

**LA QUALITA' DELLA REGOLAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE**  
**Risultati di un'indagine**

## ***Indice***

### *Introduzione*

#### ***PARTE I : I RISULTATI***

Statuto e ordinamento	(R. Di Pace)
Monitoraggio attività normativa	(A.La Spina)
Valutazione economico-sociale, giuridica e finanziaria della regolazione nelle Regioni italiane	(G. Coco)
Semplificazione normativa e amministrativa	(A.Soldani)
Consultazione e comunicazione istituzionale	(P.Fava)
Aspetti organizzativi e rapporti tra i soggetti istituzionali	(R.Dipace)

#### ***PARTE II : I MEDAGLIONI REGIONALI***

1. Abruzzo
2. Basilicata
3. Bolzano (Provincia Autonoma )
4. Calabria
5. Campania
6. Emilia Romagna
7. Friuli Venezia Giulia
8. Lazio
9. Liguria
10. Lombardia
11. Marche
12. Molise
13. Piemonte
14. Puglia
15. Sardegna
16. Sicilia
17. Toscana
18. Trento (Provincia Autonoma )
19. Umbria
20. Valle d' Aosta
21. Veneto

### ***Conclusioni sulle risultanze dell'indagine***

#### *Appendice*

Il questionario

## Introduzione

di F. Barazzoni\* e V. De Magistris\*

### LE PROBLEMATICHE REGIONALI SULLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

La recente approvazione della riforma dello Stato in chiave federalista va nella direzione di completare quel processo di *devolution* delle funzioni dallo Stato alle regioni intrapreso alcuni anni orsono. Questa riforma costituzionale, se sarà approvata anche dal corpo elettorale, il quale con molta probabilità sarà chiamato ad esprimere il proprio parere, si pone l'obiettivo di rafforzare ulteriormente l'autonomia dei governi regionali.

La riforma, che sarà a pieno regime solo nel 2016, poiché entrerà in vigore attraverso tre tappe successive e diverse, apre nuovi e inesplorati scenari, ponendo ulteriori riflessioni sul piano degli ordinamenti e dell'autonomia regionale.

La riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione in materia di *devolution*, incide ulteriormente sul trasferimento di alcune competenze dallo Stato alle Regioni, mediante l'individuazione e l'esplicita indicazione delle materie attribuite non solo allo Stato, come avvenne con la legge costituzionale n. 3/2001, ma anche alle Regioni – a cui, invece, la predetta l.cost. 3/2001 riservava << *la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*>>. Rispetto, dunque, alle precedenti previsioni dell'art. 117 (Costituzione del 1948 e l.cost. 3/2001), l'attuale riscrittura dell'articolo 117 non lascia nulla di inespresso, limitando quel criterio "residuale" che aveva invece sottinteso la Carta costituzionale nelle sue precedenti forme. Se, dunque, la riforma completerà il suo iter di approvazione, le materie di legislazione esclusiva delle regioni risulteranno essere: l'assistenza e l'organizzazione sanitaria; l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione; la definizione della parte dei programmi scolastici di interesse specifico della regione e la polizia amministrativa regionale e locale. Il che determinerà un ulteriore e significativo sforzo, seppure graduale, all'attività legislativa delle amministrazioni regionali.

Tuttavia, occorre segnalare che alcune novità sostanziali erano già state introdotte con la citata l. cost. 3/2001, che recependo le istanze sottese al principio di sussidiarietà, invertiva il criterio che aveva governato il precedente riparto di competenze legislative tra Stato e Regione. Se precedentemente alla riforma del Titolo V, la Costituzione si limitava ad indicare le sole materie in cui la Regione poteva emanare norme legislative «... nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni» riservando alla legislazione esclusiva dello Stato ogni altra materia non indicata fra quelle in cui le Regioni avevano potestà legislativa concorrente, l'articolo 3 della l. cost. 3/2001, riformula, invece, l'articolo 117 della Costituzione. Esso, infatti, indica positivamente le sole materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, da ritenere sicuramente sottratte alla potestà legislativa delle Regioni, assegnando invece a queste ultime, con un criterio residuale che appariva il vero punto di svolta, «*la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*». Il che significava, e ancora significa, che allo Stato non compete più una generale potestà regolatrice, ma un potere che, pur essendo esclusivo e pieno, si trova ad essere circoscritto entro ambiti oggettivi di materia ben definiti dal secondo comma dell'articolo 117; dall'altra parte le Regioni ampliavano già il proprio ambito di legittimazione in funzione, talvolta, di legislazione concorrente con quella statale e tal'altra di legislazione esclusiva. La riforma costituzionale riconosce – nella forma della l.cost. 3/2001 o in quella che si delinea con la *devolution* – comunque una particolare valenza alla potestà

---

\* F.Barazzoni. Direttore del Servizio per la semplificazione e la qualità della regolazione del Dipartimento della Funzione Pubblica. Componente del Gruppo europeo dei Direttori per la Better Regulation.

\* Valeria de Magistris. Dirigente Centro di competenza "Diffusione dell'innovazione nella P.A. e Benchmarking "Formez

legislativa regionale considerata come elemento costitutivo ed essenziale della complessiva condizione di autonomia riconosciuta all'ente Regione, ponendo quest'ultimo in una posizione primaria e sovraordinata rispetto a città metropolitane, Province e comuni, titolari di potestà normative limitate al solo ambito statutario e regolamentare.

Prima ancora della legge 3/2001, la legge costituzionale 1/1999 era intervenuta a modificare la forma di governo regionale, ridando nuovo slancio alla figura del Presidente, ridisegnando i ruoli e i rapporti tra Giunte e Consigli, sottraendo a quest'ultimi la centralità della competenza regolamentare e trasferendola alle prime, il che impone ulteriori riflessioni in ordine alle politiche ordinamentali, di cui la riforma degli Statuti rappresenta un passaggio di fondamentale importanza, ma di altrettanta criticità. Come rilevato dallo stesso *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione* della Camera dei Deputati, << *Il processo di formazione degli Statuti è stato reso difficile dalle incertezze e dai conflitti relativi all'assetto della forma di governo (...) ma una parte, forse la più rilevante, delle difficoltà è venuta anche dall'impennata degli impegni e delle responsabilità che hanno investito le Regioni (...) responsabilizzando fino in fondo gli Esecutivi e conducendo, a scompensi nei rapporti tra gli organi e tra i contenuti e le forme degli atti politicamente più rilevanti. (...) i Consigli hanno svolto un doppio, impegnativo lavoro: da un lato sul fronte degli Statuti ; dall'altro, su quello di una attività ordinaria spesso costretta ad inseguire, con procedure inadeguate, le nuove responsabilità che fanno capo agli Esecutivi e l'insieme dei collegamenti che essi sviluppano con gli altri livelli territoriali di governo*>><sup>1</sup>.

La strada che porta alla qualità della regolamentazione, dunque, non è priva di ostacoli. E' evidente che l'aspirazione ad un sistema di norme che garantisca razionalità, chiarezza, certezza e coerenza, tutti elementi orientati alla qualità, è tanto più difficile quanto più varia la gamma dei centri di produzione normativa e, naturalmente, quanto più questi centri sono in un rapporto di reciproca autonomia. In questo senso, assorbire in pieno i dettami delle riforme costituzionali, che hanno determinato sia un ampliamento dei centri di produzione normativa che un potenziamento della loro autonomia, hanno causato alle Regioni non pochi problemi – il processo di riforma degli Statuti di cui sopra né è una concreta prova – e conseguente ritardo nel passaggio di transizione dalla vecchia alla nuova disciplina costituzionale.

La riforma della Costituzione che passa attraverso la l.cost.1/1999 e le successive – l.3/2001, l.131/2003, l. 165/2004 fino a quella relativa alla *devolution* - non è un'azione a sé stante ma si inserisce in un più ampio processo di riforma amministrativa e normativa e, in particolare, di attività di semplificazione che, avviata in Italia a partire dagli anni 90 con la legge n. 241/1990, ha avuto un forte impulso con la legge n. 59 del 1997, la legge n. 127 del 1997, la legge n. 50/1999 che ha introdotto l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), le successive leggi di semplificazione – la più recente, la legge 29 luglio 2003, n. 229 “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione.- Legge di semplificazione 2001*”- fino alla legge di semplificazione per il 2005<sup>2</sup>.

Oltre i confini nazionali, il tema della semplificazione e della qualità della regolazione è sempre più fortemente sollecitato dalle maggiori istituzioni europee – Parlamento, Consiglio e Commissione – oltre che dalle varie raccomandazioni dell'OCSE a tutti i trenta Paesi membri. Più specificamente, il *Libro bianco sull'European Governance*, le varie “comunicazioni” della

---

<sup>1</sup> Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione – Rapporto 2004- 2005 sullo stato della legislazione, I parte, pag. 15.

<sup>2</sup> Legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 approvata dal Senato il 22.11.05

Commissione europea , tra cui si segnala per tutte il *Piano d'azione della Commissione europea sulla "Semplificazione ed il miglioramento dell'ambiente regolativo*, oltre che i ciclici incontri tra i Ministri per la Funzione Pubblica e Direttori per la Migliore Regolazione - Directors for Better Regulation - hanno ulteriormente contribuito a rafforzare l'esigenza di una regolamentazione di qualità, individuando altresì una serie di principi comuni, tra i quali la necessità, la sussidiarietà, la trasparenza, la "accountability", l'accessibilità e la semplicità delle norme.

Stante le forti spinte riformatorie nella direzione di una nuova cultura e prassi regolatoria e i problemi da esse imposte alle Regioni è più che mai sentita l'esigenza di sostenere le amministrazioni nei processi di miglioramento della qualità della regolamentazione e di semplificazione, i quali sono diretti, tra l'altro, a rilevare le esigenze dei destinatari delle norme: cittadini, imprese e le stesse pubbliche amministrazioni.

L'attività legislativa regionale, mentre si arricchisce di nuovi contenuti, cambia anche i metodi, nel senso di snellimento di alcuni e dell'implementazione di altri, diventando, talvolta, luogo di sperimentazione privilegiato, basato sullo sviluppo dei principi comuni sopra evidenziati, mutuati e filtrati attraverso l'azione delle istituzioni europee.

Per tale motivo, essendo consequenziale che il passaggio di competenze normative dello Stato alle Regioni comporti anche un passaggio delle attività di valutazione della qualità della regolazione, alla luce del mutato quadro istituzionale, normativo e amministrativo, sia nazionale che europeo, gli strumenti sinora utilizzati a livello nazionale - delegificazione, semplificazione, riordino, redazione di testi unici, analisi di impatto della regolamentazione, drafting, etc.- , diventano strumenti essenziali per le Regioni e per le autonomie locali.

#### **LE ATTIVITÀ DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL FORMEZ PER IL MONITORAGGIO DELLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE**

In questo scenario in continuo *divenire* e di forte spinte rinnovatrici, si inserisce l'attività che il Dipartimento della Funzione Pubblica promuove attraverso l'azione diretta del Formez, che si propone di:

- sollecitare il miglioramento della qualità della regolamentazione attraverso l'inserimento dello stesso fra le priorità dell'agenda amministrativa delle Regioni ;
- promuovere l' utilizzo sempre più diffuso e standardizzato di strumenti *ad hoc* per la semplificazione normativa ed amministrativa.

Più in generale, l'attività promossa dal Dipartimento si pone quale osservatorio del grado di attuazione delle politiche attuate, a quattro anni dalla riforma della Carta costituzionale.

A tal fine, prendendo spunto da quanto già fatto per la realizzazione di un'indagine comparata sull'analisi di impatto della regolamentazione in dieci Paesi europei <sup>3</sup>, è stata condotta un'attività di monitoraggio sulla qualità della regolazione che ha interessato tutte le regioni del Paese e di cui il presente rapporto dà conto.

In un periodo di così forte rinnovamento della pubblica amministrazione italiana, l'attività di monitoraggio sulla qualità della regolamentazione costituisce uno strumento strategico mediante cui informazioni e indicatori significativi rivelano quali strumenti le Regioni stanno attuando per raggiungere gli *obiettivi* di qualità, in un'ottica che si distacca dalle tradizionali azioni di controllo.

---

<sup>3</sup> *L' analisi di impatto della regolamentazione in dieci paesi dell'Ue* in <<Quaderni>> n. 32 – Formez

Pertanto, queste azioni di monitoraggio sono state realizzate con strumenti di autovalutazione che definiscono un percorso di confronto e di riflessione volto ad identificare punti di debolezza - e aree di miglioramento delle organizzazioni regionali – ma anche punti di forza .

Sottesa all'azione di monitoraggio vi è l'esigenza di far emergere nelle Regioni una serie di fattori:

- la volontà di avviare modalità sistematiche e strutturate di “presidio” degli aspetti di contenuto, metodo e processo degli interventi regionali in materia di regolazione;
- la volontà di attivare modalità di supporto operativo da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Formez ;
- centralità della dimensione dell'accompagnamento come fattore strutturante delle attività regionali in corso;
- la centralità dell'interesse ad invidiare e ricostruire non solo elementi di criticità ma anche i casi di *buone pratiche* da proporre al sistema regionale nel suo complesso al fine di migliorarne le capacità di intervento e di favorire la diffusione di soluzioni rivelatesi efficaci ed efficienti.

La rilevanza di quest'azione di monitoraggio consiste, dunque, nell'esigenza, tipica di periodi di transizione, di mettere costantemente a punto modelli e/o strumenti di miglioramento e di focalizzare l'attenzione sulle politiche valutative e qualitative realizzate, o in via di realizzazione, dalle regioni.

### ***Il questionario: obiettivi , articolazione***

Lo strumento utilizzato per l'azione di monitoraggio è stato un questionario di autovalutazione – a risposta chiusa e aperta - predisposto da esperti in scienze giuridiche economiche e sociali, i cui interessi scientifici sono rivolti in particolare riferimento alle tematiche inerenti i settori della semplificazione normativa e amministrativa, l'analisi di impatto e la regolazione dei mercati. Per predisporre la versione definitiva dello strumento di rilevazione si è anche attivato un confronto con alcuni testimoni privilegiati provenienti dalle stesse amministrazioni regionali.

Obiettivo specifico dell'azione di monitoraggio è stato quello di rilevare la capacità delle Regioni di progettare e attuare, anche in via sperimentale, politiche di semplificazione e qualità della regolazione .

Il questionario è stato, pertanto, finalizzato a rilevare le esperienze delle Regioni italiane in materia di sviluppo dei processi di miglioramento della qualità delle leggi e degli altri atti normativi ed ha inteso, in particolare, verificare la diffusione e l'utilizzo di strumenti quali la semplificazione, la consultazione e l'analisi di impatto della regolazione . Nello specifico, sono stati identificati diversi aspetti da indagare come di seguito elencato:

- presenza di strutture dedicate a qualità della regolazione;
- ruolo degli uffici legislativi;
- modalità/procedura di produzione dei disegni di legge ;
- modalità di elaborazione dei disegni di legge presso la Giunta;
- utilizzo di strumenti quali l'Analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto, etc.;
- utilizzo di istituti di semplificazione quali la Conferenza di Servizi, l'autocertificazione,
- lo sportello unico.

A tal fine, le domande del questionario sono state articolate in quattro macro-sezioni relative ai seguenti temi:

- 1) gli strumenti del processo normativo
- 2) i rapporti con l'esterno
- 3) gli aspetti organizzativi

#### 4) le relazioni inter-istituzionali

Nella parte prima “*Strumenti*” si sono volute raccogliere informazioni su:

- *l’ordinamento vigente e il nuovo Statuto regionale*, verificando se siano o meno presenti previsioni normative specifiche sul processo di formulazione della decisione legislativa e/o sul miglioramento della qualità della regolazione;
- *il monitoraggio dell’attività normativa* e l’eventuale produzione da parte della Regione di documenti sulla produzione legislativa e/o la rilevazione della quantità della legislazione;
- eventuali pratiche di *analisi ex ante ed ex post* dell’impatto della regolazione, *analisi di fattibilità*, *revisioni periodiche* delle norme esistenti, istituti di *semplificazione* normativa e amministrativa.

La parte seconda “*Rapporti con l’esterno*” dà conto, da un parte, dell’uso di forme di consultazione all’interno dei processi decisionali, rivolte sia verso i soggetti destinatari delle norme, sia agli esperti o più in generale alla cittadinanza; dall’altra, sono approfondite le informazioni sui servizi informativi resi disponibili dall’amministrazione regionale per favorire la comunicazione istituzionale sulla produzione normativa (documenti consultabili via Internet, esistenza di banche dati legislative, etc.).

La parte terza “*Aspetti organizzativi*” riguarda la dotazione strutturale specificatamente dedicata all’attività di produzione normativa.

La parte quarta “*Relazioni inter-istituzionali*” esamina infine, sempre con riferimento ai processi decisionali che conducono all’adozione della legislazione regionale, i rapporti sia fra Giunta e Consiglio, sia fra questi e gli enti locali.

In che misura il tema della qualità della regolazione caratterizza le relazioni fra questi soggetti istituzionali?

#### ***La metodologia***

Al questionario sono stati chiamati a rispondere i Consigli e le Giunte regionali nelle loro articolazioni, attraverso una informativa a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica . Per motivi organizzativi e logistici e, soprattutto, per dare maggiore risalto a quanto fatto da assemblee consiliari ed esecutivo in ordine al tema indagato, il questionario è stato diviso in tre parti, di cui due indirizzate direttamente agli uffici della Giunta e , nella fattispecie, una agli uffici legislativi e una agli uffici competenti in materia di finanza e tributi; la terza, è stata indirizzata agli uffici legislativi dei Consigli regionali : per entrambe le strutture regionali, gli uffici individuati sono stati quelli coinvolti nella produzione normativa e, in generale, interessati alla qualità della regolazione .

Dei 63 questionari spediti ( 3 per ogni regione e per le due Province Autonome di Trento e di Bolzano), ben 60 sono stati restituiti completi di risposte.

Le risposte ai questionari sono state riportate in appositi “medaglioni”, ossia rapporti regionali descrittivi, rinvii alle strutture regionali precedentemente individuate per una revisione e conferma dei testi.

Si è, quindi, proceduto ad un’analisi comparata dei medaglioni articolata secondo i temi rilevanti di cui si è composta l’indagine .

### ***Presentazione del rapporto***

Il rapporto rappresenta il risultato del monitoraggio sulla qualità della regolamentazione nelle amministrazioni regionali realizzata nel corso del 2005. Esso si articola in due parti : la prima dedicata alle relazioni sulle tematiche oggetto di analisi; la seconda riporta, invece, i medaglioni regionali. Le conclusioni generali e un'appendice, riportante il testo del questionario, completano la pubblicazione. Ogni paragrafo contiene delle conclusioni , suggerimenti o, talvolta, “raccomandazioni” dirette alle regioni , per ottimizzare gli sforzi finora compiuti e per una più efficace applicazione degli strumenti normativi a disposizione delle amministrazioni regionali.

La prima parte riporta, come detto, i risultati dell'analisi comparata tra le varie realtà regionali . Le singole relazioni, per arricchire ulteriormente il materiale fornito dalle regioni , attraverso alcuni allegati alle risposte circa questioni ritenute più opportunamente da approfondire, si riferiscono anche ai commenti presentati nel già citato *Rapporto 2004- 2005 sulla stato della legislazione* a cura della Camera dei Deputati .

Il capitolo dedicato allo “*Statuto e ordinamento*” punta alla rilevazione della presenza o meno, nell'ordinamento vigente o nelle bozze di Statuto, di previsioni normative specifiche sul processo di formulazione della decisione legislativa e/o sul miglioramento della qualità della regolazione. L'analisi mette in evidenza una situazione omogenea circa la presenza di norme sul processo di formulazione delle leggi e sulla qualità della regolazione, ma alquanto differenziata circa gli strumenti adottati. Perciò in alcune regioni si demanda a regolamenti consiliari la formulazione di tali norme; in altre, è l'istituzione di appositi organismi ad assicurare la qualità della regolazione; altre delegano alla Giunta regionale il riordino e coordinamento in un testo unico delle disposizioni relative ad uno o più settori omogenei; infine, vi sono casi in cui la bozza di statuto non prevede norme sulla qualità della regolazione che, però, sono presenti nell'ordinamento regionale .

L'analisi sul “*Monitoraggio dell'attività normativa*” inizia con alcune puntualizzazioni sull'importanza strategica dell'attività di monitoraggio e sulla precisazione della stessa locuzione “monitoraggio” di cui sono richiamati due possibili significati: monitoraggio orizzontale, cui si riferisce più specificamente l'area indagata dal questionario, o verticale, che in ultima istanza sfocia in una valutazione ex post e come tale trova una sua più opportuna collocazione nella parte dedicata all'analisi ex post. Il “cosa” viene monitorato offre l'opportunità per soffermarsi su alcune interessanti riflessioni di carattere generale , per poi focalizzare il punto sul “cosa fa lo Stato” - e il riferimento non può che essere al *Comitato per la legislazione* presso la Camera dei deputati, istituito nel 1997, a supporto del quale è citato l'*Osservatorio sulla legislazione*, struttura di documentazione, incardinata nel Servizio Studi – e, quindi, sul “cosa fanno le regioni “ che solo recentemente riservano una certa attenzione al monitoraggio della propria attività normativa e per le quali lo stesso *Rapporto sullo stato della legislazione* curato dall'*Osservatorio sulla legislazione* del Servizio Studi della Camera dei Deputati fornisce il principale modello - col quale conclude la sua relazione.

Il capitolo dedicato alla “*Valutazione economico-sociale, giuridica e finanziaria della regolazione nelle regioni italiana*” evidenzia come in tutte le regioni vi è una certa omogeneità circa la consapevolezza ed attenzione nei confronti dei temi della qualità della regolazione tanto che quasi tutte le amministrazioni regionali, hanno attivato o programmato - oltre ovviamente agli strumenti ordinari di ATN - almeno uno degli strumenti di qualità della regolazione, seppure con situazioni diversificate circa il grado di questa consapevolezza e lo stato di avanzamento nella applicazione. Eterogeneità è, invece, riscontrata per tipologia di strumento di qualità prescelto,

come se esistesse presso ogni regione , o gruppo di esse, una “naturale” o “tradizionale” vocazione verso quello o questo strumento.

L’analisi sul tema de “*La semplificazione normativa e amministrativa*” pone in luce, in generale, una confortante attenzione agli strumenti di semplificazione normativa, “anche se si tende a privilegiare quelli che garantiscono interventi *ad hoc* in singoli settori”. A parte alcune, poche, eccezioni, il ricorso a strumenti generali è percepito dalle Regioni come un’esigenza ancora inattuata. Se non risultano adottati strumenti a carattere generale quali la legge annuale di semplificazione, risulta invece comunemente adottato lo strumento della legge abrogativa, seppure anche tale adozione non presenta quella *periodicità* che caratterizza la legge di semplificazione. La legge generale di riordino è poi sicuramente preferita al Testo Unico, evidentemente ritenuta più adatta a riordinare un singolo settore piuttosto che un’intera materia. Circa la semplificazione amministrativa, ben poche regioni presentano una legge generale sul procedimento amministrativo o, comunque, previsioni generali concernenti la semplificazione dei procedimenti amministrativi, mentre più diffusa è l’adozione di norme di semplificazione di singoli e specifici procedimenti. Relativamente ad altri strumenti, scarso appare l’ utilizzo dell’autocertificazione, del silenzio – assenso e della denuncia di inizio attività a differenza degli Sportelli Unici per le Attività Produttive investiti, invece, di particolari attenzioni da parte delle regioni.

Nel capitolo su “*La consultazione e la comunicazione istituzionali* ” è sottolineato, in prima battuta, “il processo di apertura dello Stato alla partecipazione dei cittadini anche per conformarsi a specifiche raccomandazioni dell’OCSE per assecondare le linee di tendenza politica che si manifestano in ambito europeo e sullo scenario internazionale”. Il quadro regionale mette in mostra che tutte le regioni effettuano la consultazione, prevista in virtù di obblighi giuridici specifici, ma raramente in forma “aperta” e con una varietà di tecniche utilizzate a seconda del contesto regionale, dell’oggetto della consultazione e del *target* dei consultati. Migliore è invece la situazione circa la comunicazione istituzionale grazie alla ottimizzazione degli strumenti a tal fine utilizzabili, primo fra tutti l’URP e, non secondari, i siti internet istituzionali, le *newsletters*, gli opuscoli informativi e comunicati stampa, riviste periodiche regionali , oltre alla presenza istituita del Portavoce ufficiale.

Infine, circa gli “*Aspetti organizzativi e relazioni interistituzionali* ” , l’analisi ha messo in evidenza la presenza, pressoché in tutti i Consigli regionali, di uffici – diversamente denominati - competenti alla preparazione di schemi di atti normativi. Per le Giunte, invece, la situazione si presenta più differenziata: in alcuni casi, sono le Direzioni regionali competenti per materia a preparare gli schemi di atti normativi, talvolta affiancati dall’Ufficio Legislativo della Giunta; in altri ancora solo la Giunta propone schemi di atti normativi attraverso un proprio ufficio legislativo. Tranne poche eccezioni, in generale il personale adibito agli uffici consiliari e di Giunta per la predisposizione di schemi di atti normativi è stato considerato poco adeguato rispetto alle esigenze da soddisfare e viene lamentato lo scarso inserimento di economisti . Le stesse considerazioni valgono per il personale specificamente adibito al settore della qualità della regolazione. La parte relativa alle “*relazioni inter-istituzionali*” esamina, con riferimento ai processi decisionali che conducono all’adozione della legislazione regionale, i rapporti tra Giunta e Consiglio, e tra questi e gli enti locali. L’analisi evidenzia che tali rapporti sono per lo più basati su relazioni formalizzate, talvolta anche dallo Statuto o da protocolli di intesa, mentre raramente essi non sono in alcun modo formalizzati. Ancora più isolati sono i casi di sistematico confronto con le strutture dell’esecutivo che hanno avuto un ruolo nell’elaborazione della proposta legislativa o che hanno gestito la politica cui l’intervento legislativo ha dato un contributo . In generale, in tema di qualità della regolazione non si registra un’interazione diretta tra Consiglio e Giunta.

La seconda parte del rapporto è dedicata a 21 “medaglioni” che riportano in forma discorsiva le risposte date dalle singole regioni e dalle due province autonome di Trento e Bolzano al questionario del Dipartimento della Funzione Pubblica-Formez sulla qualità della regolazione.

I medaglioni si configurano come una trasposizione in forma descrittiva delle risposte al questionario, senza alcuna interpretazione o osservazione che infici le stesse risposte direttamente date. Essi sono, altresì, il frutto di un lavoro di revisione ad opera di quanti, all'interno delle singole strutture amministrative regionali, si sono adoperati per assicurare una proficua e costruttiva collaborazione all'attività.

### ***Sviluppi futuri***

I risultati, qui esposti, dell'indagine regionale saranno la base per un ulteriore approfondimento dei temi indagati, ovvero per una successiva azione da realizzarsi in collaborazione con il Segretariato dell'OCSE, Dipartimento *Public Governance and Territorial Development*. L'azione consisterà nella realizzazione da parte dell'OCSE di un Rapporto sulla *multi-level regulatory governance* in Italia, diretto ad esaminare le relazioni tra i vari livelli di governo in termini di qualità della regolazione e, con un'analisi in profondità in tre regioni italiane, la capacità delle regioni di produrre e attuare regolazione di qualità, e efficacia delle politiche e strumenti introdotti, in alcuni settori specifici. Gli strumenti utilizzati saranno i risultati di questionari di autovalutazione e ulteriori interviste e verifiche sul posto. Infine, un'indagine settoriale sarà condotta su alcuni settori di intervento regionale da scegliere tra attività produttive, energia, trasporti e commercio. Su base autopropositiva, sarà selezionata una regione che svolgerà il ruolo di *peer reviewer* nei forum interregionali di discussione dei risultati e delle raccomandazioni dell'OCSE.

# **PARTE I I RISULTATI**

## STATUTO E ORDINAMENTO\*

### *Premessa*

La nuova disciplina degli statuti delle Regioni ordinarie, introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ha rappresentato il segnale dell'avvio di una stagione contrassegnata da una ampia autonomia, rispetto alla precedente esperienza, a dire il vero deludente. L'art. 123 della Cost. risultante dalle modifiche effettuate con la legge 1/1999 e 3/2001 rivoluziona la materia degli enti regionali, ridisegnando la posizione di questi nel sistema delle fonti. Infatti, lo Statuto è un atto di espressione di autonomia costituzionalmente riconosciuta che deve riconoscere unicamente i principi fissati dalla Costituzione, senza che vi sia spazio per una ingerenza delle leggi statali o regionali negli ambiti non espressamente assoggettati a tale disciplina legislativa. Viene previsto che lo Statuto *“in armonia con la Costituzione (...) determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della Regione e “regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”*.

Il rilancio dell'autonomia statutaria pone in evidenza il problema della qualità della regolazione in ambito regionale e della necessità di prevedere apposite norme all'interno dello Statuto per fornire a tali principi una effettiva stabilità. D'altra parte, la materia della qualità delle regole rientra in pieno nella competenza statutaria in quanto fa capo ai *“principi fondamentali e di organizzazione e di funzionamento”*, la cui definizione il nuovo art. 123 Cost. attribuisce a questi atti normativi.

La definizione di norme sulla qualità della regolazione è necessaria per correggere i difetti della legislazione regionale che, al pari di quella nazionale, consistono essenzialmente nella sovrabbondanza delle leggi spesso non coordinate fra loro, nella cattiva redazione e nella mancanza di una valutazione preventiva sulla fattibilità delle stesse.

La presente relazione dà conto della presenza o meno, nei nuovi Statuti regionali, di previsioni normative specifiche sul processo di formulazione della decisione legislativa e/o sul miglioramento della qualità della regolazione.

### *Analisi dei questionari*

L'indagine realizzata ha evidenziato alcuni interessanti aspetti relativamente al tema indagato.

Innanzitutto, si rileva che in quasi tutte le regioni in cui è stato approvato il nuovo Statuto sono state introdotte previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione. Si tratta in particolare delle regioni Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Umbria, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Sicilia.

In altre regioni, in cui i processi di approvazione sono iniziati ma non ancora portati a termine, le bozze di Statuto prevedono tali norme. Si tratta dell'Abruzzo, della Basilicata, del Molise, della Campania e della Sardegna. Solo per la Liguria è dato riscontrare l'assenza di norme sul processo legislativo e la qualità della regolazione.

Invece, altre regioni non hanno apportato in tal senso modifiche al vecchio Statuto, così come non vi sono norme sulla qualità della regolazione e sul processo legislativo: si tratta della Lombardia, Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano e di quella di Trento.

Tuttavia, ciò non toglie che sul punto siano intervenute specifiche leggi regionali. Infatti vi sono casi in cui la bozza di Statuto non prevede norme sulla qualità della regolazione che, però, sono

---

\* Ruggiero Dipace, ricercatore di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

presenti nell'ordinamento regionale . E' il caso della regione Lombardia che , con la legge n.1 del 1 febbraio 2005, *Legge di semplificazione* 2004, che all'art.2 , prevede che la Giunta debba corredare le sue proposte normative con una relazione che evidenzi l'impatto amministrativo del provvedimento all'interno dell'organizzazione e per i cittadini e le imprese; e della Provincia Autonoma di Trento che, con la legge provinciale n. 2 del 5 marzo 2003, art.2 comma 1 lett. e, prevede che vengano elaborate delle relazioni annuali al Consiglio provinciale sullo stato di attuazione e sull'efficacia delle leggi vigenti nelle materie di competenza provinciale e sulle misure di carattere legislativo da prendere per il loro miglioramento.

Circa la qualità della regolazione si rileva che molti Statuti fanno riferimento al principio della chiarezza e della semplicità dei testi normativi (per es. la Campania rinvia al regolamento la disciplina specifica della materia). Tra queste si segnala il caso della regione toscana Toscana e delle Marche. Per quanto riguarda la prima, le norme sulla qualità delle fonti normative prevedono, tra l'altro, che è promossa la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici e che *“la legge e i regolamenti interni, del Consiglio e della Giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici”*. L'abrogazione e modifica dei testi unici può avvenire solo in modo espresso. E' inoltre stabilito che le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio. Infine, è prevista una verifica, svolta dal Collegio di garanzia, sulla rispondenza delle fonti normative regionali rispetto allo Statuto. Tale verifica deve comprendere anche la rispondenza delle leggi a quanto previsto dallo Statuto in materia di qualità. Nella regione Marche il nuovo Statuto prevede che *“i testi normativi della Regione sino improntati ai principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione”*. Lo Statuto rimanda quindi agli strumenti dell'analisi tecnico-normativa e della valutazione di impatto della regolamentazione. Il regolamento interno della Giunta regionale prevede che il Servizio legislativo della Giunta verifichi la regolarità formale e la corretta redazione tecnica degli atti normativi.

In altri casi, viene prevista l'istituzione di appositi organismi che assicurano la qualità della regolazione (la regione Sicilia prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione, disciplinato dal Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, che assicura la *qualità della legislazione* regionale; la bozza di Statuto della regione Molise prevede l'istituzione di un comitato per la legislazione in seno al Consiglio regionale; la bozza della regione Abruzzo prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione e nel definire la funzione di controllo stabilisce che le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire; la Calabria prevede il Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi; significativo è il caso dell'Umbria la quale prevede che il Consiglio valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative; la Regione assicura la qualità dei testi normativi adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità; il Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione; il Comitato a) esprime pareri sulla qualità dei testi riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà della loro formulazione, efficacia per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente; b) formula proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali; c) presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività. Inoltre, il Regolamento interno della Giunta prevede, quale strumenti di qualità della regolazione, la redazione di schede di

accompagnamento, sottoscritte dai competenti Servizi, contenenti gli “elementi finanziari” e le “implicazioni organizzative”. Inoltre, tutti i disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e le proposte di regolamento regionale , formulate ai sensi della “*Guida alla redazione dei testi normativi*”).

Alcuni Statuti prevedono lo strumento della delega alla Giunta regionale per il riordino e coordinamento in un Testo Unico le disposizioni relative ad uno o più settori omogenei (Basilicata).

Infine, quanto allo strumento del Testo Unico, si deve rilevare che esso viene previsto nello Statuto delle Marche, Toscana, Abruzzo, Calabria Emilia Romagna, Lazio, Umbria. Si tratta di testi unici, approvati dal Consiglio con legge, per settori omogenei, di riordino e di semplificazione nonché innovativi.

## MONITORAGGIO DELL'ATTIVITA' NORMATIVA\*

### *Premessa*

In una strategia di miglioramento della qualità della regolazione il monitoraggio dell'attività normativa è intuitivamente importante, anzi cruciale. Sapere che cosa si sta facendo è la premessa necessaria da cui muovere per far meglio. È possibile, ad esempio, che ricognizioni siffatte pongano in evidenza che si sta facendo troppo. O anche che non si sta facendo abbastanza, quanto meno in certi settori rilevanti nei quali si riscontreranno pertanto delle *lacune*. O infine, magari, che si è fatto troppo in alcuni settori, e al contempo troppo poco in altri.

Occorre peraltro distinguere vari possibili significati della locuzione. Se ne richiamano qui almeno due: possiamo parlare di un monitoraggio *in orizzontale*, che passa a rassegna a tappeto tutta l'attività normativa e ne dà conto; ma anche di un monitoraggio *in verticale*, o in profondità, che si concentra, cioè, su singoli interventi normativi. Al limite, il monitoraggio in profondità sfocia in una valutazione *ex post* dell'intervento singolo. Se così fosse, non dovremmo ritrovarlo nella presente sede, bensì nella sezione successiva, dedicata, tra l'altro, all'analisi *ex post* e alla revisione periodica. Se però vi fosse un'applicazione sistematica della valutazione *ex post* e della revisione periodica (coprendo totalmente e quanto meno parzialmente l'attività regolativa), i documenti che contengono le rassegne periodiche in orizzontale dovrebbero riportare le risultanze di tale attività in verticale.

Gli esempi di monitoraggio più frequenti sono in effetti del primo tipo, e, quanto ai risultati, si concretizzano in ricognizioni periodiche e in rapporti annuali sull'attività normativa. I soggetti dell'attività di monitoraggio potrebbero muovere dall'analisi dei casi singoli per poi procedere, per accumulazione, a comporre un quadro d'insieme; ovvero limitarsi ad una elencazione più estrinseca, sia pure arricchita da informazioni più specifiche sui singoli interventi, anche distinti per tipologia, evidenziando così, ad esempio, le tendenze in materia di decretazione d'urgenza, delega legislativa, delegificazione, semplificazione, riordino (codici, testi unici), e così via.

Va poi segnalata una possibile differenza circa il *che cosa* viene monitorato, che dipende anche dai soggetti che effettuano il monitoraggio medesimo, dal tipo di attività che questi esplicano, e infine dai termini di paragone che vengono utilizzati. La ricognizione più semplice è quella che riguarda i provvedimenti effettivamente approvati. Se da un'elencazione più o meno arricchita da informazioni specifiche si passa ad una qualche sorta di valutazione, ecco che entrano in gioco i diversi termini di paragone che è possibile impiegare. In prima battuta, è più facile e presumibilmente più frequente che i testi normativi siano esaminati alla stregua dei canoni di *drafting* formale, inerenti cioè al linguaggio, alla titolazione alla sistematica, ai rinvii interni ed esterni, e così via. In seconda battuta, potremmo avere a che fare con termini di paragone relativi alla valutazione *ex ante* (di fattibilità o più in generale d'impatto) dei singoli interventi, lì dove questa viene effettuata, evidenziando quindi se tale valutazione è presente, in che misura è appropriata, e infine se l'intervento approvato ne ha effettivamente fatto tesoro. Infine (ma ci si ferma qui solo per brevità, giacché l'elencazione potrebbe continuare), è possibile instaurare un confronto tra la *domanda* di normazione e l'*offerta* concretamente fornita dai soggetti dell'attività normativa. Tale domanda di normazione potrebbe essere "misurata" attraverso i disegni di legge (ddl) dell'esecutivo, le proposte di legge di iniziativa parlamentare, e in genere gli schemi di atto normativo formulati, da un lato, e la concreta produzione regolativa, dall'altro. Ovvero, sarebbero necessarie informazioni anche sulle esigenze di normazione non rappresentate da ddl, proposte e schemi di atti normativi formalizzati, ma ad esempio derivanti da normative comunitarie, accordi internazionali, normative nazionali (nel caso delle regioni), o ancora da domande sociali empiricamente registrabili (ad esempio tramite un'analisi delle rassegne stampa), ma non tradotti

---

\* Antonio La Spina, Professore Ordinario dell'Università degli Studi di Palermo, Direttore Dipartimento Scienze Sociali

in corrispondenti “tentativi” formali di normazione. Almeno nel primo caso (le “lacune” derivanti da ritardi o omissioni nell’adempimento di obblighi comunitari o internazionali), si tratta di attività di agevole effettuazione.

### ***Che cosa fa lo Stato?***

Come è noto, nello Stato esiste, con riferimento all’attività *legislativa*, un *Comitato per la legislazione* presso la Camera dei deputati, istituito con una riforma del regolamento di tale ramo del Parlamento del 1997. Il Comitato è composto da dieci deputati scelti dal suo Presidente in numero pari fra membri della maggioranza e delle opposizioni, che esprime pareri sulla qualità dei progetti di legge, soffermandosi sull’omogeneità, la semplicità, la chiarezza e la proprietà di formulazione, e valutando altresì la loro efficacia, limitatamente agli intenti di semplificazione e di riordinamento della legislazione vigente. L’attivazione di tale Comitato è talora eventuale, nel senso un quinto dei membri di ciascuna Commissione parlamentare può richiedere la trasmissione al Comitato di progetti di legge ovvero di schemi di atti normativi del Governo trasmessi alle Camere per il relativo parere parlamentare (e devono essere poi le medesime Commissioni a recepire le condizioni e le osservazioni formulate dal Comitato), mentre avviene “d’ufficio” sui ddl di conversione dei decreti-legge e, dal 1999, anche sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge.

Nella XIV legislatura il Comitato si è pronunciato pressoché esclusivamente sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge e sui progetti di legge contenenti norme di delega o di delegificazione, vale a dire nell’esercizio delle sue attribuzioni “ad attivazione automatica”. D’altro canto, gran parte delle leggi pubblicate sono appunto di conversione di decreti-legge, oppure prevedono una o più deleghe o disposizioni di delegificazione. Quando si tratta di decreti-legge questi pervengono al Comitato dopo l’approvazione da parte del Senato, e sono pertanto difficilmente modificabili, sicché le indicazioni del Comitato difficilmente vengono recepite, sebbene alcuni decreti siano particolarmente complessi. Inoltre, dal punto di vista del Comitato (relazione del presidente Trantino, 21 giugno 2001-25 aprile 2002, in *Rapporto* n. 1/2002), “l’ampio ricorso alla delega e alla delegificazione non appare, per alcuni versi, caratterizzato dall’individuazione di criteri omogenei relativamente alle caratteristiche strutturali delle grandi deleghe di riforma e all’articolazione della loro attuazione; si rileva talvolta nell’ambito di provvedimenti a carattere composito una tendenza ad un ritorno della legislazione settoriale e ‘per micro-interventi’ non sempre rispondenti al principio generale della omogeneità dei provvedimenti ... gli apparati del Governo destinati ad assicurare la guida unitaria degli interventi sulla qualità della legislazione sono in corso di profonda revisione (soppressione del Nucleo per la semplificazione, trasferimento di parte delle sue competenze al dipartimento per la funzione pubblica ecc.), con inevitabili ricadute sulla qualità del *drafting*”.

