembrerebbe registrarsi una lieve inversione di tendenza di segno positivo, che comunque rimarrebbe ben lontana dal potersi considerare significativa. Invero, resterebbe in ogni caso il fatto che in relazione alla maggioranza delle Regioni – che pure in larghissima parte hanno posto in essere norme (sia della “prima” che della “seconda tipologia”<sup>34</sup>) in materia di strumenti per la valutazione delle politiche legislative – non risulta alcun dato inerente alle concrete attività di valutazione.

#### 4. La scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la forma di governo regionale

Come mai l'attività concreta di valutazione, in generale, risulta ben più carente della disciplina normativa in materia posta da Regioni e Province autonome (che già di per sé, pur essendo complessivamente non trascurabile, è comunque – come si è visto – non omogeneamente sviluppata)? Invero, tale circostanza parrebbe vanificare proprio l'obiettivo ultimo della normativa stessa, ossia la presentazione e la discussione nelle Commissioni competenti e in Aula dei «risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche», finalizzate al compimento di «formali valutazioni da parte delle Commissioni e dell'Aula attraverso specifici atti (risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni, etc.)»<sup>35</sup>.

<sup>26</sup> Le relazioni di ritorno in risposta a leggi con clausola valutativa complessivamente trasmesse dalla Giunta sono state quattordici. Di queste, dieci sono state discusse nelle competenti Commissioni assembleari, mentre per quattro relazioni la discussione è avvenuta nel 2024 (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

<sup>27</sup> Sono state trasmesse (ma non discusse) dalla Giunta regionale al Consiglio due “relazioni informative” per l'esame da parte del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

<sup>28</sup> Sono state approvate sei risoluzioni su relazioni di ritorno (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

<sup>29</sup> Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha preso in esame l'attuazione di circa 10 politiche e interventi regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale e degli esiti delle missioni valutative concluse (come risulta dal questionario compilato dalla Regione); nel sito *capire.org* sono riportate, invece, 4 missioni valutative e 2 note informative.

<sup>30</sup> È stato discusso in Aula il “Rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie per la Sessione comunitaria del Consiglio”, ai sensi dell'art. 8 l. r. n. 14/2006 (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

<sup>31</sup> È stata realizzata la nota informativa n. 49/2023 (cfr. *capire.org*).

<sup>32</sup> Il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, dopo aver esaminato due relazioni informative giuntali, ha riferito all'Assemblea sugli esiti delle proprie attività (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

<sup>33</sup> P. COLASANTE, *Gli strumenti per la valutazione ...*, op. cit., 73 ss.

<sup>34</sup> V. *supra*, nota 15.

<sup>35</sup> Queste sono le parole utilizzate da due delle domande poste nei questionari compilati dalle Regioni: alla seconda, tutti gli Enti (persino quelli più attivi nell'ambito della valutazione delle politiche – v. *supra*, § precedente – e che dichiarano che sono stati presentati e discussi nelle Commissioni competenti e in Aula i risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche) rispondono che formali valutazioni da parte delle

La risposta, chiaramente incerta, potrebbe risiedere in molteplici ragioni, su due delle quali, in particolare, sembra utile porre l'attenzione.

La prima sarebbe legata alla tipologia delle fonti utilizzate dagli Enti per vincolare la funzione legislativa regionale in materia. Infatti, se si considerano le dodici Regioni (afferenti al primo e al secondo sottogruppo<sup>36</sup>) che hanno posto in essere il maggior numero di clausole valutative, solo tre<sup>37</sup> non si sono dotate a tal fine di una disciplina di rango statutario. Specularmente, prendendo in esame gli Enti che hanno posto in essere il minor numero di clausole valutative (terzo sottogruppo), solo uno su dieci<sup>38</sup> se ne è dotato. Questo dato potrebbe forse spiegarsi alla luce dell'ineffettività degli autovincoli legislativi<sup>39</sup>. Infatti, laddove la disciplina tesa a vincolare la funzione legislativa – nel procedimento e/o nella sostanza – sia posta da fonte di rango statutario, la tendenza è che gli strumenti per la valutazione trovino una maggiore attuazione, quantomeno di “primo livello”<sup>40</sup>; accade, invece, l'opposto laddove sia una legge ordinaria (o, al massimo, il Regolamento interno del Consiglio) a disporre la disciplina tesa a vincolare (nel caso della legge, *recte*, ad *autovincolare*) la funzione legislativa.