Abbiamo qui a che fare, dunque, con un’analisi limitata (ovviamente) ai provvedimenti che passano dalla Camera, e per di più soltanto a quelli sui quali il Comitato viene chiamato in causa, nonché prevalentemente incentrata sugli aspetti tecnico-normativi, laddove le considerazioni di efficacia risultano in effetti circoscritte ad una sfera che è anch’essa per lo più patrimonio del giurista, vale a dire quella del riordino della produzione regolativa a partire da testi già vigenti. Purnondimeno, anche da un’analisi con tali caratteristiche possono emergere, come si evince dal brano appena citato, notazioni significative in vista del miglioramento della qualità della normazione.

A supporto tecnico del Comitato per la legislazione vi è l’*Osservatorio sulla legislazione*, una struttura di documentazione della Camera, incardinata nel Servizio Studi. Questo effettua altresì l’analisi delle tendenze della legislazione (anche in base alla raccolta informatizzata di dati e precedenti, statistiche ed analisi sull’attività legislativa), monitorando, appunto, la produzione normativa nazionale, e curando: i Rapporti annuali sullo stato della legislazione, in collaborazione con gli uffici dei Consigli regionali, con l’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze, con

l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e, per il rapporto 2004-2005, con l'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo; gli Appunti del Comitato, che con cadenza quadrimestrale si soffermano su specifici aspetti della legislazione; appositi Manuali in tema di legislazione; relazioni interistituzionali sulle problematiche inerenti la qualità della legislazione e la tecnica normativa, in particolare con le Regioni.

Soffermandoci specificamente sugli ultimi Rapporti annuali sullo stato della legislazione, va notato come se il Rapporto 2003 conteneva una parte speciale sui rapporti tra Stato e Regioni, muovendo da politiche intersettoriali e interterritoriali di iniziativa statale, mentre il Rapporto 2004/2005 “rovescia quest’ottica e guarda alle politiche legislative dal punto di vista delle Regioni, nell’anno in cui si conclude la settima legislatura delle Regioni a Statuto ordinario. Nella nota di sintesi sono riassunte le esperienze di legislatura di sette Regioni a Statuto ordinario, in cui le Amministrazioni consiliari hanno organizzato, nel breve tempo disponibile e con adeguata ampiezza di interlocutori, due seminari di studio, dedicati rispettivamente, il primo, alla ricostruzione delle tendenze più rilevanti, ed il secondo alla loro discussione e interpretazione da diversi punti di vista” (Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004 – 2005 sullo stato della legislazione*, XIX legislatura, 11 luglio 2005, pag. 4; le sette regioni sono Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana).

Al livello statale, pertanto, appare coperto il versante del monitoraggio orizzontale della produzione normativa, adesso con particolare attenzione anche verso il livello di governo regionale. L’attività del Comitato per la legislazione, poi, copre in verticale, limitatamente agli aspetti di tecnica legislativa e di riassetto normativo, una parte della produzione che passa attraverso il Parlamento (e va tenuto conto, al riguardo, di quanto segnalato dallo stesso comitato a proposito di certe categorie di atti).

Il predetto monitoraggio dell’attività normativa (concretatesi nella stesura dei Rapporti e degli Appunti) non si sofferma sistematicamente su altri aspetti cui si accennava nel primo paragrafo, quali la discrasia tra domanda di normazione (sia formalizzata in ddl, proposte e altri schemi di atti normativi, sia derivante da obblighi comunitari o internazionali, sia infine espressa dall’ambiente sociale) e relativa risposta, nonché l’analisi di fattibilità, efficacia ed impatto, sia preventiva che successiva, dal momento che i dati relativi dovrebbero peraltro provenire per lo più dall’esecutivo, il che non avviene perché risultano ad oggi ancora largamente inattuati le previsioni dell’art. 5 della l. 50/1999, nonché le direttive del P.C.M. del marzo 2000 e del settembre 2001 in materia di analisi di impatto e di programmazione dell’attività di formulazione degli interventi regolativi in sede di amministrazioni centrali dello Stato.

### ***Che cosa fanno le regioni?***

Ad uno sguardo d’insieme, si evidenzia che le regioni italiane hanno riservato solo di recente una certa attenzione al monitoraggio della propria attività normativa. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che la gran parte delle regioni a Statuto ordinario esistono da meno tempo rispetto a quelle a Statuto speciale (sicché, se fosse questa la spiegazione, dovremmo trovare una maggiore e più risalente attenzione in queste ultime); ovvero dalla scarsa quantità della legislazione, che giustifica un minore impegno nel monitoraggio dell’attività normativa (e anche sotto questo profilo, se così stessero le cose le regioni ad autonomia differenziata dovrebbero staccarsi dalle altre).

In effetti le risposte ai nostri questionari mostrano la possibilità di collocare le regioni in gruppi nettamente differenziati tra loro, e indicano altresì come la specialità non rilevi affatto. Le cinque regioni che manifestano il maggior impegno e la maggiore capacità innovativa nel monitoraggio della loro attività normativa (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto) sono tutte a Statuto ordinario. Sembra dunque confermata, a circa un ventennio dalla sua effettuazione, l’analisi svolta a suo tempo da Putnam sulle disparità nel rendimento istituzionale delle regioni italiane (Putnam, R.D., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1996).

Le altre regioni (nonché la provincia autonoma di Trento) sono state sollecitate ad effettuare un'attività di monitoraggio da una pressione esterna, quella della Camera dei deputati e del suo questionario sull'attività normativa regionale. In alcuni casi hanno aggiunto propri elementi di novità (Umbria, Marche, Friuli V.G. e Val d'Aosta). Vi sono poi sollecitazioni provenienti dalla Segreteria della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e dall'Osservatorio Legislativo Interregionale.

Per la gran parte delle regioni, in definitiva, il rapporto sullo stato della legislazione curato dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi della Camera dei Deputati fornisce il modello su cui si impernia l'attività di monitoraggio. In un gruppo cospicuo di regioni (tra le quali alcune "antiche" come Sicilia e Sardegna) si riscontra l'effettuazione di un'attività ricognitiva soltanto in connessione con tali richieste della Camera, e pertanto in modo non autonomo. In qualche caso il monitoraggio manca del tutto.

Più nel dettaglio, a partire dal 2000 o da anni più recenti, Abruzzo, Basilicata, Umbria, ad esempio, producono rapporti annuali secondo il modello della camera, e li pubblicano sui propri siti Internet. Nel caso dell'Umbria, a partire dal 2000 anche il Servizio Affari Giuridici e Legislativi e Attività della Giunta regionale produce un Rapporto annuale contenente una dettagliata analisi di tutta l'attività normativa regionale. Tale rapporto è destinato soltanto al Presidente della Giunta regionale e alla Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale.

Altre regioni, sempre a partire dal 2000, producono un rapporto su un modello in parte differente. Le Marche, ad esempio, danno conto anche dell'attività istituzionale. Molto recente è tale attività nel caso della Puglia. Anche il Friuli V.G. e la Val d'Aosta producono propri rapporti annuali.

La provincia autonoma di Trento non produce un autonomo rapporto annuale sulla normazione, ma dal 1988 il Servizio legislativo del Consiglio provinciale stila un documento contenente osservazioni tecniche sulla produzione normativa provinciale, basate su rilevazioni quantitative concernenti gli atti normativi e la relativa procedura di approvazione, confrontando questi dati con quelli delle altre regioni, e rilevando gli scostamenti dalle regole di tecnica legislativa, i problemi nati dall'inserimento delle nuove disposizioni nel corpus normativo vigente, ecc. I destinatari del rapporto, consultabile nella rete intranet, sono i consiglieri provinciali e gli uffici provinciali.

Lazio, Campania, Molise e provincia autonoma di Bolzano collaborano con la Camera dei Deputati per la redazione del Rapporto annuale sulla legislazione regionale. Alcune delle predette regioni producono una propria rilevazione, o stanno per produrla, ma non hanno finora redatto rapporti annuali veri e propri. Alcune altre, come Liguria, non effettuano attività di monitoraggio della produzione legislativa, né rilevazioni sulla quantità della legislazione.

Talora tali rapporti vengono inviati anche a consiglieri regionali, nonché ai dipendenti regionali. In altri casi, come quello della Calabria, si produce un rapporto a scadenza non prestabilita, non modellato su quello della Camera, e inviato alle strutture amministrative e politiche del Consiglio Regionale, in versione solo cartacea e non pubblicato sul sito Internet della Regione.

In Emilia Romagna dal 2002 viene elaborato un rapporto annuale sulla legislazione regionale contenente dati quantitativi sull'andamento della produzione legislativa, corredati da un commento e da informazioni sulle attività svolte dal Consiglio in materia di qualità legislativa (drafting, analisi di fattibilità, valutazione delle politiche pubbliche, clausole valutative, schede di analisi tecnico-normativa, valutazione dei profili di compatibilità con il diritto comunitario, schede riassuntive delle leggi approvate, delegificazione, analisi delle più significative sentenze della Corte Costituzionale di interesse per la regione, politiche del Consiglio e della Giunta derivanti da atti amministrativi o legislativi, stato dei lavori e novità del nuovo Statuto della Regione, ecc.).

Il rapporto è rivolto ai consiglieri regionali, ma anche a dirigenti e funzionari regionali, alla società civile e ai cittadini (così come avviene anche per le regioni di cui si dice qui appresso). È accompagnato da note di sintesi, per consentire a tutti di farsi un'idea dell'andamento della

produzione legislativa e delle più significative novità o eventi di rilievo legislativo. Viene presentato con ampio risalto anche presso i media.

In Lombardia, dove sono state sperimentate di una pluralità di metodologie per la costruzione di rapporti di analisi *ex post* delle politiche, vengono prodotti vari tipi di pubblicazioni, tra cui Report di analisi *ex post*, Rapporti di monitoraggio, Schede per la redazione di rapporti sull'attuazione di leggi vigenti e clausole valutative con i relativi documenti accompagnatori. Dal 2000 si ha un rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale che contiene tra l'altro anche osservazioni e informazioni statistiche, e dati sulle consultazioni degli enti locali, dei sindacati, delle associazioni imprenditoriali e delle aggregazioni rappresentative della società civile, nonché sulle ricerche e strumenti di analisi, di documentazione e di monitoraggio della comunità regionale riconducibili agli uffici interni e agli istituti di ricerca per agevolare l'attività politico-istituzionale dei consiglieri, e infine una sezione sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale di interesse regionale, con dati sull'andamento del contenzioso costituzionale.

In Piemonte, regione in cui vengono prodotte relazioni sullo stato di attuazione delle leggi corredate da apposite griglie di lettura, il rapporto sulla legislazione regionale, prodotto a partire dal 1995, consta di due parti: una con dati quantitativi, l'altra con analisi qualitative. Dal 2000 sono stati elaborati tre rapporti formalizzati con dati su tutte le legislature a partire dal 1970.

In Toscana il rapporto annuale sulla legislazione analizza il procedimento legislativo, il processo di formazione delle leggi (iniziativa, procedimento ed esiti); la loro qualità tecnica e tipologia, il contenzioso. Il rapporto si occupa anche dei regolamenti (con riferimento a numero e relative materie). Le altre parti riguardano l'apporto dei settori legislativi, quello delle commissioni e del Consiglio delle autonomie locali. Vengono anche elaborate due raccolte, pubblicate separatamente, concernenti l'una le clausole e l'altra le ricerche valutative, entrambe focalizzate sulle modalità di attuazione della normativa di riferimento e sugli effetti da essa prodotti sui destinatari.

In Veneto esiste un Rapporto annuale sulla legislazione regionale a partire dal 2002. Questo riguarda i dati quantitativi dell'attività legislativa dal 1970 all'anno di predisposizione del Rapporto stesso. La Giunta regionale ha curato occasionalmente alcune elaborazioni statistiche circa l'attività della Direzione Affari Legislativi della Giunta nel corso dell'ultima legislatura.

### **Raccomandazioni**

Come è evidente dalla sommaria ricognizione effettuata nel precedente paragrafo, la situazione delle varie regioni è altamente disomogenea. Alcune regioni curano rapporti e in genere strumenti di monitoraggio dell'attività normativa che sono più ricchi di quello prodotto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Del resto, a fronte di una minore produzione normativa e di una maggiore possibilità di dialogo tra uffici, rispetto allo Stato una regione è in realtà facilitata, in linea teorica, nella realizzazione di un monitoraggio che non sia solo quantitativo e limitato agli aspetti tecnico-giuridici dell'attività normativa. Ma si tratta, in effetti, di un gruppo ristretto. Buona parte delle regioni guarda al modello della Camera senza raggiungerlo, mentre altre non ci provano nemmeno.

La prima raccomandazione ha allora a che fare con l'individuazione di alcuni "requisiti minimi" che tutte le regioni dovrebbero rispettare producendo un monitoraggio della loro attività normativa. L'Osservatorio legislativo interregionale ha già riscontrato che i primi Rapporti pubblicati dalle varie regioni sono assai eterogenei quanto a periodi di tempo coperti, legislazione esaminata, metodologie di indagine, tipi di dati raccolti, sicché nel 2003 ha predisposto una griglia comune per la raccolta dei dati quali-quantitativi da riportare nei Rapporti annuali regionali sulla legislazione (*Rapporto 2004 – 2005 sullo stato della legislazione*, cit., pag. 133). Si potrebbero inserire anche indicazioni ulteriori, come ad esempio quella di porre in evidenza eventuali discrasie tra le varie domande di normazione e le relative risposte, nel senso esplicitato nella Premessa alla

presente sezione, ovvero quella di soffermarsi su alcuni indicatori di qualità del *drafting* (come il numero di commi per articolo; la coerenza tra *sedes materiae* e contenuto della disposizione; la presenza di previsioni disomogenee per contenuto nello stesso testo normativo; e così via).

L'attività di monitoraggio normativo richiede un apparato organizzativo. Nel caso della Camera vi è il Comitato per la legislazione e l'Osservatorio a suo supporto. Pur trattandosi un'innovazione importante, che certamente è andata nella direzione di una migliore qualità della regolazione, non è detto che sia possibile e opportuno replicarla a livello regionale. Nelle regioni in cui vi è l'intenzione di impegnarsi nella riforma della regolazione sarebbe consigliabile, piuttosto, puntare direttamente ad un tipo di monitoraggio che si integri con le attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* di fattibilità, efficacia e impatto, così da arricchire i documenti di monitoraggio di dati relativi ad analisi verticali di efficacia e impatto dei provvedimenti più importanti. Di conseguenza, gli apparati competenti potrebbero vedere, per un verso, la presenza di professionalità ulteriori oltre a quella, ovviamente necessaria, del giurista, e per altro verso una stretta collaborazione, se non un'integrazione, tra gli uffici della Giunta e del Consiglio operanti per l'applicazione degli strumenti di qualità trattati in altre sezioni del presente rapporto. Il Report annuale potrebbe inoltre riportare in estrema sintesi i risultati della consultazione, sia sulle lacune normative e le nuove esigenze di regolazione, sia sulla valutazione della normativa esistente e di opzioni regolative in gestazione.

Quanto ai documenti contenenti i risultati del monitoraggio, sarebbe sempre opportuna (ferma restando l'esigenza di una standardizzazione dei requisiti minimi) la pubblicazione celere e on line, oltre che in formato cartaceo. In genere, andrebbero svolte al riguardo apposite attività di pubblicizzazione e di comunicazione pubblica.

## VALUTAZIONE ECONOMICO-SOCIALE, GIURIDICA E FINANZIARIA DELLA REGOLAZIONE NELLE REGIONI ITALIANA \*

### *Premessa*

La necessità che i poteri pubblici si dotino di appropriati strumenti tecnici di qualità della regolazione appare indubitabile. In anni recenti le considerevoli variazioni intervenute nella distribuzione verticale dei poteri tra organi dello Stato a seguito delle riforme costituzionali di questa e della precedente legislatura, ed in particolare le riforme in senso federalista, hanno reso via via necessaria l'adozione di questi strumenti a livello decentrato. Gran parte delle competenze in materia di regolazione delle attività economiche nei settori più disparati, fatte salve le esigenze di tutela della concorrenza, sono ormai decentrate a livello regionale. Ciò necessariamente implica la necessità che le regioni si dotino di strumenti di analisi e di valutazione forse più e meglio del livello centrale di governo. In questo contesto quindi appare particolarmente importante la rilevazione dello stato della strumentazione in materia di qualità della regolazione e della normativa a livello regionale, in particolare nelle dimensioni della valutazione di impatto ex-ante ed ex-post, della qualità giuridico/formale dei testi normativi e dell'impatto finanziario delle stesse norme.

Per quanto attiene alle prime due dimensioni, la rilevazione si concentra sui principali strumenti di qualità elaborati dalla letteratura scientifica e attuati nelle diverse esperienze istituzionali anche straniere. Gli strumenti possono essere suddivisi a seconda del loro contenuto nelle due categorie giuridico/formale e valutativa. Entrambe le classi di strumenti sono necessarie ad assicurare la efficacia ed efficienza della regolazione in essere. Per un verso l'efficacia della regolazione è certamente legata alla chiarezza, reperibilità e univocità di interpretazione della stessa e quindi alla qualità formale dei testi normativi. Questi requisiti infatti rendono più comprensibile l'azione pubblica ed accrescono il grado di certezza del diritto. Per questa via essi diminuiscono l'incertezza sulle conseguenze delle azioni dei soggetti ed incoraggiano l'intrapresa di azioni non contrastanti con le stesse norme. Gli strumenti a carattere valutativo invece sono necessari ad identificare le soluzioni nel merito più efficaci ed efficienti ad affrontare le imperfezioni economiche e sociali alla base della esigenza di regolazione. Come gli strumenti giuridico/formali, essi costituiscono quindi strumenti a sostegno della migliore decisione politica. Essi presentano tuttavia almeno due caratteri differenti. Da un lato necessitano di strumentazioni di analisi, culture e professionalità differenti, principalmente economico/statistiche, che sono meno presenti nella tradizione della Pubblica Amministrazione del nostro paese. Dall'altro, attraverso il giudizio sul merito della regolazione, comportano un grado di ingerenza maggiore nella discrezionalità politica, seppur in termini di pura trasparenza dell'azione politica. Infatti il giudizio di merito sulla modalità di regolazione può costituire una limitazione della discrezionalità qualora modalità particolari siano necessarie a soddisfare bisogni politici irrinunciabili anche a fronte di perdite di benessere.

Gli strumenti di qualità di tipo giuridico-formale ricadono essenzialmente in due categorie. Esiste la possibilità di effettuare periodiche revisioni sistematiche per materia della normativa, che sistematizzano la legislazione vigente minimizzando in questa maniera l'incertezza sulle regole ed i costi di ricerca della regolazione in vigore. La revisione può ovviamente avere un carattere meramente riepilogativo o marginalmente innovativo quando questo sia necessario per rendere organica la regolamentazione settoriale a fronte di ambiguità nei diversi testi normativi originali, ma in nessun caso prevede forme di valutazioni di impatto economico, né revisioni conseguenti. L'altro strumento è quello della fissazione di regole di *drafting* formali e sostanziali e del controllo della loro applicazione nella stesura dei testi normativi.

Tra gli strumenti di tipo valutativo, l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) ha un ruolo centrale. Nelle diverse varianti sperimentate l'AIR prevede un percorso strutturato per

---

\* Giuseppe Coco, Professore Associato in Economia Politica presso il Dipartimento di Scienze Economiche della Facoltà di Economia – Università degli Studi di Bari.

l'elaborazione ed il giudizio sulla nuova regolazione che in ogni caso parta e si concluda preservando, con le qualificazioni dette sopra, il momento della decisione politica, cui comunque spetta sia la determinazione della esigenza regolatoria sia la decisione finale indipendentemente dalla valutazione. Un processo di AIR ben strutturato dovrebbe prevedere la formulazione di diverse opzioni regolatorie, tra le quali necessariamente anche la cd opzione zero<sup>4</sup>, ed un confronto tra le opzioni giudicate rilevanti basato sulla tecnica della analisi benefici-costi (ABC). La misurazione analitica e quantitativa delle diverse poste di costi e benefici della regolazione dovrebbe assicurare una confrontabilità, per quanto possibile, oggettiva delle opzioni regolatorie.<sup>5</sup> Tipologie meno formalizzate, necessariamente più deboli, di valutazione ex ante della legislazione sono possibili, ma rappresentano necessariamente un *second best*. La strumentazione di qualità della regolamentazione contempla poi la possibilità di effettuare valutazioni di vario genere sulla regolamentazione ex-post. In questa categoria ricadono almeno due strumenti. In primis si può far ricorso a forme di valutazione ex-post della legislazione vigente sistematiche o occasionali che abbiano caratteristiche tecniche simili a quelle utilizzate nell'analisi di impatto della regolazione. In alternativa la valutazione può essere prevista in clausole apposite nell'atto normativo originario e condizionale alla eventuale modifica della regolazione. In questo caso essa si estrinseca essenzialmente su un novero di indicatori tassativamente previsti nello stesso atto normativo ed è di regola maggiormente vincolante, ad esempio la regolazione dovrebbe essere reiterata o abolita a seconda degli esiti della valutazione.

Una analisi di impatto della normativa dovrebbe tenere debito conto anche degli effetti finanziari delle norme stesse. Tuttavia la dimensione dell'impatto finanziario delle norme merita anche una considerazione autonoma, che diventa ovviamente più importante dove l'AIR non sia utilizzata a regime e determinante nel caso della normativa in materia fiscale. La relazione di impatto finanziario, lo strumento conseguente, costituisce, quanto meno a livello di legislazione statale, parte integrante della relazione tecnica di accompagnamento dei disegni di legge e comporta la verifica preventiva degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della normativa che si intende introdurre. Una gestione appropriata della cosa pubblica non può peraltro prescindere anche da una programmazione finanziaria a medio-lungo termine, attraverso due strumenti mutuati dall'esperienza statale: le Leggi annuali (Finanziaria) e i Documenti pluriennali (DPEF) di programmazione.

A rigore una amministrazione sufficientemente avvertita in materia di qualità della normativa dovrebbe utilizzare tutti gli strumenti detti.

#### Analisi dei questionari: valutazione e qualità formale dei testi

Una analisi dei questionari consente di definire alcune ipotesi di lettura della realtà regionale da sottoporre a convalida e a ulteriore affinamento successivo. Elencherò di seguito alcune conclusioni che mi sembra si possano confortevolmente trarre. Alcune delle conclusioni saranno sostenute anche sulla base di grafici di dispersione che ci mostrano immediatamente le correlazioni ipotizzate. A questo scopo ho utilizzato la suddivisione di massima, già discussa di sopra, tra strumenti di tipo valutativo e di tipo giuridico formale. Alla base dei grafici ovviamente c'è una procedura di *scoring* che ha consentito di trasformare le informazioni qualitative desunte dai questionari in 'punteggi' per le singole regioni e per le due dimensioni della qualità della regolazione prese in considerazione<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ovvero la possibilità di non intervenire nella regolazione esistente.

<sup>5</sup> Tuttavia la considerazione di elementi qualitativi non misurabili non va esclusa a priori.

<sup>6</sup> Si noti che la procedura di scoring introduce necessariamente un certo grado di arbitrarietà nella valutazione numerica.

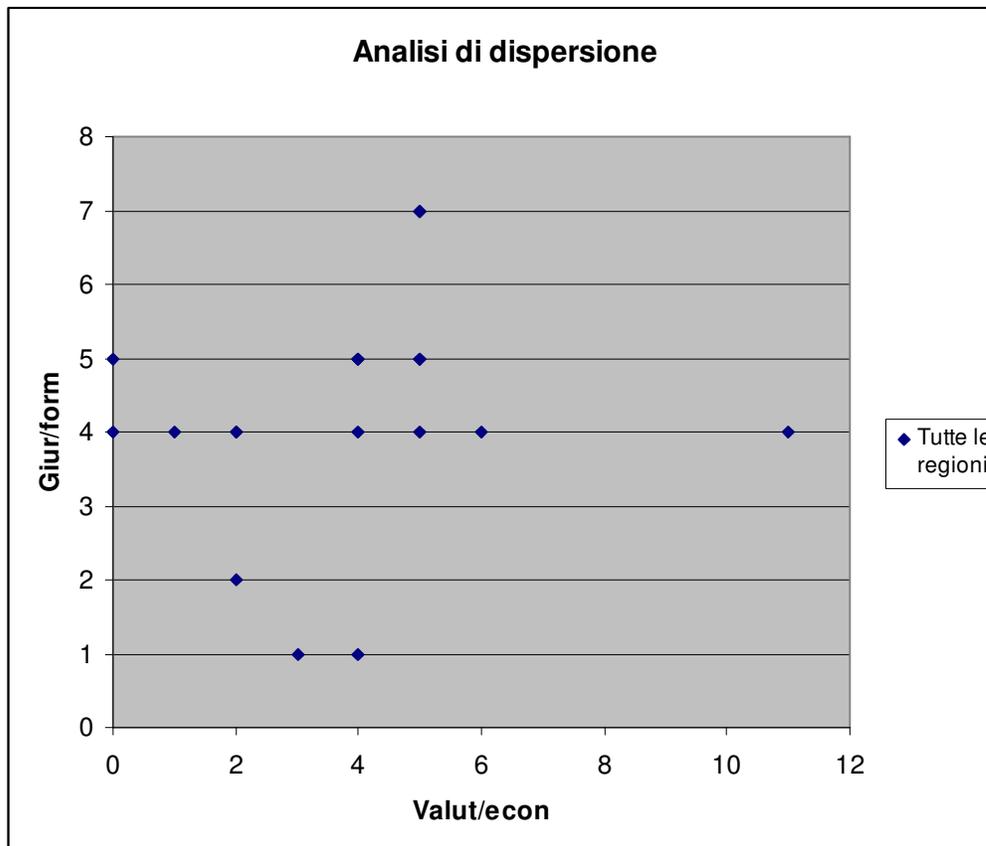
Per quanto riguarda l'uso dei singoli strumenti:

- a. Quasi tutte le regioni hanno sperimentato l'analisi di impatto della regolamentazione, spesso con il supporto del FORMEZ. Le eccezioni sono Puglia, Marche e Val d'Aosta. Tuttavia l'applicazione dello strumento a regime è prevista (in Statuto per le Marche ed Umbria, regioni nelle quali però l'applicazione è scarsa) o programmata, generalmente in ambito di Giunta, in 8 regioni. Tuttavia la applicazione concreta dello strumento è complessivamente piuttosto scarsa, come vaghe sono le informazioni sulla adeguatezza delle strutture chiamate ad effettuare la analisi. In alcune regioni l'avvio di una procedura di AIR a regime appare più probabile perché il processo di sperimentazione sembra meglio strutturato (ad esempio la Basilicata ha elaborato delle Linee-Guida autonome). Il caso di scuola è quello della Toscana in cui oltre a 15 sperimentazioni in 4 cicli a partire dal 2000, Giunta e Consiglio hanno autonomamente elaborato propri manuali (un maggiore coordinamento forse sarebbe auspicabile) e l'attività di formazione del personale specializzato è stata particolarmente estesa e profonda.
- b. Esiste un certo grado di sostituibilità tra l'applicazione dell'AIR e il grado di utilizzo dell'analisi di fattibilità. In particolare l'Emilia Romagna, che non fa valutazione AIR, ha estesamente utilizzato questo strumento. In effetti ove l'analisi di fattibilità si estenda alla fattibilità economica, richiede una valutazione, pur meno profonda, dei principali fattori di impatto della regolazione.
- c. Quasi tutte le regioni (eccezioni sono Lazio, Puglia, Val d'Aosta, Sicilia e probabilmente Liguria) hanno fatto uso di clausole di valutazione ma quasi sempre in via occasionale, non essendo queste previste in via generale. L'uso dello strumento è previsto in via generale negli Statuti di Toscana ed Emilia Romagna. Questa ultima regione ne ha fatto già un uso abbastanza largo (15 casi). Purtroppo al momento tuttavia non emergono, anche in queste regioni, casi in cui la valutazione abbia avuto sostanziali effetti di revisione successiva dei provvedimenti.
- d. Quasi tutte le regioni fanno uso di ATN sia in ambito di Giunta che in ambito consiliare, utilizzando in genere il relativo manuale dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, o Manuali propri elaborati ed adattati sulla scorta del modello dell'OLI. Ciò conferma la maggiore vocazione giuridica della amministrazione italiana, già osservata a livello nazionale. Tuttavia ci sono gradi anche sensibilmente diversi di coinvolgimento e specializzazione delle strutture. Un caso particolarmente rilevante è quello della Lombardia in cui i Servizi Legislativi sia della Giunta che del Consiglio supervisionano un processo estremamente strutturato di analisi puntuale dei testi, ove rilevante, conGiuntamente con le Amministrazioni proponenti, e di possibile *enforcement*. Di particolare interesse la elaborazione e l'applicazione in fase sperimentale di una *check list* di controllo sul rispetto di alcuni criteri minimi di qualità formale. Una seconda dimensione rilevante concerne il grado di *enforcement* che le strutture amministrative possono esercitare sui testi. Alcune regioni in particolare (Toscana, Marche, Val d'Aosta, Molise) attribuiscono agli uffici competenti il potere di adottare correzioni d'ufficio. Solo la Toscana elabora degli indicatori di qualità del drafting, ma un numero maggiore di regioni attua una qualche forma di monitoraggio (Abruzzo, Emilia, Lombardia).
- e. Per quanto riguarda le revisioni per materia, 12 regioni hanno elaborato occasionalmente testi che sistematizzano la legislazione settoriale, principalmente attraverso il riordino e l'abrogazione delle norme vetuste. In alcuni casi la legislazione di riordino ha anche un

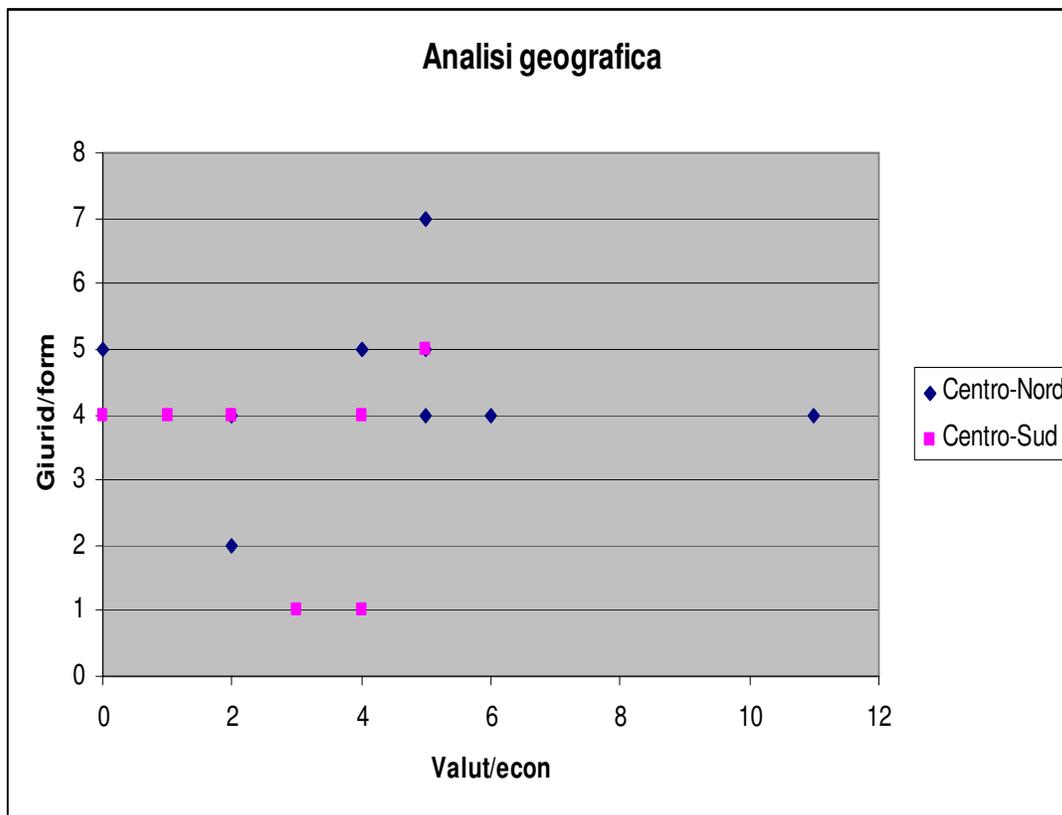
contenuto innovativo analogamente all'esperienza nazionale dei Codici (in part. Campania). Le esperienze più estese di revisione sistematica hanno avuto luogo in Emilia Romagna, Valle D'Aosta e soprattutto Lombardia. L'esperienza lombarda in particolare si caratterizza per la sua sistematicità, oltre che per l'estensione: la regione ha infatti approvato un 'Programma di semplificazione e delegificazione della legislazione regionale' per l'intera legislatura (DCR n. VII/268 del 2001), a seguito del quale sono state approvate 3 Leggi regionali di semplificazione. Infine si noti che l'obiettivo è stato raggiunto senza innovazioni istituzionali significative, ma strutturando il processo di elaborazione delle Leggi. Tale processo ha infatti coinvolto l'intera amministrazione con il coordinamento del Servizio Legislativo di Giunta, in collaborazione col Servizio Legislativo del Consiglio.

Una lettura trasversale dell'utilizzo dei diversi strumenti mette in luce una varietà di esperienze e specializzazioni di cui occorre tener conto nel giudizio complessivo. Di sotto si propongono alcuni punti rilevanti:

- a. Esiste tra tutte le regioni un certo grado di consapevolezza ed attenzione nei confronti dei temi della qualità della regolazione che probabilmente solo alcuni anni fa era impensabile. Prova di ciò sono sia la copertura quasi integrale dei questionari e quindi il campione assolutamente rappresentativo che la indagine ha raggiunto, sia il merito delle risposte. Quasi tutte le regioni hanno attivato o programmato l'attivazione di almeno uno degli strumenti di qualità della regolazione oggetto della *survey*, oltre ovviamente agli strumenti ordinari di ATN. Probabilmente questa attenzione è divenuta necessaria in seguito al trasferimento di poteri conseguente alle recenti riforme costituzionali. Per effetto delle due riforme infatti gran parte dei poteri di regolamentazione delle attività economiche ricade oggi sotto la competenza delle regioni. Oltre alle ragioni oggettive di cui sopra tuttavia sembrano avere giocato un ruolo considerevole anche azioni di stimolo elaborate principalmente in ambito Formez. Tra queste vengono menzionate frequentemente in particolare le sperimentazioni dell'AIR, quasi tutte condotte con la consulenza del Formez, ed il progetto CAPIRe;
- b. Esiste tuttavia una notevole eterogeneità tra le regioni sia per grado di consapevolezza degli strumenti di qualità, sia per stato di avanzamento nella applicazione (quando è il caso), sia per tipologia di strumento di qualità prescelto. Una analisi del grafico di dispersione elaborato su tutto il campione di regioni monitorato, per le due tipologie di strumenti di qualità della regolazione di tipo valutativo e di tipo giuridico/formale, riportato di sotto mette in luce due fatti essenziali. Esiste un certo grado di correlazione nel campione nel suo complesso tra l'utilizzo delle due tipologie di diversi strumenti, i.e. come regola generale le regioni che hanno esperienze più avanzate, sperimentano in tutti gli strumenti di qualità della regolazione, mentre le più arretrate trascurano, pur in misura diversa, molti strumenti. Come ci si può attendere ragionevolmente inoltre esiste un addensamento di regioni nella parte centrale del grafico che riflette il fatto che alcune esperienze minime sono comuni a quasi tutte le regioni (si veda di sopra in particolare i punti a) per quanto riguarda la sperimentazione AIR e d).

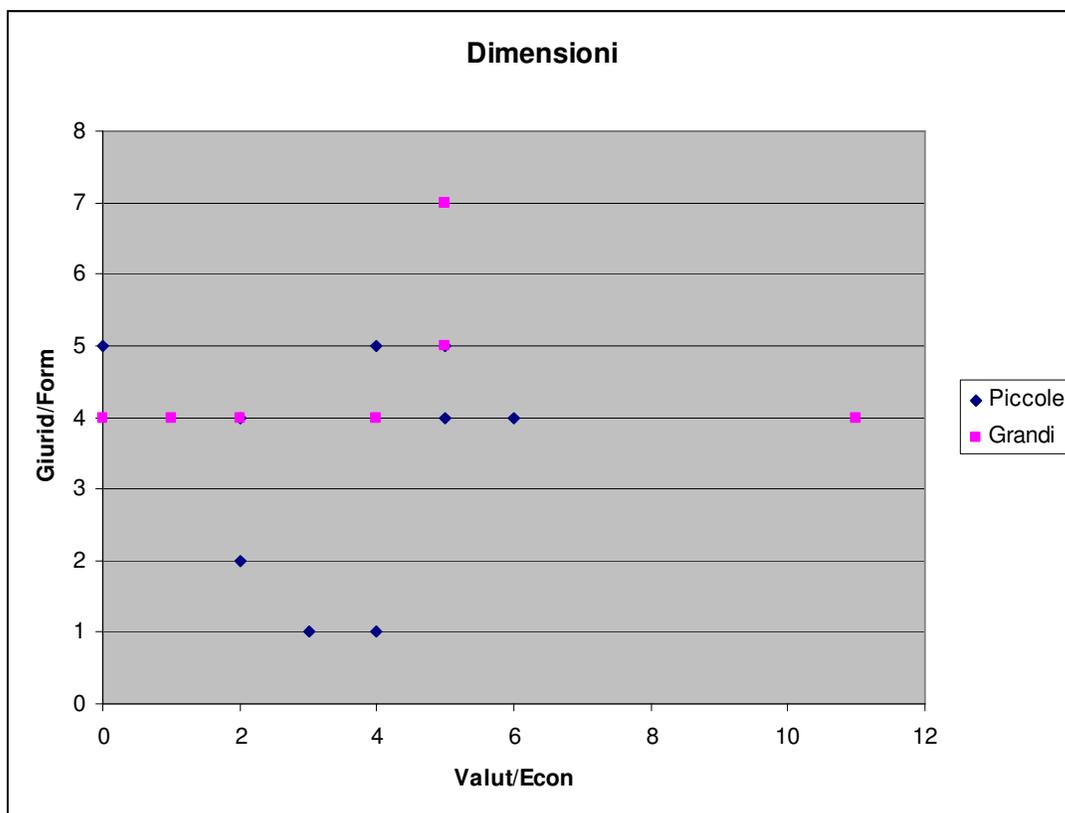


- c. Per quanto riguarda i primi due elementi (grado di consapevolezza e stato di avanzamento nell'utilizzo), la principale linea di demarcazione passa per la solita distinzione tra un centro-nord con esperienze in media soddisfacenti e con punte di eccellenza nell'uso di diversi strumenti, ed un centro-sud in deciso ritardo, pur con alcune esperienze interessanti (si veda il grafico di sotto).



- d. Tuttavia segmentando il campione nei due sottogruppi geografici emergono, in particolare nel sottogruppo di regioni centro-settentrionali, *patterns* di specializzazione abbastanza diversi. Un gruppo maggioritario di regioni, Emilia Romagna, Piemonte, Umbria, Val D'Aosta, e soprattutto Lombardia, persegue primariamente l'approfondimento della strategia della semplificazione normativa attraverso leggi di abrogazione, manutenzione o di semplificazione della legislazione settoriale. Tra le regioni meridionali la Campania e, in misura minore, la Puglia, sembra avviata a questo secondo tipo di specializzazione, pur essendo in ogni caso le esperienze allo stato embrionale. Nel solo caso della Lombardia il processo di elaborazione delle Leggi suddette è strutturato. La preferenza per questo tipo di strumenti sembra riflettere la maggiore vocazione giuridica presente anche nel complesso della Pubblica Amministrazione italiana. La Toscana al contrario sembra essere l'unica regione ad aver avviato un credibile processo di costruzione dei presupposti per l'applicazione dell'AIR, e più in generale degli strumenti di valutazione più sofisticati. Tra le regioni meridionali una esperienza di valutazione più soddisfacente ha avuto luogo in Basilicata.
- e. Tuttavia va notato come una ulteriore linea di demarcazione possa essere tracciata<sup>7</sup>. In particolare appare esserci un effetto di scala non trascurabile nell'applicazione di strumenti complessi. Il grafico di sotto segmenta le regioni in due sotto-campioni distinti per dimensione. Sono definite 'grandi' per gli scopi di questa segmentazione le regioni con più di 2,5 milioni di abitanti. Come si vede le regioni piccole riportano in media *score* più bassi.