Questa spiegazione, di per sé, non pare tuttavia soddisfacente: almeno un altro aspetto andrebbe posto in rilievo. In effetti, il “secondo livello”<sup>41</sup> di attuazione degli strumenti per la valutazione – quello delle attività concrete di valutazione – risulta, come visto, sensibilmente carente, anche nell'ambito di Regioni “più virtuose”, afferenti al primo e al secondo sottogruppo.

Ebbene, se è indubbiamente vero che le fonti di rango statutario sono dotate di una forza maggiore non solo rispetto alle leggi regionali, ma anche ai regolamenti dei Consigli<sup>42</sup> – il che dovrebbe renderle senz'altro idonee a vincolare efficacemente la funzione legislativa –, sembra anche vero che, nel quadro attuale, tale forza risulti attenuata nella sostanza, specie in relazione alla materia qui in esame.

In primo luogo, infatti, non sembra da trascurarsi la circostanza che, in generale, le trasformazioni dei rapporti tra organi non possono che ripercuotersi su quelli tra le fonti del diritto<sup>43</sup>: nell'ambito del “nuovo” assetto della forma di governo regionale<sup>44</sup>, le norme statutarie finiscono più facilmente per essere nella disponibilità della maggioranza del momento, il che ne riduce la portata vincolante e garantistica. In secondo luogo, in particolare, andrebbe

---

Commissioni e dell'Aula attraverso specifici atti (risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni, etc.) non sono state compiute: fanno eccezione solo due Regioni, Liguria e Veneto, che tuttavia si limitano a rispondere affermativamente, senza specificare quali atti siano stati concretamente compiuti.

<sup>36</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>37</sup> Puglia, Lazio e Campania, le cui norme statutarie, indicate nella Tabella 1, hanno prettamente ad oggetto la tematica della qualità della *formulazione* dei testi legislativi: connessa, ma non esattamente coincidente con quella della valutazione delle politiche legislative.

<sup>38</sup> La Sardegna.

<sup>39</sup> Che, nel caso degli autovincoli di tipo procedimentale, potrebbe risolversi – anche per la legge regionale – nell'*inammissibilità*: sul punto, cfr. S.M. CICONETTI, *Le fonti ...*, cit., p. 73 s.

<sup>40</sup> V. *supra*, nota 15.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Giunge in rilievo, a tal proposito, il procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi 2 e 3, della Costituzione.

<sup>43</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, tomo 2, 2008, 547.

<sup>44</sup> Scaturito dalle leggi cost. nn. 1/1999 e 2/2001.



considerato che anche in questo nuovo assetto il rapporto tra Consiglio e Presidente della Giunta continua ad essere caratterizzato teoricamente dalla funzione di indirizzo e controllo svolta dal primo nei confronti del secondo (oltre che della Giunta nel suo complesso); in concreto, tuttavia, tale funzione risulta depotenziata<sup>45</sup>: di conseguenza, pare inevitabile che ciò produca ricadute anche sul grado di utilizzo degli strumenti per la valutazione delle politiche, che sono connessi proprio alla funzione di indirizzo e controllo.

##### 5. *Segue: la scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la questione dei divari territoriali*

Tra le conseguenze delle descritte carenze nell'attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche parrebbe collocarsi il rischio di ricadute negative sul perseguimento dell'obiettivo del contrasto ai divari territoriali.

Sembra utile, a tal proposito, rilevare che, pur «con gli inconvenienti a cui la classificazione va incontro – trattandosi di un'operazione necessariamente discrezionale – [...] come nel periodo 2016-2020, [anche] nell'anno 2021 è sempre sulla materia delle politiche sociali che si registra il maggior numero di clausole valutative (11), seguita dalla tutela della salute (8), dalle attività produttive (6) e dalla promozione della cultura, del territorio e del turismo regionale (5). Ben distante è il numero di clausole valutative relativamente agli altri settori»<sup>46</sup>. L'anno 2023 conferma questa tendenza: la maggioranza delle leggi contenenti clausole valutative attiene agli ambiti delle politiche sociali e della tutela della salute ed è, dunque, riconducibile al compito solennemente affidato alla Repubblica dall'art. 3, comma 2 della Costituzione<sup>47</sup>.

Pertanto, proprio in ragione dell'attinenza a tali ambiti della maggioranza delle leggi contenenti clausole valutative, la funzione di controllo sul grado della loro attuazione e dei loro effetti da parte dei Consigli regionali sembrerebbe della massima importanza ai fini della riduzione delle disuguaglianze, non solo fra i cittadini residenti nella medesima Regione, ma anche fra quelli residenti in *Regioni diverse*.

---

<sup>45</sup> In particolare, come è stato autorevolmente rilevato, l'impianto (cui attualmente fa eccezione la sola Provincia autonoma di Bolzano) che prevede l'elezione diretta del Presidente accompagnata da meccanismi elettorali volti a favorire o garantire la formazione di una maggioranza stabile a sostegno del Presidente eletto – in coerenza con un rapporto tra quest'ultimo e il Consiglio regionale improntato al sistema del *simul stabunt aut simul cadent* – comporta uno squilibrio a favore del Presidente. Sul punto cfr., *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, 920 ss.; M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 95 ss.

<sup>46</sup> P. COLASANTE, *Gli strumenti per la valutazione ...*, *op. cit.*, 73.

<sup>47</sup> Si segnalano le seguenti leggi (v. [capire.org](http://capire.org)): l. r. Abruzzo n. 34/2023, l. r. Calabria n. 10/2023, l. r. Calabria n. 21/2023, l. r. Calabria n. 25/2023, l. r. Calabria n. 52/2023, l. r. Emilia-Romagna n. 3/2023, l. r. Emilia-Romagna n. 13/2023, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 8/2023, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2023, l. r. Liguria n. 5/2023, l. r. Liguria n. 9/2023, l. r. Marche n. 11/2023, l. r. Marche n. 18/2023, l. r. Piemonte n. 8/2023, l. r. Puglia n. 2/2023, l. r. Puglia n. 9/2023, l. r. Puglia n. 11/2023, l. r. Puglia n. 13/2023, l. r. Veneto n. 3/2023, l. r. Veneto n. 7/2023.

Notoriamente, la seconda forma di disuguaglianza è fortemente significativa in Italia, come emerge anche dai dati mediani e medi relativi al reddito netto delle famiglie residenti nelle diverse Regioni e Province autonome italiane, indicati nella Tabella n. 2<sup>48</sup>.

<b>Tabella n. 2</b>					
Reddito mediano e medio annuale (in euro) delle famiglie residenti nelle Regioni e Province autonome italiane					
Nord-ovest					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
<b>Piemonte</b> ▼ (8 ➡ 11)	26.187	30.267	<b>Piemonte</b> ▼ (6 ➡ 11)	31.774	36.131
<b>Valle d'Aosta</b> = (7 ➡ 7)	26.392	32.900	<b>Valle d'Aosta</b> ▼ (7 ➡ 8)	31.296	39.461
<b>Liguria</b> ▼ (12 ➡ 13)	24.572	28.085	<b>Liguria</b> = (13 ➡ 13)	29.545	34.487
<b>Lombardia</b> ▼ (3 ➡ 8)	27.712	32.485	<b>Lombardia</b> ▼ (2 ➡ 5)	34.046	41.428
Nord-est					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
<b>P. A. Bolzano</b>	31.594	37.563	<b>P. A. Bolzano</b>	36.996	45.931