<sup>7</sup> Soprattutto tra regioni del centro-nord, si vedano i casi in particolare di Liguria, Bolzano e Valle d'aosta



Ciò è probabilmente attribuibile alla difficoltà di creare e sostenere unità specializzate dedicate ai diversi strumenti con budget relativamente limitati.

#### Analisi dei questionari: valutazione finanziaria

Il panorama in merito all'uso, da parte delle Regioni, della relazione di impatto finanziario delle norme è variegato. La maggior parte delle regioni (*Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e provincia di Trento*) dichiarano di fare ricorso sistematico a tale strumento, con una particolarità per la Liguria, unica regione che pratica costantemente lo strumento della relazione di impatto finanziario sebbene non vi sia nessuna regolamentazione che lo preveda e lo renda obbligatorio. Altrove lo strumento in parola è normativamente previsto ma di fatto non viene mai utilizzato (come nel caso dell'*Abruzzo* e della *Calabria*) o comunque non viene praticato costantemente (come nel caso della provincia di *Bolzano*).

Infine in *Emilia Romagna, Sicilia e Sardegna* la relazione di impatto finanziario non è né prevista né praticata. Per quel che riguarda in particolare la *Sicilia*, si ricorre solamente ad una relazione che documenta la copertura finanziaria delle norme, anche se negli ultimi due anni è stato fatto oggetto di sperimentazione uno strumento di analisi per l'impatto finanziario delle norme realizzato mediante l'elaborazione di un modello econometrico.

Sotto altro aspetto, alcune esperienze interessanti di analisi *ex ante* sono emerse in sede di predisposizione delle normative in materia tributaria, sebbene poche regioni abbiano dichiarato di far ricorso a modalità peculiari per la formazione delle norme tributarie.

Si segnala al riguardo il caso del *Friuli Venezia Giulia*, che prima dell'approvazione effettua uno studio di compatibilità della norma tributaria con la normativa nazionale e comunitaria e dopo l'approvazione emana un atto di indirizzo per chiarirne ai contribuenti l'ambito di applicazione ed inoltre effettua un monitoraggio costante al fine di individuare eventuali migliorie o aggiornamenti.

Per quanto riguarda invece le *Marche*, pur non ricorrendo ad un *iter* particolare per l'approvazione delle norme, in casi specifici la regione effettua approfondimenti economico-finanziari, anche mediante l'ausilio di esperti esterni, per effettuare le stime dei possibili gettiti e dell'impatto economico sui contribuenti.

Infine il *Veneto* ha adottato un programma denominato SAPER (Sistema di Analisi per la Politica Economico-fiscale Regionale), realizzato in collaborazione con esperti del mondo accademico, che dovrebbe consentire di effettuare una previsione del gettito delle imposte, di verificare l'impatto di diversi scenari macroeconomici o di differenti quadri legislativi a livello nazionale sul bilancio regionale, nonché di valutare gli effetti economico-finanziari delle politiche fiscali regionali.

Per quanto riguarda la programmazione finanziaria a medio-lungo termine, quasi tutte le regioni invece, con pochissime eccezioni, adottano il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, sebbene da tempo relativamente recente.

Poche particolarità sono registrabili anche per quanto riguarda l'iter di approvazione della legge finanziaria. La maggior parte delle regioni si affidano infatti ad una procedura di tipo classico, sulla falsariga di quella adottata dal parlamento nazionale, caratterizzata essenzialmente dalla predisposizione del disegno di legge a cura della Giunta, previa raccolta delle istanze delle varie amministrazioni, e del licenziamento del testo definitivo da parte del Consiglio, previa discussione a seconda dei casi nelle singole Commissioni e/o in seduta plenaria.

Alcuni elementi di differenziazione sono riscontrabili nell'esperienza della *Basilicata*, che effettua in sede di elaborazione del progetto di legge delle consultazioni con le autonomie locali e le forze del partenariato sociale ed economico, e del *Friuli Venezia Giulia*, che ha formalizzato tale esigenza di consultazione prevedendo l'adozione del parere dell'assemblea delle autonomie locali. Infine la Giunta del *Molise* si avvale per la predisposizione del disegno di legge dei dati forniti dal Nucleo di valutazione sugli investimenti pubblici, che mette insieme ed elabora dati forniti da vari uffici dell'amministrazione regionale.

#### *Raccomandazioni*

Nel complesso il panorama dell'utilizzo degli strumenti di qualità della normativa nelle regioni italiane non appare al momento soddisfacente. Ma dall'analisi di sopra emergono molte qualificazioni necessarie a questa affermazione. L'utilizzo di strumenti di qualità di tipo formale/giuridico, pur diseguale tra regioni, è nel complesso maggiore di quello degli strumenti di tipo valutativo. Quasi tutte le regioni utilizzano forme di ATN, spesso con modalità strutturate e unità specializzate a supporto. Molte regioni, soprattutto settentrionali hanno avviato programmi di revisione sistematica della legislazione per materia. L'esperienza valutativa ha avuto quasi ovunque invece carattere occasionale se non sperimentale. Il parallelo con l'esperienza nazionale è evidente e quindi ciò sembra riflettere una vocazione generale della Pubblica Amministrazione italiana. Vocazione che però non dovrebbe essere assecondata data la necessità di utilizzare ogni strumento. La prima conclusione da trarre quindi riguarda la necessità impellente, per quasi tutte le regioni, di investire particolarmente negli strumenti di tipo valutativo in cui la situazione è senz'altro più arretrata. Probabilmente un problema di cui le amministrazioni fanno esperienza nel tentativo di sviluppare questi strumenti è la mancanza nelle stesse Amministrazioni di professionalità adeguate a gestire gli strumenti di valutazione. Un maggiore investimento nella formazione del personale esistente appare quindi necessario. Ma probabilmente non sufficiente. Il potenziamento delle professionalità necessarie dovrà di necessità avvenire attraverso immissioni di nuovo personale con caratteristiche adeguate. La società civile, le Università in particolare, possono e devono svolgere un ruolo importante nella formazione di professionalità specifiche per la gestione degli strumenti di valutazione. Ma ovviamente non esiste incentivo alla formazione di personale con professionalità specifiche se non esistono sbocchi per quelle professionalità. Uno sforzo concertato tra Università e, più in generale, enti di formazione, e Regioni appare la strada maestra per superare questo circolo vizioso.

Un fattore che sembra avere un effetto sostanziale sull'utilizzo di tutti gli strumenti è la dimensione delle regioni. Oltre ad una ulteriore riflessione sulla problematicità della creazione di regioni della dimensione di una provincia (almeno dove non vi siano minoranze), ciò deve stimolare un dibattito sulla utilità di azioni di supporto, preferibilmente non finanziarie, particolarmente finalizzate alle regioni di minore dimensione. In questo ambito appaiono particolarmente promettenti le azioni di coordinamento/cooperazione inter-istituzionale. In particolare per gli strumenti di valutazione potrebbe essere utile e ragionevole sviluppare metodologie, attività formative e anche unità specializzate comuni tra regioni di minore dimensione. Una possibile alternativa consiste nella esternalizzazione delle attività di valutazione a società adeguate da parte delle regioni più piccole, con eventuali forme di sostegno finanziario e tecnico.

Sebbene desiderabili, forme di sostegno finanziario allo sviluppo di strumenti di qualità della regolazione da parte dello Stato dovrebbero essere comunque condizionate al raggiungimento di target di utilizzo minimo degli stessi strumenti. Ovviamente il controllo sul raggiungimento dei target non potrà avere un carattere meccanico ed automatico, ma dovrà implicare un giudizio di carattere generale anche sulla 'qualità' dell'utilizzo degli strumenti. Lo Stato potrebbe altresì fornire un sostegno tecnico attraverso una consulenza dell'Unità che dovrà gestire l'AIR nazionale.

Al momento appare difficile identificare nell'amministrazione centrale un corpo che possa fornire il sostegno tecnico di cui sopra e dare un giudizio sul grado di sviluppo delle diverse regioni nell'utilizzo di strumenti di qualità della regolazione anche ai fini di una eventuale premialità finanziaria. Le esperienze in materia di AIR di alcune regioni ad esempio sembrano più avanzate di quelle dell'Amministrazione statale, anche se la Legge di semplificazione per il 2005 rilancia con decisione l'analisi di impatto. L'eventuale premialità sopra proposta non potrebbe che essere gestita da una amministrazione almeno altrettanto competente delle Amministrazioni regionali che giudica e sufficientemente indipendente. Potrebbe trattarsi della struttura che gestisce l'AIR a livello nazionale. Le due caratteristiche proposte sembrano suggerire la formazione di una struttura di missione con una forte connotazione tecnica, anche se preferibilmente incardinata in un Ministero.

## SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA\*

### *Premessa*

La consapevolezza che l'eccesso di regolazione abbia rappresentato troppo spesso nel passato una risposta suppletiva e fittizia alle inefficienze nel controllo della concreta applicazione delle norme vigenti, nonché le spinte provenienti dal diritto comunitario, che impongono livelli più efficienti di erogazione dei servizi a cittadini ed imprese al fine di mantenere gli *standard* di concorrenzialità al passo con i *partner* europei, hanno fatto della semplificazione normativa ed amministrativa una delle problematiche più attuali e rilevanti degli ultimi anni.

L'affidabilità del quadro normativo e il grado di efficienza nell'erogazione dei servizi rilevanti nelle attività economiche, influenzano del resto in modo determinante la capacità di un paese di favorire investimenti di capitale nazionale e straniero e rappresentano uno dei parametri fondamentali per determinare il "rischio" legato al paese.

Di qui l'importanza strategica che il nostro Paese persegua, nelle politiche regolatorie obiettivi di semplificazione normativa, volte da un lato a ridurre e dall'altro a riordinare, in modo sistematico, lo *stock* normativo esistente in modo da mettere i cittadini e le imprese in condizioni di orientarsi il più facilmente possibile nel panorama ordinamentale evitando ogni sorta di incertezze, sovrapposizioni e contraddizioni.

Di qui, ancora, la necessità imprescindibile che la semplificazione delle norme venga accompagnata dalla semplificazione delle procedure: la semplificazione amministrativa deve in altri termini costituire un corollario della semplificazione normativa, sì da ridurre nella sostanza gli oneri posti a carico di cittadini e imprese nello svolgimento delle attività economicamente e socialmente rilevanti, da un lato, nonché gli oneri posti a carico della stessa pubblica amministrazione, dall'altro, al fine di rendere più efficiente l'erogazione dei servizi alla collettività ed il controllo sul corretto svolgimento dell'iniziativa economica privata.

La legislazione statale degli ultimi anni ha mostrato una particolare attenzione alle tematiche della semplificazione normativa, come rilevato anche dal "Rapporto 2004/2005 sullo stato della legislazione" dell'Osservatorio della legislazione, nel quale si è registrata una generale diminuzione della produzione di norme statali di rango primario e si è sottolineato il presumibile impatto della cosiddetta norma taglialeggi inserita nel disegno di legge di semplificazione per l'anno 2005, già approvato dal Senato, che delega il Governo ad una complessa procedura volta all'individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Decorso il termine per l'esercizio della delega, sono abrogate tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1970, con limitate eccezioni.

Anche sotto il profilo della semplificazione amministrativa, la legislazione statale ha effettuato recentemente interventi di non poco momento, se solo si pensa alla riforma della disciplina del silenzio assenso (contenuta nel c.d. decreto legge sulla competitività n. 32/2005) ed a quella dell'impugnativa del cosiddetto silenzio provvedimentale introdotta con la legge n. 15/2005 di riforma della legge generale sul procedimento amministrativo. Tali interventi sono infatti essenzialmente volti, nel primo caso, ad allargare lo spettro delle attività deregolate e, nel secondo, ad accelerare le procedure di risposta della pubblica amministrazione alle istanze dei privati.

Se tuttavia l'obiettivo della semplificazione era sino a pochi anni fa prioritario soprattutto per il legislatore statale, tale situazione è mutata radicalmente a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e del conseguente trasferimento della gran parte delle competenze regolatorie, nei settori più rilevanti dell'economia, dallo Stato alle Regioni.

Il già citato "Rapporto 2004/2005 sullo stato della legislazione" ha messo in luce la rilevanza che le Regioni italiane attribuiscono alla qualità della regolazione in generale ed alla semplificazione

---

\* Agnese Soldani Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura Generale

normativa in particolare, evidenziando gli sforzi profusi per ridurre il numero delle norme in vigore e di garantire una maggiore “qualità e modernità” delle leggi regionali. «In particolare», si afferma nella nota di sintesi del Rapporto, «le leggi più avanzate si distinguono per la loro organicità, che non si manifesta necessariamente nella loro dimensione normativa, ma piuttosto nella elevata capacità di svolgere il ruolo di leggi-quadro, capaci di regolare i collegamenti con altri livelli territoriali ovvero competenze e procedure per le attività decisionali conseguenti alla legge stessa. Insomma, le leggi sono sempre più di metodo, mentre le decisioni sostanziali vengono assunte attraverso altri tipi di atti amministrativi o negoziali».

Di qui l'importanza di una iniziativa, quale quella del questionario somministrato alle Regioni italiane, volta a suscitare o incentivare nelle stesse un processo di autovalutazione del livello delle politiche di semplificazione normativa ed amministrativa.

Tutto ciò al fine di evitare battute d'arresto al processo già iniziato a livello statale ed anzi incrementare ulteriormente il fenomeno, grazie alla dinamicità ed efficacia che è propria delle iniziative di ambito locale, le quali meglio sono in grado di rispondere alle reali esigenze degli utenti.

Il tutto senza rinunciare all'esigenza di confronto e ove occorra di coordinamento, indispensabile a garantire in tutto il territorio nazionale quello *standard* minimo di omogeneità nella qualità della regolazione e nel ricorso agli strumenti di semplificazione amministrativa, senza il quale il Paese non sarebbe in grado di fronteggiare le spinte della concorrenza europea ed extracomunitaria.

Lo stato della semplificazione normativa regionale viene dunque analizzato attraverso la ricognizione degli strumenti nei quali la stessa generalmente tende ad articolarsi: dal ricorso alla legge annuale di semplificazione alle norme taglialeggi, dall'adozione di Testi unici a quella di leggi generali di riordino normativo.

Per quanto riguarda invece la semplificazione amministrativa, l'analisi ha avuto ad oggetto essenzialmente il livello di regolamentazione dei procedimenti amministrativi - mediante la legge generale sul procedimento amministrativo o interventi normativi volti a regolamentare singoli procedimenti - nonché il livello di organizzazione e funzionamento degli uffici eventualmente preposti alla semplificazione. Si è inoltre proceduto alla ricognizione dell'applicazione pratica di alcuni tipici strumenti di semplificazione amministrativa quali la conferenza di servizi, gli accordi di programma, l'autocertificazione, il silenzio - assenso e la denuncia di inizio attività, lo Sportello Unico per le Attività Produttive.

## ***1. La semplificazione normativa***

### **1.1. Strumenti di semplificazione periodici e strumenti ad hoc**

In generale, si registra un ottimo livello di attenzione agli strumenti di semplificazione normativa, anche se si tende a privilegiare quelli che garantiscono interventi *ad hoc* in singoli settori.

Per lo più non risultano adottati strumenti a carattere generale quali la legge annuale di semplificazione ed è significativa, sotto questo profilo, la sola esperienza della Valle d'Aosta, la quale nella legge generale sul procedimento amministrativo ha inserito una previsione concernente l'adozione di una legge annuale di delegificazione.

A parte questi casi, tuttavia, il ricorso a strumenti generali è percepito dalle Regioni come un'esigenza ancora inattuata.

Risulta invece comunemente adottato lo strumento della legge abrogativa, altrimenti nota come **legge taglialeggi**, che prevede l'abrogazione secca di norme ritenute desuete, senza effettuare un riordino delle materie interessate. Trattasi comunque di uno strumento che viene adottato *una tantum*, non caratterizzato dalla periodicità che è propria della legge annuale di semplificazione, e nella maggior parte dei casi viene utilizzato per individuare in modo espresso norme già ritenute implicitamente abrogate dalla disciplina normativa successiva.

Leggi taglialeggi sono state adottate da *Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto* e dalla provincia di *Trento*, mentre in *Molise e Piemonte* sono attualmente allo studio disegni di legge in tal senso.

## 1.2 Strumenti di riordino normativo

Nel “confronto” tra il T.U. e la **legge generale di riordino** esce decisamente vincente la seconda, preferita dalla maggior parte delle Regioni perché generalmente ritenuta più adatta ad interventi innovativi che non riguardino un’intera materia ma un singolo settore o micro-settore.

Peraltro, dall’esame delle risposte emerge una oggettiva difficoltà ad operare una netta distinzione tra tali due strumenti sia sotto il profilo delle fonti (sovente si assiste a Testi unici approvati con legge ordinaria), sia sotto il profilo dei contenuti, in quanto soprattutto con riferimento ai Testi Unici misti (non meramente compilativi di norme già esistenti, ma contenenti anche disposizioni innovative) la differenza con le leggi di riordino si fa sempre più sfumata. Tanto ciò è vero, che poche sono le Regioni che hanno fornito una giustificazione delle ragioni per le quali è stata preferita la legge di riordino al Testo Unico, ed anzi nel caso della Basilicata è stata rilevata la pratica impossibilità, alla luce del sistema normativo regionale, di distinguere tra i due strumenti, in quanto la legge regionale di recepimento del D.Lgs 112/1998 fa riferimento a “testi unici di riordino”.

Con due sole eccezioni (*Basilicata e Sardegna*), leggi generali di riordino sono state adottate da tutte le Regioni per la risistemazione della normativa negli ambiti più svariati.

Ciò tuttavia non toglie che l’esperienza dei Testi Unici sia risultata di notevole rilievo: Testi Unici misti (vale a dire contenenti anche disposizioni innovative) sono stati adottati da *Abruzzo, Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Piemonte, Umbria, Veneto*.

Testi Unici a carattere meramente compilativo sono stati adottati invece dalla *Basilicata* e dalla *Sicilia*.

In *Calabria, Emilia Romagna, Valle d’Aosta* e nella provincia di *Trento* lo strumento del T.U. è invece normativamente previsto ma non è stato concretamente adottato, quanto meno negli ultimi anni.

Da notare, ad ogni modo, che, come si accennava, sotto il profilo delle fonti a volte il Testo Unico viene approvato con un provvedimento della Giunta, ma in altrettanti casi viene approvato con legge regionale.

La tematica si ricollega strettamente a quella del rapporto Giunta-Consiglio nel procedimento di formazione dei Testi Unici. In pratica la tenenza è quella a conservare il tradizionale riparto dei poteri costituzionali, riservando preferenzialmente al Consiglio il potere finale di approvazione e dunque di innovazione normativa piuttosto che alla Giunta e lasciando a quest’ultima al più un potere di proposta normativa e solo in alcuni casi prevedendo nello Statuto una delega generale alla Giunta per l’elaborazione e l’approvazione del Testo Unico.

Bastino tre esempi per dar conto del panorama normativo riguardo questo tema.

In *Calabria* il T.U. è previsto dallo Statuto come strumento di delega alla Giunta, ma concretamente non è mai stato adottato e gli è stata decisamente preferita la legge di riordino in svariati settori.

In *Abruzzo* sono stati adottati Testi Unici nei settori più dinamici dell’economia, nel cui procedimento di approvazione la Giunta ha avuto un ruolo centrale di proposta.

In *Lombardia*, che spicca decisamente fra tutte le Regioni per l’elevato livello di stretta collaborazione tra Giunta e Consiglio proprio in sede di approvazione del T.U., molteplici sono i T.U. adottati in settori sia economici che di rilevanza sociale, ma sempre con legge regionale.

La positiva collaborazione Giunta – Consiglio in Lombardia, si riflette anche nella previsione di un programma di delegificazione che la Giunta sottopone al Consiglio con cadenza annuale nonché nella formazione di un gruppo di lavoro paritetico costituito da membri della Giunta e del Consiglio che ha il compito di esaminare la proposta di Testo Unico prima di sottoporla all’approvazione da parte della Giunta ed al successivo esame finale del Consiglio.

Peraltro in gran parte dei casi se nello Statutoo nella bozza di Statutoè inserita una previsione concernente la semplificazione, questa si riferisce proprio allo strumento del Testo Unico.

## 2. La semplificazione amministrativa

### 2.1 Gli strumenti generali di semplificazione amministrativa e l'organizzazione delle strutture organizzative

Per quel che riguarda la semplificazione amministrativa, dalle risposte al questionario è emerso come poche regioni (*Basilicata, Calabria, Friuli, Marche, Sicilia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, le province di Trento e Bolzano*) si siano dotate di una **legge generale sul procedimento amministrativo** o, comunque, di **disposizioni generali concernenti la semplificazione dei procedimenti** amministrativi, mentre di gran lunga più battuta sembra essere la strada dell'adozione di norme di semplificazione di singoli e specifici procedimenti.

Da evidenziare il caso della *Sicilia*, che ha emanato una legge generale sulla semplificazione dei procedimenti, la quale prevede una procedura con cadenza annuale per l'individuazione di ipotesi di procedimenti amministrativi da delegificare, improntata essenzialmente a criteri di semplificazione, nel senso che i singoli regolamenti di delegificazione devono perseguire obiettivi di semplificazione amministrativa (riduzione delle fasi, dei termini, unificazione di procedimenti, ecc.).

Per quel che riguarda il profilo organizzativo, il dato che emerge dalle risposte esaminate è che solo la metà delle Regioni è dotata di **uffici** che abbiano compiti specifici in materia di semplificazione (*Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, provincia di Trento, Umbria*) ed in alcuni casi (come ad esempio quello della *Calabria*) si lamentano carenze di personale con conseguenti fisiologiche inefficienze.

### 2.2 I singoli strumenti di semplificazione amministrativa

Nell'esame dell'attuazione pratica dei vari strumenti di semplificazione amministrativa previsti dalla normativa, l'autovalutazione delle regioni oscilla generalmente tra il considerare l'esperienza sino ad oggi maturata abbastanza o poco soddisfacente.

Scendendo nell'analisi particolareggiata, un discreto successo sembra aver avuto la **conferenza di servizi**, istituto che garantisce una notevole accelerazione della conclusione di procedimenti complessi e coinvolgenti le competenze di una molteplicità di amministrazioni, adottata correntemente da *Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Sicilia, Trento e Veneto*. Alcune regioni, tuttavia, come la Campania, lamentano disfunzioni dovute al problema dei poteri di rappresentanza dei partecipanti alla conferenza.

Poco incisivi appaiono invece gli **accordi di programma**, adottati solamente da *Campania, Liguria, Sicilia* – soprattutto nei rapporti Stato/Regione e soprattutto per la programmazione economica - e *Veneto*.

Quanto agli istituti dotati potenzialmente del maggior impatto sociale diretto in tema di semplificazione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini il panorama è decisamente più preoccupante.

Solo *Liguria, Marche e Toscana* hanno infatti dichiarato di far ricorso allo strumento dell'**autocertificazione** e solamente in *Emilia Romagna, Lombardia e Toscana* si registra un utilizzo diffuso del **silenzio assenso** e della **D.I.A.** come strumento di vera e propria *deregulation*.

V'è dunque da auspicare che la recente riforma dei due predetti istituti ad opera del D.L. 14/3/2005 n. 35 ne assicuri anche un loro rilancio ed induca gli enti locali a ricorrervi in modo più consistente di quanto non si sia fatto sino ad ora.

Particolare attenzione sembrano invece prestare le Regioni allo **SUAP**, considerato che molte hanno risposto positivamente alla domanda sull'esistenza o meno di un censimento degli SUAP presenti nel territorio (*Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria*).

Di particolare rilievo appare il progetto "*Liguria in rete*", realizzato per garantire un raccordo fra tutti gli SUAP istituiti nel territorio della regione.

Parimenti anche la *Toscana* attua un sistema di coordinamento tra gli SUAP mettendo a disposizione una banca dati delle procedure, della modulistica e della normativa e producendo

regolamenti e disposizioni applicative a livello locale al fine di perseguire la migliore omogeneizzazione delle prassi amministrative.

Infine la *Basilicata* ha istituito nel 1999 lo Sportello Regionale per le Attività Produttive, una sorta di struttura a “raggiera” che collega in funzione servente lo sportello regionale con tutti gli sportelli operanti nei comuni della regione, ma ha chiarito che il progetto è ancora in corso di implementazione.

### ***3. L’autovalutazione delle regioni e le prospettive della semplificazione***

Poche sono state le risposte alla domanda sulle azioni da intraprendere, a giudizio dell’intervistato, per potenziare la semplificazione. Spicca in ogni caso la consapevolezza della necessità dell’adozione di una legge annuale di semplificazione o comunque del costante monitoraggio dello *stock* normativo (anche garantendo una connessione tra verifiche *ex post* e correttivi), nonché l’esigenza dell’individuazione sistematica di singoli procedimenti da semplificare. Si segnala ad esempio il caso del *Friuli Venezia Giulia*, che sta effettuando un monitoraggio sullo stato delle procedure di semplificazione in corso.

Inoltre è molto sentito il problema del vuoto di formazione del personale della pubblica amministrazione nonché dell’esistenza – e della resistenza – di fenomeni di generale deresponsabilizzazione dell’operato dei pubblici funzionari, tanto che alcune regioni invocano, da un lato, un miglior livello di formazione e, dall’altro, la previsione di rimedi all’inefficienza da attuarsi financo mediante sanzioni ai dipendenti che non applicano gli istituti di semplificazione normativamente previsti.

Interessante, sotto quest’ultimo profilo, è l’esperienza della Campania, dove la semplificazione delle procedure rappresenta uno dei parametri per la valutazione dell’operato dei dirigenti.

#### ***Suggerimenti***

Dalle risposte ai questionari sin qui esaminate emerge un quadro nel complesso rassicurante sotto il profilo del livello di attenzione che le Regioni italiane dimostrano nei confronti delle tematiche della semplificazione normativa ed amministrativa. Ciò non toglie che la strada da percorrere sia ancora lunga (né potrebbe essere diversamente, atteso il recente mutamento dell’assetto delle competenze normative tra stato e Regioni derivato dalla riforma del Titolo V della Costituzione), soprattutto con riferimento all’attuazione pratica delle politiche di semplificazione.

Indice emblematico della situazione nella quale versano le Regioni è la necessità, molto sentita ma solo in pochissimi casi concretamente attuata, del superamento della pratica degli interventi *una tantum* attraverso l’adozione di forme di revisione periodica della normativa quali la legge annuale di semplificazione, introdotta nell’ordinamento nazionale dall’art. 20 della c.d. legge Bassanini (l. 59/1997), che rappresenta lo strumento per antonomasia di congiunzione tra semplificazione normativa ed amministrativa.

La legge annuale di semplificazione sembrerebbe infatti lo strumento allo stato più idoneo per aggiornare e semplificare, mediante l’emanazione di successivi regolamenti di delegificazione, le norme che disciplinano i singoli procedimenti amministrativi ritenute desuete o comunque non al passo con i nuovi istituti che meglio rispondono alle esigenze della semplificazione.

Il fatto stesso che la gran parte delle Regioni denunciino uno scarso utilizzo dell’autocertificazione, del silenzio – assenso e della denuncia di inizio attività trova una delle sue principali cause nella generale assenza di un costante *screening* del livello di regolazione dei procedimenti e di strumenti periodici di intervento regolatorio.

Infatti, l’ambito nel quale le politiche di semplificazione regionale dovrebbero essere chiamate ad investire di più in termini di risorse è quello della previsione e della concreta attuazione di uno strumento quale la legge annuale di semplificazione, in quanto idoneo a far fronte all’esigenza dichiarata da più parti nelle risposte ai questionari somministrati, di “individuare singoli procedimenti da regolamentare e semplificare”.

Il successo o l'insuccesso pratico dell'autocertificazione, del silenzio – assenso e della D.I.A., che pure un così evidente ed immediato impatto sortirebbero sulla semplificazione degli oneri a carico di cittadini, imprese, nonché della stessa pubblica amministrazione, dipende in larga parte dall'esistenza o meno di norme chiare ed intelligibili che prevedano modalità, tempi, condizioni e conseguenze giuridiche derivanti dalla loro adozione. Norme cioè che fungano da autovincolo dell'attività della pubblica amministrazione nei confronti degli utenti di beni e servizi, in modo che si riduca al minimo (ed anzi si elimini del tutto) il fenomeno delle prassi contrastanti tra gli uffici e delle richieste, da parte di funzionari poco aggiornati, di espletamento di attività non dovute o presentazione di documentazione superflua, come condizione per l'emanazione di determinati provvedimenti espressi o taciti.

Solo in questo modo può infatti superarsi la fisiologica sfiducia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, che deriva essenzialmente da quella cronica incertezza dell'azione amministrativa altrimenti nota con il termine "burocrazia", e che lo inducono a preferire ad esempio - a scopo preventivo di eventuali dinieghi - la più sicura via delle carte bollate a quella dell'autocertificazione.

La regolazione dei singoli procedimenti ed il loro periodico aggiornamento rappresenta dunque il mezzo imprescindibile per tradurre la semplificazione da petizione di principio in realtà concreta.

Tale iniziativa sul piano normativo deve tuttavia essere necessariamente accompagnata da idonei metodi di informazione e diffusione che si giovino delle moderne tecnologie.

Sotto questo profilo va salutata con plauso l'iniziativa di quelle regioni che, nel perseguire l'intento di coordinare i vari Sportelli Unici presenti sul territorio, hanno creato reti telematiche e banche dati fornite di informazioni dettagliate e modulistica sui singoli procedimenti amministrativi, sì da mettere in condizione il cittadino medio (non necessariamente dotato di specifiche conoscenze tecnico-giuridiche) di conoscere tutti gli adempimenti relativi alle varie fasi di un determinato procedimento prima ancora di avviarlo.

Va considerato peraltro che l'accesso telematico alle pratiche amministrative rappresenta già di per sé una forma di autovincolo per la pubblica amministrazione, anche in assenza di una espressa regolazione dei procedimenti "informatizzati".

Da questo punto di vista, la rete può essere utilizzata tanto come punto di arrivo quanto come punto di partenza della regolazione dei procedimenti nell'ottica della semplificazione, nel senso che proprio l'esperienza delle cosiddette "migliori pratiche", sviluppatesi dando impulso a tale forma virtuale (ma non per questo meno efficace) di accesso del cittadino agli uffici della pubblica amministrazione, può costituire il sostrato dal quale far muovere le iniziative regolatorie di riforma e aggiornamento dei procedimenti amministrativi.

## CONSULTAZIONE E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE\*

### *Premessa*

Negli anni recenti in Italia si è fatto largo con prepotenza un processo di apertura dello Stato alla partecipazione dei cittadini anche per conformarsi a specifiche raccomandazioni dell'OCSE<sup>8</sup> e per assecondare le linee di tendenza politica che si manifestano in ambito europeo e sullo scenario internazionale<sup>9</sup>.

Dopo l'apertura del procedimento amministrativo inaugurata con la legge 241/90 che ha generalizzato la partecipazione del privato e il diritto di accesso nonché la promozione dei diritti informativi dei cittadini in relazione alla complessiva attività dello Stato effettuata con la legge 150/2000 in materia di comunicazione istituzionale<sup>10</sup>, il cerchio si chiude con il recente interesse rivolto alle procedure di consultazione dei destinatari dei nuovi atti di regolazione<sup>11</sup>.

---

\* Pasquale Fava Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura Generale e dottore di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università "La Sapienza", già *junior officer* presso l'Ufficio Relazioni Internazionali della CONSOB e Avvocato di seconda presso la Banca d'Italia

<sup>8</sup> OCSE, Raccomandazione del Consiglio "Improving the Quality of Government Regulation" del 9 marzo 1995 (che include una *Reference Checklist* per il *Regulatory Decision Making* articolata in dieci punti), Parigi; Id., "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries", 1997, Parigi; Id., "Flagship Report on Regulatory Quality", 2001, Parigi; Id., *Coivolgere i cittadini nella presa di decisione: informazione, consultazione e partecipazione del pubblico*, 2001, Parigi; Id., *Engaging citizens on line for better policy making*, 2003, Parigi.

<sup>9</sup> Commissione europea, Libro bianco "La Governance europea", COM(2001)428 del 5 agosto 2001; Id., Comunicazione "European Governance: Better Lawmaking" del 5 giugno 2002, COM(2002)275; Id., Comunicazione "Piano d'azione: semplificazione e migliorare la regolamentazione" del 5 giugno 2002, COM(2002)278; Id., Comunicazione "Impact Assessment" del 5 giugno 2002, COM(2002)276; Id., Comunicazione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" dell'11.12.2002, COM(2002)704; Id., Comunicazione "Collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines" dell'11.12.2002, COM(2002)713; Id., Comunicazione "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union" del 16 marzo 2005, COM(2005)97; Id., Comunicazione, "Impact Assessment Guidelines" del 15 giugno 2005, SEC(2005)791. Tutte in [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>10</sup> Una forte spinta verso il miglioramento delle funzioni di informazione e comunicazione istituzionale della P.A. è stata impressa dalla Legge 7 giugno 2000, n. 150 ("Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni").

L'art. 1 prevede che rientrano nel novero delle attività di informazione e comunicazione istituzionale (non sono soggette ai limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico) quelle volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente, nonché finalizzate: a) a illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) a illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) a favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) a promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) a favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) a promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Anche le Regioni, essendo ricomprese tra le Amministrazioni indicate dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs 3 febbraio 1993, n. 29, rientrano tra i destinatari della normativa indicata. Per le stesse, tuttavia, non valgono i programmi di comunicazione di cui all'art. 11 e ss che sono fruibili solo dalle Amministrazioni dello Stato.

Gli strumenti e le forme attraverso cui procede la funzione di informazione e comunicazione istituzionale sono molteplici e la legge ne indica alcuni.

Si prevede che le menzionate attività si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi. Le attività di informazione e di comunicazione possono essere attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali (art. 2).

Una disciplina specifica è dettata per i messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse (art. 3), per il portavoce (art. 7) e per l'ufficio stampa (art. 9).

La consultazione degli interessati è raccomandata dall'OCSE e viene praticata dalle stesse Istituzioni comunitarie. Lo strumento di miglioramento della qualità della regolazione consente non solo di innalzare il livello di acquisizione degli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda l'istruttoria del regolatore, che in tal modo adotterà una decisione finale "più informata", ma anche di accrescere la "legittimazione popolare" attraverso la ricerca del consenso dei regolati. Entrambe le circostanze potrebbero positivamente tradursi in un riduzione del contenzioso nei confronti delle nuove regole.

Come testimoniano l'esperienza comunitaria, tedesca e austriaca nonché quella regionale italiana, non necessariamente la consultazione deve essere abbinata all'analisi economica della regolazione. Si può, pertanto, procedere alla consultazione anche al di fuori e a prescindere dall'AIR.

Tuttavia, anche dopo il disco verde della Corte Costituzionale<sup>12</sup> intervenuta sugli art. 17 e 19 dello Statuto dell'Emilia-Romagna<sup>13</sup> (in relazione alla pronuncia si sono già espresse altrove motivate riserve<sup>14</sup>), è necessario procedere con cautela per evitare che l'estensione delle garanzie possa

---

Si cerca di rivitalizzare l'ufficio per le relazioni con il pubblico (URP), la cui attività deve essere diretta al soddisfacimento delle esigenze informative dei cittadini singoli e associati, stabilendo che le Amministrazioni procedano a riorganizzare gli URP e a ridefinirne i compiti in conformità a taluni criteri indicati dall'art. 8 (*"Le pubbliche amministrazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, alla ridefinizione dei compiti e alla riorganizzazione degli uffici per le relazioni con il pubblico secondo i seguenti criteri: a) garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni; b) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime; c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; e) garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni"*).

<sup>11</sup> Per i principali lavori in materia di consultazione, taluni specificamente diretti ad analizzare lo strumento in relazione al suo utilizzo nell'ambito dell'analisi di impatto della regolazione, cfr. La Spina – Cavatorto, *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubettino, 2001; Cavatorto, *La consultazione presso le regioni*, in *L'Analisi di impatto della regolamentazione (le esperienze regionali)*, Formez, 2005, 71-79; Silvestro, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione dei processi di regolazione*, in Riv. Trim. Sc.Amm. 1/2002.

Per un'aggiornata analisi dello stato dell'arte delle pratiche di consultazione a livello comunitario, internazionale e nazionale (sia centrale che regionale) sia consentito rinviare a Fava, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, Corriere Giuridico 11/2005.

<sup>12</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379.

<sup>13</sup> L'articolo 17 (Istruttoria pubblica) stabilisce *"1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. 2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali e alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. .... 4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento"*.

L'articolo 19 (Assemblea legislativa e modalità di consultazione) prevede *"1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto. 2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedono di partecipazione all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale. 3. L'Assemblea al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi del proprio lavoro, definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2. Il protocollo costituisce parte integrante del Regolamento dell'Assemblea. 4. Ogni commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell'eventuale convocazione di udienze conoscitive"*.

<sup>14</sup> Fava, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, Corriere Giuridico 11/2005.

comportare rischi imprevisti e anomalie che avrebbero potuto evitarsi ove attentamente valutate *ex ante*.

L'obbligo di essere cauti e valutare tutti i possibili scenari s'impone, quindi, agli stessi regolatori che abbiano intenzione di introdurre procedure di consultazione degli interessati a supporto della propria decisione finale tecnico-politica.

I menzionati rischi e pericoli emergono già *in nuce* dall'analisi delle risposte fornite dalle Regioni.

### **La normativa e la prassi regionale : lo scenario attuale**

A differenza di quanto rilevato in materia di analisi di impatto preventiva e successiva, nello scenario regionale non è possibile procedere a divisioni tra regioni che conoscono, hanno effettuato sperimentazioni AIR o hanno istituzionalizzato il ricorso a metodologie di analisi economica della regolazione e Regioni che non hanno raggiunto apprezzabili livelli di consapevolezza o stati di avanzamento consolidati nell'utilizzo degli strumenti di miglioramento della qualità della regolazione.

Tutte le Regioni effettuano la consultazione degli interessati anche se talune (poche<sup>15</sup>) lo fanno in virtù di obblighi giuridici specifici mentre altre (la maggioranza<sup>16</sup>) vi procedono facoltativamente in base a valutazioni di opportunità rimesse all'organo politico che ha l'iniziativa.

Pur se in nessuna regione conosce procedure di consultazione aperte alla generalità dei cittadini interessati, sono comunque consultati, secondo i casi obbligatoriamente o facoltativamente, solo soggetti istituzionali, associazioni rappresentative degli interessi delle categorie coinvolte dalla regolazione, parti sociali, esperti, testimoni privilegiati... Solo in casi eccezionali e/o in sede di talune sperimentazioni si è proceduto a utilizzare metodi di consultazione aperta.

Calabria, Campania, Marche e Vento sono le regioni in cui la consultazione è, sia pure entro certi limiti, obbligatoria.

In Calabria pur se l'art. 4 del nuovo Statuto stabilisce programmaticamente che la Regione promuove la partecipazione alla vita delle istituzioni regionali e che la legge regionale dovrà stabilire procedure di consultazione degli organismi rappresentativi i istanze sociali diffuse, un numero cospicuo di leggi regionali stabiliscono l'obbligo di procedere alla consultazione degli interessati (L.R. 19 febbraio 2001, n. 5; L.R. 26 novembre 2001, n. 29; L.R. 16 aprile 2002, n. 19; L.R. 19 marzo 2003, n. 11; L.R. 5 dicembre 2003, n. 23; L.R. ).

L'art. 55 del Regolamento interno del Consiglio della Campania impone alle commissioni competenti di promuovere la consultazione di tutti gli enti e delle organizzazioni interessate – la procedura deve ultimarsi entro un mese dall'assegnazione del progetto di legge. Presso la Giunta campana, pur in assenza di obblighi, l'assessore competente procede alla consultazione informale attraverso la circolazione di documenti, comitati e altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni interessate.

Nelle Marche talune leggi regionali prevedono l'obbligo di procedere alla consultazione degli enti locali e delle categorie interessate alla nuova regolazione (per es. la L.R. 5 settembre 1992, n. 46).

In Veneto Giunta e Consiglio sono obbligati a procedere alla consultazione degli interessati in virtù degli art. 22, 35 e 36 dello Statuto, dell'art. 21 del Reg. Consiglio e dall'art. 3 della L.R. 25/1974. Forme specifiche di consultazione sono previste dalla L.R. 6/1974 mentre la L.R. 35/2001 introduce, recependo talune esperienze di concertazione delle parti sociali ed economiche (cfr. D.G.R. 358/2002 che istituisce un "tavolo di concertazione a competenza generale"), consultazioni obbligatorie in materia di atti di programmazione regionale - le consultazioni sono condotte dagli assessorati (Giunta) e dalle commissioni consiliari (Consiglio) competenti e i risultati delle consultazioni vengono utilizzati per migliorare l'istruttoria della Giunta e del Consiglio sugli interessi coinvolti dalla nuova regolazione.

In tutte le altre regioni la consultazione viene effettuata facoltativamente o per prassi.