<sup>48</sup> I dati riportati nella Tabella n. 2 elaborata in questa sede riguardano un arco temporale che va dal 2012 al 2022 (l'ultimo anno in relazione al quale i dati stessi sono attualmente disponibili). All'interno di ciascuna delle celle in cui è indicato il nome della Regione o Provincia autonoma sono riportati due numeri: il primo indica la posizione nella classifica relativa all'anno 2012, mentre il secondo quella nella classifica relativa all'anno 2022 (in molti casi le posizioni sono mutate, ma ciò, come si vedrà subito *infra*, non indica, purtroppo, una riduzione della gravità del problema dei divari territoriali, la cui entità - misurata attraverso i dati sulla ricchezza privata delle famiglie - pare sostanzialmente immutata, nell'anno 2022, rispetto a quella registrata nel 2012).

La Tabella si basa sui dati reperibili sul sito [IstatData](http://IstatData).



= (1 → 1)			= (1 → 1)		
P. A. Trento = (2 → 2)	29.155	37.052	P.A. Trento ▲ (3 → 2)	33.922	42.437
Veneto ▼ (4 → 9)	27.549	32.272	Veneto ▼ (5 → 6)	32.078	40.548
Friuli- Venezia Giulia = (10 → 10)	25.820	30.856	Friuli- Venezia Giulia ▲ (11 → 10)	30.518	37.527
Emilia - Romagna ▲ (6 → 3)	26.607	35.682	Emilia - Romagna ▲ (4 → 3)	32.971	42.278
Centro					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Toscana ▲ (9 → 6)	25.914	33.268	Toscana ▲ (8 → 7)	31.107	39.537
Umbria ▲ (11 → 4)	24.833	33.677	Umbria ▲ (12 → 4)	29.555	41.652
Marche = (5 → 5)	26.803	33.315	Marche = (9 → 9)	31.040	38.160
Lazio ▲ (13 → 12)	23.827	28.714	Lazio ▼ (10 → 12)	30.764	34.957
Sud					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Abruzzo ▼	22.950	24.767	Abruzzo = =	25.947	30.634

(14 → 16)			(15 → 15)		
Molise ▲ (20 → 18)	18.761	24.484	Molise ▲ (20 → 17)	23.459	29.910
Campania = (19 → 19)	19.323	23.751	Campania = (18 → 18)	24.252	28.758
Puglia ▲ (16 → 14)	21.195	26.702	Puglia ▲ (17 → 14)	24.707	31.214
Basilicata ▲ (18 → 15)	19.377	24.984	Basilicata ▲ (19 → 16)	23.804	30.420
Calabria ▼ (17 → 21)	19.580	22.225	Calabria ▼ (16 → 21)	25.075	26.603
Isole					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Sicilia ▲ (21 → 20)	17.799	22.810	Sicilia ▲ (21 → 20)	21.372	28.483
Sardegna ▼ (15 → 17)	22.205	24.459	Sardegna ▼ (14 → 19)	26.861	28.591

Dai dati riportati nella Tabella n. 2 paiono emergere con particolare chiarezza la gravità e, soprattutto, il carattere consolidato dei divari territoriali, misurati tramite l'indicatore economico della ricchezza privata delle famiglie. Invero, anche se negli 11 anni considerati tale ricchezza è aumentata in tutte le Regioni e Province Autonome e sebbene nelle due classifiche del 2022, basate su questi dati, si registrino diversi cambi di posizione rispetto a quelle corrispondenti del 2012, l'aspetto più allarmante è che in fondo alle classifiche si collochino stabilmente le Regioni del sud e delle isole. La Tabella n. 2 pare, invero, riferirsi a un Paese unico solo da un punto di vista formale: in realtà, essa restituisce l'immagine di due Paesi distinti, identificabili tramite due classifiche *nettamente separabili*, in quanto caratterizzate da una mutevolezza diacronica *esclusivamente interna*<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Di seguito, le classifiche basate sui dati mediani e medi relativi al reddito netto delle famiglie residenti nelle diverse Regioni e Province autonome italiane:

Alla luce della gravità e profondità del problema, la realizzazione di una puntuale attività di analisi *ex ante* e verifica *ex post* dell'efficacia ed efficienza delle politiche perseguite in ambiti, quali le politiche sociali e la tutela della salute, così strettamente connessi alla tematica dell'eguaglianza sostanziale, sembrerebbe una strategia necessaria – anche se, naturalmente, nient'affatto sufficiente – ai fini dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

## 6. Considerazioni conclusive

L'analisi proposta in questa sede restituisce un quadro generale insoddisfacente in relazione all'utilizzo degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative da parte di Regioni e Province autonome.

In particolare, dai dati relativi ai dodici anni che vanno dal 2012 al 2023, emerge che, se una prima fase lasciava presagire uno sviluppo dell'uso di tali strumenti destinato a consolidarsi, quanto avvenuto negli ultimi anni sembra destare pochi dubbi sull'andamento “parabolico” di tale uso e sulla circostanza che attualmente, da una “fase ascendente”, si sia passati ad una “fase discendente”. Invero, se la gran parte delle Regioni ha ormai posto in essere una non trascurabile normativa tesa a vincolare (o ad *autovincolare*) la funzione legislativa regionale in materia<sup>50</sup>, la sua attuazione di “primo” e, soprattutto, di “secondo livello”<sup>51</sup> si sta dimostrando gravemente carente.

Questa situazione, come evidenziato, appare problematica sotto molteplici aspetti. In particolare, la scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali si porrebbe allo stesso tempo come effetto e concausa del depotenziamento della funzione di indirizzo e controllo del Consiglio regionale nei confronti del Presidente e della sua Giunta, legato alle trasformazioni della forma di governo conseguenti alle leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 2 del 2001. In altre parole, il generale indebolimento di fatto del potere di

---

- classifica reddito mediano 2012: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) P.A. Trento, 3) Lombardia, 4) Veneto, 5) Marche, 6) Emilia-Romagna, 7) Valle d'Aosta, 8) Piemonte, 9) Toscana, 10) Friuli-Venezia Giulia, 11) Umbria, 12) Liguria, 13) Lazio; *sud e isole*: 14) Abruzzo, 15) Sardegna, 16) Puglia, 17) Calabria, 18) Basilicata, 19) Campania, 20) Molise, 21) Sicilia;

- classifica reddito mediano 2022: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) P.A. Trento, 3) Emilia-Romagna, 4) Umbria, 5) Marche, 6) Toscana, 7) Valle d'Aosta, 8) Lombardia, 9) Veneto, 10) Friuli-Venezia Giulia, 11) Piemonte, 12) Lazio, 13) Liguria; *sud e isole*: 14) Puglia, 15) Basilicata, 16) Abruzzo, 17) Sardegna, 18) Molise, 19) Campania, 20) Sicilia, 21) Calabria;

- classifica reddito medio 2012: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) Lombardia, 3) P.A. Trento, 4) Emilia-Romagna, 5) Veneto, 6) Piemonte, 7) Valle d'Aosta, 8) Toscana, 9) Marche, 10) Lazio, 11) Friuli-Venezia Giulia, 12) Umbria, 13) Liguria; *sud e isole*: 14) Sardegna, 15) Abruzzo, 16) Calabria, 17) Puglia, 18) Campania, 19) Basilicata, 20) Molise, 21) Sicilia;

- classifica reddito medio 2022: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) P.A. Trento, 3) Emilia-Romagna, 4) Umbria, 5) Lombardia, 6) Veneto, 7) Toscana, 8) Valle d'Aosta, 9) Marche, 10) Friuli-Venezia Giulia, 11) Piemonte, 12) Lazio, 13) Liguria; *sud e isole*: 14) Puglia, 15) Abruzzo, 16) Basilicata, 17) Molise, 18) Campania, 19) Sardegna, 20) Sicilia, 21) Calabria.