---

<sup>15</sup> Calabria, Campania, Marche e Veneto.

<sup>16</sup> Tutte le rimanenti.

In Abruzzo, pur in mancanza di obblighi specifici, sia le direzioni regionali della Giunta sia le commissioni consiliari effettuano consultazioni degli interessati con procedure esterne al procedimento legislativo i cui risultati sono esaminati e valutati dall'organo di decisione politica che assume una decisione in merito.

In Basilicata le commissioni consiliari e i dipartimenti/uffici proponenti della Giunta effettuano consultazioni dei destinatari della regolazione ove lo ritengano opportuno utilizzando svariate tecniche per acquisire il punto di vista degli interessati che è tenuto in considerazione nell'adozione delle decisioni politiche finali. Sono, altresì, presenti forme stabili di consultazione (Comitato regionale per l'economia e il lavoro, Consulta dei giovani).

In Emilia-Romagna, pur in assenza di obbligo di procedere ad effettuarle, le consultazioni degli interessati vengono comunque attivate con varie tecniche e delle risultanze si tiene conto ai fini dell'elaborazione delle proposte di legge nell'ambito della discrezionalità politica della Giunta, titolare dell'iniziativa legislativa. Gli art. 14, 15, 17 e 19 del nuovo Statuto stimolano una maggior partecipazione popolare attraverso le procedure di consultazione e introducono la motivazione delle leggi regionali si cui è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza 6 dicembre 2004, n. 379.

In Friuli-Venezia\_Giulia nell'ambito dell'attività del Consiglio la consultazioni attualmente consistono nelle "indagini conoscitive" facoltative previste dal regolamento consiliare. Con riferimento alla Giunta pur non essendo stabilito alcun obbligo di procedere attraverso consultazione degli interessati vengono utilizzate varie tecniche per acquisire osservazioni degli interessati al fine di migliorare la proposta regolativa e, con particolare riferimento alla sperimentazione AIR, le consultazioni sono state effettuate attraverso il sito web della regione nonché mediante focus groups e i risultati sono stati utilizzati per l'elaborazione delle proposte regolative e sono stati pubblicati sull'apposita pagina web regionale.

In Liguria si procede a consultazioni informali dei destinatari solitamente con circolazione di documenti e feedbacks.

Più organizzata l'esperienza lombarda. Qui, pur in assenza di obblighi formali, le consultazioni sono effettuate da un'apposita struttura della Presidenza della Giunta che gestisce le relazioni esterne e su alcune proposte di grande impatto e rilievo sono stati organizzati convegni e incontri dei soggetti interessati con le commissioni consiliari competenti. Con L.R. 1/2000 sono stati istituiti anche tavoli permanenti specializzati per categorie produttive mentre, con particolare riferimento alla valutazione ex post, la L.R. 1/2005 richiede la consultazione degli interessati da effettuarsi a cura da istituti di ricerca esterni i cui rapporti conclusivi vanno presentati i seminari pubblici.

In Molise le consultazioni facoltative sono praticate sia dalla Giunta (svolte da gruppi di assessori e tecnici che provvedono alla redazione del testo normativo) che dal Consiglio(utilizzando la procedura dell'audizione) al fine di acquisire informazioni preziose che migliorino la valutazione politica definitiva rendendola più "illuminata". Tra le ipotesi di consultazione informale si segnala quella intervenuta per l'approvazione della legge sul commercio ove sono state sentite le associazioni dei professionisti e dei consumatori nonché le camere di commercio.

In Piemonte le consultazioni sono effettuate per prassi all'interno del processo decisionale della Giunta anche in assenza di obbligo attraverso una molteplicità di tecniche. Le osservazioni degli interessati sono utilizzate ai fini della formulazione del provvedimento normativo e i risultati sono diffusi al pubblico. Il nuovo Statuto stimola le forme di consultazione con apposite norme di natura programmatica (art. 2, 12, 72 e 86).

In Puglia consultazioni informali degli interessati sono effettuate all'interno del procedimento decisionale della Giunta pur non sussistendo alcun obbligo ove la volontà politica intenda avvalersene. Le consultazioni, secondo i casi, sono condotte dalle commissioni consiliari permanenti competenti per materia.

In Sardegna l'esito delle consultazioni informali dei destinatari della nuova regolazione costituisce oggetto di valutazione ai fini dell'adozione degli atti normativi mentre in Sicilia la situazione si presenta divaricata tra Consiglio e Giunta. Mentre all'interno del procedimento decisionale della Giunta non è previsto alcun obbligo di procedere alla consultazione degli interessati né sono mai

state effettuate consultazioni facoltative, l'Assemblea regionale siciliana ha di recente previsto la possibilità per la generalità dei cittadini di partecipare al procedimento di formazione degli atti legislativi mediante una pagina web dedicata del portale [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it) battezzata e-way/e-democracy. La consultazione presso l'ARS è tuttavia facoltativa e non riguarda tutte le proposte di legge.

In Toscana la consultazione, pur se ora prevista dagli art. 19, 72 e 73 del nuovo Statuto, resta facoltativa per le commissioni consiliari (cfr. anche art. 35 del regolamento interno del Consiglio) che per l'esercizio delle loro funzioni possono svolgere indagini conoscitive e consultazioni di enti, organizzazioni, associazioni nonché promuovere la partecipazione dei cittadini. La Giunta procede alla consultazione ove lo ritenga opportuno, tuttavia, nella sperimentazione dell'AIR si sono sempre consultati gli interessati a differenza di quanto avvenuto presso il Consiglio.

L'art. 20 Statuto dell'Umbria annovera la consultazione tra gli istituti di partecipazione e rinvia alla legislazione regionale per la definizione di ambiti, limiti e modalità delle forme di consultazione (si tratta di una norma programmatica). Si consideri altresì che l'art. 5 L.R. 13/2000 in materia di concertazione-partenariato istituzionale e sociale per la predisposizione di atti di programmazione regionale che, prevedendo la possibilità di promuovere "le più ampie forme di concertazione-partenariato istituzionale e sociale", è stato recentemente attuato nel Patto per lo Sviluppo dell'Umbria del 27 giugno 2002 sottoscritto da trenta soggetti pubblici e privati (la regione sottolinea che si tratta di obbligo di natura pattizia). Di estremo rilievo è il progetto *sens@lternato* con cui è possibile, tramite una registrazione personalizzata, essere informati sull'iter degli atti consiliari e presentare eventuali proposte sui testi in discussione.

In Valle d'Aosta sono effettuate consultazioni informali condotte da assessori, funzionari competenti o da specifici gruppi di lavoro appositamente incaricati della predisposizione degli atti normativi della Giunta.

Nella Provincia autonoma di Bolzano gli Assessori competenti procedono alla consultazione informale degli interessati nel procedimento decisionale della Giunta pur in assenza di obblighi in materia. Talvolta si è proceduto anche ad effettuare valutazioni *ex post* attraverso focus groups i cui risultati, tuttavia, non sono stati resi pubblici. Anche nella Provincia autonoma di Trento l'attivazione di procedure di consultazione informali è rimessa alla discrezionalità politica dei proponenti.

Decisamente migliore la situazione regionale in materia di comunicazione istituzionale.

Tutte le Regioni hanno un sito Internet e hanno istituito l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (in parecchie funzionano le reti di URP<sup>17</sup> accessibili anche on line).

Molte fanno ricorso alla diffusione di *newsletters*, opuscoli informativi e comunicati stampa<sup>18</sup>. Talune hanno istituito l'Ufficio del portavoce<sup>19</sup>, implementato piani regionali di comunicazione istituzionale<sup>20</sup> e pubblicano riviste periodiche regionali<sup>21</sup>.

In Abruzzo ([www.regione.abruzzo.it](http://www.regione.abruzzo.it)) l'URP è stato costituito presso la Direzione Affari Generali della Presidenza mentre in Basilicata ([www.basilicatanet.it](http://www.basilicatanet.it)) la legge 150/00 è stata attuata con la L.R. 7/01 e gli URP esistenti sono coordinati da una struttura dirigenziale centralizzata presso la Presidenza della Giunta (con la D.G.R. 54/03 è stato emanato il "Piano di comunicazione").

A Bolzano ([www.provincia.bz.it](http://www.provincia.bz.it) e [www.consiglio.bz.org](http://www.consiglio.bz.org)) l'attività istituzionale viene altresì diffusa mediante opuscoli e altri strumenti informativi; sul portale è presente un notiziario di comunicati stampa.

In Calabria ([www.consiglioregionale.calabria.it](http://www.consiglioregionale.calabria.it)) sono utilizzati anche altri strumenti quali comunicati stampa, newsletters, help in linea, riviste regionali; sono presenti gli URP, l'Ufficio del portavoce nonché il gruppo di comunicazione per l'elaborazione del piano annuale di

---

<sup>17</sup> Piemonte, Sardegna, Toscana e Veneto.

<sup>18</sup> Bolzano, Calabria, Lombardia, Piemonte, Trento, Valle d'Aosta.

<sup>19</sup> Calabria.

<sup>20</sup> Basilicata, Calabria, Toscana.

<sup>21</sup> Friuli-Venezia-Giulia.

comunicazione (con D.G.R. 300/04 è stato approvato l'atto di indirizzo in materia di informazione e comunicazione per l'applicazione della legge 150/2000).

In Campania ([www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it)) la Giunta organizza anche convegni su specifiche iniziative e l'URP, che funziona anche come sportello telematico, ha a disposizione una banca dati contenente tutte le linee di attività degli uffici della Giunta che lo mettono in condizione di fornire ogni informazione relativa ai procedimenti amministrativi assicurando l'accesso ai documenti. E' stato istituito l'Ufficio del portavoce.

In Emilia-Romagna ([www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)) l'URP esiste da molti anni ed è stato istituito a seguito del D.Lgs 29/93 (l'ufficio è collocato presso la Giunta e opera in collaborazione con il Consiglio) mentre in Friuli-Venezia-Giulia ([www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it)) si pubblicano due periodici due periodici di informazione regionale e il 1° maggio 2005 è stato inaugurato il primo URP regionale a Gorizia (è prevista l'apertura di altri URP a seguito della conclusione degli appositi corsi di formazione).

Anche in Lazio ([www.regionelazio.it](http://www.regionelazio.it)) e in Liguria ([www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it) e [www.bur.liguriainrete.it](http://www.bur.liguriainrete.it)) sono stati istituiti gli URP.

In Lombardia ([www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)) l'URP, che presenta caratteristiche polifunzionali, è attivo dal 1999 e dal 2002 invia a talune categorie una newsletter dedicata "Il Consiglio regionale informa" che, tuttavia, non è fruibile dalla generalità dei cittadini.

Nelle Marche ([www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it) e [www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it)) l'art. 5 della L.R. 17/03 prevede che entro il 31 marzo di ogni anno venga pubblicata un'edizione speciale del BUR in cui sono riportate le leggi e i regolamenti regionali entrati in vigore nell'anno precedente. Sono attivi sia l'URP sia Sportelli informativi.

In Molise ([www.regione.molise.it](http://www.regione.molise.it)) mentre è stato istituito presso la Presidenza della Giunta il servizio di comunicazione istituzionale non sono stati ancora aperti i due URP previsti a Campobasso ed Isernia per carenza di fondi e di personale.

In Piemonte ([www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)) esistono altre attività di informazione e comunicazione istituzionale [rubriche Infoaula e Infocommissioni, periodico regionale "Notizie", televideo regionale, l'agenzia settimanale del Consiglio curata dagli Uffici stampa] e sono stati istituiti URP sia presso il Consiglio che in seno alla Giunta; gli stessi sono collegati a numerosi URP decentrati.

In Puglia ([www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it) e [www.consiglio.puglia.it](http://www.consiglio.puglia.it)) l'URP è stato istituito presso la Giunta mentre all'interno del Consiglio le funzioni di comunicazioni istituzionali sono svolte dal Dirigente del Settore Biblioteca.

Pur se non è stata ancora attuata la legge 150/00 in Sardegna ([www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) e [www.consiglio.regione.sardegna.it](http://www.consiglio.regione.sardegna.it)) è stata comunque costituita una rete di URP che consta di un ufficio ad hoc presso ciascun assessorato regionale mentre in Sicilia ([www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it)), viceversa, la legge 150/00 è stata recepita con L.R. 2/02 e sono attualmente attivi diversi URP nei vari rami dell'amministrazione regionale.

In Toscana ([www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it) e [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)) con L.R. 22/02 si è dato attuazione alla legge 150/00 e si sono approvati i conseguenti piani annuali di informazione e comunicazione istituzionale. E' attiva una buona rete di URP accessibile anche on line.

A Trento ([www.provincia.tn.it](http://www.provincia.tn.it) e [www.regione.taa.it](http://www.regione.taa.it)) sono frequentemente diffusi dalla Giunta comunicati stampa e opuscoli informativi. Presso la Giunta opera un efficace servizio stampa che cura la comunicazione istituzionale in relazione alle attività della Giunta provinciale e del Presidente.

In Umbria ([www.regione.umbria.it](http://www.regione.umbria.it)) la L.R. 39/2000 disciplina l'informazione istituzionale sulla normativa e l'URP è stato istituito con la L.R. 3/2000 mentre in Valle d'Aosta ([www.consiglio.regione.vda.it](http://www.consiglio.regione.vda.it)) sono anche attivi uffici regionali preposti alla comunicazione istituzionale e l'URP è attivo e cura anche la diffusione di una newsletter mensile che fa il punto dell'attività degli organi regionali e indica anche le ultime leggi approvate.

Da ultimo in Veneto ([www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)) gli URP sono costituiti e operano attraverso un sistema di gestione informatizzata.

### **Raccomandazioni**

Dall'analisi delle risposte regionali risulta che i procedimenti di consultazione seguiti, sia in presenza che in assenza di obblighi specifici di procedervi, sono caratterizzati dall'estrema eterogeneità delle prassi seguite che dipendono, anche all'interno dello stesso contesto regionale, dalla realtà da regolare e dal potenziale impatto della proposta di regolazione oltre che dalla natura e numerosità dei soggetti regolati.

Con ciò non si vuol negare che le tecniche di consultazione vadano adeguate al caso concreto. Sembra comunque opportuno che, al di là della necessaria flessibilità delle procedure, sia doverosa un'operazione di ragionata e motivata standardizzazione delle regole al fine di evitare che la consultazione si risolva in un metodo di accesso privilegiato delle categorie forti (che in tal modo "istituzionalizzerebbero" i loro rapporti con il modo politico con gravi pericoli di *capture* del regolatore) reso possibile dall'ambiguità, oscurità o lacunosità della disciplina procedimentale<sup>22</sup>.

I rischi più grossi, tuttavia, si palesano ove le procedure di consultazione si pongano in relazione all'obbligo motivazionale, sempre più spesso richiamato dalla dottrina che si è occupata *fonditus* della *consultation*<sup>23</sup>.

L'estrema pericolosità della consultazione introdotta senza *caveat* giustificati da una profonda riflessione di tutti i possibili risvolti giuridici dell'utilizzo concreto dello strumento potrebbe risolversi in ultima analisi in un serio pregiudizio alla stessa qualità della regolazione stante il pericolo di impugnative strumentali delle nuove regole per inosservanza di procedura o difetto e carenze motivazionali.

Si pensi ad una possibile consultazione sul Testo Unico sull'Intermediazione Finanziaria. E' chiaro che le nuove regole vanno ad incidere su numerosissimi interessati. Non solo tutti gli operatori professionali nazionali e stranieri ma anche su tutta la platea degli investitori che non sono individuabili a priori.

Peraltro, avendo le "regole" vera e propria natura giuridica normativa (caratterizzata dalla generalità, astrattezza ed innovatività) per definizione non sono identificabili a priori tutti i soggetti in concreto interessati neanche attraverso il ricorso a categorie generali.

Chiudere la consultazione solo alle associazioni professionali ed ai tecnici ma anche alle associazioni di consumatori non potrebbe essere considerato una tecnica valida, posto che, in ipotesi, anche la magistratura potrebbe voler contribuire con la propria esperienza concreta o la Guardia di Finanza, oppure anche un singolo investitore potrebbe fare osservazioni interessanti in merito a qualche pratica illecita subita che potrebbe non essere conosciuta ancora dal regolatore per la sua innovatività.

All'esito della consultazione potrebbero pertanto giungere all'ufficio incaricato della predisposizione della nuova regolazione numerosissime osservazioni e contributi. Taluni interessanti, altri meramente ripetitivi, altri ancora fuori dal campo di applicazione della proposta regolazione oppure strumentali al perseguimento di interessi di categoria che potrebbero anche recare serio pregiudizio all'interesse alla trasparenza e al corretto funzionamento dei mercati finanziari (si pensi all'osservazione di qualcuno volta ad eliminare dal contenuto obbligatorio del prospetto informativo da pubblicarsi prima di procedere ad una sollecitazione all'investimento

---

<sup>22</sup> Su taluni di questi rischi si è già espressa la Commissione europea nel Libro bianco "La Governance europea", COM(2001)428 del 5 agosto 2001 ove si afferma che la predisposizione di requisiti minimi in materia di consultazione risponde all'esigenza di evitare "il rischi che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure di determinati gruppi che si assicurino accesso privilegiato in base ad interessi settoriali o alla cittadinanza, il che costituisce un punto debole del metodo attuale delle consultazioni ad hoc".

<sup>23</sup> Cfr. Cavatorto, *La consultazione presso le Regioni*, in *L'Analisi di Impatto della regolamentazione (Le esperienze regionali)*, Formez, 2005, 72 e 74 (stesura provvisoria – il sottolineato è aggiunto): "...prevedendo l'obbligo di rendere conto con parere motivato dell'utilizzazione delle informazioni fornite dai consultati..." e ancora "...la legittimità dell'intero processo viene rafforzata dalla pubblicizzazione dei risultati delle indagini, con un parere motivato da parte dell'autorità regolativi, che espliciti quali argomentazioni sono state prese in considerazione e per quali motivi, e quali invece tralasciate e per quali motivi".

talune indicazioni in merito alla situazione economico-finanziaria dell'emittente oppure a chi volesse limitare i poteri di controllo CONSOB sulla repressione delle fattispecie di *market abuse*).

Se si imponesse una motivazione puntuale su tutte le osservazioni pervenute il procedimento di consultazione non sarebbe fruttuoso anzi deleterio e si potrebbero addirittura configurare impugnative strumentali di atti di regolazione, che, al di là del contenuto, siano fondate su meri vizi formali per inosservanza delle regole di consultazione degli interessati ma anche per omessa o incompleta motivazione.

Il contenuto motivazionale va, pertanto, ridotto nel senso di limitarlo solo ai punti cardine della proposta di regolazione.

Il regolatore potrebbe, riportandosi riassuntivamente alle osservazioni più significative, più numerose, derivanti da soggetti a larga base rappresentativa o tecnicamente e/o istituzionalmente competenti in materia, esporre le ragioni per cui ha adottato quella determinata opzione regolatoria. In questo modo il regolatore sarebbe sempre libero di scegliere la soluzione che ritiene costituire il miglior bilanciamento degli interessi coinvolti nei cui confronti non sarebbero esperibili impugnative giurisdizionali ma l'elettorato potrebbe farsi sentire solo in termini di responsabilità politica.

Le questioni sul campo non interessano solo le Regioni ma anche l'amministrazione centrale che sta attualmente procedendo a mettere a punto linee guida in materia di consultazione degli interessati in attuazione dell'art. 18 della legge 29 luglio 2003, n. 229 e a predisporre specifiche regole tecniche sulla *consultation* in ambito AIR (cfr. art. 5 del disegno di legge di semplificazione annuale e riassetto normativo per il 2005).

Tornando da vicino all'analisi delle esperienze regionali si segnalano la mancanza di chiarezza e l'ambiguità dei metodi e delle procedure di consultazione che non presentano la flessibile standardizzazione cui si è fatto sopra riferimento, l'eterogeneità delle prassi relative all'individuazione del chi consultare nonché del quando, se e come consultare.

La maggioranza delle Regioni si sono limitate a rispondere che "pur se le consultazioni non sono imposte sono comunque effettuate nei confronti di soggetti istituzionali, associazioni rappresentative di interessi delle categorie coinvolte dalla regolazione, di parti sociali, di esperti e testimoni privilegiati". Solo in casi eccezionali e/o in talune sperimentazioni si è proceduto a utilizzare metodi di consultazione aperta. Sotto questo aspetto vale la pena precisare che l'utilizzo frequente e generico da parte delle Regioni nelle risposte ai questionari della terminologia "interessati" o "destinatari della regolazione" non sta affatto ad indicare che si è proceduto a consultazioni "aperte".

Ancora più incertezza emerge nell'utilizzo delle tecniche di consultazione. Pur non volendosi negare la necessità che per ogni provvedimento vada ricercata la specifica tecnica che meglio si adatta al caso si vuol mettere in luce la mancanza di criteri predeterminati finalizzati ad orientare le scelte sul *quomodo* della consultazione che apre spazi agli arbitri e a decisioni estemporanee.

Il ogni caso bisognerebbe precisare, come avvenuto in ambito comunitario, che si tratta di procedure esterne rispetto all'ordinario procedimento di regolazione per evitare impugnazioni strumentali basate su meri vizi formali o su carenze o incongruenze della motivazione. Fra tutte le Regioni solo l'Abruzzo pare aver percepito l'estrema rilevanza della tematica (nella risposta al questionario si è avuto la premura di precisare che "*le procedure di consultazione sono comunque esterne al procedimento legislativo*").

Pur se molte Regioni hanno compiuto decisivi passi avanti verso l'implementazione di strumenti di miglioramento della qualità della regolazione, specie con l'adozione dei c.d. Statuti "di seconda generazione", appare opportuno continuare a percorrere questa strada con maggiori approfondimenti tecnici volti a chiarire e prevedere i possibili rivolti giuridici collegati alle procedure di *consultation* attraverso la predisposizione di una "regolazione della consultazione" idonea non solo ad evitare taluni rischi e pericoli risultanti da usi impropri e non corretti della stessa ma anche a consentire il perseguimento dei suoi obiettivi (potenziamento della base conoscitiva di riferimento per la decisione coinvolgendo i cittadini con una maggiore apertura dei processi

decisionali nonché rendendo più efficace ed effettivo l'impatto della nuova regolazione) con modelli che superino i principali problemi finora emersi nella consultazione regionale<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> L'intempestività delle consultazioni rispetto alle fasi del processo regolativo, il rischio di esclusione di soggetti rilevanti ma con scarso potere di pressione, la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni a sostegno delle preferenze espresse e prese in considerazione dai poteri pubblici, la tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti riducendo il potenziale conflitto tra regolatori e regolati, la distorsione collegata alla generalizzazione di opinioni non rappresentative, la genericità dei dati raccolti e la non pertinenza rispetto alle finalità della consultazione.

## **ASPETTI ORGANIZZATIVI E RAPPORTI INTERISTITUZIONALI\***

### *Premessa*

Il paragrafo analizza le dotazioni strutturali specificatamente dedicate all'attività della produzione normativa e della qualità della regolazione nei singoli ordinamenti regionali ed esamina, con riferimento ai processi decisionali che conducono all'adozione della legislazione regionale, i rapporti sia fra Giunta e Consiglio, sia fra questi e gli enti locali ed in che misura il tema della qualità della regolazione caratterizza le relazioni fra questi soggetti istituzionali.

### *Analisi dei questionari*

Le risposte al questionario hanno evidenziato che, sia pur con diverse denominazioni, in seno al Consiglio regionale esistono uffici competenti alla preparazione di schemi di atti normativi (le denominazioni variano da regione a regione: per es. Servizio legislativo o Ufficio studi e supporto legislativo).

Con riguardo alla Giunta regionale, in alcuni casi la preparazione di schemi di atti normativi è attribuita alle direzioni regionali competenti per materia (Abruzzo) in altri casi accanto alle direzioni proponenti si affianca l'Ufficio legislativo della Giunta (Basilicata, Lombardia, Toscana) in altri ancora competente solo la Giunta propone schemi di atti normativi attraverso un proprio Ufficio legislativo (Molise).

Si è verificata l'ipotesi in cui l'Ufficio legislativo della Giunta ha un ruolo di coordinamento, basti pensare alla Toscana dove il ruolo dell'Ufficio legislativo della Presidenza (denominato Area di coordinamento attività legislative e giuridiche) si sostanzia nella definizione degli indirizzi generali, degli standard tecnici e delle fasi procedurali per la produzione degli atti normativi, nonché nel coordinamento delle attività delle strutture di supporto alla produzione legislativa e regolamentare che saranno istituite presso le Direzioni generali, anche con riferimento alle proposte di legge ed agli emendamenti di iniziativa consiliare ed al procedimento di formazione degli atti normativi statali e comunitari.

In molti casi a corredo delle proposte di legge, oltre ai documenti prodotti dal presentatore (es.: relazioni sulla copertura finanziaria), viene allegata la normativa comunitaria, statale e di altre regioni nonché nei casi di progetti di legge più rilevanti anche dottrina, giurisprudenza (Trento, Toscana e Sardegna).

La proposta di legge può essere accompagnata da una scheda istruttoria (in Abruzzo la scheda mira a consentire oltre ad un'omogeneità nel trattamento dei testi dei progetti di legge all'esame, una migliore e più immediata percezione dei passaggi logico-giuridici caratterizzanti l'analisi tecnico normativa e, nello stesso tempo, è tesa ad individuare tutti gli elementi utili alla decisione ed all'eventuale rielaborazione del testo da parte della Commissione nella fase di istruttoria legislativa che la stessa è chiamata ad effettuare e da schede di analisi), una relazione tecnica e una relazione tecnico-finanziaria (in Basilicata vi è un Comitato tecnico di verifica finanziaria che svolge un'istruttoria tecnico-finanziaria laddove la proposta comporti oneri finanziari. In esito a tali fasi possono aver luogo verifiche interlocutorie con gli uffici o motivate restituzioni delle proposte. In particolare, in Lombardia a corredo della proposta di legge vengono predisposti: dossier di analisi ex ante e i quaderni di documentazione d'intesa con i Presidenti di Commissione; le schede giuridiche, predisposte dal Servizio Legislativo; gli altri materiali documentali e di approfondimento prodotti dal Servizio Commissioni; in varie regioni tra cui la Valle d'Aosta il testo del progetto di legge è accompagnato da una relazione illustrativa; da tabelle che riportano, su testo a fronte, le disposizioni richiamate dal progetto di legge; dalle disposizioni comunitarie, statali e

---

\* Ruggiero Dipace

delle altre Regioni, già intervenute nella materia oggetto del progetto di legge; dalla giurisprudenza e dottrina inerenti l'argomento disciplinato dal progetto di legge).

Tranne alcune isolate considerazioni positive (Abruzzo, Piemonte, Provincia Bolzano, Toscana e Trento) in tutti gli altri casi il personale adibito agli uffici consiliari e di Giunta per la predisposizione di schemi di atti normativi è stato considerato poco adeguato rispetto alle esigenze da soddisfare e viene lamentato lo scarso inserimento di economisti (in alcune regioni come la Calabria ed il Friuli Venezia Giulia la dotazione di personale e le competenze degli uffici in tema di preparazione di schemi di atti normativi è giudicata abbastanza soddisfacente con riguardo al Consiglio e poco soddisfacente con riferimento alla Giunta). Le stesse considerazioni valgono per il personale specificamente adibito al settore della qualità della regolazione (per es. in Basilicata all'interno del Consiglio, un funzionario dell'Ufficio studi e supporto è impegnato nell'analisi tecnico normativa, nelle Marche l'analisi di impatto ex ante è effettuata da personale di categoria D con laurea in giurisprudenza e con comprovata esperienza in materia di consulenza per la normazione (5 dipendenti) e da un funzionario esperto in materia finanziaria).

Con riguardo all'attività di controllo e regolazione è dal rilevare che nella maggioranza dei casi è presente presso la Giunta regionale un Servizio di valutazione e controllo strategico ed un Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti (Abruzzo e Liguria dove il primo ufficio svolge funzioni di valutazione e verifica dei risultati, anche parziali, rispetto agli obiettivi del Programma del Presidente o di altri piani e programmi della Giunta regionale, e sovrintende a tutte le altre funzioni di controllo interno previste dalla normativa vigente. Il secondo organismo agisce in supporto del Comitato della Programmazione ed è composto dalla struttura competente in materia di programmazione generale e dalle strutture competenti in materia di risorse finanziarie, controllo interno e consulenza legislativa, di volta in volta integrate dalle strutture competenti di settore, a seconda dei casi trattati. Inoltre in Toscana è presente il Settore valutazione e verifica della programmazione, che elabora modelli e tecniche di verifica e valutazione di piani, programmi e progetti, gestisce procedimenti di valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post di piani e programmi, patti locali e progetti, singoli e integrati; esso svolge altresì attività istruttorie e di monitoraggio per il Nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici. In Lombardia per l'attività di analisi di fattibilità è stata istituita una struttura denominata "Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali" composto da un dirigente con laurea in psicologia e da due collaboratori di segreteria. Tale Servizio comprende l'Ufficio Analisi Leggi e politiche regionali, composto da un dirigente laureato in sociologia, da un collaboratore di segreteria e da 8 funzionari e l'Ufficio Ricerche, composto da un dirigente con laurea in giurisprudenza, da un collaboratore di segreteria, da 1 funzionario e 1 istruttore amministrativo.

Anche la regione Toscana, insieme alla Lombardia appena citata, si pone in evidenza per la tipologia di organizzazione e di personale preposto al settore della qualità della regolazione. Infatti, riguardo all'AIR è stato creato un apposito nucleo presso l'Area di coordinamento della Giunta composto di due funzionari specificatamente addetti a tale attività di analisi a tempo pieno. Le AIR dei singoli casi studio sono condotte da specifici gruppi di lavoro appositamente costituiti in modo da assicurare la presenza di competenze giuridiche, amministrative ed economico-statistiche ritenute necessarie per un efficace svolgimento dell'analisi. La composizione dei gruppi di lavoro è la seguente: il dirigente e/o uno o più funzionari del settore interessato dal caso AIR (cui è attribuita la responsabilità del gruppo di lavoro); due funzionari del nucleo centrale AIR con funzione di supporto e di coordinamento; uno o più funzionari della stessa area esperti legislativi nella materia oggetto di AIR; un funzionario del settore statistica; un consulente del consorzio MIPA. In Consiglio hanno partecipato alla formazione e sperimentazione AIR i funzionari che si occupano di fattibilità, quelli delle commissioni e quelli del legislativo. Il personale che si occupa di fattibilità è composto da quattro unità, in parte di formazione economica.

Una interessante tipologia organizzativa si rinviene nella provincia autonoma di Trento dove sono presenti il Comitato per lo sviluppo provinciale, il Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici e l'Ufficio per l'analisi delle politiche pubbliche. In particolare, il Comitato

per lo sviluppo provinciale, attivo presso la Provincia, svolge i seguenti compiti: esame dei criteri di impostazione del documento di attuazione del programma di sviluppo provinciale; assistenza e supporto tecnico per la formulazione degli strumenti di programmazione provinciale; definizione di modalità e di strumenti organizzativi per l'individuazione di indicatori e parametri atti ad assicurare una adeguata lettura della realtà economica, sociale, territoriale e ambientale del Trentino; definizione di metodologie per l'attuazione del controllo strategico relativo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel programma di sviluppo provinciale; predisposizione di metodologie e di un insieme di indicatori e parametri per la valutazione ex ante, in itinere ed ex post delle politiche di intervento della provincia, principalmente quelle attuate attraverso progetti del programma di sviluppo, piani pluriennali di settore, programmi e altri progetti; definizione di metodologie per la valutazione economico-finanziaria degli investimenti pubblici, con particolare riferimento alle opere che, sono soggette ad apposita analisi economico-finanziaria, tendente ad accertarne la redditività e la coerenza con gli altri strumenti di programmazione; individuazione di parametri per la costruzione di un sistema di "benchmarking della competitività" che consenta il confronto fra il Trentino e le altre realtà; elaborazione di proposte per la razionalizzazione e l'innovazione dei metodi e degli strumenti di programmazione provinciale.

Per quanto riguarda il Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, che costituisce integrazione del Comitato per lo Sviluppo, prevede che la Giunta provinciale definisca, anche in attuazione delle finalità e degli obiettivi previsti dalla legge n.144 del 1999, specifici criteri, modalità e strumenti organizzativi per assicurare la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, al fine di qualificare e rendere più efficiente il processo di programmazione delle politiche di sviluppo. L'Ufficio per l'analisi delle politiche pubbliche svolge attività di supporto alle strutture provinciali ai fini della verifica delle strategie e degli obiettivi della Provincia, tra cui: predisporre il rapporto sullo stato di attuazione del programma di sviluppo provinciale e dei progetti, evidenziando i risultati conseguiti e gli effetti dell'intervento pubblico; partecipa alla formazione del Programma di sviluppo provinciale; collabora con il Servizio alla verifica della conformità dei progetti e dei piani e programmi pluriennali agli obiettivi, agli indirizzi, alle prescrizioni e ai vincoli fissati dalla programmazione provinciale; svolge attività di assistenza tecnica ai soggetti pubblici ai fini delle verifiche dei loro strumenti di programmazione; svolge attività preparatoria e di studio per le consultazioni sull'attuazione della programmazione provinciale; cura il raccordo con i programmi delle regioni limitrofe e allaccia rapporti con le altre regioni italiane per lo scambio di esperienze nel campo della valutazione delle politiche pubbliche. In Sicilia sono presenti all'interno dell'Amministrazione regionale i seguenti organismi: i nuclei di valutazione di programmi e di progetti istituiti nell'ambito del Programma Operativo Regionale per l'utilizzo dei fondi strutturali previsti da Agenda 2000; il Servizio valutazione e controllo strategico della Regione è attualmente operativo all'interno della Presidenza della Regione ed inoltre è stato costituito l'osservatorio delle politiche pubbliche.

Si deve quindi rilevare che alcune regioni si sono dotate di un'organizzazione piuttosto complessa ed avanza al fine di migliorare la qualità della regolazione ed attuare un'efficace analisi ex ante ed ex post della normazione.

Circa le relazioni interistituzionali, si è rilevato che in alcuni casi (Abruzzo, Calabria, Basilicata, Liguria) i rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono basati su relazioni formalizzate anche dallo Statuto (in Umbria i rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione di norme legislative sono regolati anche dal Regolamento sia della Giunta che del Consiglio). Alcune regioni la stipula di protocolli di intesa tra le due strutture (Piemonte e provincia di Bolzano). Del tutto minoritari sono i casi in cui i rapporti tra le strutture non sono in alcun modo formalizzati ( ad es. in Lombardia).

Casi isolati appaiono quelli nei quali sia per l'analisi ex ante che per quella ex post (compresa l'elaborazione delle clausole valutative) sono previsti in modo sistematico dei momenti di confronto con le strutture dell'esecutivo che hanno avuto un ruolo nell'elaborazione della proposta legislativa

o che hanno gestito la politica cui l'intervento legislativo ha dato un contributo, permettendo così l'acquisizione di informazioni utili per l'analisi (in Lombardia nel corso dell'attività istruttoria su provvedimenti più importanti sono attivati tavoli di confronto tra le strutture consiliari e le strutture dell'esecutivo interessate, volte ad approfondire e verificare la correttezza tecnico-formale giuridica delle norme contenute nei testi).

In tutti gli altri casi in tema di qualità della regolazione non vi è un'interazione diretta tra Consiglio e Giunta (tranne che in Valle d'Aosta dove questa interazione sussiste).

### ***Conclusioni***

Dall'analisi effettuata emerge con chiarezza che nelle regioni si è iniziato un processo che consente il miglioramento della conoscenza degli effetti derivati dalle proprie decisioni aumentando la responsabilità del legislatore rispetto ai propri atti e nel contempo l'incremento della trasparenza e della partecipazione nel processo legislativo.

Alla introduzione formale di strumenti inerenti la qualità della regolazione si sono affiancate modifiche organizzative significative. Infatti, molte regioni hanno istituito appositi apparati, variamente denominati, a cui viene assegnato il compito di contribuire a creare e diffondere, all'interno ed all'esterno dell'ente, la cultura della qualità legata alla semplificazione normativa.

Il rischio, però, è che questo sforzo, sia legislativo sia organizzativo, non colga appieno l'obiettivo in quanto nella maggior parte dei casi il personale adibito a tali servizi o non è sufficiente o non è sufficientemente preparato per svolgere le funzioni assegnate.

Non solo, ma è opportuno che gli istituti uffici prevedano necessariamente l'inserimento di personale particolarmente qualificato nelle discipline economiche da affiancare a quello di estrazione prettamente giuridica. Infatti, gli strumenti della qualità della regolazione implicano una verifica anticipata sulla necessità ed efficacia di un atto regolatorio, attraverso la descrizione degli obiettivi del provvedimento la cui eventuale adozione è in discussione; il confronto tra le opzioni alternative; la valutazione dei benefici e dei costi per i destinatari (attuali e potenziali) delle regole; gli effetti positivi e negativi sui processi economici, sociali e ambientali. Queste sono valutazioni che non possono essere effettuate esclusivamente da personale di formazione giuridica.

# **PARTE II**

## **I MEDAGLIONI REGIONALI**

## ***MEDAGLIONE REGIONE ABRUZZO***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e ordinamento**

Il Consiglio della regione Abruzzo ha approvato lo Statuto regionale<sup>25</sup> in prima lettura con deliberazione n. 193/3 il 20 luglio 2004 ed in seconda lettura con deliberazione n. 144/9 il 21 settembre 2004. Il Governo con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28.10.2004 ha impugnato lo Statuto dinanzi alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, 45, comma 3, 46, comma 2, 47, comma 2, 79, comma 2 in relazione al comma 1 lett. c), 86, comma 3 in relazione ai commi 1, 2, 4 in relazione agli articoli 1, 3, 117, comma 5, 121, 122, 123, 126, 134 della Costituzione. Il Consiglio regionale con deliberazione n. 149/3 del 9.11.2004 ha nuovamente approvato lo Statuto in prima lettura adeguando il testo ai rilievi formulati dal Governo. Entro la fine della legislatura non è stata eseguita la seconda lettura del testo che deve, pertanto, ritenersi decaduto. La Regione si è comunque costituita nel giudizio dinanzi alla Corte a difesa dello Statuto impugnato; tale giudizio prosegue il suo iter.

Nella bozza del nuovo Statuto, l'art. 39 - *La qualità delle norme e i Testi unici*- prevede che “i testi normativi della Regione siano improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione”. Rispetto agli strumenti adottati al fine di ottemperare le disposizioni sulla qualità della regolazione, lo Statuto prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione (art. 26 dello Statuto) e nel definire la funzione di controllo (art. 25 dello Statuto), stabilisce che le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire. Nel nuovo Statuto (art. 24) è prevista inoltre l'istituzione di una Commissione di Vigilanza che effettua anche la valutazione sull'attuazione degli atti normativi e di alta programmazione.

Con riferimento al dibattito intervenuto nel corso della formulazione dello Statuto, è stata avanzata la proposta, nella prima bozza del nuovo Statuto, di effettuare l'analisi di impatto della regolazione per tutti i progetti ed i disegni di legge. Tale previsione non è stata riportata nella stesura definitiva dello Statuto poiché da un lato giudicata troppo onerosa e dall'altro causa della prevedibile paralisi dell'attività legislativa.

Il regolamento interno della Giunta non prevede strumenti di qualità della regolazione; tuttavia, con nota del 29.01.2001 n. prot.424/P7DIR, a firma del Presidente della G.R. e del Direttore della Direzione Affari della Presidenza, è stato previsto l'invio al Servizio Legislativo della predetta Direzione, prima dell'inoltro al Servizio di Segreteria della Giunta regionale, dei disegni di legge di iniziativa della G.R. al fine di consentire un esame tecnico preventivo degli stessi. Anche nel regolamento interno del Consiglio non sono previsti strumenti di qualità della regolazione. L'unico riferimento all'iniziativa legislativa ed amministrativa (art. 49) prevede che nella stesura dei progetti di legge e delle proposte di provvedimenti amministrativi i consiglieri possono chiedere l'assistenza dell'Ufficio legislativo regionale.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Il Rapporto annuale sulla legislazione regionale per l'anno 2003, prodotto dal 2002 da parte del Servizio Legislativo del Consiglio regionale, è destinato al Servizio Studi della Camera dei Deputati e a partire da questo anno alla Segreteria della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali che è diventato l'anello di congiunzione tra la Camera ed i singoli consigli regionali; è destinato inoltre all'Osservatorio Legislativo Interregionale (O.L.I) ed alle altre Regioni.

---

<sup>25</sup> In *allegato 1* un documento redatto dalla Commissione per la riforma dello Statuto su “La revisione dello Statuto. Note introduttive e di metodo”.

Il Servizio Legislativo del Consiglio regionale, anche nell'ultimo Rapporto, in uniformità con le scelte fatte per la valutazione della legislazione dello Stato e delle altre Regioni, ha utilizzato in via generale le stesse metodologie di aggregazione e di analisi del rapporto sullo stato della legislazione curato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, in modo da avere un quadro omogeneo di dati riferiti a diverse realtà legislative ma tra loro, comunque, confrontabili.

Pertanto, le singole leggi regionali promulgate nel 2003 sono state analizzate secondo i seguenti indicatori:

- titolo e numero del progetto di legge;
- iniziativa legislativa;
- materia oggetto della legge regionale ;
- commissioni competenti all'istruttoria;
- date di presentazione, assegnazione, licenziamento delle commissioni competenti, approvazione in Consiglio regionale e pubblicazione della legge;
- tecnica redazionale;
- tipologia della normazione.

Il rapporto è reperibile sul sito internet: [www.consiglio.regione.abruzzo.it](http://www.consiglio.regione.abruzzo.it)

### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

#### *1.3.1 Analisi ex- ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Né l'analisi ex ante della regolazione né la revisione periodica della legislazione vigente sono previste in via sistematica. Tuttavia, rispetto alla prima tipologia, vi è stata un'unica esperienza di sperimentazione A.I.R. realizzata con la collaborazione e il supporto del Formez. L'attività di sperimentazione è stata condotta da un gruppo di lavoro intersettoriale costituito da dirigenti e funzionari sia del Consiglio Regionale che della Giunta Regionale che avevano preso parte ad una specifica e preventiva attività formativa organizzata dal FORMEZ ed integrato con funzionari della Giunta preposti alle materie oggetto dell'analisi e dai referenti del Servizio Statistica. Il testo normativo sottoposto a sperimentazione è stato una proposta di legge consiliare che, nell'ambito delle misure per incentivare lo sviluppo della montagna e le sue attività economiche, mira ad emendare la L.R. 23 dicembre 1999, n. 135 che detta gli indirizzi per la disciplina degli orari e dei calendari dei mercati e delle fiere. L'esperienza si è conclusa nel primo semestre del 2003 con la predisposizione della scheda finale A.I.R. e con la presentazione della stessa nel corso di un seminario di incontro tenuto presso la Regione Abruzzo. I risultati dell'analisi di impatto hanno evidenziato un vantaggio complessivo associato alla deroga al divieto, per i comuni montani e ricadenti nei territori dei parchi nazionali e regionali, di istituire nuovi mercati e fiere nei giorni festivi e domenicali. Relativamente alla revisione periodica della legislazione vigente, in singoli casi sono state effettuate revisioni per materia. Con leggi regionali organiche è stata data organicità alla materia, fissandone i principi fondamentali ed abrogando previgenti leggi regionali in materia (*allegato* cartaceo delle leggi di riordino effettuate a cura del legislativo del Consiglio regionale).

È previsto invece l'uso dell'analisi di fattibilità delle norme. La delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 627 del 22.12.1999 ha attribuito istituzionalmente al Servizio Legislativo, tra l'altro, le funzioni "di revisione dei testi legislativi e regolamentari per la verifica del rispetto della tecnica legislativa formale e giudizio di proponibilità, ammissibilità e fattibilità legislativa."

Rispetto all'uso delle clausole di valutazione, non esiste alcun atto che ne prevede l'utilizzo sistematico. Il Servizio Legislativo ha suggerito di inserire tale strumento all'art. 25 del nuovo Statuto al comma 2 "Le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire". Il servizio legislativo del Consiglio regionale ha previsto comunque in alcuni casi l'introduzione di clausole valutative nella formulazione dei testi normativi. Nel corso dell'anno

2003 è stata introdotta, su segnalazione del Servizio Legislativo, una clausola valutativa nell'art.5 della L.R. 30 dicembre 2003, n. 27 – Norme in materia di monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere nella Regione Abruzzo”. Nel corso del 2004 è stata introdotta all'art.4, comma 4, della L.R. 23 gennaio 2004, n.3 – Istituzione del Servizio di psicologia scolastica - una clausola valutativa: Sempre nel corso del 2004 è stata, inoltre, suggerita l'introduzione di una clausola valutativa in quattro progetti di leggi ed in specifico nel progetto di legge n. 478/2004 relativo a –Strade del vino -; nel p. di l. n. 469/2004 – Modifiche alla L.R. 122/1999 recante disciplina degli interventi in materia di educazione ambientale -; il progetto di legge n. 532/2004 relativo a –Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini -; nel progetto di legge –Disposizioni a sostegno delle aree svantaggiate della Regione Abruzzo. Non vi è stato alcun recepimento in merito alle proposte di introduzione delle clausole valutative suddette.

La scelta delle leggi è stata fatta (in modo discrezionale) valutando l'adeguatezza del progetto di legge all'inserimento delle clausole valutative.

La resistenza sull'inserimento delle clausole di valutazione è politica, arriva un progetto di legge al Consiglio e poi il legislativo suggerisce l'introduzione della clausola, chiaramente si tratta di uno strumento principe per i consigli regionali per iniziare a riappropriarsi della loro funzione di controllo. Il servizio legislativo torna ad essere attivo con questa legislatura (quella appena terminata) poiché in passato era stato completamente smantellato. Nelle clausole di valutazione il tempo entro il quale effettuare la valutazione è pari ad un anno e relativamente al provvedimento sulle prescrizioni mediche è già scaduto.

Presso il Consiglio regionale sono previste forme sistematiche di valutazione ex-post dell'impatto della regolazione. Le disposizioni normative che prevedono e disciplinano la valutazione ex post sono contenute nell'art. 1, comma 1, della L.R. n. 18 del 9 maggio 2001-Consiglioregionale d'Abruzzo, autonomia e organizzazione che prevede che il Consiglio svolga, oltre alla funzione legislativa, ispettiva e di sindacato anche quella di monitoraggio sull'attuazione della produzione legislativa.

Il nuovo Statuto all'art. 24 prevede che la Commissione di vigilanza effettua anche la valutazione sull'attuazione degli atti normativi e di alta programmazione.

La delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 45 del 29/4/2003 ha deliberato lo svolgimento dell'attività di monitoraggio su alcune leggi regionali. Non risulta tuttavia alcuna modifica delle norme oggetto di valutazione ex post.

Oggetto di applicazione della valutazione ex post sono state due leggi regionali:

- la L.R. 3 aprile 1995, n. 25 “Norme per la concessione di contributi regionali per la utilizzazione del metano e gas G.P.L. o similari” e
- la L.R. 20 dicembre 2000, n. 115 –Nuove norme per l'edilizia scolastica.”

Le strutture tecniche che hanno condotto la valutazione sono state: per la L.R. 25/1995 l'Ufficio Relazioni Istituzionali del Consiglio regionale, coadiuvato da un esperto in informatica ed un esperto in statistica; per la valutazione della L.R. 115/2000 l'Ufficio di Presidenza ha provveduto alla costituzione di un gruppo di lavoro ad hoc.

Per quanto riguarda le modalità ed i tempi della valutazione ex post, nella fase sperimentale è stato testato un percorso procedimentale eventualmente applicabile in una successiva fase a regime. La fase sperimentale del lavoro di analisi, conclusasi con la redazione di un report finale si è svolto nell'arco di circa 18 mesi. Il percorso procedimentale tracciato prevede sia un monitoraggio di attuazione che prende in considerazione gli aspetti economico-finanziari, organizzativi e procedurali , sia un monitoraggio degli effetti sortiti dalla applicazione della politica dal punto di vista economico-sociale. Per il monitoraggio di attuazione si è fatto ricorso a dati e informazioni reperiti presso le strutture della Giunta regionale competenti per la gestione della politica di volta in volta sottoposta a valutazione.

Per il monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi posti dalla politica e sul raggiungimento degli effetti sperati si è fatto ricorso a questionari da sottoporre ai soggetti destinatari della politica stessa.

Le difficoltà incontrate nel corso della valutazione si riferiscono a due ordini di problemi:

- a. “difficoltà di rapporto con le strutture della Giunta regionale competenti per la gestione delle politiche esaminate che percepiscono l’attività di valutazione come una sorta di controllo sul loro operato”;
- b. la scarsa sensibilità alla valutazione della classe politica: “l’attività di valutazione delle politiche costituisce un supporto per il legislatore regionale al fine di migliorare la qualità della legislazione, i risultati delle ricerche valutative dovrebbero determinare la volontà dei consiglieri regionali di mantenere, modificare o abrogare una determinata politica” ma ciò non si è realizzato. Per l’attività svolta non c’è stata formazione di personale.

Non risulta tuttavia alcuna modifica delle norme oggetto di valutazione ex post.

Sia per la Giunta che per il Consiglio è prevista l’applicazione dell’analisi tecnico-normativa al fine di migliorare il drafting delle norme.

Per quanto riguarda la Giunta regionale, con delibera di Giunta Regionale n. 206 del 23/12/2000 adottata in attuazione della L.R. 77/99, concernente “Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo”, è stato attribuito al Servizio Legislativo il compito dell’esame e della valutazione tecnico preventiva dei progetti di legge e dei testi normativi di iniziativa della Giunta regionale da sottoporre all’esame della Giunta. L’espletamento di tale attività viene assicurata attraverso la predisposizione di una scheda di analisi tecnico normativa contenente tra l’altro la verifica e la coerenza dell’iniziativa legislativa con l’ordinamento nazionale e sovra nazionale, oltre che la valutazione sulla tecnica redazionale del testo in applicazione delle regole di drafting contenute nel manuale “regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 994 del 21.11.2003, secondo lo schema elaborato dal gruppo di lavoro specificamente costituito presso l’Osservatorio Legislativo Regionale. Il Servizio Legislativo della Giunta Regionale inoltre, cura il monitoraggio dell’iter legislativo dei disegni di legge di iniziativa della Giunta attraverso una verifica ex post del recepimento delle osservazioni formulate dello stesso in sede di elaborazione delle schede ATN e dei successivi passaggi in Consiglio regionale sino alla fase della definitiva approvazione da parte dell’assemblea legislativa

Per il Consiglio, la delibera dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 627 del 22.12.1999 ha attribuito istituzionalmente al Servizio Legislativo, tra l’altro, le funzioni “di revisione dei testi legislativi e regolamentari per la verifica del rispetto della tecnica legislativa formale e giudizio di proponibilità, ammissibilità e fattibilità legislativa.”

Il Consiglio regionale in data 29 giugno 2004 ha approvato il nuovo “Manuale per la redazione dei testi normativi” secondo lo schema elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dall’O.L.I. (Osservatorio Legislativo Interregionale) su impulso della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Il nuovo Manuale va a sostituire il precedente approvato con verbale n. 42/5 del 25 novembre 1996.

Alla luce del manuale sul drafting, il Consiglio opera un riscontro sul testo rispetto alle regole del manuale, si passa da un drafting formale per arrivare ad un drafting sostanziale con la riscrittura del testo con una riformulazione del testo perché poco chiaro, senza ovviamente modificarne il contenuto. Viene realizzato su tutti i progetti di legge.

Il limite sta nel fatto che il testo che arriva al legislativo è il testo che il proponente presenta poi in commissione, quindi il testo viene di nuovo modificato con nuovi emendamenti per poi arrivare in aula senza tornare al legislativo, per cui il drafting effettuato perde di significato.

Il Servizio legislativo dal 2003 ha introdotto per ciascun progetto di legge una **scheda di sintesi** per l’istruttoria legislativa contenente informazioni sui dati identificativi e sul contenuto del provvedimento, sugli elementi per l’istruttoria legislativa e sulle osservazioni nella formulazione del testo. Quale momento successivo all’introduzione della scheda è stato individuato quello della

verifica della effettiva utilizzazione, nell'ambito delle Commissioni consiliari, delle osservazioni effettuate dal Servizio finalizzate allo scopo di contribuire a migliorare la qualità tecnica delle leggi regionali. E' stata messa a punto una **scheda di rilevazione** del grado di recepimento delle osservazioni formulate dal servizio, per realizzare un monitoraggio sistematico del tasso di adeguamento con particolare attenzione al recepimento degli aspetti relativi alla verifica delle regole per la redazione dei testi normativi. La rilevazione effettuata sulla scheda-tipo riporta, dopo i dati identificativi del provvedimento, il grado di adeguamento alle osservazioni effettuate relative:

1) alle regole formali di drafting;

2) all'analisi tecnico normativa che ricomprende in sintesi le problematiche connesse all'analisi tecnico normativa e di fattibilità del progetto di legge. Nella scheda il grado di recepimento è definito PIENO, PARZIALE o NULLO a seconda dei casi, verificando i singoli motivi di rilievo recepiti o non recepiti dalle Commissioni consiliari. Il resoconto del monitoraggio viene riportato anche in sede dell'annuale rapporto sullo stato della legislazione.

Nel caso venga rilevato come NULLO l'Ufficio legislativo ne prende atto, è una rilevazione a fini statistici.

Il passaggio successivo è stato quello di stabilire un incontro diretto con il presidente della commissione e i proponenti portando le schede direttamente a loro per stabilire un raccordo. Un risultato positivo raggiunto sta nel fatto che personale del legislativo è stato richiesto direttamente in commissione.

### *1.3.2.Semplificazione normativa ed amministrativa*

Relativamente agli strumenti di semplificazione normativa ed amministrativa, la regione ha fatto ricorso allo strumento del Testo unico; l'art. 39 comma 2 dello Statuto prevede che la legge, per materie determinate ed omogenee può prevedere la redazione di Testi unici regionali, fissando termini, principi e criteri direttivi.

I Testi unici adottati sono stati quattro:

1. L.R. 7 marzo 2000, n. 20 Testo Unico in materia di sport e impiantistica sportiva;
2. L.R. 13 aprile 2000, n. 58 Modifica ed integrazione degli artt. 45, lett. c) e 50 della *L.R. 31 luglio 1996, n. 60*: Testo Unico delle norme che regolano la materia dell'artigianato nella Regione Abruzzo L.R. 83/2000;
3. L.R. 28 aprile 2000, n. 83 Testo Unico in materia di gestione dei rifiuti contenente l'approvazione del piano regionale dei rifiuti (il Testo Unico ha abrogato n. 28 leggi);
4. L.R. 08 marzo 2005 n.24 Testo Unico in materia di sistemi di trasporto a mezzo di impianti a fune, o ad essi assimilati, piste da sci ed infrastrutture accessorie (il Testo Unico ha abrogato n. 9 leggi regionali).

I Testi unici hanno disciplinato la materia in maniera innovativa rispetto alla preesistente normativa regionale con la contestuale abrogazione di un gran numero di leggi regionali preesistenti. I Testi unici, d'iniziativa della Giunta regionale, sono stati predisposti dalle Strutture della Giunta regionale competenti per materia, mentre non è prevista alcuna forma semplificata di approvazione.

La Regione ha anche fatto ricorso a leggi regionali di riordino: si tratta di sedici leggi. Le leggi di riordino hanno avuto una procedura di formazione che, per alcune di esse, ha comportato, in sede di discussione presso la competente Commissione consiliare, la riunificazione di più progetti di legge vertenti su uno stesso argomento. Tutte le leggi di riordino hanno comportato l'abrogazione di precedenti leggi regionali. In alcuni casi l'abrogazione ha riguardato l'intera normativa preesistente in materia. L'iter di formazione delle leggi ha seguito le procedure ordinarie che prevedono l'assegnazione dei progetti di legge alle competenti Commissioni consiliari per la discussione degli stessi, preceduta, quando richiesto, dall'audizione delle varie categorie interessate dal progetto di legge. Dopo l'esame in Commissione il progetto di legge è inviato al Consiglio regionale per l'approvazione finale.

Nella bozza di Statuto sono presenti all'art. 39 previsioni relative alla semplificazione. Per quanto riguarda la semplificazione legislativa non esiste un ufficio ad hoc, è il legislativo che se ne occupa. Relativamente alla semplificazione amministrativa, gli uffici competenti sono i Servizi della Direzione della Giunta regionale. La Giunta giudica soddisfacente l'esperienza della regione in tema di semplificazione amministrativa in particolare in riferimento alle esperienze relative allo SUAP. La struttura competente, nello specifico la Direzione Riforme Istituzionali Enti Locali e Controlli, ha svolto, e continua a svolgere, funzioni di coordinamento degli enti locali, di monitoraggio, di assistenza e di promozione in materia di Sportello Unico.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

La Regione prevede con l'art. 27, comma 2, della L.R.C. n. 3/2002 l'uso della relazione sull'impatto finanziario delle normative. Malgrado esista l'obbligo di legge, questo non viene rispettato in quanto le relazioni risultano sempre prive di elementi concernenti l'impatto finanziario della relativa normativa. Per la preparazione di normative in materia tributaria sono previste modalità specifiche; infatti, le previsioni inerenti le normative in materia tributaria, contenute nello Statuto della Regione Abruzzo, nel Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale e nella L.R.C. n.3/2002, concernono la necessità di una esplicita indicazione della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria ove nel testo del provvedimento vi sia una diminuzione di entrata. Le suddette normative devono essere sottoposte, come tutte le leggi di spesa, al preventivo parere dalla Commissione Bilancio prima della approvazione da parte del Consiglio regionale. Se, poi, tali norme sono incluse nel disegno di legge finanziaria regionale si segue la procedura speciale di cui all'articolo 83 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

La Regione prevede l'adozione di un Documento di programmazione economico-finanziaria regionale, adottato dalla Regione Abruzzo dall'esercizio 2003.

Rispetto al processo di adozione dell'ultima Legge Finanziaria, la procedura seguita per la predisposizione e l'adozione della legge finanziaria regionale è la seguente:

- istruttoria delle richieste, valutazione della fattibilità tecnico-giuridica e finanziaria delle stesse e attività di coordinamento con i soggetti proponenti per concordare il contenuto delle norme da predisporre;
- predisposizione di una prima bozza del provvedimento legislativo da sottoporre all'attenzione del competente Organo politico;
- acquisizione delle indicazioni concernenti le modifiche e le integrazioni da apportare alla proposta di legge e aggiornamento della prima bozza della proposta di legge sulla base delle indicazioni fornite dall'Organo politico;
- predisposizione del disegno di legge, della relativa relazione accompagnatoria, e della proposta di deliberazione da inviare al Servizio Affari di Giunta per l'adozione della deliberazione;
- acquisizione delle valutazioni tecnico-giuridiche del Servizio Legislativo della Giunta regionale in merito al disegno di legge e predisposizione di eventuali emendamenti tecnici;
- invio della deliberazione di approvazione del disegno di legge finanziaria regionale alla Presidenza del Consiglio della Regione, la quale provvede all'assegnazione del provvedimento a tutte le commissioni per il parere di rispettiva competenza e per quanto concerne il merito, alla Commissione Bilancio;
- tutte le Commissioni, tranne quella di Bilancio, previa consultazione dei rappresentanti di enti, associazioni e dei componenti la Giunta regionale, procedono alla discussione, all'approvazione del testo legislativo e alla trasmissione dello stesso unitamente al parere di propria competenza alla Commissione Bilancio;

- questa, previa acquisizione di tutti i pareri delle altre Commissioni e previa consultazione dei soggetti sopra detti, procede a sua volta alla discussione, all'approvazione del testo legislativo e alla trasmissione dello stesso, unitamente alla relazione finale, al Consiglio regionale;
- il provvedimento legislativo in questione viene iscritto all'ordine del giorno del Consiglio con precedenza su ogni altro affare ed è approvato a maggioranza dei consiglieri assegnati.

Si evidenzia che, già da diversi anni, al Servizio legislativo non è richiesto di esprimere parere tecnico-preventivo sulla proposta di legge finanziaria.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Pur non essendo previsto l'obbligo di effettuare delle consultazioni, sia la Giunta che il Consiglio realizzano comunque delle forme di consultazione in particolare con le rappresentanze di interessi organizzati, esperti o testimoni privilegiati e i destinatari delle norme. Si tratta prevalentemente di una consultazione informale che si realizza nella circolazione di documenti e proposte rispetto ai quali sono richiesti dei commenti ai destinatari. Presso la Giunta sono le Direzioni Regionali competenti per materia che effettuano le consultazioni. Presso le Commissioni consiliari si svolgono procedure informative che precedono l'approvazione dei progetti di legge. In genere sono consultati soggetti istituzionali o rappresentativi di categorie portatori degli interessi oggetto del progetto di legge. Le procedure sono comunque esterne al procedimento legislativo.

Rispetto all'uso che delle consultazioni viene fatto, Giunta e Consiglio concordano nel sostenere che i risultati ottenuti sono valutati e presi in esame dal responsabile politico che assume una decisione in merito.

### *2.2 Comunicazione*

Sul sito internet [www.regione.abruzzo.it/legislativo](http://www.regione.abruzzo.it/legislativo) sono consultabili il Bollettino Ufficiale della Regione e le Banche dati. In particolare, sono consultabili le leggi regionali e le proposte di legge della Giunta, le proposte di legge del Consiglio, Decreti ed Ordinanze del Presidente della Giunta regionale e Regolamenti Regionali.

Rispetto allo stato di attuazione della Legge n. 150 del 2000, presso il Servizio BURA della Direzione Affari della Presidenza è stato costituito l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP).

## **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per il Consiglio, il Servizio legislativo, per la Giunta, le Direzioni Regionali competenti per materia.

Rispetto all'attività svolta da tali uffici nell'iter di formulazione di una proposta normativa, per il Consiglio, il progetto di legge una volta accettato dall'Ufficio di Presidenza come ammissibile passa al legislativo e poi alle commissioni. Il Servizio Legislativo ha predisposto, ad integrazione del fascicolo di documentazione che accompagna i progetti di legge sottoposti al vaglio delle Commissioni consiliari, la scheda per l'istruttoria legislativa. La scheda mira a consentire oltre ad un'omogeneità nel trattamento dei testi dei progetti di legge all'esame, una migliore e più immediata percezione dei passaggi logico-giuridici caratterizzanti l'analisi tecnico normativa e, nello stesso tempo, è tesa ad individuare tutti gli elementi utili alla decisione ed all'eventuale rielaborazione del testo da parte della Commissione nella fase di istruttoria legislativa che la stessa è chiamata ad effettuare. Per la Giunta, le Direzioni Regionali competenti per materia trasmettono al Servizio Legislativo una proposta di disegno di legge al fine di ottenere un parere tecnico-normativo, che viene richiamato nella proposta di deliberazione di Giunta regionale di approvazione del disegno di legge e di trasmissione dello stesso al Consiglio regionale.

Rispetto alle caratteristiche del personale impiegato dai due Uffici, per il Servizio legislativo la dotazione del personale viene considerata abbastanza adeguata. A giudizio dei dirigenti del Servizio, non è tanto l'aspetto numerico che andrebbe migliorato ma quello procedurale. Il

legislativo è più di supporto alle commissioni mentre probabilmente l'intervento dovrebbe essere anche successivo alla discussione in commissioni e poi in aula. Con riferimento alle analisi di fattibilità effettuate, le figure professionali impiegate prevedono esclusivamente dei Giuristi (sono 5, ne sono previsti 6), tutti dipendenti dell'amministrazione, viene sottolineata l'assenza di un economista.

Per quanto riguarda invece la dotazione di personale delle Direzioni regionali, questa viene giudicata poco soddisfacente per ciò che attiene sia alla composizione della pianta organica sia alle professionalità impiegate. Tra gli organismi presenti nella Giunta vengono menzionati il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti e il Servizio di valutazione e controllo strategico.

#### **4. Relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono basati su relazioni formalizzate, non esistono, tuttavia, tra le due istituzioni protocolli di intesa.

Con riferimento al ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo, mentre le Direzioni Regionali competenti per materia svolgono un ruolo propositivo, il Consiglio regionale svolge un ruolo deliberativo; inoltre, tutte le leggi passano al bilancio per una verifica della copertura e per un'analisi giuscontabile, esprimendo spesso anche delle valutazioni nel merito.

Un ruolo basilare viene poi attribuito alle commissioni consiliari. Le proposte di Giunta vengono riesaminate dalle commissioni. La Giunta già effettua delle valutazioni anche ascoltando testimoni privilegiati e categorie, le stesse vengono sempre ripetute anche in commissione.

In tema di qualità della regolazione non vi è un'interazione diretta tra Consiglio e Dipartimenti della Giunta; esistono invece momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo. In particolare, per i disegni di legge che riguardano gli EE.LL. è previsto l'obbligo della consultazione dell'ANCI o UPI.

## ***MEDAGLIONE REGIONE BASILICATA***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Basilicata il nuovo Statuto regionale è ancora in fase di discussione, essendo stato approvato il solo preambolo. La bozza dello Statuto prevede, in riferimento al tema della qualità della regolazione, la possibilità per il Consiglio regionale di delegare, con legge, la Giunta regionale a riordinare e coordinare in un Testo Unico le disposizioni relative ad uno o più settori omogenei. Più precisamente, è previsto che: la legge indichi le fonti legislative e regolamentari da raccogliere nel Testo Unico e ne disponga l'abrogazione dalla data di entrata in vigore del testo unico; la legge fissi il termine, i principi ed i criteri direttivi; i testi unici siano approvati dal Consiglio regionale con la sola votazione finale; nel tempo prefissato per la presentazione al Consiglio del testo unico, i progetti di legge tendenti a modificare i provvedimenti oggetto di riordino e di coordinamento possano essere discussi ed approvati solo sotto forma di proposte di modifica alla legge delega.

Il regolamento interno della Giunta non prevede il ricorso a strumenti di qualità della regolazione; tuttavia, la legge regionale n. 19 del 17 aprile 2001 "Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici" detta le regole per l'introduzione dell'AIR, dell'ATN e dei testi unici (cfr., *infra*, par. 1.3.1).

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

A partire dal 2000 l'Ufficio controllo consiliare e valutazione delle politiche regionali della Direzione generale del Consiglio regionale produce un rapporto sulla legislazione regionale inviato alla Camera dei Deputati, all'Osservatorio legislativo, ai consiglieri regionali, nonché ai dipendenti regionali.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### ***1.3.1. Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica***

Il ricorso sistematico all'analisi d'impatto della regolazione è previsto dalla citata L.R. n. 19 del 2001. In particolare, l'art. 2 della legge, pur prevedendo il ricorso all'analisi ex ante di impatto della regolazione, ne rinvia l'implementazione successivamente all'avvenuta predisposizione del relativo modello di applicazione. Inoltre, l'art. 5 stabilisce che, proprio al fine di mettere a punto modelli sperimentali di applicazione dell'AIR, è costituito un gruppo di lavoro composto da personale della Giunta e del Consiglio. Infine, l'art. 6 dispone che "Ultimata la fase preparatoria di cui al precedente art. 5, la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio provvedono, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza e per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali, ad incardinare i procedimenti relativi all'AIR ed all'ATN nelle strutture regionali e di adeguarne la disciplina organizzativa, prevedendo comunque una prima applicazione a titolo sperimentale". La fase di sperimentazione dell'AIR è iniziata nel 2002 ed è terminata a metà del 2004. Essa ha riguardato la proposta dal titolo "Misure per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro" ed ha dato luogo all'elaborazione di apposite linee guida per l'applicazione dell'AIR nella Regione Basilicata (tali linee guida sono state consegnate nella primavera del 2005 ai Presidenti della Giunta e del Consiglio).

Non è previsto il ricorso né all'analisi di fattibilità né alla revisione periodica della regolazione in vigore, e non sono state effettuate sperimentazioni al riguardo. L'Ufficio studi e supporto legislativo del Consiglio effettua un'attività di manutenzione legislativa rendendo il servizio dei testi aggiornati e coordinati.

Ad oggi vi è stato un unico caso di applicazione delle clausole di valutazione, costituito dall'art. 30 della legge n. 17 del 2005 sull'attività agrituristica, in base al quale la Giunta regionale deve presentare al Consiglio, ai fini della valutazione degli effetti della legge, una relazione annuale e due relazioni triennali, di cui sono specificati i contenuti richiesti.

Come anticipato, la citata L.R. n.19/01 (ancora in fase di sperimentazione ed implementazione) prevede all'art.3 l'istituto dell'ATN inteso quale strumento di verifica tecnica delle proposte di legge o di regolamento, che comporta il ricorso al drafting sia formale che sostanziale. Non esistono, né nell'ambito della Giunta né del Consiglio, regolamenti interni, direttive, guide, manuali o altre indicazioni riguardanti il drafting normativo. Tuttavia, l'Ufficio studi e supporto legislativo ha elaborato un modello di scheda sull'ATN tale scheda non è attualmente utilizzata in via sistematica per ogni proposta di legge, essendo prodotta su richiesta scritta dei consiglieri regionali. Non è previsto il ricorso alla valutazione *ex post* delle norme e non esistono indicatori di qualità dei testi legislativi.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Un primo esempio di testo unico, di carattere prevalentemente ricognitivo<sup>26</sup>, è rappresentato dalla L.R. n.38/02 (T.U. sulle indennità dei consiglieri regionali); esiste, inoltre, un'ipotesi ancora in itinere di riordino della disciplina sull'organizzazione regionale.

Nel caso di testi unici ricognitivi, non è prevista una collaborazione della Giunta nel procedimento legislativo; tuttavia, l'art.40 della proposta statutaria prevede una delega legislativa alla Giunta con successiva approvazione semplificata (dunque, dell'intero Testo Unico e non articolo per articolo) da parte del Consiglio.

Allo stato, non essendoci differenze, né dal punto di vista della competenza né da quello delle procedure di adozione ed approvazione, tra leggi generali di riordino e testi unici in senso lato si può affermare che l'ordinamento regionale vigente non prevede una differenziazione tra questi due strumenti. Infatti, tra le finalità indicate dal legislatore regionale in sede di recepimento del Dlgs. n. 112/98 rientra l'approvazione, ad oggi non ancora attuata, di "testi unici di riordino" di settori quali lo sviluppo economico e le attività produttive (L.R. n. 7/99).

Non sono stati adottati, sinora, provvedimenti legislativi volti esclusivamente ad abrogare norme non più in vigore perché implicitamente abrogate o non più operanti perché ormai prive di efficacia. Si segnala, invece, come esperienza di delegificazione, quella relativa alle procedure di "stabilizzazione degli LSU" della Basilicata (L.R. n. 2/05).

La bozza di Statuto non contiene previsioni concernenti la semplificazione, ma la summenzionata L.R. n. 7/99 persegue in via generale l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi a tutte le funzioni oggetto di conferimento da parte del Dlgs. n 112/98.

Quanto alla concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte degli uffici regionali, le disposizioni di cui all'art.16 della L.R. n. 7/99 "Istituzione dello Sportello Regionale per le Attività Produttive", che configurano una sorta di struttura a "raggiera" di collegamento tra lo sportello regionale e tutti gli sportelli operanti nei comuni della Regione, sono in corso di realizzazione. E' interessante notare che lo strumento dello sportello unico è stato utilizzato anche dal Dipartimento Ambiente in occasione dell'elaborazione di una recente legge regionale (L.R. n. 19/05 art. 4bis) in materia di autorizzazione all'esercizio di attività estrattive (cave e torbiere). In merito al numero di SUAP comunali operanti in Regione, la situazione risulta immutata rispetto alla rilevazione del Dipartimento della Funzione Pubblica del 30.09.02, in base alla quale sul territorio risultavano istituiti 71 SUAP comprendenti 108 comuni su un totale di 131. Tuttavia, ad oggi le attività degli sportelli unici esistenti non sono ancora a regime.

Nell'ambito dell'organigramma regionale non esistono specifici uffici competenti in materia di semplificazione ed i rispondenti al questionario giudicano l'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa "abbastanza soddisfacente"; in particolare, per il Consiglio regionale si ritiene utile la costituzione di un apposito ufficio per il potenziamento dell'attività di semplificazione.

---

<sup>26</sup> Le uniche disposizioni del T.U. che potrebbero considerarsi innovative riguardano l'ammontare del trattamento di fine mandato e della diaria.

## **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme e tale obbligo è effettivamente rispettato. Per la preparazione di normative in materia tributaria non si ricorre a modalità specifiche, né dal punto di vista dell'iter seguito, né da quello degli strumenti di valutazione utilizzati.

E' prevista anche l'adozione di un Documento di programmazione economico-finanziaria (DAPEF): nel 2002 è stato adottato il DAPEF relativo agli anni 2002-2004 e 2003-2005; nel 2004 il DAPEF 2004-2006 e, a Gennaio 2005, il DAPEF 2005-2007. Il testo dell'ultimo DAPEF è disponibile sul sito Internet della Regione.

Il processo di adozione della legge finanziaria è il seguente: la proposta di legge finanziaria, elaborata dall'Ufficio risorse finanziarie e bilancio sulla scorta anche delle proposte dei singoli dipartimenti, viene adottata dalla Giunta regionale e trasmessa al Consiglio. Solitamente, per accelerare i tempi, la proposta viene discussa in seno alle Commissioni consiliari riunite in seduta conGiunta. In tale periodo vengono effettuate consultazioni con le autonomie locali e le forze del partnerariato sociale ed economico, al fine di acquisire ulteriori contributi. In aula giungono il testo originario ed il pacchetto degli emendamenti proposti ed accettati dalla Giunta anche a seguito di riunioni della maggioranza. Riguardo all'ultima legge finanziaria, il relativo ddl, approvato dalla Giunta il 5 gennaio 2005, è stato licenziato dal Consiglio il 25 gennaio 2005, seguendo l'iter sopra descritto. Il testo della legge finanziaria è disponibile sul sito internet della Regione.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### ***2.1 Consultazione***

Sebbene non sia previsto l'obbligo, né all'interno del processo decisionale della Giunta, né all'interno di quello del Consiglio, di consultare i soggetti interessati dalla regolazione, in entrambe le istituzioni sono comunque effettuate delle consultazioni.

In particolare, all'interno del Consiglio, pur non esistendo procedure rigide di consultazione, è rimessa alla valutazione della competente commissione l'opportunità di effettuare audizioni sia su richiesta degli interessati sia su iniziativa della commissione stessa. Le consultazioni sono rivolte, in genere, ai destinatari delle norme sotto esame, ad esperti o testimoni privilegiati ed alle rappresentanze di interessi organizzati. Esse sono realizzate nella quasi totalità dei casi dall'Ufficio commissioni e, in misura molto più ridotta, dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio. Le tecniche utilizzate sono varie: consultazioni informali, circolazione di documenti e proposte per commenti, comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse, audizioni. Le informazioni raccolte tramite queste attività sono funzionali alle decisioni prese.

Nel caso della Giunta, le consultazioni, realizzate dai vari dipartimenti o uffici proponenti, sono in genere rivolte ai destinatari delle norme in via di elaborazione, alle rappresentanze di interessi organizzati, ad esperti o testimoni privilegiati ed alla cittadinanza. La tecnica utilizzata è quella dei comitati o di altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse. Esistono, in particolare, alcuni organismi stabili di consultazione quali il CREL (comitato regionale economia e lavoro) e la Consulta dei giovani, attivati laddove la legge lo preveda (tipicamente, per le proposte riguardanti, rispettivamente, settori economici e politiche giovanili).

Quanto alla sperimentazione dell'AIR, non sono state svolte consultazioni: tale tema è stato affrontato solo a livello teorico.

### ***2.2 Comunicazione***

Sono consultabili via Internet (sul sito [www.basilicatanet.it](http://www.basilicatanet.it)) il bollettino ufficiale, le leggi regionali, i regolamenti, le direttive ed altri atti normativi, inclusi i principali atti generali e di programmazione economico-finanziaria, nonché i regolamenti. Non esistono altre attività volte a facilitare e diffondere la conoscenza delle norme e dei processi che conducono alla loro adozione.

La legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica è stata attuata con la L.R. n. 7 del 2001. Inoltre, con la DGR n. 54 del 13.01.03 è stato emanato il "Piano della comunicazione", la cui

attuazione è di competenza dell'Ufficio stampa (che elabora dei programmi annuali). Tale piano concerne la pianificazione della rete di servizi informativi da realizzare, determina le relative caratteristiche ed individua gli obiettivi di diffusione da realizzare, riguardando anche la diffusione dell'attività normativa regionale. Quanto agli URP, il loro coordinamento è stato affidato ad una struttura dirigenziale centralizzata presso la Presidenza della Giunta con posizioni organizzative allocate presso i dipartimenti regionali. Tali uffici contribuiscono, per quanto di loro competenza, a fornire, su richiesta degli interessati, informazioni sulla normativa regionale vigente.

### **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per il Consiglio, l'Ufficio studi e supporto legislativo e l'Ufficio commissioni consiliari; per la Giunta, i Dipartimenti regionali proponenti, l'Ufficio legislativo e la Segreteria generale.

In Consiglio, l'attività effettivamente svolta dagli indicati uffici nell'iter di formulazione di una proposta normativa consiste nell'assistenza giuridico-legislativa a richiesta dei consiglieri regionali e nella predisposizione, per ogni proposta di legge, di una relazione tecnica di accompagnamento.

Nella Giunta, gli uffici dipartimentali elaborano la proposta regolativa e la trasmettono alla Segreteria Generale. Quest'ultima svolge un'istruttoria tecnico-giuridica (drafting formale e sostanziale sul testo proposto) in concorso con l'Ufficio legislativo. Il Comitato tecnico di verifica finanziaria svolge un'istruttoria tecnico-finanziaria laddove la proposta comporti oneri finanziari. In esito a tali fasi possono aver luogo verifiche interlocutorie con gli uffici o motivate restituzioni delle proposte. Dopo aver apportato le eventuali modifiche, si procede all'adozione del provvedimento da parte della Giunta regionale. A corredo delle proposte normative sono prodotti: una relazione di accompagnamento; una relazione tecnico-finanziaria, se dovuta; il parere di compatibilità finanziaria del suddetto Comitato, se dovuto.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono giudicate, sia nel caso della Giunta che in quello del Consiglio, poco adeguate alle necessità. In entrambi i casi si ritiene necessario un potenziamento degli uffici con le opportune professionalità; in particolare, nel caso della Giunta, andrebbe potenziato soprattutto l'Ufficio legislativo, con adeguata formazione delle relative professionalità.

Passando all'analisi delle risorse umane impiegate per l'applicazione dei vari strumenti di qualità della regolazione, va rilevato che, all'interno del Consiglio, un funzionario dell'Ufficio studi e supporto è impegnato nell'analisi tecnico normativa di cui al par. 1.3.1.

Quanto, poi, al personale impiegato nell'attività di sperimentazione AIR, l'apposito gruppo di lavoro costituito nel 2002 era formato da persone provenienti dai dipartimenti della Giunta e del Consiglio. In particolare, hanno partecipato al gruppo soggetti provenienti dalle seguenti strutture: Segreteria generale della Giunta (con funzione di coordinamento); Direzione attività produttive; Direzione Consiglio regionale; Ufficio bilancio; Dipartimento per le infrastrutture; Servizio di statistica; Ufficio legislativo della Giunta; Ufficio di Gabinetto della Presidenza della Giunta; Ufficio legislativo del Consiglio; Inea; Suggest. Poiché una delle criticità emerse, sin dall'inizio della sperimentazione, è stata la ridondanza di giuristi a fronte di una scarsa presenza di economisti e, più segnatamente, di analisti economico-finanziari, il gruppo di lavoro è stato affiancato stabilmente da cinque componenti del Nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici, istituzionalmente dotato delle competenze richieste.

### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

Le relazioni tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono regolate in base all'iter legislativo previsto dallo Statuto vigente e disciplinato dal Regolamento interno del Consiglio regionale n. 1237/99. Va precisato che, per prassi, tutte le proposte di iniziativa dei consiglieri o di altri soggetti legittimati diversi dalla Giunta regionale sono formalmente trasmesse, per opportuna conoscenza, al Presidente della Giunta; in particolare, quelle che comportano oneri sono preventivamente sottoposte anche al parere di compatibilità finanziaria

del Comitato tecnico di verifica finanziaria, così come previsto dalla L.R. n 34/01 (legge di contabilità regionale).

Il ruolo delle Commissioni consiliari è di tipo referente.

Non esistono, in merito al processo decisionale, protocolli d'intesa tra Consiglio e Giunta e non vi è, in tema di qualità della regolazione, un'interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta. Allo stesso modo, i momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo non riguardano la qualità della regolazione.

Sono previsti, nella forma dell'acquisizione di pareri, collegamenti tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali, ma non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento. Attualmente non risulta esistano enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, tali strumenti (fatta eccezione, per la semplificazione, al ricorso agli SUAP).

## **MEDAGLIONE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Provincia Autonoma di Bolzano ad oggi non sono presenti proposte di modifiche ufficiali dello Statuto speciale approvato con il D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

Nella legislazione provinciale non sono né presenti né in fase di approvazione previsioni sul processo legislativo o sulla qualità della regolazione.

Il regolamento interno della Giunta provinciale contiene previsioni circa la qualità della regolazione nella circolare del Presidente della Giunta provinciale 15 novembre 1989, recante “Innovazioni in materia di elaborazione di disegni di legge e di disposizioni regolamentari della Provincia” e nella circolare del Direttore Generale del 2 gennaio 1997, recante “Direttive di tecnica legislativa”.

#### **1.2 Monitoraggio dell’attività normativa**

L’amministrazione provinciale non produce un rapporto annuale sulla legislazione provinciale. Tuttavia sono compiute rilevazioni per la redazione del Rapporto annuale sulla legislazione regionale curato dalla Camera dei Deputati.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell’impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nella Provincia autonoma di Bolzano non è previsto alcun uso di strumenti di analisi ex ante di impatto della regolazione. È invece realizzata l’analisi di fattibilità delle norme secondo le previsioni contenute nelle già citate circolari del Presidente della Giunta provinciale 15 novembre 1989 e del Direttore Generale del 2 gennaio 1997.