<sup>50</sup> V. *supra*, Tabella n. 1.

<sup>51</sup> V. *supra*, nota 15.

indirizzo e controllo dei Consigli avrebbe potuto (e potrebbe) essere mitigato dall'istituzione e intensificazione dell'utilizzo degli strumenti per la valutazione<sup>52</sup>.

Tuttavia, una siffatta intensificazione sembrerebbe presupporre un uso molto più ampio dei procedimenti per la valutazione *ex ante* delle politiche legislative. Invero, la previsione e l'attuazione di strumenti per la valutazione esclusivamente *ex post* apparirebbero di utilità soltanto relativa: valutare *ex post* senza aver prima valutato *ex ante* potrebbe rivelarsi sterile, quantomeno ai fini dell'obiettivo di incrementare la democraticità della Repubblica, che dovrebbe ispirare qualunque riforma di carattere istituzionale come quelle che hanno introdotto vincoli ai legislatori regionali nella materia oggetto di attenzione in questa sede. In altri termini, se una legge regionale difetta dell'identificazione, chiara e preliminare, degli obiettivi perseguiti e dei risultati attesi, la conseguenza sembrerebbe la mancanza di un *parametro di giudizio* adeguato ai fini di una valutazione *ex post* che sia sostanziale e non solo formale; una valutazione *ex post* non solo dell'attività amministrativa tesa all'attuazione dei dettami della legge in questione, ma anche della stessa attività legislativa che ha condotto alla sua approvazione. La valutazione *ex post* dovrebbe dunque essere diretta, in particolare, a verificare se e in che modo gli obiettivi perseguiti e i risultati attesi relativi ad una legge si siano effettivamente realizzati. Solo in questo modo gli strumenti per la valutazione sembrano poter assolvere ad una funzione di controllo e indirizzo delle attività delle istituzioni che sia non solo di tipo *interno* alla dinamica della forma di governo, ma anche *esterno* ad essa, con il coinvolgimento degli stessi cittadini ed il conseguente incremento della trasparenza e razionalità dell'attività dell'apparato pubblico nel suo complesso. In quest'ottica, in definitiva, valutazione *ex ante* ed *ex post* sembrano due volti di un'unica, inscindibile medaglia.

La circostanza che, invece, a livello regionale – su cui in questa sede si è focalizzata l'attenzione – si sia finora per lo più realizzato il solo “versante *ex post*” del “sistema di valutazione” si aggiunge, forse, alle ragioni sopra suggerite alla base della scarsa attuazione di “secondo livello” degli strumenti per la valutazione: in assenza di un'attitudine consolidata alla valutazione *ex ante* si ridimensiona la rilevanza – quantomeno sul piano *democratico* – della valutazione *ex post* e dunque – come probabile conseguenza – anche la sua diffusione.

Alla luce di ciò, oltre che della possibilità che la carente attuazione degli strumenti per la valutazione si ponga tra gli ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali, sembra fortemente auspicabile che nel prossimo futuro la sensibilità generale sul tema cresca, affinché l'attività di valutazione della qualità delle politiche legislative possa passare dal piano degli astratti propositi a quello degli effetti concreti sulla realtà disomogenea del regionalismo italiano.

---

<sup>52</sup> Che tuttavia, inserendosi nell'ambito di una forma di governo di per sé connotata da complesse problematiche, non potrebbero certo risultare risolutive, la qual cosa parrebbe richiedere, invece, un ripensamento complessivo della forma di governo stessa (su cui v. M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt ...*, cit., pp. 106 ss.).