Per quanto riguarda la revisione periodica della legislazione vigente, pur non essendo prevista in via sistematica è stata comunque realizzata per alcune materie, come per esempio per la legge provinciale 18 dicembre 2002 n.15 “Testo Unico dell’ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile”, per la legge provinciale 28 novembre 2001 n.17 “Legge sui masi chiusi, per la legge provinciale urbanistica n. 13/1997 e per la legge provinciale sull’edilizia abitativa n. 13/1998. In tali casi il processo di revisione periodica prevede la redazione di un ordinario disegno di legge provinciale con eventuali audizioni di esperti organizzate dalla Commissione legislativa competente.

Sono utilizzate in modo sporadico le clausole di valutazione, mentre non è previsto alcun uso di strumenti di analisi ex post di impatto della regolazione.

Per quanto riguarda invece l’analisi tecnico-normativa e il drafting, è prevista a livello provinciale l’applicazione delle “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” elaborato dall’OLI e delle “Direttive di tecnica legislativa “(anche per i testi in lingua tedesca) emanate dal Direttore generale dell’amministrazione provinciale. Tuttavia tali direttive riguardano solo il drafting formale.

Per quanto riguarda i testi legislativi provenienti dalla Giunta provinciale ed i regolamenti, le regole e le direttive sulla tecnica legislativa sono applicate e verificate dall’Avvocatura dalla Provincia .

A livello provinciale non sono utilizzati indicatori o un indice di qualità dei testi legislativi.

##### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Presso l’amministrazione provinciale è stato utilizzato lo strumento del Testo Unico in settori quali l’artigianato, la formazione professionale e l’urbanistica (quest’ultimo non più in vigore già da tempo) . Tuttavia, tali Testi non hanno natura innovativa in quanto emanati soltanto con decreto del Presidente della Giunta provinciale . Soltanto quello di cui alla legge provinciale n.15 del 18

dicembre 2002 - Testo Unico dell'ordinamento dei servizi antincendio e per la protezione civile - ha forza di legge.<sup>27</sup>

Lo Statuto non prevede la possibilità di emanare testi unici aventi forza di legge; inoltre non è previsto alcun tipo di collaborazione Giunta – Consiglio nel procedimento di elaborazione di testi unici ricognitivi. Inoltre il Regolamento interno del Consiglio provinciale non consente il riesame di norme inserite in un testo unico, già in vigore.

Per quanto riguarda l'uso di leggi generali di riordino, tale strumento è stato utilizzato per la legge provinciale n.8 del 16 marzo 2000 ("Norme per la tutela della qualità dell'aria") ; per la l.p. n.17 del 28 novembre 2001 sui masi chiusi ; per la l.p. n.8 del 18 giugno 2002 ("Disposizioni sulle acque"); inoltre, è stato utilizzato per la legge sull'edilizia agevolata, per la legge sull'urbanistica e per la legge sulla concessione di aiuti.

In alcuni casi sono stati adottati provvedimenti legislativi che hanno sia modificato la legislazione vigente che abrogato leggi e diversi regolamenti non più in vigore.

Nello Statuto non esistono previsioni concernenti la semplificazione, ma è stata posta in essere la legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 ("Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi"), che al Capo IV disciplina la semplificazione dell'azione amministrativa.

Presso l'amministrazione provinciale non esiste un ufficio ad hoc che si occupa di semplificazione, ma quest'attività rientra tra le funzioni dell'Avvocatura della Provincia e dell'Ufficio Provinciale Affari Istituzionali, presso la Ripartizione provinciale Servizi centrali.

Gli intervistati giudicano l'esperienza della Provincia in tema di semplificazione amministrativa abbastanza soddisfacente. Per migliorare la semplificazione, ritengono necessario una maggiore applicazione del cosiddetto e-government nella p.a. ed una maggiore coscienza della responsabilità propria da parte dei singoli dipendenti.

Presso gli uffici regionali la semplificazione viene realizzata attraverso l'emanazione di vari regolamenti, anche a modifica di leggi. Inoltre, gli istituti di semplificazione amministrativa sono applicati anche da Regione e Comuni.

Non vi è un censimento dei SUAP presenti nel territorio provinciale.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

Nell'amministrazione provinciale di Bolzano, è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme. Tale obbligo di norma viene rispettato, ma in alcuni casi è assente o carente.

Le normative di iniziativa della Giunta provinciale aventi riflessi finanziari di entrata o di spesa sono esaminate dalla Ripartizione finanze e bilancio (Ragioneria provinciale), che predispone le relative disposizioni finanziarie". Non è prevista l'adozione di un documento di programmazione economico-finanziaria provinciale.

L'ultima legge finanziaria è stata adottata in seguito al processo di adozione abitualmente utilizzato dall'amministrazione provinciale: approvazione del disegno di legge da parte della Giunta provinciale, esame da parte della III Commissione legislativa del Consiglio provinciale, previo parere del Consigliodei Comuni e, infine, approvazione da parte del Consiglio provinciale.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Nel procedimento decisionale della Giunta provinciale non è previsto l'obbligo di consultare gli interessati. Le consultazioni sono comunque fatte, in modo informale e con la circolazione di documenti, e hanno come destinatari i rappresentanti di interessi organizzati e gli esperti; vengono

---

<sup>27</sup> La legge è stata impugnata dal Governo. La sentenza n. 321 del 13-26 luglio 2005 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 4, della predetta legge provinciale concernente la direzione e il coordinamento dell'attività di pronto intervento del centro operativo provinciale limitatamente alle parole "dello Stato" respingendo tutte le altre doglianze avanzate dal Governo contro la legge provinciale n. 15/2002.

effettuate dall'Assessore competente e sono prese in considerazione dall'amministrazione provinciale se hanno come scopo la semplificazione amministrativa.

Pur non realizzando in modo formale l'analisi di valutazione ex post di impatto, spesso l'Assessore competente, in seguito all'adozione di normative di settore, ad un anno dall'entrata in vigore della legge ha effettuato consultazioni delle rappresentanze di interessi organizzati al fine di valutare la validità della normativa approvata. Per tali consultazioni viene utilizzato lo strumento dei focus group e i risultati di tali consultazioni non sono resi pubblici.

## *2.2 Comunicazione*

Sul sito [www.consiglio-bz.org](http://www.consiglio-bz.org) e sul sito [www.provincia.bz.it/general=direktion/lexbrowser\\_d.asp](http://www.provincia.bz.it/general=direktion/lexbrowser_d.asp) sono consultabili sia il Bollettino Ufficiale che le banche dati delle leggi provinciali, delle proposte di legge di Giunta e di Consiglio e dei regolamenti della Giunta provinciale.

Inoltre l'attività legislativa della Provincia viene diffusa mediante opuscoli e altri materiale informativo.

## **3. Aspetti organizzativi**

L'ufficio consiliare competente in tema di preparazione di schemi di atti normativi è l'Ufficio Affari legislativi e legali. Questo procede alla lettura e al controllo dei testi dei disegni di legge provinciale dal punto di vista giuridico (legittimità), tecnico (drafting) e linguistico (tutti i testi sono bilingui).

Presso la Giunta gli uffici competenti in materia di elaborazione dei testi di legge sono le Singole Ripartizioni e l'Avvocatura della Provincia tramite i singoli uffici legali e l'ufficio questioni linguistiche. Nella maggior parte dei casi questi stilano le leggi, con la revisione da parte dell'Avvocatura cui spetta, per tutti i testi dei disegni di legge provinciale provenienti dalla Giunta provinciale, la lettura ed il controllo dal punto di vista giuridico (legittimità), tecnico (drafting) e linguistico mentre la supervisione ed il coordinamento spetta al Direttore di tale Ripartizione..

A corredo delle proposte di legge viene portata la documentazione delle fonti normative citate e/o correlate al testo di legge.

A giudizio degli interessati, la dotazione di personale e le competenze degli uffici sono abbastanza adeguate all'esigenze dell'amministrazione provinciale. A loro giudizio, andrebbe dato maggiore spazio agli approfondimenti giuridici e all'allestimento di una vera e propria biblioteca e andrebbe implementata la semplificazione.

Nell'amministrazione regionale è presente il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti.

## **4. Le relazioni interistituzionali**

Nel processo legislativo tra Consiglio e Giunta esistono relazioni formalizzate, attraverso protocolli d'intesa.

Circa il ruolo dei diversi rami dell'amministrazione provinciale nel processo legislativo, i diversi uffici dell'amministrazione provinciale competenti in materia preparano disegni di legge che vengono poi controllati e tradotti dall'Avvocatura provinciale prima di essere deliberati dalla Giunta provinciale.

Le commissioni consiliari, invece, discutono e votano ciascun disegno di legge presentato e possono anche emendare il testo, che viene dopo inviato in aula corredato da una relazione.

Sia nell'ambito del processo normativo che per quanto riguarda i momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali, tra Giunta e Consiglio vi è un'interazione diretta ma non in materia di qualità della regolazione. Su tale ultimo punto, è previsto il parere obbligatorio del Consiglio dei Comuni sui disegni di leggi provinciali che toccano le competenze proprie o delegate dei comuni (l.p. n.10/2003).

Non esistono forme di collegamento tra la normativa provinciale e quella prodotta degli enti locali. Non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità

della regolazione né tantomeno ci sono enti locali che utilizzano strumenti di qualità della regolazione.

## **MEDAGLIONE REGIONE CALABRIA**

### **1 Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Calabria il nuovo Statuto regionale è stato approvato con Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25.

Nello Statuto della Regione Calabria sono contenute previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione. Segnatamente, l'art. 26, comma 2, dello Statuto stabilisce che “*Nel Regolamento interno del Consiglio sono previste e disciplinate la Giunta delle elezioni, la Giunta per il Regolamento ed il Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi*”. Altri riferimenti normativi sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione sono riportati agli articoli 39-45 e dall'art. 57, comma 5 lett. c).

Nella redazione dello Statuto le previsioni sul processo legislativo e/o sul miglioramento della qualità della regolazione sono state affrontate attraverso il supporto di esperti costituzionalisti e consulenti esterni ed, anche, attraverso il contributo delle strutture amministrative consiliari (Dirigente Commissione autoriforma, Dirigente settore legislativo, Dirigente affari giuridici).

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

A partire dal 2000 il Settore legislativo del Consiglio regionale produce un rapporto con scadenza non prestabilita sulla legislazione.

I destinatari del Rapporto sono le strutture amministrative e politiche del Consiglio regionale.

Il rapporto è solo cartaceo e non è pubblicato sul sito Internet della Regione.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nella Regione Calabria non è previsto un generale ricorso all'analisi *ex ante* di impatto della regolazione, né alla revisione periodica della regolazione vigente. Al contrario, è previsto dallo Statuto, ai sensi dell'art. 26, la creazione di un Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi. Inoltre, l'articolo 7 della Legge regionale n. 8 del 2002 (rubricato “*Relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione economico finanziaria*”) prevede che le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale siano corredate da una relazione predisposta dalla struttura regionale competente per materia e verificata dalla struttura regionale preposta al bilancio, al fine di valutare l'impatto della regolazione, gli oneri finanziari e l'analisi di fattibilità.

La revisioni per materia della legislazione esistente è stata realizzata solo attraverso leggi di riordino, che hanno comportato l'abrogazione implicita di specifiche norme in diversi settori (cfr. ad es. L.R. n. 14/2000).

Nell'elaborazione delle norme non si ricorre alle clausole di valutazione e non sono previste forme sistematiche di valutazione *ex-post* dell'impatto della regolazione. Quanto al drafting normativo, le correzioni di carattere formale sono realizzate dalle strutture amministrative (Commissione e Legislativo). Ed invero, non esistono regolamenti interni, direttive, manuali o altre indicazioni riguardanti il drafting normativo.

Non esistono neppure indicatori di qualità dei testi legislativi.

##### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Lo strumento del Testo Unico è previsto solo a livello di previsione statutaria. In particolare, l'art. 44 dello Statuto (rubricato “*Testi Unici*”), stabilisce che il Consiglio può delegare la Giunta a riordinare e coordinare in un Testo Unico le disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei. Mentre, l'art. 156 L.R. 34/2002, stabilisce le modalità di redazione dei testi unici.

Ad oggi, invero, tali articoli non hanno trovato applicazione.

Al contrario, diversi sono i settori e le materie ove sono intervenute le leggi di riordino. In particolare, le leggi di riordino sono intervenute nei seguenti settori: urbanistica, servizi socio-assistenziali, delega funzioni amministrative, procedimento amministrativo e trasparenza.

A parte la già ricordata attività di revisione normativa, non esistono altre esperienze di semplificazione normativa.

Esistono, tuttavia, norme regionali in tema di semplificazione: L.R. 19/2001, relativa al procedimento amministrativo, prevede ai commi 5 e 6 dell'art. 2, l'adozione di regolamenti attuativi dei principi di semplificazione amministrativa, nel rispetto dei criteri e dei principi desumibili dalla Legge 59 del 1997.

Inoltre, presso la Regione Calabria esiste uno specifico ufficio competente in materia di semplificazione, ovvero, il Servizio Procedure Organizzative.

Tale ufficio, a causa della mancanza di organico professionalmente competente, non è ancora in grado di espletare le proprie funzioni.

Non sono condotti censimenti o altre forme di rilevazione volti a produrre informazioni relative alla diffusione degli sportelli unici nei comuni della Regione. L'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata dalla Giunta abbastanza soddisfacente, mentre dal Consiglio, poco soddisfacente.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In generale, in Regione è previsto l'obbligo di produrre una relazione sull'impatto finanziario delle normative (cfr. l'art. L.R. n. 8 del 2002), ma tale obbligo non viene effettivamente rispettato.

Non sono previste modalità specifiche – e, segnatamente, un iter particolare, o strumenti di valutazione ad hoc – per la preparazione di normative in materia tributaria.

Mentre è prevista l'adozione di un Documento di programmazione economico-finanziaria regionale (DPEF), adottato per il 2004-2006 e per il 2005-2007.

È stata, inoltre, approvata la Legge di Bilancio Previsionale 2005.

L'iter di adozione della legge finanziaria è disciplinato dalla l. n. 8 del 4 febbraio 2002.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

Secondo i rappresentanti della Giunta che hanno risposto ai quesiti in oggetto, è previsto nei confronti della Giunta l'obbligo, all'interno del proprio procedimento decisionale, di procedere alla consultazione degli interessati.

Segnatamente, diverse sono le disposizioni regionali che risultano precettive in ordine alla partecipazione dei soggetti interessati alle procedure decisionali dell'Amministrazione regionale (Giunta e Consiglio). Al tal fine, i rispondenti al questionario hanno indicato ed allegato, a titolo esemplificativo, diverse norme regionali che impongono la "partecipazione" di enti o soggetti nell'azione amministrativa della Regione.

In effetti, l'Amministrazione regionale ha l'obbligo di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati ogniqualvolta lo preveda la legge. Pertanto, ove l'Amministrazione regionale disattendesse tale obbligo l'atto o il provvedimento emesso senza la suddetta partecipazione sarebbe affetto dal vizio di "violazione di legge" sul procedimento.

Tali consultazioni, a seconda di quanto previsto dalla specifica normativa di settore, sono effettuate dagli assessori e dai funzionari competenti, attraverso la circolazione di documenti, proposte, osservazioni per commenti, Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con rappresentanti delle organizzazioni di interesse e attraverso panel consultivi.

L'utilizzo di tali consultazioni deve essere conforme alla volontà legislativa.

Durante l'analisi *ex ante* e/o *ex post*, secondo il Consiglio- diversamente da quanto affermato dai rispondenti al questionario della Giunta - sono state effettuate consultazioni dei destinatari delle norme sotto esame ed in particolare delle rappresentanze di interessi organizzati, attraverso circolari di documenti e proposte per commenti e Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse (audizioni).

Tali consultazioni sono state effettuate dalle Commissioni competenti per materia, che ne fanno l'utilizzo ritenuto più utile dagli organismi politici. I risultati delle suddette consultazioni sono resi pubblici attraverso pubblicazioni di resoconti e articoli.

Secondo i rispondenti al questionario della Giunta e del Consiglio l'articolo 4 co. 2 dello Statuto rappresenta ancora una norma programmatoria che allo stato non ha trovato specifica applicazione. Prescindendo, invero, dalla normativa regionale esistente prima dell'entrata in vigore dello Statuto, non esistono, allo stato, norme regionali di diretta applicazione dell'articolo 4 co. 2 cit., che obbligano la Giunta oppure il Consiglio a procedere a specifiche consultazioni prima di adottare un provvedimento o testi normativi. I rispondenti al questionario rilevano che la legislazione inviata a scopo esemplificativo anticipa, seppur per mero caso, l'esecuzione dell'art. 4 dello Statuto.

## **2.2 Comunicazione**

Sono consultabili via Internet il bollettino ufficiale e le banche dati (sul sito [www.consiglioregionale.calabria.it](http://www.consiglioregionale.calabria.it)). In particolare, sono disponibili sul sito i seguenti documenti:

- Leggi regionali
- Proposte di legge della Giunta
- Proposte di legge del Consiglio
- Regolamenti
- Statuto
- Leggi di riferimento

La conoscenza delle norme e dei relativi processi di approvazione è affidata anche a comunicati stampa degli uffici regionali preposti all'attività di comunicazione istituzionale, newsletter, help in linea, URP-URUI, rivista Calabria, IterLegis, monitoraggio atti.

Quanto allo stato di attuazione della legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica, sono stati istituiti gli uffici URP e URUI (è consultabile, inoltre, il sito [www.regione.calabria.it/urp](http://www.regione.calabria.it/urp)), l'Ufficio stampa, l'Ufficio del Portavoce, ed è attivo il gruppo di comunicazione per l'elaborazione del piano annuale di comunicazione. Inoltre, la Giunta regionale ha approvato la delibera n. 300 del 2004 "*Atto di indirizzo per l'applicazione della legge 150/2000 in materia di informazione e comunicazione*".

## **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per la Giunta, tutti i singoli dipartimenti competenti per materia; per il Consiglio, Settore legislativo ed uffici di istruzione ed assistenza tecnico-legislativa alle Commissioni.

Quanto all'attività svolta dagli uffici nell'iter di formulazione delle proposte normative, i singoli dipartimenti della Giunta offrono consulenza in sede di predisposizione degli atti, pareri, relazioni e progetti che accompagnano i testi normativi da portare a conoscenza della Giunta e/o dei singoli assessori.

Nel caso del Consiglio regionale, il Settore legislativo ed uffici di istruzione ed assistenza tecnico-legislativa alle Commissioni, allega ai progetti di legge: relazioni tecniche e comparative, giurisprudenza, dottrina, normativa regionale, nazionale e comunitaria.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici legislativi di Giunta e Consiglio sono considerate dai rispondenti al questionario della Giunta abbastanza adeguate alle necessità; mentre sono considerate dai rispondenti al questionario del Consiglio poco adeguate.

Nel caso della Giunta si indica, quale aspetto che andrebbe migliorato, la dotazione dell'organico.

A giudizio dei rispondenti al questionario del Consiglio sarebbe necessario potenziare le figure professionali particolarmente qualificate nelle singole materie.

Quanto alle caratteristiche del personale impiegato nell'attività valutazione *ex ante* dell'impatto della regolazione, nel caso del Consiglio il lavoro istruttorio è effettuato dall'Ufficio 50 e dai consulenti esterni *ex* L.R. 13/1996.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono di natura formale. Non esistono protocolli di intesa tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale.

Vi è, in realtà, secondo il Consiglio, una interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta nell'ambito del processo normativo, ma non in tema di qualità della regolazione.

In particolare, alla deliberazione della Giunta di una proposta di legge viene allegato una relazione esplicativa, ma non vi è un'attività di relazione diretta e/o collaborativa col Consiglio.

Segnatamente, gli assessorati competenti partecipano all'attività consiliare di esame dei progetti di legge. Tali progetti sono accompagnati dalla relazione dell'Assessorato al bilancio, al fine di verificare la copertura degli oneri finanziari.

In merito ai rapporti tra Regione ed Enti locali, appare opportuno richiamare l'art. 48, comma 4, dello Statuto, il quale, seppur non abbia ancora trovato applicazione, prevede dei momenti organizzativi di raccordo sistematico tra la Regione e gli enti locali nell'ambito del processo normativo, ma non specificamente per quanto attiene alla qualità della regolazione.

Esistono, inoltre, delle previsioni legislative, L.R. 34/2002, che prevedono delle forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali.

Non esistono, però, allo stato, norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento, né risultano esserci enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, tali strumenti.

## **MEDAGLIONE REGIONE CAMPANIA**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e ordinamento**

La bozza del nuovo Statuto della regione Campania risulta approvata in prima lettura dal Consiglio regionale in data 18 settembre 2004. Le previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione sono presenti agli articoli 56 - 57 e 30 del nuovo Statuto. Gli articoli 56 e 57 fanno capo al Titolo VI che regola i procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti, definendo il primo l'iniziativa legislativa, il secondo il procedimento legislativo. L'articolo 30 "Norme sulla chiarezza dei testi normativi" stabilisce che il regolamento consiliare disciplina le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità. In particolare, lo Statuto rinvia ad un regolamento consiliare per la redazione dei testi normativi.

Durante la redazione della bozza di Statuto, le previsioni sul processo legislativo e sul miglioramento della qualità della regolazione sono state affrontate con l'ausilio di esperti esterni .

Rispetto alla presenza di una normativa sulla qualità della regolazione che sia diversa dai regolamenti interni di Giunta e Consiglio, è attualmente in fase di formulazione un disegno di legge frutto della elaborazione di un gruppo di lavoro sulla qualità della regolazione (istituito con delibera di Giunta regionale 20 febbraio 2004, n. 282). Il d.d.l. riguarda il riordino normativo e la riduzione del carico legislativo (ddl "Legge per il riordino normativo e di abrogazione di leggi vigenti); il d.d.l. verrà iscritto all'O.d.G. della prossima riunione della Giunta.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Il Rapporto sulla legislazione regionale viene prodotto dal 1998 dalla Camera dei deputati in collaborazione con gli Uffici dell'Assemblea Regionale. È comunque prevista una rilevazione della quantità della legislazione rinvenibile sul sito internet della Regione nel quale sono indicate le leggi emanate in ciascun anno.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### **1.3.1 *Analisi ex- ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica***

In Consiglio non è prevista in via sistematica né l'analisi ex ante, né l'analisi di fattibilità delle norme, né la revisione periodica della regolazione vigente, solo in singoli casi sono state effettuate revisioni per materia delle legislazione esistente, la revisione è stata condotta attraverso leggi di modifica della normativa esistente.

In Giunta è invece previsto in via sistematica l'uso dell'analisi di fattibilità delle norme, definito dal Regolamento 490/2002 – Gabinetto P.G.R. – concernente la costituzione degli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Giunta.

Infatti, l'art. 3, c. 3, stabilisce che "L'Ufficio legislativo cura le iniziative legislative e regolamentari della Regione, garantendo la qualità del linguaggio normativo, l'analisi di fattibilità e l'impatto delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione normativa".

L'Ufficio valuta di ogni schema di disegno di legge la fattibilità in termini di compatibilità con il quadro costituzionale, con la normativa europea, nazionale (legislazione concorrente) e regionale. Le compatibilità finanziarie sono valutate dal Settore formazione bilancio.

Il parere dei due Uffici è reso su tutte le proposte di legge e di regolamento che sono proposte alla Giunta.

Un atto di indirizzo del Presidente della Giunta del 2002 rende obbligatorio il parere dell'Ufficio legislativo. Viene stabilita la procedura da seguire per la predisposizione e la diramazione dei disegni di legge e dei regolamenti della Giunta. Gli schemi dei disegni di legge devono essere trasmessi al Capo dell'Ufficio legislativo dopo aver acquisito l'intesa del Settore formazione del bilancio pluriennale e annuale. L'Ufficio legislativo provvederà a coordinare il testo, anche per garantire la qualità del linguaggio normativo, l'analisi di fattibilità e l'impatto delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione normativa, con le Aree generali di

coordinamento interessate e con il Settore legislativo, esprimendo il proprio parere, di norma, nel termine di dieci giorni dalla ricezione dello schema.

Sempre in sede di Giunta è stata condotta una sperimentazione A.I.R. con il supporto del Formez conclusa nel 2003. il provvedimento oggetto di sperimentazione ha riguardato la Legge sulla imprenditoria giovanile. Attualmente è in corso una sperimentazione sul ddl del settore apicoltura.

E' prevista poi in via sistematica la revisione periodica della regolazione vigente definita dalla proposta di ddl (Legge per il riordino normativo e di abrogazione di leggi vigenti) avanzata dal gruppo di lavoro sopra citato. In singoli casi, sono state comunque effettuate revisioni per materia della legislazione esistente. Infatti, sempre con riferimento alla proposta di ddl avanzata dal gruppo di lavoro, è stata realizzata una ricognizione su alcuni settori, proposta l'abrogazione di 96 leggi e altri interventi di riordino.

La Relazione al ddl "Legge per il riordino normativo e di abrogazione di leggi vigenti" evidenzia l'iter seguito nella formulazione dello stesso ddl. È stata svolta "un'istruttoria finalizzata a delimitare, con specifico riferimento ad alcune aree maggiormente collegate ai settori di sviluppo produttivo, la normativa effettivamente applicata, in modo da poter procedere, sulla base dell'esperienza maturata in altre Regioni, all'abrogazione delle leggi ormai desuete o addirittura già implicitamente abrogate, sì da fornire a cittadini ed operatori un quadro più snello e chiaro della normativa regionale".

Con riferimento all'uso delle clausole di valutazione, pur non trattandosi di una regola generale, in alcuni casi ne è prevista l'applicazione. Ad esempio, nella legge sul reddito di cittadinanza<sup>28</sup> "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza", all'art. 8 comma 5 "Monitoraggio, valutazione e verifiche" si legge: "La sperimentazione della presente legge ha durata triennale. Alla scadenza della sperimentazione la Giunta regionale, sulla base dei risultati conseguiti, delibera, previo parere favorevole delle commissioni consiliari competenti, l'eventuale prolungamento dell'efficacia della legge".

Non sono previste forme sistematiche di valutazione ex-post dell'impatto della regolazione, mentre è previsto l'uso di altri strumenti di miglioramento del drafting delle norme. Tali strumenti sono indicati all'articolo 30 dello Statuto "Norme sulla chiarezza dei testi normativi" il quale recita:

1. Le normative regionali devono caratterizzarsi per la chiarezza e semplicità dei testi.

2. Il regolamento consiliare disciplina le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità.

Le competenze dell'Ufficio legislativo del Presidente sono stabilite dal Regolamento 490/2002 art. 3, c.3, mentre le competenze del settore legislativo dalla legge regionale n.11/1991.

Il drafting sostanziale si effettua tramite suggerimenti di riscrittura dei testi o di integrazione degli stessi o pareri negativi circa l'adozione della norma. Non è stato presentato un manuale regionale sul drafting normativo, sono invece utilizzati i manuali di regole per la redazione dei testi normativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Osservatorio Legislativo Interregionale.

Il Consiglio effettua un *drafting* formale delle norme; viene fatto riferimento alla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001 che presenta la "Guida alla redazione dei testi normativi".

### *1.3.2 Semplificazione amministrativa e normativa*

Presso la Giunta non è stato fatto uso di testi unici bensì di leggi generali di riordino, in particolare, la Legge n. 3 del 28 febbraio 2003: Riforma del trasporto pubblico locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania e la Legge n. 16 del 22 dicembre 2004: Norme sul governo del territorio.

---

<sup>28</sup> Legge regionale n. 2 del 19 febbraio 2004.

Sono stati poi adottati provvedimenti legislativi volti ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore perché implicitamente abrogati o non più operanti perché la loro efficacia si è esaurita. In particolare, è stata abrogata la L.R. 30/03 "Interventi urgenti per la tutela della bufala mediterranea" perché in contrasto con la normativa comunitaria.

Le previsioni concernenti la semplificazione sono presenti all'art. 30 della bozza di Statuto.

Presso la Giunta, l'ufficio competente in materia di semplificazione è l'Ufficio legislativo del Presidente, collocato presso gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente.

Non esiste una normativa generale sulla semplificazione dei procedimenti, ma specifiche norme. Ad esempio la Legge Regionale 3 dicembre 2003, n. 20, Semplificazione dell'azione amministrativa nei comuni della Regione Campania impegnati nell'opera di ricostruzione conseguente agli eventi sismici del Novembre 1980 e del Febbraio 1981.

La semplificazione delle procedure è uno dei parametri per la valutazione dei dirigenti. L'esperienza in tema di semplificazione amministrativa viene giudicata poco soddisfacente.

In materia di sportello unico è stato adottato dalla Giunta il Manuale per il responsabile dello sportello unico e lo SUAP è stato istituito nella maggior parte dei comuni della regione (400 comuni, anche se ne risultano operativi 158). La rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici è stata effettuata dal Formez, che ha anche assistito la Regione nella predisposizione del manuale per i responsabili di sportello unico.

Il ricorso agli accordi di programma è frequente e recentemente è stata specificamente disciplinata la materia con la legge n. 16/2004 "Norme sul governo del territorio". L'articolo 12 della legge stabilisce che per la definizione e l'esecuzione di opere pubbliche o di interesse pubblico, anche di iniziativa privata, di interventi o di programmi di intervento, nonché per l'attuazione dei piani urbanistici comunali – Puc – e degli atti di programmazione degli interventi, se è necessaria un'azione integrata tra regione, provincia, comune, amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici, si procede alla stipula dell'accordo di Programma.

L'uso della conferenza di servizi è altresì frequente, ma con alcune disfunzioni relativamente al potere di rappresentanza dei partecipanti alla conferenza.

Rispetto poi alle azioni che andrebbero intraprese per potenziare la semplificazione, la Giunta indica:

- Rilevazione sistematica della normativa e delle procedure
- Formazione specifica degli addetti
- Creazione di una struttura dedicata e programmazione degli interventi di semplificazione tanto normativa che procedimentale

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

La regione prevede l'uso sistematico della relazione sull'impatto finanziario delle normative e tale obbligo viene effettivamente rispettato.

Non è prevista l'adozione di un Documento di Programmazione economico finanziaria regionale; rispetto al processo di adozione della Legge finanziaria, questo è disciplinato dagli articoli 14 e 20 della Legge Regionale n. 7/2002. Entro il mese di giugno, sulla base della programmazione regionale, la Giunta regionale definisce, con apposita direttiva ai dirigenti responsabili della gestione, le linee di indirizzo per la formazione del bilancio pluriennale e del bilancio annuale nonché gli obiettivi e i programmi da realizzare. Entro il 20 ottobre di ciascun anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale il disegno di legge finanziaria ed il disegno di legge di bilancio e i progetti di bilancio annuale e di bilancio pluriennale a legislazione vigente e programmatico. Il Consiglio regionale approva entro il 30 novembre di ciascun anno i provvedimenti regionali di bilancio.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

All'interno del procedimento decisionale del Consiglio è previsto l'obbligo di procedere alla consultazione degli interessati. Le consultazioni sono rivolte ai destinatari delle norme sotto esame, alle rappresentanze di interessi organizzati; ad esperti o testimoni privilegiati. Si tratta prevalentemente di consultazioni informali che sono realizzate attraverso: a) la circolazione di documenti e proposte con la richiesta dei relativi commenti; b) comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse; c) panel consultivi con esperti.

Le consultazioni sono realizzate dalle commissioni consiliari e i risultati che emergono nel corso delle stesse sono utilizzati per il miglioramento della produzione legislativa; in particolare, talvolta, permettono di apportare modifiche ai testi nonché di effettuare uno sdoppiamento degli stessi.

All'art. 55 del Regolamento interno del Consiglio– *Procedimento di consultazione* – viene stabilito che è fatto obbligo alla Commissione competente al cui esame sia stato assegnato un progetto di legge di promuovere la consultazione di tutti gli Enti e le organizzazioni interessate. La procedura di consultazione va espletata ed ultimata entro e non oltre un mese dall'assegnazione del progetto di legge. Le consultazioni sono estese anche a delegazioni di cittadini, ai consigli provinciali o ai Consigli comunali proponenti il progetto di legge o il provvedimento amministrativo.

Presso la Giunta, al contrario, non è previsto l'obbligo di procedere alla consultazione dei destinatari. Tuttavia, alcune forme di consultazione sono realizzate, in particolare con i destinatari delle norme, le rappresentanze di interessi organizzati e con esperti o testimoni privilegiati.

Le consultazioni, che sono realizzate dall'assessore al ramo, hanno prevalentemente un carattere informale, prevedono: a) la circolazione di documenti con la sollecitazione a fornire commenti alle proposte avanzate e b) comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse.

Rispetto all'uso che viene fatto dei risultati delle consultazioni, la Giunta dichiara di valutare e prendere in considerazione le opinioni espresse dai soggetti coinvolti.

### *2.2 Comunicazione*

Sul sito internet [www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it) sono disponibili il Bollettino Ufficiale e le banche dati. Sono inoltre consultabili via internet le leggi regionali, le proposte di legge della Giunta, i regolamenti e le delibere di Giunta, le proposte di legge approvate dalle Commissioni che presentano particolare interesse. Mentre la Giunta, per facilitare e diffondere la conoscenza delle norme e dei processi che conducono alla loro adozione svolge Convegni su specifiche iniziative e provvede alla diffusione dei materiali, le Commissioni inviano i testi di legge in itinere agli organismi interessati sia prima delle consultazioni che dopo la loro approvazione.

Rispetto alla Legge n. 150 del 2000, l'URP è stato attivato ed ha a disposizione una banca dati contenente tutte le linee di attività degli uffici della Giunta, i relativi responsabili e i recapiti telefonici, che lo mettono in condizione di fornire ogni informazione relativa ai procedimenti amministrativi e di assicurare l'accesso ai documenti.

L'URP è anche sportello telematico ed è stato istituito l'Ufficio del portavoce.

Le normative regionali e le delibere di Giunta sono immediatamente accessibili sia attraverso la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania che attraverso la pubblicazione nel sito internet.

## **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici della Giunta formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono l'Ufficio legislativo del Presidente ed il settore legislativo dell'Area generale di coordinamento del Gabinetto. Prevalentemente, l'attività riguarda l'esame di normative (disegni di legge e schemi di regolamento) proposte dai vari assessori, al fine di verificarne la fattibilità, la

qualità del linguaggio, il drafting sostanziale e formale. L'analisi è condotta in riunioni congiunte con rappresentanti degli uffici competenti nella materia esaminata. In questa sede si effettua il coordinamento dell'iniziativa legislativa tra i diversi assessorati, con la presenza di tutti gli uffici interessati. Il parere reso contiene tutte le osservazioni ed i suggerimenti di modifica del testo proposto.

Nei casi di iniziativa legislativa nelle materie non delegate agli assessori, l'Ufficio legislativo provvede a redigere direttamente il testo normativo.

A corredo delle proposte di legge viene presentata una Relazione tecnico – normativa. La dotazione di personale e le competenze di detti uffici sono giudicate dalla Giunta poco adeguate alle necessità.

Gli aspetti che andrebbero migliorati sono di seguito elencati:

- creare un meccanismo permanente di raccordo (sia tecnico che politico) dell'iniziativa legislativa tra i diversi assessorati;
- creare una struttura specificamente dedicata alla semplificazione ed alla qualità della regolazione;
- acquisire le professionalità necessarie alla realizzazione dell'AIR (non solo giuridiche, ma economiche, statistiche, ecc.).

La revisione effettuata dal gruppo di lavoro sulla qualità della regolazione, ha coinvolto un gruppo di dirigenti e funzionari collocati all'interno degli uffici competenti nelle materie analizzate (n. 26) che hanno svolto la prima ricognizione, ed un nucleo di ricercatori esterni (n. 7), che hanno sistematizzato la ricognizione effettuata, oltre allo stesso gruppo di lavoro, coordinato da un Consigliere di Stato e formato dal capo dell'Ufficio legislativo, dal responsabile del settore legislativo e due esperti esterni.

Presso gli uffici della Giunta è presente il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti e il Servizio di valutazione e controllo strategico. Il servizio di valutazione e controllo strategico è stato istituito nel 2003 ed è costituito da un collegio di tre esperti, supportato da una unità organizzativa di livello dirigenziale.

Rispetto alla formazione e valutazione dei provvedimenti, l'attività del Collegio interviene nella fase "programmatoria" (nel supporto al Presidente per l'emanazione della direttiva annuale del Presidente della Giunta) e nella fase di valutazione sul raggiungimento degli obiettivi strategici.

Il Settore legislativo è l'ufficio del Consiglio formalmente competente in tema di preparazione di schemi di atti normativi, in merito alla formulazione di una proposta normativa questo esprime dei pareri supportati da relazioni illustrative.

In merito alla dotazione di personale e alle competenze dell'ufficio, queste risultano poco adeguate alle necessità. In particolare, andrebbe migliorata l'organizzazione degli uffici e andrebbero introdotte nuove professionalità (statistici ed economisti).

Le revisioni periodiche effettuate sono state condotte da giuristi.

#### **4. Relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono basati su relazioni formalizzate ed informali; non esistono, tuttavia, tra le due istituzioni protocolli di intesa.

Rispetto al ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo, la Giunta propone disegni di legge e il Consiglio cura l'istruttoria propedeutica all'approvazione finale. Le Commissioni consiliari curano l'istruttoria per l'approvazione nella Commissione stessa, in stretta collaborazione con gli assessorati competenti ricorrendo anche all'istituto delle consultazioni come

previsto dal regolamento interno. È presente poi un'interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta nell'ambito del processo normativo, ma non per quanto attiene la qualità della regolazione.

Rispetto all'esistenza di momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, la Conferenza Regione-autonomie locali viene convocata per l'esame e il parere delle iniziative normative della Giunta che coinvolgono le autonomie locali.

Esistono, infine, alcune forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali; in particolare, sono previste normative specifiche che prevedono modalità di raccordo delle normative degli enti locali con quelle regionali e alcune leggi regionali che delegano agli enti locali l'attuazione della normativa.

## **MEDAGLIONE REGIONE EMILIA ROMAGNA**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Emilia Romagna il nuovo Statuto regionale è entrato in vigore con la legge 31 marzo 2005 n.13. In questo sono molteplici le previsioni riguardanti il processo legislativo e la qualità della regolazione (art. 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 31, 38, 39, 40, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 69).

Per quanto riguarda gli strumenti di qualità della regolazione, l'art. 28, al comma 3, del nuovo Statuto prevede espressamente che *“L'assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati”*; l'art. 53 prevede che *“Le leggi e il regolamento interno dell'assemblea prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori. Il regolamento definisce le procedure, le modalità, gli strumenti e il coinvolgimento delle commissioni assembleari e della commissione per le pari opportunità fra donne e uomini”*, l'art. 54 prevede che *“Al fine di attuare un processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa regionale, l'assemblea legislativa riunisce e coordina la legislazione vigente in testi unici”*, mentre l'art. 69, comma 1, lett. c) prevede il *“parere di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali”* da parte della consulta di garanzia statutaria, organo dotato di ampia autonomia, ed infine l'art.28, comma 4, lett.n., prevede che l'Assemblea esprima parere sulla conformità dei regolamenti derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario allo Statuto e alla legge.

L'elaborazione dello Statuto è frutto di un ampio confronto nel Consiglio regionale, in particolare all'interno dell'apposita Commissione per lo Statuto. Hanno collaborato alla redazione del testo statutario vari esperti ed è stato importante il contributo dell'allora assessore all'innovazione amministrativa e istituzionale.

Interesse primario dei consiglieri è risultato quello del riequilibrio dei poteri Consiglio-Giunta, per ovviare ad alcune criticità emerse nel ruolo del Consiglio (equilibrio alterato dai sistemi elettorali che hanno introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e dal principio *“simul stabunt simul cadent”*). Si è agito in specifico su due direzioni: rafforzamento del ruolo del Consiglio nel processo legislativo (potenziamento delle consultazioni della società civile, ruolo del relatore fin dall'ingresso del pdl in commissione, legge comunitaria regionale, ecc) e rafforzamento del ruolo di controllo dell'assemblea, non più inteso solo come atti di sindacato ispettivo, ma anche come analisi delle politiche pubbliche e dei relativi effetti.

All'Assemblea sono stati attribuiti prerogative di partecipazione – ad esempio nel processo di formazione delle politiche comunitarie – e vari diritti di informazione concernenti, ad esempio, la richiesta da parte delle commissioni consiliari al Presidente e agli Assessori di riferire ad esse in merito a mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, oppure sullo stato di attuazione di leggi dello Stato o della regione e di tutti gli altri atti amministrativi di loro competenza; compiti di indirizzo e controllo sulle nomine dell'esecutivo; la verifica dell'esercizio della facoltà di ricorso alla Corte Costituzionale verso leggi statali, la possibilità di proporre al Presidente l'impugnativa di leggi statali, e ancora compiti di promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati; la discussione e approvazione del programma di governo predisposto dal Presidente riferito all'intera legislatura e a tutti i settori di intervento regionale.

In specifico, in ordine al tema del miglioramento della qualità della regolazione affrontato dallo Statuto, si segnalano interventi di esperti ed interventi dello staff di Progetto CAPIRe. Il Consiglio regionale ha in corso una convenzione con Progetto CAPIRe, un progetto avviato nel

marzo 2002 per iniziativa congiunta dei Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana con il supporto operativo dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (A.S.V.A.P.P.).

Nel regolamento interno della Giunta non è contenuta alcuna previsione sugli strumenti di qualità della regolazione.

## **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Dal 2002 il Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio, in collaborazione con altri Servizi consiliari, elabora un rapporto annuale sulla legislazione regionale.

Il rapporto consiste in una serie di dati quantitativi atti a registrare l'andamento della produzione legislativa regionale nel periodo di tempo considerato, accompagnati da un commento, ed in una serie di informazioni sulle attività svolte dal Consiglio sul versante della qualità legislativa (drafting, analisi di fattibilità, valutazione delle politiche pubbliche, clausole valutative, schede di analisi tecnico-normativa, valutazione dei profili di compatibilità con il diritto comunitario, schede riassuntive delle leggi approvate, delegificazione, analisi delle più significative sentenze della Corte Costituzionale di interesse per la regione, politiche del Consiglio e della Giunta derivanti da atti amministrativi o legislativi, stato dei lavori e novità del nuovo Statuto della Regione, ecc.).

Destinatari privilegiati del rapporto sono i consiglieri regionali, ma anche dirigenti e funzionari regionali, la società civile e i cittadini. Il rapporto viene prodotto all'interno del Consiglio e diffuso ampiamente. È un'opera imponente e proprio perché tale è accompagnata da alcune note di sintesi, per consentire a tutti di farsi un'idea dell'andamento della produzione legislativa e delle più significative novità o eventi di rilievo legislativo.

Il rapporto viene presentato ufficialmente verso giugno-luglio (lo scorso anno erano presenti una settantina di persone). Escono numerosi comunicati stampa e d'agenzia; l'informazione viene fornita anche dal TG3 regionale e da diverse emittenti televisive locali; il Sole 24 Ore dedica spazio all'evento. Viene anche presentato al COMPA e distribuito in occasione di incontri o fiere di particolare rilevanza. È riprodotto anche in formato ridotto (solo grafici e brevi commenti) per i giovani che incontrano l'istituzione ed è consultabile in internet con accesso dalla home page del Consiglio – eventi – pubblicazioni.

## **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Presso la Giunta regionale non è previsto l'uso in via sistematica di strumenti né di analisi di impatto ex ante di regolazione, né di analisi di fattibilità delle norme. Comunque bisogna evidenziare che tutti i principali progetti di legge della Giunta regionale sono oggetto di una profonda ed articolata analisi di fattibilità da parte dei settori competenti, a volte raccolta in pubblicazioni. Inoltre, tutti i progetti di legge regionale sono soggetti ad una attenta analisi tecnico-normativa compiuta sia dai settori competenti per materia, sia dal Servizio Affari Legislativi e Qualità della normazione della Giunta regionale. Tale analisi, anche se non è fatta secondo schemi sistematici formalizzati, è sempre profonda ed articolata.

Anche il Servizio Legislativo dell'Assemblea, per i pdl più complessi, fornisce alle Commissioni schede tecnico-normative concernenti l'inquadramento della materia rispetto al titolo V della Costituzione, il relativo quadro giurisprudenziale e dottrinale. Tali schede sono inoltre accompagnate da un dossier di documentazione mirato.

Per quanto riguarda l'analisi ex ante di impatto, nel corso del 2002 è stata condotta una specifica sperimentazione dell'AIR – con il concorso del FORMEZ e la collaborazione fra le strutture della Giunta e del Consiglio regionale – sulla legge regionale concernente le misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti, che ha previsto l'abolizione del libretto di idoneità sanitaria.

Presso il Consiglio regionale (Servizio legislativo e qualità della legislazione) dal 1997 si svolgono studi per l'analisi di fattibilità delle leggi regionali che vengono elaborati seguendo una

*check-list* modificata nel corso degli anni. La struttura della griglia si articola attraverso una serie mirata di domande che permettono di fornire:

- 1) un quadro statistico qualitativo e quantitativo di tipo dinamico per evidenziare il contesto sociale in cui si colloca il progetto di legge;
- 2) l'analisi preliminare del pdl (individuazione dell'oggetto e del contesto normativo; verifica di costituzionalità; esame del contesto socio-relazionale);
- 3) l'analisi del testo del pdl (struttura; obiettivi; analisi dei destinatari; analisi della copertura amministrativa; analisi economica; quantificazione della spesa costo; aspetti contabili; individuazione della natura, della provenienza e della destinazione delle risorse).

Il Servizio legislativo e qualità della legislazione ha condotto diverse analisi di fattibilità; nel corso della presente legislatura sono stati analizzati 17 pdl.

Per quanto riguarda la revisione periodica della legislazione vigente, pur non essendo compiuta in modo sistematico, la revisione per materia della legislazione regionale esistente è un metodo costantemente seguito dalla Regione Emilia Romagna, accompagnato dalla contestuale abrogazione delle previgenti leggi regionali di regolazione del settore.

I casi più recenti sono costituiti dalle leggi regionali n. 12 del 2003 in materia di istruzione e formazione, n. 24 del 2003 in materia di polizia locale, n. 5 del 2004 in materia di politiche per l'immigrazione, n. 1 del 2005 in materia di protezione civile. Una revisione complessiva è stata attuata, pochi anni fa, anche con la L.R. n. 3 del 1999 che ha riguardato complessivamente tutti i grandi settori di intervento regionale (in attuazione della riforma di cui al d. lgs. n. 112 del 1998).

La revisione periodica ed il costante aggiornamento della legislazione è un metodo sempre praticato nella Regione Emilia Romagna, per cui la descrizione di un iter tipico appare decisamente superflua. Si può ricordare che in alcuni casi la revisione di una normativa di settore è la risposta più efficace alle esigenze che emergono da processi di riforma che si compiono a livello nazionale: ad esempio la legge regionale n. 12 del 2003, in materia di istruzione e formazione, ha dettato le norme che sono apparse necessarie dopo l'avvio della riforma di cui alla legge n. 53 del 2003. Altre volte una riforma legislativa regionale scaturisce da una approfondita analisi delle nuove esigenze emergenti in un determinato settore e porta a processi di riforma autonomi, che scaturiscono direttamente dalle esigenze regionali (ad es. è il caso della legge regionale n. 24 del 2003 in materia di polizia locale).

In ambito regionale sono state utilizzate anche le clausole valutative. Le clausole vengono inserite come articolo nel testo di legge in esame (come emendamento del Presidente di Commissione). Per quanto riguarda la valutazione *ex post* di impatto, pur non essendo previste forme sistematiche di valutazione, si segnalano le previsioni del nuovo Statuto (in particolare gli artt. 28 e 53) in materia di clausole valutative.

Finora, l'inserimento delle clausole valutative (5 approvate nel corso dell'ultima Legislatura) è stato previsto solo per progetti di legge rilevanti, in particolare:

1. politiche complesse, che dovranno dar vita o presuppongono azioni ed eventi non facili da attuarsi e da gestirsi;
2. quando nel processo di attuazione sono coinvolti a vario titolo più istituzioni e soggetti; quando "si intende testare la capacità di una certa ricetta di *policy* di produrre gli effetti desiderati e perciò l'Assemblea ha il diritto/dovere di accertarne a posteriori la reale utilità".

Le leggi contenenti tali clausole ad oggi sono la L.R. n. 24/2001, la L.R. n. 8/2002, la L.R. n. 2/2003, la L.R. n. 5/2004 e la L.R. n. 11/2004.

Come anticipato, l'utilizzo delle clausole è previsto dal nuovo Statutoregionale (art. 28, comma 3, e art. 53) (essendo disposizioni nuove, non è facile valutare ad oggi il loro impatto, che però sarà certamente notevole già nella predisposizione dei progetti di legge).

L'attività svolta si è sviluppata presso il Consiglioregionale (Servizio legislativo e qualità della legislazione) nell'ambito della collaborazione con lo staff di Progetto CAPIRe, intraprendendo una sperimentazione su alcuni progetti di legge, utilizzando le clausole valutative quali strumenti per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi. Si è trattato di una logica prosecuzione dell'attività di

fattibilità (il gruppo di lavoro è infatti quello riconducibile all'analisi di fattibilità). L'approvazione della clausola e il suo inserimento nel testo normativo rappresenta il primo passo del percorso di monitoraggio prefigurato.

Sono già state presentate le prime 2 relazioni previste dalla clausola valutativa della L.R. n. 24/2001 (in materia di edilizia residenziale pubblica). Tali relazioni sono state elaborate dal Servizio competente di Giunta e presentate alla Commissione consiliare competente. Il Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio regionale, con la collaborazione dello staff del Progetto CAPIRe, ha inoltre elaborato un *report* di accompagnamento alle relazioni di Giunta, distribuito in Commissione, volto a focalizzare l'attenzione sugli aspetti di maggiore interesse e fornire alcune elaborazioni dei dati presentati.

Per quanto riguarda l'analisi tecnico normativa e il drafting normativo, negli ultimi anni i progetti di legge regionali vengono 'draftati' secondo uno schema uniforme.

Il drafting sostanziale incide sulla struttura dei singoli atti normativi ed è particolarmente curato, salve le indicazioni di opportunità politica.

Il drafting formale attuato dalla Giunta regionale tende a seguire il manuale adottato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, ma in modo non pedissequo, perché tale manuale non è stato adottato formalmente dalla Giunta (al fine di non creare eccessivi irrigidimenti). Viene comunque compiuto dai vari assessorati proponenti più o meno accuratamente, a seconda del diverso modo di operare. In particolare, il Servizio Affari legislativi e qualità della normazione della Giunta regionale fornisce i suggerimenti per il migliore drafting alle Direzioni generali e, in sede di esame dei testi prima dell'approvazione da parte della Giunta, opera gli interventi di drafting definitivo (nel rispetto comunque delle indicazioni di opportunità politica che provengono dai singoli Assessori e dalle Direzioni generali).

Le commissioni consiliari, in collaborazione con il Servizio legislativo del Consiglio, seguono le regole del manuale di drafting applicabili d'ufficio. Anche il Servizio Assemblea 'drafta' i testi approvati dal Consiglio.

Da ultimo, i pdl più complessi, sono accompagnati da apposite schede di analisi tecnico-normativa.

Per quanto riguarda l'utilizzo di guide al drafting, il manuale di drafting predisposto dall'Osservatorio legislativo interregionale è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio nel settembre 2002, mentre la Giunta regionale, come già accennato, pur seguendo in generale le regole del manuale dell'O.L.I., non lo ha adottato formalmente al fine di non irrigidire eccessivamente la propria attività.

Per quanto riguarda l'utilizzo di indicatori di qualità della legislazione, il Consiglio regionale ha predisposto un'apposita griglia di controllo per il monitoraggio degli interventi di drafting effettuati dagli uffici del consiglio, i cui risultati vengono resi noti nel rapporto annuale sulla legislazione.

Attraverso l'uso della griglia di monitoraggio adottata dal Consiglio regionale e la lettura dei relativi risultati è possibile di anno in anno valutare l'oscillazione della qualità dei testi legislativi. Tuttavia, i dati di tale rapporto sono meramente quantitativi e, pertanto, non possono dare luogo – se non in misura ridotta – ad una vera valutazione della reale qualità del tessuto normativo.

Tale tessuto nella Regione Emilia Romagna è molto elevato in forza della grande attività sostanziale di rinnovamento legislativo compiuta negli ultimi anni, prevalentemente attraverso i progetti presentati dalla Giunta regionale (che hanno coperto tutti i più rilevanti settori di riforma a partire dalle leggi Bassanini e dalla riforma del titolo V della Costituzione).

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Per quanto riguarda l'utilizzo di testi unici, mentre il precedente Statuto non conteneva previsioni in tal senso, l'art. 54 del nuovo Statuto regionale disciplina l'adozione di testi unici di ricognizione della normativa legislativa e regolamentare esistente, sulla base delle indicazioni adottate dall'Assemblea legislativa. Ad oggi però nel contesto legislativo regionale i testi unici in senso tecnico non sono presenti.

Peraltro, l'ordinamento della Regione Emilia Romagna si caratterizza per la presenza di grandi leggi che disciplinano in modo organico un intero settore o una pluralità di settori (ad esempio la legge regionale n. 3 del 1999 attuativa della riforma "Bassanini"). A tale tessuto si accompagnano leggi minori, ma – in epoca recente – in prevalenza di carattere novellistico (per la manutenzione della legislazione esistente) o legate a specifiche e puntuali esigenze (in vari casi su iniziativa consiliare). Questa struttura normativa, che copre quasi tutti gli ambiti di attività più importanti, ha contribuito – oltre alla mancanza di una specifica norma statutaria – a fare sì che, fino ad ora, non siano stati approvati testi unici in senso meramente tecnico, di sostanziale raccolta di una normativa preesistente.

Per quanto riguarda la procedura di approvazione dei testi unici, l'art. 54 del nuovo Statuto prevede che l'assemblea legislativa, con propria delibera, proceda ad individuare i casi e ad avviare le procedure per la definizione del testo unico, eventualmente incaricando la Giunta di predisporre il progetto di testo unico, con l'indicazione delle fonti legislative e regolamentari da raccogliere e del termine entro cui operare il riordino delle materie. I testi unici sono, di norma, approvati con procedura redigente (ovvero al Consiglio solo l'approvazione finale).

Per quanto riguarda l'uso di leggi generali di riordino, le principali leggi di disciplina organica di materia sono le seguenti:

- L.R. n. 11/88 "Disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali";
- L.R. n. 19 del 1994 "Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale ai sensi del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502" (più volte aggiornata con interventi di modifica, anche con la LR n. 3 del 2005);
- L.R. n. 45/95 "Disciplina delle attività e degli interventi in materia di protezione civile";
- L.R. n. 37/96 "Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 226-legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26";
- L.R. n. 30 del 1998 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale";
- L.R. n. 3 del 1999 "Riforma del sistema regionale e locale" (disciplina di carattere molto ampio);
- L.R. n. 14 del 1999 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D. lgs. n. 114/1998";
- L.R. n. 34 del 1999, Testo Unico in materia di iniziativa popolare e referendum;
- L.R. n. 1 del 2000 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia";
- L.R. n. 18 del 2000 "Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali";
- L.R. n. 20 del 2000 "Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio";
- L.R. n. 11 del 2001 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali";
- L.R. n. 24 del 2001 "Disciplina generale dell'intervento pubblico in settore abitativo";
- L.R. n. 26 del 2001 "Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della L.R. 25 maggio 1999, n. 10";
- L.R. n. 40 del 2001 "Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna";
- L.R. n. 43 del 2001 "Testo unico" in materia di organizzazione e personale;
- L.R. n. 31 del 2002 "Disciplina generale dell'edilizia";
- L.R. n. 34 del 2002 "Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale". Abrogazione della L.R. 7 marzo 1995, n. 10 (norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo);
- L.R. n. 2 del 2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali";
- L.R. n. 7 del 2003 "Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici". Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 32 (disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo);
- L.R. n. 9 del 2003 "Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile";

- L.R. n. 12 del 2003 “Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro”;
- L.R. n. 20 del 2003 “Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38”;
- L.R. n. 24 del 2003 “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”;
- L.R. n. 25 del 2003 “Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della L.R. 21 marzo 1995, n. 15 (nuova disciplina del difensore civico)”;
- L.R. n. 30 del 2003 “Disposizioni in materia di tributi regionali”;
- L.R. n. 2/04 “Legge per la montagna”;
- L.R. n. 3/04 “Norme in materia di tutela fitosanitaria – Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n. 3 e 21 agosto 2001, n. 31”;
- L.R. n. 5/04 “Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2”;
- L.R. n. 6/04 “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l’Università”;
- L.R. n. 7/04 “Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali”;
- L.R. n. 11/04 “Sviluppo regionale della società dell’informazione”;
- L.R. n. 16/04 “Disciplina delle strutture ricettive dirette all’ospitalità”;
- L.R. n. 21/04 “Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento”;
- L.R. n. 26/04 “Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia”;
- L.R. n. 29/04 “Norme generali sull’organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale”;
- L.R. n. 1 del 2005 “Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell’Agenzia regionale di protezione civile”;
- L.R. n. 6 del 2005 “Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete Natura 2000”;
- L.R. n. 9/05 “Istituzione del garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza”;
- L.R. n. 12/05 “Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996 n. 37 (Legge quadro sul volontariato). Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26”.

Per quanto riguarda l’adozione di leggi volte solo ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore, l’unica legge regionale dedicata esclusivamente ad opera di abrogazione è la L.R. n. 27 del 98, con la quale sono state abrogate 74 leggi.

Infatti, la tecnica legislativa utilizzata di regola nella Regione Emilia Romagna è quella della predisposizione di singole leggi di settore, accompagnate da numerose abrogazioni di leggi precedenti, come per esempio la legge n. 3 del 1999 di riordino del sistema regionale e locale, con cui sono state abrogate 135 leggi e 20 regolamenti o la legge n. 2 del 2003 (“Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”) che ha abrogato 5 leggi (nel 2003 a fronte di 28 leggi e 2 regolamenti approvati, sono state abrogate 14 leggi).

Sono state compiute anche altre esperienze di semplificazione normativa, nel senso dell’utilizzo di una serie di tecniche di normazione volte a rendere più semplici le leggi o i regolamenti al fine ultimo di semplificare ai cittadini e alle imprese l’esercizio delle loro attività.

Una prima tecnica di semplificazione – più radicale – è quella consistente nella vera e propria “deregolamentazione”, cioè nell’eliminazione di regole o vincoli (ad esempio autorizzazioni). L’intervento legislativo di questo genere più importante è stato, in epoca recente, quello attuativo del d. lgs. n. 114 del 1998 in materia di commercio (c.d. “Bersani”): la legge n. 14 della Regione

Emilia Romagna si è caratterizzata per la puntuale e forte attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività commerciali (con la tendenziale eliminazione dei vincoli quantitativi).

In termini analoghi opera l'accorpamento di diverse categorie di autorizzazioni, che riduce le fattispecie gravanti sui destinatari e la complessità dell'ordinamento (ad esempio, la legge regionale in materia di pubblici esercizi ha accorpato varie autorizzazioni preesistenti).

Un altro strumento di semplificazione è costituito dalla "delegificazione", che toglie i vincoli dalla legge e li demanda ad atti sublegislativi. Molto forte è, nella Regione Emilia Romagna, la tecnica di demandare l'attuazione della legge ad atti amministrativi dell'Assemblea legislativa o della Giunta regionale. Infatti, nel 2003 delle 28 leggi regionali prodotte, ben 25 contengono rinvii espliciti a successivi atti di Consiglio o Giunta o più genericamente della Regione. Sono soprattutto le leggi più complesse, di settore, a prevedere la successiva emanazione di atti attuativi destinati a disciplinare la fase di esecuzione della legge stessa. Nelle 25 leggi di cui si è fatto cenno sopra sono contenuti complessivamente 114 rinvii a successivi atti della Giunta, 31 invece sono i rinvii ad atti della Regione, e, infine, 18 i rinvii a successivi atti di competenza del Consiglio.

L'utilizzo dei regolamenti regionali è stato fino ad ora scarso (soprattutto a causa della competenza consiliare in materia). Con il nuovo Statuto regionale, che demanda il potere regolamentare generale – con esclusione dei regolamenti delegati da leggi statali – alla Giunta regionale (salvo il parere dell'Assemblea legislativa), l'uso dei regolamenti potrebbe avere un ampio sviluppo.

In tema di semplificazione amministrativa, in ambito regionale sono stati adottati provvedimenti normativi volti a semplificazione procedimentale, quali l'art. 54 della L.R. n. 3 del 1999, in materia di attività produttive, che ha attuato una complessiva riforma anche in attuazione del d. lgs. n. 112 del 1998 (il principale dei decreti "Bassanini"), prevedendo un "Programma triennale per le attività produttive", che consente una gestione flessibile dei fondi disponibili in relazione a varie leggi di spesa ed un rapido assestamento, con atto amministrativo, dei meccanismi di spesa sulla base della valutazione delle reali esigenze e degli effetti degli interventi.

C'è anche la L.R. n. 11 del 2003 che ha abolito il libretto di idoneità sanitaria, sostituendolo con misure di prevenzione non aventi carattere burocratico, mentre nello specifico settore degli esercizi pubblici le precedenti quattro tipologie di esercizio (e di autorizzazione) previste dalla legge statale (L. 287 del 1991) sono state unificate in un'unica tipologia, con la L.R. n. 14 del 2003 (art. 7), disponendo un unico procedimento autorizzatorio, superando la previsione dell'iscrizione al REC per l'esercizio dell'attività e semplificando i procedimenti. Da ultimo, il regolamento regionale n. 7 del 2003 ha disciplinato l'anagrafe delle aziende agricole introducendo strumenti di semplificazione nella gestione e nei procedimenti, mentre il regolamento regionale n. 2 del 2005, in attuazione della L.R. n. 4 del 2004 di riforma del settore fitosanitario, ha introdotto una certificazione di controllo volontario per gli aspetti igienici e sanitari delle specie vegetali che realizza una forte semplificazione nei controlli.

Nella struttura amministrativa della Giunta regionale si occupano di semplificazione amministrativa il Servizio Qualità, semplificazione e innovazione dell'azione amministrativa e dei servizi di interesse generale ed il Servizio Affari Legislativi e qualità della normazione (per gli aspetti normativi) mentre gli altri Servizi, nei diversi settori di intervento, si occupano della semplificazione dei procedimenti specifici. Tali uffici sono ubicati presso la Giunta regionale, sia nella Direzione generale agli Affari Istituzionali e legislativi, sia nelle Direzioni generali di settore.

Gli intervistati giudicano l'esperienza della Regione in materia di semplificazione abbastanza soddisfacente.

Per quanto riguarda la semplificazione normativa, si ritiene che, essendo già presente nella Regione una forte opera di semplificazione e riordino normativo, accompagnata da numerose abrogazioni, si potrebbe utilizzare la codificazione, partendo dall'utilizzo, in particolare, dell'art. 54 del nuovo Statuto regionale che prevede la formazione dei Testi unici.

Il processo di semplificazione sostanziale dei procedimenti richiede, invece, un attento lavoro analitico, mirato sui procedimenti di maggiore rilievo per la competitività del sistema. Difficilmente tale semplificazione può essere efficacemente attuata con norme di carattere generale, cui

necessariamente sfuggirebbe la reale complessità ed il forte intreccio di competenze amministrative e di scelte programmatiche e politiche che caratterizzano oggi i più rilevanti procedimenti amministrativi.

Per quanto riguarda la concreta applicazione degli istituti di semplificazione da parte della Regione, la Giunta regionale applica con frequenza gli istituti di semplificazione nei vari settori di intervento. Ad esempio, in materia di commercio frequenti e di grande rilievo sono state le Conferenze provinciali dei servizi per la valutazione dell'idoneità delle aree commerciali di rilievo sovracomunale disciplinate dall'art. 7 della L.R. n. 14 del 1999. Molto rilevanti sono state poi le attività svolte dalla Direzione generale competente in materia di attività produttive per lo sviluppo e per il monitoraggio degli sportelli unici comunali.

A livello invece di amministrazioni locali, gli esempi più significativi di applicazione delle procedure di semplificazione dei procedimenti da parte di altre amministrazioni pubbliche operanti nel territorio sono quelle relative agli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia. Si segnala, in particolare, che da una recente indagine svolta dall'Assindustria di Bologna risulta che le imprese apprezzano la comodità degli uffici degli SUAP delocalizzati nei vari Comuni e, quindi, più facilmente raggiungibili rispetto agli uffici centralizzati delle PA/Enti. Inoltre, la possibilità di presentare tutte le pratiche ad un unico sportello è ritenuta un vantaggio. Pur in un quadro articolato, l'Assindustria segnala la prevalenza degli aspetti positivi.

Il sito della Regione Emilia Romagna contiene una amplissima documentazione relativa agli Sportelli Unici delle Attività produttive, comprensiva – ovviamente – dell'elenco degli SUAP presenti nel territorio regionale (molti dei quali gestiti in forma associata intercomunale) e di ogni utile indicazione riguardo a ciascuno di essi. Fra l'altro, il sito contiene anche importanti documenti per il supporto continuo agli operatori degli SUAP compreso un manuale in due volumi redatto con la collaborazione del Formez ed altra documentazione (cfr. nella Collana Strumenti del Formez il n. 15/settembre 2003 ed il n. 19/dicembre 2003).

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

Presso l'amministrazione regionale non è previsto l'uso sistematico della relazione sull'impatto finanziario delle normative, né sono previste modalità particolari di preparazione di normative in materia tributaria.

Dal 2001 viene adottato il Documento di politica economico – finanziaria, consultabile via internet al link:

[http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni\\_home/documentazione/dpof.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/documentazione/dpof.htm)

Per quanto riguarda l'adozione dell'ultima legge finanziaria regionale n. 27/2004, il progetto di legge è d'iniziativa della Giunta regionale. Il procedimento si è così svolto:

- la deliberazione n. 2216 del 10 novembre 2004; oggetto consiliare n. 6261 (VII legislatura) pubblicato nel Supplemento Speciale del Bollettino Ufficiale della Regione n. 323, in data 10 novembre 2004;
- l'assegnazione alla I Commissione consiliare permanente "Bilancio Programmazione Affari generali e istituzionali" in sede referente e in sede consultiva alle Commissioni II "Attività produttive", III "Territorio Ambiente Infrastrutture", IV "Sanità e Politiche sociali", V "Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro";
- Testo licenziato dalla Commissione referente con atto n. 9 del 14 dicembre 2004, con relazione scritta del consigliere Gian Luca Rivi;
- approvazione da parte del Consiglio regionale nella seduta del 21 dicembre 2004, atto n. 151/2004.

Il documento è scaricabile su internet al link <http://crerbd.regione.emilia-romagna.it/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

Pur non essendo previsto, all'interno del procedimento decisionale della Giunta, alcun obbligo di procedere alla consultazione degli interessati, tali consultazioni vengono comunque effettuate nei confronti dei destinatari delle norme sotto esame, delle rappresentanze di interessi organizzati e degli esperti o testimoni privilegiati.

Le tecniche utilizzate per le consultazioni, compiute dall'Assessorato competente, sono: la consultazione informale, la circolazione di documenti e proposte per commenti, la creazione di comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse (audizioni), i panel consultivi di/con esperti, i focus group e le riunioni pubbliche.

Delle risultanze delle consultazioni si tiene conto ai fini della elaborazione del pdl, ovviamente nell'ambito della discrezionalità politica della Giunta regionale, titolare dell'iniziativa legislativa e i risultati sono stati resi pubblici.

Facendo riferimento alla sperimentazione AIR condotta congiuntamente da Consiglio e Giunta sulla legge regionale 11 del 2003 che ha abolito il libretto di idoneità sanitaria, si è fatto ricorso ad un esperto del Foromez per lo svolgimento del focus group, la cui organizzazione è stata invece curata dal personale interno coinvolto nella sperimentazione. Dei risultati ottenuti nel corso della sperimentazione AIR se ne è poi tenuto conto ai fini dell'analisi delle opzioni individuate.

Per quanto concerne specificatamente l'Assemblea legislativa, lo Statuto(art.39) ed il regolamento (art.25) prevedono espressamente la possibilità delle Commissioni assembleari di consultare le rappresentanze della società civile, e di acquisire apporti di enti e associazioni. In particolare, per le leggi e gli atti amministrativi rilevanti, indicano udienze conoscitive.

### **2.2 Comunicazione**

Sul sito della Regione Emilia Romagna sono consultabili il Bollettino Ufficiale, il Bollettino Ufficiale - Supplemento Speciale e nel sito dell'Assemblea legislativa sono consultabili invece le banche dati contenenti le leggi regionali, gli atti consiliari della VI e della VII legislatura, gli atti ispettivi e di indirizzo politico della VII legislatura, le Delibere del Consiglio della VI e della VII legislatura, le proposte di legge della Giunta, le proposte di legge del Consiglio, i regolamenti regionali e i regolamenti interni, i Rapporti sulla legislazione della Regione Emilia Romagna, i resoconti integrali sedute del Consiglio, i verbali delle sedute del Consiglio, i verbali delle Commissioni consiliari (VI e VII legislatura), i lavori in Commissione e i lavori in Aula.

Nello specifico, esiste la possibilità di consultare gli atti della Giunta regionale sul sito della Regione Emilia Romagna. Riguardo agli atti normativi già adottati, la principale banca dati concernente gli atti legislativi e regolamentari – oltre a quella relativa al BUR – è quella del Consiglio regionale, nelle sue varie articolazioni, per gli atti consiliari durante il loro iter, e la Banca dati Demetra, presso il sito del Consiglio della Regione Emilia Romagna, per le leggi ed i regolamenti regionali, una volta emanati.

Inoltre, è stato recentemente stampato il nuovo Codice – in forma cartacea con accluso CD – delle leggi e dei regolamenti regionali, curato in particolare dai Servizi Legislativi dell'Assemblea legislativa e della Giunta.

Oltre questo, il Consiglioregionale ha provveduto a pubblicare sulla rete intranet le schede tecnico-normative dei pdl, gli studi di fattibilità in ordine a pdl e le schede riassuntive delle leggi promulgate. Inoltre, vi sono i dati dell'Osservatorio sulle politiche regionali, che riferiscono dell'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie sull'attività regionale, i dati dell'Osservatorio sulla delegificazione contenuta nelle leggi regionali e il Monitoraggio sull'attuazione delle leggi regionali.

La Giunta regionale ha realizzato due importanti progetti di banche dati: la prima consente di reperire informazioni e documenti sull'attività giurisdizionale della Corte Costituzionale relativamente alla attuazione del Titolo V, parte II della Costituzione. Pubblicata in [www.regione.emilia-](http://www.regione.emilia-romagna.it)

romagna.it/wcm/autonomie/sezioni\_home/documentazione/Contenzioso\_Costituzionale.htm, la Banca dati offre il repertorio completo e costantemente aggiornato dei ricorsi promossi dallo Stato e dalle Regioni e le relative sentenze/ordinanze, soddisfacendo in tal modo l'esigenza conoscitiva di tutti coloro che -amministratori locali e regionali, esperti, operatori della pubblica amministrazione – intendano comprendere in dettaglio la complessa attuazione della legge costituzionale n.3 del 2001.La seconda banca dati è dedicata alla attuazione del decentramento amministrativo in Emilia-Romagna; essa contiene ad oggi tutta la legislazione regionale di attuazione della legge 59/97 (ivi compresi i relativi provvedimenti attuativi) e della Legge Costituzionale n.3/01. Pubblicata in [http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni\\_home/documentazione/decentramento\\_amministrativo.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/documentazione/decentramento_amministrativo.htm) la Banca dati consente di effettuare, mediante semplici funzioni di ricerca, la ricostruzione completa del quadro delle funzioni conferite ai diversi livelli istituzionali, nonché del quadro dei trasferimenti di risorse umane, finanziarie e strumentali.

Da ultimo, i dati dell'Osservatorio sulla attuazione delle politiche regionali da parte del Consiglio della Giunta saranno riportati nel terzo rapporto sulla legislazione della Regione e inseriti in internet.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge n.150/2000, la Regione Emilia Romagna ha attuato la legge sia predisponendo apposite strutture, sia applicando il contratto giornalistico (L.R. n. 17 del 2004, art. 26) a coloro che nei suoi uffici stampa svolgono attività giornalistica, al fine di riconoscerne l'autonomia professionale ed elevare la qualità dell'informazione regionale.

Da molti anni esiste l'URP regionale – istituito già a seguito dell'attuazione del d. lgs. n. 29 del 1993 – e collocato presso la Giunta; esso opera in collaborazione con gli uffici dell'Assemblea legislativa .

### **3. Aspetti organizzativi**

Presso la Giunta l'ufficio competente in tema di preparazione di normativa è il Servizio Affari legislativi e qualità della normazione che si occupa dell'istruttoria dei progetti di legge che le Direzioni Generali degli Assessorati presentano, in forma di bozza o in forma più o meno elaborata, mentre il responsabile del Servizio ed il Direttore Generale degli Affari istituzionali e legislativi appongono il proprio visto ai fini dell'approvazione da parte della Giunta regionale.

L'istruttoria del Servizio Affari legislativi e qualità della normazione è svolta in maniera differente a seconda che la Direzione generale di settore richieda il suo intervento già nella fase iniziale di elaborazione del testo (cosa che comporta la nascita di un gruppo di lavoro, anche informale, che ne cura l'intera predisposizione) oppure su di un testo già formato in modo più o meno preciso. Talvolta i progetti di legge – quando hanno carattere istituzionale – scaturiscono anche da elaborazioni interne alla Direzione generale agli Affari legislativi ed istituzionali.

In ogni caso il Servizio Affari legislativi svolge una accurata istruttoria raccogliendo la necessaria documentazione normativa e dottrinale (a livello comunitario, statale e regionale). A seguito di ciò esso opera dando suggerimenti ovvero rilevando i problemi giuridici e di coerenza del testo con l'impianto normativo ed ordinamentale della Regione. In tale opera il Servizio suggerisce anche le necessarie od opportune modifiche testuali e si confronta con le esigenze che vengono espresse dai singoli settori in appositi incontri di approfondimento con i dirigenti responsabili.

I progetti di legge, nel testo che viene approvato dalla Giunta regionale, sono sempre corredati di una apposita relazione che illustra le ragioni che hanno portato alla sua elaborazione, i dati necessari per avere il quadro della situazione affrontata ed una descrizione articolo per articolo delle nuove norme proposte.

La dotazione del personale e le competenze degli uffici della Giunta sono abbastanza adeguate alle necessità. Infatti, il Servizio opera attraverso propri funzionari o utilizzando, di volta in volta, altri funzionari, esperti nelle singole materie trattate, della Direzione agli Affari istituzionali e legislativi. La Direzione ed il Servizio stesso si avvalgono di una Commissione di consulenza legislativa composta di esperti nelle dottrine giuridiche provenienti dal mondo universitario o delle professioni.

Sarebbe utile un ulteriore incremento del personale dipendente addetto all'istruttoria delle leggi e dei regolamenti regionali.

Per quanto riguarda le caratteristiche del personale che compie le revisioni periodiche, il Servizio Affari legislativi e qualità della normazione presso la Giunta, ad oggi, è composto di un dirigente responsabile e sei funzionari di formazione giuridica; inoltre, si avvale di un contratto di collaborazione continuativa con persona di formazione parimenti giuridica. Il Servizio stesso è coadiuvato dalla Commissione di consulenza legislativa istituita presso la Direzione generale agli Affari istituzionali e legislativi che viene consultata su questioni di particolare rilievo.

Per quanto riguarda l'analisi di fattibilità sui pdl e sui regolamenti, il personale che ha utilizzato il Servizio è quello – di formazione giuridica – di cui esso dispone, mentre le Direzioni generali di settore hanno utilizzato proprio personale, anche tecnico, all'interno di gruppi di lavoro perlopiù informali.

Per quanto riguarda l'AIR, la sperimentazione in Emilia Romagna è stata gestita da un gruppo di lavoro che, oltre all'advisor individuato dal Formez, era composto da 11 funzionari e dirigenti della Giunta e del Consiglio.

Da ultimo, le valutazioni ex post dei risultati delle leggi regionali sono effettuate dalle singole Direzioni generali competenti e dal Consiglio regionale.

Presso il Consigliol'ufficio competente è il Servizio legislativo e qualità della legislazione, a cui si rivolgono prevalentemente i consiglieri e i cittadini interessati alla presentazione (o comunque ad avere informazioni) di progetti di legge per le materie e i settori più diversi di competenza regionale, ma anche a livello nazionale per le proposte di progetti di legge alle Camere.

Il servizio legislativo in primis procede ad una attività di ricerca e documentazione giuridica, successivamente, viste le istanze del proponente, redige il testo del progetto di legge. Alcune volte viene richiesto al Servizio un giudizio di legittimità e compatibilità con il corpus normativo nazionale, regionale e comunitario vigente; altre volte vengono chiesti specifici pareri su alcuni aspetti del pdl o sul rispetto dei vincoli comunitari.

Per i pdl più complessi il Servizio Legislativo del Consiglio fornisce alle commissioni consiliari schede tecnico-normative concernenti l'inquadramento della materia rispetto al nuovo titolo V della Costituzione, con la segnalazione di eventuali aspetti di incostituzionalità, il quadro giurisprudenziale e una segnalazione di dottrina. La scheda è accompagnata da un dossier di documentazione mirato.

Per le proposte di progetti di legge alle Camere, sempre il Servizio Legislativo del Consiglio redige la relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento. Quest'ultima attività e quelle a seguire vengono seguite dal Servizio stesso attraverso un apposito gruppo di lavoro, con professionalità specifiche nel settore economico e della statistica, coordinato da un dirigente *professional*.

Vengono svolte e presentate alle commissioni analisi di fattibilità in ordine a pdl che per l'importanza ricoperta hanno portato il Presidente di Commissione a richiederne lo svolgimento; in alcune leggi, come detto in precedenza, sono inoltre state inserite specifiche clausole valutative, anche alla luce dei *report* elaborati e presentati dal Servizio.

A seguito della presentazione da parte della Giunta alle Commissioni e al Consiglio delle analisi sull'attuazione delle leggi e la realizzazione dei relativi effetti, il gruppo di lavoro del Servizio Legislativo del Consiglio procede alle opportune verifiche, anche predisponendo apposite relazioni, che vengono presentate alle commissioni.

Va comunque ricordato che, presso il Consiglio, l'unico documento indispensabile per la presentazione di pdl è la relazione del soggetto proponente.

La dotazione del personale e le competenze del Servizio Legislativo del Consiglio sono abbastanza adeguate alle necessità.

Il Servizio legislativo e qualità della legislazione opera anche attraverso borse di studio (8 attualmente). Il loro lavoro è soddisfacente, ma l'inserimento stabile di professionisti adeguatamente preparati si ritiene assolutamente necessario per consentire ai consiglieri di

realizzare appieno il loro nuovo ruolo delineato dallo Statuto rispetto al processo legislativo e all'attività di indirizzo e controllo.

Anche il gruppo di lavoro sull'analisi delle politiche pubbliche, attualmente strutturato con personale prevalentemente precario, dovrebbe assumere un aspetto di maggiore stabilità. In altre parole non solo il dirigente coordinatore dovrebbe appartenere al ruolo regionale, ma anche le restanti unità con cui opera, adeguatamente integrate rispetto alla situazione attuale. Il servizio ha inoltre creato un nucleo dedicato al diritto comunitario per gli aspetti di rilievo e interesse regionale. Anche in questo caso la persone che se ne occupano si trovano in una situazione di precarietà. Si avverte, viceversa, sempre più l'esigenza di una struttura dotata di stabilità.

Per quanto riguarda le caratteristiche del personale, negli ultimi due anni il Servizio Legislativo del Consiglio ha registrato una forte opera di ristrutturazione. Attualmente opera attraverso un responsabile del servizio, un dirigente *professional*, che segue prevalentemente il settore dell'analisi delle politiche pubbliche e le banche dati legislative, una posizione organizzativa, che segue in particolare il rapporto sulla legislazione ed inoltre la consulenza e la redazione o controllo di pdl, una posizione organizzativa che segue la ricerca e la documentazione giuridica, nonché tutta la comunicazione legislativa interna ed esterna per quanto di competenza del Servizio legislativo (di recente è stato costruito un apposito sito di documentazione legislativa, attualmente consultabile in internet) e due funzionari che si occupano della consulenza legislativa, stesura e controllo dei pdl, implementazione della banca dati delle leggi e dei regolamenti regionali, monitoraggio sull'attività legislativa e amministrativa, schede di analisi tecnico-normativa, schede riassuntive delle leggi promulgate.

Vi è poi un'unità dedicata alle banche dati legislative e alla redazione delle determinazioni del servizio, curandone in particolare gli aspetti contabili, un'unità di segreteria e due Co.Co.Co., una sull'analisi delle politiche pubbliche, l'altra di diritto comunitario. Inoltre vi sono 8 borsisti ( non sempre nell'arco dell'anno sono presenti tutte in quanto, come è ovvio, c'è un certo turn over) a supporto di tutte le attività del servizio, nonché alla cura di alcune pubblicazioni del servizio.

Tutto il personale del servizio è laureato in giurisprudenza e taluno è anche avvocato.

Per quanto riguarda l'analisi di fattibilità, nell'ambito del Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio, il gruppo di lavoro che si occupa di analisi di fattibilità si compone:

- n. 1 Professional (responsabile del gruppo di lavoro) di formazione giuridica;
- n. 1 Collaboratore (Co.Co.Co.) di formazione economico/finanziaria/contabile;
- n. 1 Collaboratore (borsa di studio) di formazione statistica.

In ragione delle tematiche affrontate dai singoli studi di fattibilità, il gruppo di lavoro viene integrato con l'apporto di altri collaboratori del Servizio legislativo e qualità della legislazione, con particolare riguardo alle tematiche di diritto comunitario.

Sin dall'origine di questa esperienza si è scelto di contaminare la cultura storicamente orientata all'analisi degli aspetti giuridici del Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio con le *skills* proprie dell'economia, della scienza dell'organizzazione e della statistica. Sono infatti da segnalare i rapporti con i Dipartimenti di Organizzazione e sistema politico e del Dipartimento di Discipline Economico Aziendali dell'Università degli studi di Bologna sin dal 1997, il successivo apporto della facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Bologna e, nel giugno 2001, la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra il Consiglio regionale e l'Università degli studi di Bologna con il quale si è concordato di stabilire un rapporto di consultazione reciproca e di interazione per la progettazione e la realizzazione di attività di studio, formazione, elaborazione, ricerca e sperimentazione di tecniche e di metodologie inerenti il governo della legislazione e il controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche.

Infine, per quanto riguarda l'analisi ex post, le esperienze in tal campo sono quelle riconducibili all'adozione di clausole valutative ed alle relazioni che ne sono scaturite; il gruppo di lavoro che se ne è occupato nell'ambito del Servizio legislativo del Consiglio è lo stesso coinvolto per l'analisi ex ante, con la collaborazione dello staff di Progetto CAPIRe.

Presso l'organizzazione regionale è presente il Servizio di valutazione e controllo strategico. Si tratta di una struttura organizzativa speciale prevista dalla L.R. n. 43 del 2001 (articolo 6), posta alle dirette dipendenze della Giunta regionale ed è diretta da un responsabile di Servizio. Ad essa sono demandate le funzioni di controllo strategico.

#### **4. Le relazioni interistituzionali**

Tra Consiglio e Giunta i rapporti nel processo decisionale sono formali, esistendo sull'applicazione delle regole del manuale di drafting un protocollo d'intesa tra la Direzione generale del Consiglio e la Direzione generale Affari legislativi della Giunta.

Per quanto riguarda il ruolo svolto nel procedimento legislativo tra Giunta e Consiglio, questo è specificatamente disciplinato dallo Statuto.

Come emerge dal rapporto annuale sulla legislazione, predisposto dal Servizio legislativo del Consiglio, i progetti con maggior tasso di successo nella produzione legislativa effettiva sono quelli di iniziativa della Giunta, e nel 2003 si è notato un forte incremento del successo (un raddoppio) dei progetti di legge di iniziativa mista (pdl di iniziativa sia della Giunta sia di consiglieri il cui esame viene abbinato in Commissione, in quanto gli argomenti sono affini) .

Per quanto riguarda il ruolo svolto dalle Commissioni consiliari permanenti, queste compiono l'attività preparatoria e referente dei progetti di legge e di regolamento, mentre possono assumere poteri deliberanti solo su atti amministrativi. È prevista anche la funzione redigente, ovvero l'approvazione degli articoli da parte della commissione, dovendo l'assemblea limitarsi alla sola approvazione finale dell'intero testo. Le commissioni possono inoltre indire udienze conoscitive, audizioni e, novità del nuovo Statuto, l'istruttoria pubblica (vedi art. 17).

Il ruolo delle commissioni è stato quindi fortemente potenziato dal nuovo Statuto regionale: in particolare si segnala la nomina del relatore del pdl fin dal momento dell'ingresso del pdl in commissione e la nomina di propri relatori da parte delle minoranze. Il relatore ha il compito di seguire e istruire l'iter complessivo del pdl.

Il nuovo Statuto prevede inoltre la tenuta dell'Albo generale, articolato per commissioni, di tutte le associazioni che richiedono di partecipare all'attività regionale e le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale. Il protocollo di consultazione delle associazioni costituisce parte integrante del regolamento interno del Consiglio(art.19).

Da ultimo, esistono poi commissioni speciali di inchiesta e di indagine e .

Tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta vi è un'interazione diretta nell'ambito del processo normativo ed in particolare in tema di qualità della regolazione.

Esistono momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, ma non in tema di qualità della regolazione. Infatti, la legge n. 3 del 1999 ha istituito, quale strumento di raccordo tra la Giunta e gli esecutivi degli enti locali, la Conferenza regione-autonomie locali che tra i compiti ha anche la formulazione di proposte e pareri (su legge finanziaria, bilancio e assestamento; su organizzazione e disciplina delle funzioni degli enti locali; su atti generali di programmazione regionale), la promozione di intese, lo scambio di dati e informazioni tra la Regione, le Province e i Comuni. La stessa legge ha istituito, quali strumenti di concertazione sociale con la Giunta regionale, la Conferenza regionale per l'economia e il lavoro e la Conferenza regionale per il terzo settore.

Il nuovo Statuto regionale prevede l'istituzione, con legge regionale, del Consiglio delle Autonomie locali.

Esistono forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali. Infatti, il conferimento di funzioni agli enti locali è un processo storicamente molto praticato nella Regione Emilia Romagna.

Per consentire la massima partecipazione degli enti locali all'attività amministrativa regionale, molte leggi prevedono – nell'ambito di deleghe, conferimenti, trasferimenti agli enti locali – contenuti, tempi e modalità dell'intervento locale.

Specifiche norme che regolano l'attribuzione di funzioni agli enti locali e la loro verifica sono dettate, in particolare, dall'art. 60 del nuovo Statuto regionale. Il nuovo Statuto, inoltre, promuove la collaborazione con le università, le istituzioni scolastiche, le camere di commercio e le organizzazioni delle professioni (art. 57 e 58).

Da ultimo, non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento, però alcuni enti locali utilizzano strumenti di qualità della regolazione, con particolare riferimento ai regolamenti degli enti, avvalendosi di collaborazioni con l'Università degli Studi di Bologna.

Esistono studi effettuati e pubblicati.

## ***MEDAGLIONE REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

La proposta di legge costituzionale “Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia” è stata approvata dal Consiglio regionale il 1 febbraio 2005. Le norme di cui al titolo VI (“Fonti regionali”) di tale proposta contengono previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione. In particolare, per quanto riguarda la qualità delle fonti, l’art. 54 dispone, al comma 1, che “la Regione provvede con legge regionale statutaria a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità della loro pubblicazione, assicurando la chiarezza, la certezza e la facilità di accesso per i cittadini” e, al comma 2, che “la legge regionale statutaria dispone le regole per la redazione dei testi normativi, le modalità per l’analisi dell’impatto dei progetti di legge e di regolamento, nonché i controlli necessari a questo scopo, anche con particolare riferimento alla conformità con l’ordinamento costituzionale italiano e dell’Unione europea.”.

Lo Statuto attualmente in vigore non prevede la tipologia delle leggi rinforzate; l’art. 49 della sopra citata PDLC per il nuovo Statuto, invece, prevede la legge regionale statutaria.

La redazione della PDLC, e quindi anche della norma sulla qualità della regolazione, è il frutto del lavoro della Convenzione per la riscrittura del nuovo Statuto di autonomia istituita con LR 12/2004. La Convenzione è stata supportata dalla consulenza di un gruppo di esperti nelle materie giuridiche. Gli esiti del lavoro della Convenzione sono stati recepiti in una proposta di iniziativa consiliare; quest’ultima è stata esaminata dalla Commissione di merito e quindi licenziata dall’Aula senza variazioni rispetto al testo licenziato dalla Convenzione.

Disposizioni in tema di qualità delle regole sono anche contenute nel regolamento della Giunta. Più precisamente, il “Regolamento di organizzazione dell’Amministrazione regionale e degli Enti regionali” (DPR. FVG n. 277/2004) istituisce, all’art. 4 dell’allegato A, il Servizio qualità amministrativa e AIR presso la Direzione generale, che cura l’analisi di impatto della regolazione nell’Amministrazione regionale.

#### **1.2 Monitoraggio dell’attività normativa**

Il Consiglio regionale fornisce al Parlamento, in sede di Rapporto annuale sulla legislazione, elementi relativi alla legislazione regionale prodotta. Le elaborazioni relative alla quantità della legislazione sono effettuate dal Consiglio in vista dell’incontro di fine anno tra la Presidenza del Consiglio e la stampa ai fini della sua diffusione.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### ***1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell’impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica***

Con il piano strategico regionale di cui all’art. 13 del DPR. FVG 277/2004, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 471 del 11.03.2005 è stato definito un percorso di riforma della regolazione che prevede il ricorso ad una serie di strumenti. Più in particolare, il piano strategico prevede, tra le azioni di competenza della Direzione generale, quella denominata “Migliorare la qualità delle regole e semplificare” e tra gli obiettivi strategici e le finalità individua quello di creare e diffondere una cultura della qualità nell’Ente Regione, con l’introduzione graduale di processi di qualità, la definizione di protocolli e standard di qualità della regolazione, l’adozione di metodi di valutazione ex ante ed ex post dell’impatto della regolazione sulla società (cittadini, imprese ed enti locali).

Tra i risultati attesi dalla predetta azione vi è quello della sottoposizione di tutti i testi unici e di almeno il 10% dei restanti provvedimenti legislativi di iniziativa della Giunta regionale al “percorso di qualità”, che la Giunta regionale stessa ha delineato con delibera del 28.07.2005, n. 1847 con l’obiettivo della massima rispondenza dell’atto regolativo alle esigenze ed ai bisogni dei destinatari.

Il percorso di qualità prevede che l'atto di regolazione sia sottoposto, su indicazione della Giunta regionale, all'analisi di impatto della regolazione (AIR) oppure ad una valutazione di fattibilità; prevede altresì la consultazione dei destinatari garantendo così un diretto intervento di questi ultimi nella fase di formazione del provvedimento normativo.

Per quanto riguarda l'analisi di impatto della regolazione, con il tutoraggio del Consorzio MIPA la regione ha portato a termine la sperimentazione dell'AIR su due casi oggetto dell'attività di regolazione prevista nel Programma legislativo 2004 – 2006 della Giunta regionale ed in particolare:

3 Semplificazione di uno o più procedimenti regionali di competenza dello sportello unico per le attività produttive relativi alla apertura, ristrutturazione, ampliamento e dismissione di impianti in zone da bonificare ex DM 471/1999 e D.M. 468/2001.

3 Riforma del sistema di programmazione e di controllo per la gestione e l'esercizio dell'attività venatoria nella regione Friuli Venezia Giulia.

In tema di revisione periodica della regolazione vigente, il DPRReg. FVG n. 277/2004 prevede che il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa presso la Direzione generale elabori proposte per la semplificazione e la razionalizzazione dell'azione amministrativa. In particolare l'attività prevista si sostanzia nella sperimentazione di soluzioni per l'abbattimento dell'inflazione normativa e per la riduzione del peso dell'attività amministrativa anche attraverso una ricognizione dei procedimenti amministrativi disciplinati da norme regionali, nonché delle prassi e procedure da eliminare in modo automatico attraverso interventi mirati (c.d. progetto "ghigliottina").

La Giunta regionale con deliberazione dd. 3.8.2005, n. 1947, tenuto conto della necessità di stabilire criteri per la produzione delle regole orientati alla semplificazione ed al miglioramento qualitativo, ha adottato un documento costituente il "Quadro di riferimento per la semplificazione".

Si segnala, altresì, che in passato vi sono stati singoli casi di revisione sistematica per materia della legislazione esistente.

Un esempio di processo di revisione periodica è quello operato in attuazione a quanto previsto dalla legge regionale 12.02.2001, n. 3, "Disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive e semplificazione di procedimenti amministrativi e del corpo legislativo regionale" il cui capo IX è rubricato "Semplificazione del corpo legislativo regionale". In particolare l'attività di semplificazione del corpo legislativo regionale si è concretizzata nell'abrogazione espressa di norme regionali obsolete e la conferma dell'abrogazione già disposta in maniera implicita da precedenti disposizioni regionali.

Altro esempio di revisione periodica è costituito dall'adozione da parte della Giunta regionale del "Libro bianco sull'emergenza ambientale" contenente una proposta per la soluzione delle problematiche di emergenza ambientale della Regione mediante la riforma della legislazione di settore con programmazione legislativa ed una proposta di AIR sulla base di alcune priorità individuate. Tale programmazione legislativa è stata approvata nel 2003 con la delibera della Giunta regionale n. 2523 ed è successivamente confluita nella Programmazione legislativa 2004 – 2006.

Come anticipato, il piano strategico prevede anche il ricorso analisi di fattibilità ed a quella di valutazione ex post. Le relative attività sono attualmente in fase di avvio.

Nella formulazione dei testi normativi è prevista l'introduzione della clausola valutativa. Il primo esempio di ricorso a tale strumento è costituito dalla disposizione dell'articolo 6 della legge regionale 5/2005 "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati". L'attenzione per le problematiche della valutazione ex post e l'esigenza di riqualificazione della funzione di indirizzo e controllo hanno portato il Consiglio ad istituire al suo interno un inedito organismo, la Commissione speciale per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, con il compito di formulare proposte per l'inserimento nei progetti di legge di più importante impatto di clausole valutative, di esaminare la documentazione prodotta in ottemperanza agli adempimenti informativi prescritti dalla clausola e di promuovere missioni valutative ai fini del controllo sullo stato d'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali. La prima clausola valutativa elaborata in seno alla

Commissione speciale è data dall'art. 28 della legge regionale 20/2005 <<Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia>>.

Sin dal 2002 è stato adottato dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale, con atti separati, il medesimo manuale per il drafting formale. I contenuti del drafting sostanziale sono in fase di elaborazione da parte del competente Servizio qualità azione e semplificazione dell'amministrativa. Esiste un sistema di monitoraggio sull'effettiva applicazione del drafting normativo previsto dalla circolare della Segreteria generale della Regione n. 4 del 3.05.2001. Tale circolare dispone che prima della loro approvazione da parte della Giunta regionale, gli atti sono diramati ad alcuni uffici regionali affinché questi, ciascuno per la parte di propria competenza, provvedano al loro esame. Gli uffici regionali in questione sono: Direzione generale, Direzione centrale avvocatura regionale, Direzione centrale segretariato generale e riforme istituzionali, Direzione centrale programmazione e controllo, Direzione centrale risorse economiche e finanziarie e Direzione centrale patrimonio e servizi generali.

Si segnala, infine, che attualmente il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa della Giunta sta predisponendo alcuni indicatori di qualità dei testi legislativi.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Lo Statuto regionale vigente non prevede la delega alla Giunta regionale per l'approvazione di testi unici con valore legislativo e pertanto nel panorama legislativo regionale non sono presenti testi unici propriamente detti. Tuttavia, la proposta di legge costituzionale sul nuovo Statuto prevede, all'art. 51, lo strumento del Testo Unico regionale, stabilendo che "L'Assemblea legislativa regionale può delegare con legge alla Giunta regionale l'approvazione di testi unici con valore legislativo" (comma 1).

Si ricordano leggi regionali denominate "Testi unici", quali la LR FVG n.75/1982 "Testo Unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica", oggi abrogata e la LR 7/2000 "Testo Unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso", con funzione innovativa e ricognitiva. Inoltre, in base al Programma legislativo 2004 – 2006 il ricorso al Testo Unico è previsto in vari settori, tra i quali vanno segnalati:

- il Testo Unico in materia ambientale;
- il Testo Unico in materia di commercio;
- il Testo Unico in materia di cooperazione;
- il Testo Unico in materia di agricoltura- legge di orientamento;
- il Testo Unico in materia di forestazione

La regione è intervenuta con legge generale di riordino; tale strumento è previsto anche nel Programma legislativo 2004 – 2006 che, tra le altre, propone le seguenti leggi:

- legge regionale in materia di diritto allo studio e promozione dell'offerta formativa integrata;
- legge organica in materia di beni e attività culturali;
- legge di recepimento della L. 36/94 (Galli);
- legge recante norme in materia di politica attiva del lavoro, collocamento e servizi all'impiego;
- disciplina organica della pesca e dell'acquacoltura;
- legge di recepimento della Legge quadro 328/2000;
- legge recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale.

Tra le leggi di riordino vigenti si ricordano:

- LR 14/2002 "Disciplina organica dei lavori pubblici"
- LR 12/2002 "Disciplina organica dell'artigianato"
- LR 2/2002 "Disciplina organica del turismo"
- LR 8/1999 "Normativa organica del commercio in sede fissa"

Sinora non è prevista, nel caso di testi unici ricognitivi, una collaborazione della Giunta nel procedimento legislativo, né esistono forme di approvazione semplificata in Consiglio.

In Regione sono stati adottati provvedimenti legislativi volti esclusivamente ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore. Al riguardo, si richiama quanto già evidenziato in tema di revisione periodica in ordine alla legge regionale 3/2001 (paragrafo 1.3.1).

Quanto alle norme regionali in tema di semplificazione, le più significative sono le seguenti: LR n. 7/200, che disciplina l'istituto della conferenza di servizi e si applica non solo alle conferenze di servizi convocate dalla Regione ma anche a quelle convocate dagli enti locali; LR 3/2001, che istituisce e regola l'istituto dello sportello unico delle attività produttive; LR 14/2002, che all'art. 41 prevede l'istituto della Commissione regionale dei lavori pubblici, per la semplificazione dei procedimenti di valutazione, di autorizzazione e di finanziamento di competenza della Regione, concernente l'attuazione di lavori pubblici.

Gli uffici regionali competenti in materia di semplificazione sono il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa, che opera all'interno della Direzione generale, ed il Servizio progettazione e consulenza legislativa, che fa parte della Direzione centrale avvocatura regionale.

Quanto al primo, ai sensi dell'art. 4 dell'allegato A al DPRReg. FVG 277/2004 esso:

1. valuta la qualità dell'azione amministrativa, elaborando proposte per la semplificazione e la razionalizzazione della medesima,
2. cura l'analisi di impatto della regolazione nella Amministrazione regionale con il supporto delle strutture competenti per materia, di cui a questo scopo coordina le attività. A tal fine:
3. elabora, propone ed applica, anche in via sperimentale, modelli e metodi per l'analisi di impatto della regolazione nella Regione Friuli Venezia Giulia;
4. adotta sistemi di valutazione preventiva dell'impatto normativo;
5. garantisce il costante monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi, predisponendo rapporti periodici anche attraverso l'applicazione delle clausole valutative;
6. verifica con sistematicità il grado di fattibilità delle leggi con una istruttoria funzionale per obiettivi del testo normativo e predisponendo schede di analisi di fattibilità amministrativa, di analisi d'impatto della nuova normativa sulla situazione legislativa esistente e di analisi d'impatto sui destinatari, sui cittadini e sulle imprese;
7. cura l'attività di programmazione legislativa in collaborazione con la Direzione centrale avvocatura regionale.

I compiti del Servizio progettazione e consulenza legislativa, stabiliti dall'art. 62 dell'allegato A al DPRReg. FVG 277/2004, sono invece i seguenti:

- a. supportare le strutture competenti per materia, in coordinamento con il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa, nella predisposizione dei disegni di legge e dei regolamenti curandone la revisione, il coordinamento e garantendo l'omogeneità dei testi normativi,
- b. elaborare proposte per la razionalizzazione dell'attività di progettazione normativa e collaborare all'attività di semplificazione normativa;
- c. elaborare proposte per la semplificazione del sistema normativo regionale;
- d. svolgere attività di consulenza legislativa in ordine ai profili istituzionali dei rapporti Stato-Regione, all'interpretazione ed applicazione di leggi e regolamenti;
- e. partecipare all'Osservatorio legislativo interregionale;
- f. collaborare con le strutture tecniche del Consiglio regionale competenti in materia legislativa.

Esiste un censimento degli sportelli unici (SUAP) operanti sul territorio regionale, consultabile sul sito [www.amministrazionefuturo.com/SPUI/html/SpUn-Un\\_Elenco](http://www.amministrazionefuturo.com/SPUI/html/SpUn-Un_Elenco).

Coloro che hanno risposto ai questionari della Giunta e del Consiglio giudicano abbastanza soddisfacente l'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa. Tuttavia, in merito all'applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte degli uffici regionali si segnala che è tuttora in corso un monitoraggio all'interno dell'amministrazione regionale per la rilevazione delle procedure di semplificazione. Quanto all'uso di tali istituti da parte delle altre

amministrazioni pubbliche operanti sul territorio non si hanno, allo stato attuale, informazioni significative.

Tra le azioni che, ad avviso dei rispondenti al questionario, andrebbero intraprese per potenziare la semplificazione vi sono il già citato “Progetto ghigliottina” elaborato dal Servizio qualità azione amministrativa e AIR ed attualmente in fase di avvio, nonché la legge regionale di semplificazione.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l’obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull’impatto finanziario delle norme, e tale obbligo è effettivamente rispettato.

Per l’elaborazione di normative in materia tributaria sono previste modalità specifiche. In via preliminare, presso gli uffici amministrativi viene compiuto uno studio di compatibilità giuridica della normativa tributaria sia a livello di legislazione nazionale che comunitaria. Successivamente, si provvede alla predisposizione di un apposito atto di indirizzo della norma rivolto ai contribuenti e diretto a chiarire l’esatto ambito di applicazione della norma stessa. Nel corso del tempo, la normativa tributaria viene, inoltre, costantemente monitorata dagli uffici amministrativi al fine sia di migliorarla, in base alle specifiche esigenze emerse in sede applicativa, sia di aggiornarla rispetto all’evoluzione della normativa. In tal senso, sono effettuate, laddove necessario, revisioni periodiche delle norme esistenti e sono introdotti, laddove ritenuto necessario, appositi istituti di semplificazione amministrativa (es. invio della dichiarazione sostitutiva di atto notorio on line). Si rileva infine che, sotto il profilo della gestione amministrativa, a ciascuna norma tributaria di carattere agevolativo è associato uno specifico procedimento amministrativo eseguito quasi completamente su base telematica.

In Regione non è prevista l’adozione di un Documento di programmazione economico-finanziaria.

Quanto al processo di adozione della legge finanziaria, esso consta delle seguenti fasi:

- istruttoria interna;
- consultazione con le parti sociali;
- parere dell’assemblea delle autonomie locali;
- approvazione della Giunta;
- esame delle commissioni consiliari;
- approvazione del Consiglio regionale;
- pubblicazione sul BUR.

## **2. Rapporti con l’esterno**

### *2.1 Consultazione*

Nell’ambito del procedimento decisionale della Giunta e sino alla sopra citata delibera della Giunta regionale n. 1847/2005 sul “percorso di qualità”, non vi era obbligo di procedere alla consultazione, ma questa spesso veniva effettuata. Con l’individuazione del “percorso di qualità” e per ora in relazione ai provvedimenti normativi indicati dalla Giunta regionale, la consultazione dei destinatari degli interventi regolativi deve essere fatta sia che si proceda ad AIR, sia che si proceda a valutazione di fattibilità.

Le consultazioni hanno interessato rappresentanze di interessi organizzati, esperti o testimoni privilegiati e la cittadinanza. Le tecniche utilizzate sono diverse: consultazione informale, circolazione di documenti e proposte per commenti, occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse, riunioni pubbliche.

Le consultazioni sono realizzate dagli uffici regionali delle Direzioni centrali competenti in materia, dal Servizio qualità e semplificazione dell’azione amministrativa della Direzione generale, dalla Direzione della Comunicazione, dall’Istituto di rilevazione SWG. I risultati delle consultazioni sono utilizzati per raccogliere critiche, proposte di modifica di normativa esistente, suggerimenti.

Anche nell’ambito delle valutazioni ex ante ed ex post si svolge un’attività di consultazione. Sinora questa è stata rivolta ai destinatari delle norme sotto esame ed alle rappresentanze di interessi organizzati ed è stata realizzata mediante indagini campionarie condotte dall’Istituto di rilevazione

SWG. Inoltre, in riferimento specifico all’AIR, nel corso delle due sperimentazione, di cui al paragrafo 1.3.1., sono state realizzate diverse consultazioni dei principali destinatari delle norme, nonché delle amministrazioni coinvolte, anche con utilizzo di altre tecniche, quali il *focus group* e la consultazione attraverso il sito web della Regione. Sempre nell’ambito della sperimentazione AIR si precisa che i risultati delle consultazioni sono utilizzati quale strumento conoscitivo nella rilevazione dei bisogni e nella condivisione delle azioni proposte, nonché per migliorare la qualità del processo regolativo. Più in generale, i risultati delle consultazioni sono stati utilizzati per l’elaborazione delle proposte regolative pubblicate sull’apposita pagina web regionale. Le consultazioni effettuate in Consiglio regionale consistono nelle c.d. “indagini conoscitive” previste dal regolamento consiliare (art. 120); l’uso di tale strumento è facoltativo<sup>29</sup>. Il Consiglio sta elaborando il nuovo regolamento consiliare che affronterà, tra l’altro, anche il tema delle consultazioni.

## 2.2 Comunicazione

Le fonti informative consultabili via Internet sul sito [www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it) sono il bollettino ufficiale e le banche dati regionali.

Più in particolare, sono consultabili le leggi regionali e le proposte di legge del Consiglio, nonché sull’apposita pagina web TRASPARENTE le proposte di legge della Giunta e i relativi lavori preparatori (linee guida, relazioni AIR, consultazioni; buone pratiche etc.) e il Programma legislativo 2004 – 2006.

Nell’ambito della sperimentazione AIR la citata pagina web è stata utilizzata per effettuare consultazioni dei diretti interessati delle proposte regolative in esame (vedi paragrafo 2.1.).

La Regione cura inoltre la redazione di quattro periodici: *Regionews*, periodico di comunicazione interna all’Amministrazione regionale; *Regione Guida*, periodico allegato trimestralmente ai quotidiani a maggior diffusione locale; *Consiglioinforma*, rivista periodica di informazione del Consiglio regionale; *Quaderni del Consiglio*, pubblicazione di approfondimento di carattere tematico del Consiglio.

Quanto allo stato di attuazione della Legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica, sono stati fatti i previsti corsi di formazione diretti agli addetti agli URP. Il 15 luglio 2005 a Gorizia è stato inaugurato il primo ufficio URP “interente” (Regione, Provincia e Comune); a seguire verranno aperti gli altri uffici URP della regione.

## 3. Aspetti organizzativi

Gli uffici del Consiglio formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono i tre Servizi per l’assistenza giuridico-legislativa in materia di affari istituzionali, attività economico-produttive e di territorio e ambiente, attività sociali.

Ciascun Servizio svolge a favore del Consiglio, dei suoi organi interni e dei singoli consiglieri, attività di consulenza giuridica e di assistenza tecnico-legislativa nelle materie di competenza provvedendo, in particolare:

- all’attività di segreteria;
- all’organizzazione delle visite, indagini e udienze conoscitive;
- agli adempimenti conseguenti alle deliberazioni delle Commissioni di merito;
- alla redazione dei riferimenti normativi;
- alla predisposizione di dossier e all’elaborazione di schede di analisi relative ai progetti di legge;
- alla redazione, coordinamento e revisione dei testi di legge approvati dalle Commissioni di merito e dall’Aula;
- alla redazione dei testi notiziali relativi alle leggi approvate.

---

<sup>29</sup> Si segnala, tuttavia, l’obbligo del Consiglio regionale di trasmettere al tutore dei minori le proposte di legge su argomenti attinenti alle sue competenze. Al riguardo, la proposta o il disegno di legge vanno trasmessi nel momento in cui sono assegnate alle commissioni: il tutore, dunque, si esprime su un testo che potrebbe essere modificato dall’Aula. Tale obbligo è implicitamente desunto dalla legge regionale 49 del 1993, art. 21, comma 1 ed è regolato dalla prassi.

Presso la Giunta la preparazione di schemi di atti normativi compete al Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa della Direzione generale, al Servizio progettazione e consulenza legislativa della Direzione centrale avvocatura regionale, nonché alle Direzioni centrali competenti per materia. Con il "percorso di qualità", di cui alla deliberazione n. 1847/2005, si è prevista la consultazione dei destinatari, l'AIR, una valutazione di fattibilità degli atti di regolazione.

In Consiglio, la documentazione che viene portata a corredo delle proposte di legge consta in:

- a. riferimenti normativi;
- b. dossier di accompagnamento recanti la normativa di settore, la dottrina e la giurisprudenza sull'argomento;
- c. relazioni analitiche di inquadramento e di esame dei profili giuridici dell'argomento sui provvedimenti più importanti;
- d. schede procedurali e di approfondimento di particolari aspetti, specie in occasione dell'esame dei provvedimenti finanziari.

In Giunta la documentazione in questione consiste in linee guida, documenti di buon lavoro, risultati di consultazioni, schede di fattibilità di analisi economico finanziaria e di tecnica normativa, queste ultime in fase di adozione.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi è giudicata abbastanza soddisfacente dai rispondenti al questionario del Consiglio e poco soddisfacente dai rispondenti a quello della Giunta. Quanto agli aspetti che andrebbero migliorati, nel caso della Giunta i suggerimenti riportati sono i seguenti:

- a. occorre investire in termini di numero di persone e di formazione professionale sui temi della qualità e della semplificazione al fine di sottoporre a percorso di qualità tutti gli atti regolativi della Regione.
- b. occorre rendere culturalmente accettata e formalmente comunicata l'esigenza di un percorso di qualità (da intendersi quale interesse pubblico autonomo) a cui sottoporre l'attività di regolazione.
- c. occorre potenziare e rendere effettivo il coordinamento degli uffici centrali che si occupano di regolazione (Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa, Servizio progettazione e consulenza legislativa e Direzione centrale segretariato generale e riforme istituzionali) e delle Direzioni centrali, quali parti di un unico processo.

Riguardo al Consiglio, si reputa invece necessario assicurare la qualità della regolazione con uniformità sull'intera produzione legislativa attraverso:

- a. un potenziamento della struttura servente rispetto agli organi legislativi;
- b. la promozione di una cultura presso la classe politica che veda la qualità della regolazione come obiettivo politico da perseguire

Quanto al personale impiegato nelle attività legate all'utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione, si segnala quanto segue.

Alla realizzazione delle revisioni periodiche ha partecipato personale con qualifica giuridica delle Direzioni centrali competenti, del Servizio progettazione e consulenza legislativa e degli altri uffici centrali (Direzione centrale segretariato e riforme istituzionali, Direzione centrale risorse economiche e finanziarie) nell'ambito di appositi gruppi di lavoro dedicati.

In merito all'analisi di fattibilità, si ricorda che è in fase di avvio, presso il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa, l'introduzione e l'adozione di schede di fattibilità nell'ambito del percorso di qualità della legge. Al Servizio ad oggi sono assegnate le seguenti risorse umane: cinque funzionari con qualifica D, profilo professionale di specialista amministrativo economico, di formazione giuridica, di cui uno responsabile delegato di posizione organizzativa.

E' inoltre previsto per l'effettuazione delle valutazioni economiche, il supporto del Servizio statistica e del Servizio programmazione e controllo, quest'ultimo ha a disposizione quattro funzionari di categoria D, profilo professionale specialista amministrativo economico, con competenze economico aziendali, ciascuno attivabile in ragione della materia di competenza. Presso

il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa è stato altresì effettuato uno stage sulle sperimentazioni AIR.

Per quanto concerne in modo specifico la realizzazione dell'AIR, alla sperimentazione sui due casi sopra indicati (cfr. par. 1.3.1) hanno partecipato, oltre ai funzionari del Servizio qualità azione e semplificazione dell'amministrativa, due gruppi di lavoro così composti:

- gruppo sperimentazione n. 1: due funzionari di categoria D profilo professionale specialista amministrativo economico della Direzione centrale attività produttive; un funzionario di categoria D profilo professionale specialista amministrativo economico con competenze giuridiche della Direzione centrale pianificazione territoriale, mobilità e infrastrutture di trasporto.
- gruppo sperimentazione n. 2: quattro funzionari di categoria D, di cui due con profilo professionale specialista tecnico con competenze in scienze forestali e due con profilo professionale specialista amministrativo economico con competenze giuridiche della Direzione centrale risorse agricole, naturali forestali e montagna.

Inoltre, in entrambi i gruppi hanno lavorato: un funzionario di categoria D con profilo professionale specialista amministrativo economico e competenze statistiche; un funzionario di categoria D con profilo professionale specialista amministrativo economico e competenze giuridiche del Servizio progettazione e consulenza legislativa della Direzione centrale avvocatura regionale; due funzionari di categoria D con profilo professionale specialista amministrativo economico e competenze giuridiche della Segreteria generale del Consiglio regionale, che si occupano in particolare delle consultazioni, tre funzionari del Servizio programmazione e controllo della Direzione Generale con competenze specialista amministrativo economico con competenze economico aziendali.

Infine, l'applicazione delle clausole valutative rientra tra i compiti del citato Servizio qualità azione e semplificazione dell'azione amministrativa.

In Regione è stato di recente istituito il Servizio pianificazione strategica; l'attività di valutazione e controllo strategico ad esso assegnata è in fase di implementazione.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

Non esistono protocolli d'intesa tra Consiglio e Giunta in merito al processo decisionale che conduce all'adozione delle norme legislative: i relativi rapporti sono di tipo informale.

All'interno della Giunta, l'iniziativa per la proposta legislativa, di regola sulla base del Programma legislativo, è delle Direzioni centrali competenti. In collaborazione con il Servizio qualità e semplificazione dell'azione amministrativa, la Direzione centrale competente sottopone l'atto al percorso di qualità che prevede AIR/fattibilità, redazione di linee guida, consultazioni. Segue la predisposizione del testo normativo in collaborazione con il Servizio progettazione e consulenza legislativa, la diramazione per le consultazioni interne tra gli uffici dell'Amministrazione, eventuali ulteriori consultazioni esterne ed infine l'approvazione del DDLR finale da parte della Giunta regionale.

Nell'ambito del Consiglio il ruolo delle commissioni consiliari è sia referente che consultivo.

Pur non essendoci un'interazione diretta tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo normativo – e né tantomeno in tema di qualità della regolazione – occorre sottolineare che all'attività di formazione e sperimentazione sull'AIR partecipano anche funzionari del Consiglio regionale.

E' previsto un raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, ma non per quanto attiene alla qualità della regolazione. Al riguardo, la legge regionale n.15/2001 ha istituito l'Assemblea delle Autonomie locali, quale organo unitario di rappresentanza del sistema delle Autonomie locali, di raccordo e consultazione permanente tra Regione e Autonomie locali.

L'Assemblea interviene nei processi decisionali della Regione riguardanti:

- a. l'ordinamento delle Autonomie locali;
- b. il conferimento agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi;

- c. i disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio regionale e la proposta di piano regionale di sviluppo.

Esistono anche forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali ed in merito risultano particolarmente significative tre leggi regionali. La legge regionale n. 52/91, all'art. 29 e ss. detta la disciplina in ordine a contenuti ed elementi del Piano regolatore generale comunale del quale debbono dotarsi i Comuni al fine di disciplinare l'uso e l'assetto dell'intero territorio comunale. La legge regionale n. 8/99 detta ai Comuni principi e criteri per la formazione del Piano di settore del commercio ad integrazione degli strumenti urbanistici comunali, in forma associata. In tale ipotesi, il Piano di settore approvato dai singoli Consigli comunali è trasmesso alla Regione la quale, entro novanta giorni dal ricevimento, può esprimere riserve vincolanti nel solo caso in cui verifichi contrasti con gli indirizzi di natura ambientale o infrastrutturale del vigente Piano urbanistico regionale (PUR) ovvero del Piano territoriale regionale generale qualora in vigore. Infine, l'art. 4 della LR FVG n.28/2004 disciplina in ordine al Piano comunale di settore per la localizzazione degli impianti fissi per telefonia mobile e ponti radio la cui approvazione spetta ai Comuni.

Non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e non risulta che all'interno della Regione ci siano enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, strumenti di qualità della regolazione.

## **MEDAGLIONE REGIONE LAZIO**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.2 Statuto e Ordinamento**

Con un iter di approvazione durato circa tre anni, il nuovo Statuto della Regione Lazio è stato promulgato l'11 novembre 2004<sup>30</sup>. Esso contiene disposizioni riguardanti il processo legislativo e la qualità della regolazione agli articoli 33 (*Funzioni Commissioni permanenti*), 36 (*Qualità dei testi normativi e testi unici*), 37 (*Iniziativa legislativa*), 38 (*Esame ed approvazione leggi*).

In particolare, viene affidato al regolamento dei lavori del Consiglio il compito di disciplinare *“la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute, dell’omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente”* (art. 36 comma 2). E' invece responsabilità della Giunta procedere periodicamente alla predisposizione o all'aggiornamento di Testi Unici. Tuttavia, il vigente Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi della Giunta regionale n. 1/2002 e successive modifiche ed integrazioni non disciplina espressamente il ricorso a metodi o strumenti di qualità della regolazione anche se la competente Direzione Affari Giuridici e Legislativi della Giunta regionale adotta puntualmente tecniche e metodologie che concernono la qualità della normazione sotto il profilo formale di elaborazione testuale.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Allo stato la Regione non predispone un proprio Rapporto sulla legislazione regionale. Tuttavia, il Servizio legislativo del Consiglio collabora da tempo con il Servizio Studi della Camera dei Deputati alla realizzazione del Rapporto annuale sulla legislazione. Attualmente lo stesso Servizio è impegnato nella redazione del 1° Rapporto sulla legislazione della Regione Lazio, nell'ambito del quale sono comunque previste diverse relazioni ed elaborazioni statistiche relative alla legislazione della regione Lazio.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Dopo alcune esperienze di sperimentazione nel 2004 da parte di gruppi di lavoro costituiti presso la Giunta<sup>31</sup>, è stato disposto il ricorso sistematico all'analisi di impatto della regolazione istituendo - con Determinazione Dirigenziale n. A0579 del 1 marzo 2005 - l'Area AIR nell'ambito della Direzione regionale Affari giuridici e legislativi della Giunta regionale. Né presso la Giunta né presso il Consiglio è invece prevista l'analisi di fattibilità delle norme così come non sono prescritte, nella formulazione dei testi legislativi, clausole di valutazione.

Quanto alla revisione periodica della legislazione vigente, l'articolo 36, comma 2 dello Statuto stabilisce che *“la Giunta regionale, al fine della semplificazione e del conferimento di organicità alla normativa vigente nei vari settori di materie omogenee, procede periodicamente alla predisposizione ovvero all'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Ove tale attività consista in un riordino normativo ovvero comporti modifiche di carattere non meramente formale, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio*

---

<sup>30</sup> Il testo iniziale presentato in Aula è stato elaborato dalla Commissione permanente per le Riforme Istituzionali in 23 sedute, 12 audizioni e diversi incontri con istituzioni e parti sociali che hanno portato alla formulazione di 571 emendamenti. Ai sensi dell'Art. 123 comma 2 della Costituzione, il nuovo Statuto è stato approvato dal Consiglio Regionale a maggioranza assoluta nelle sedute del 30 aprile, 5 e 12 maggio 2004 (prima lettura) e nella seduta del 3 agosto (seconda lettura). Il Governo non ha promosso questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale. Non sono state presentate richieste di referendum. Sono trascorsi tre mesi dalla pubblicazione del testo della Legge statutaria sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio (10 agosto 2004).

<sup>31</sup> Uno di questi gruppi ha partecipato alla sperimentazione AIR nell'ambito del progetto AIR del Foromez.

*stesso*. Non è stata tuttavia ancora definita una procedura attuativa ad hoc per la realizzazione di tale attività. Ai sensi di tale articolo, la Giunta ha redatto il *Testo Unico in materia di sport* a carattere compilativo ( legge regionale n. 15 del 20 giugno 2002 ) mentre gli intervistati auspicano l'opportunità di *“procedere ad esempio alla ricognizione delle norme regionali urbanistiche vigenti eliminando le disposizioni configgenti o tacitamente abrogate tramite la predisposizione di un Testo Unico”* così come testualmente riportato nella risposta al questionario della Giunta..

E' prevista l'applicazione dell'analisi tecnico-normativa. Al drafting delle norme provvede l'Ufficio legislativo del Consiglio, che adotta le regole contenute nel manuale predisposto dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, recepito da una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio del 1992. Le regole di tecnica legislativa sono applicate dai funzionari preposti all'assistenza tecnico-giuridica nelle diverse fasi del procedimento legislativo.

Non sono contemplate forme di valutazione ex post dell'impatto delle norme in vigore, né esistono indicatori di qualità dei testi legislativi. Il nuovo Statuto rinvia ad apposito regolamento del Consiglio regionale l'individuazione di tali strumenti.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Come già detto, la Regione è ricorsa al *Testo Unico in materia di sport* - L.R. n. 15 del 20 giugno 2002 .

Nel caso di Testi Unici ricognitivi, il già citato art. 36 dello Statuto affida alla Giunta il compito di procedere periodicamente alla predisposizione e aggiornamento di Testi, previa comunicazione al Consiglio. Invece, i T.U. che comportano un riordino normativo sono predisposti dalla Giunta che deve sottoporre l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio stesso (art. 36 comma 3).

Una esperienza significativa di semplificazione normativa è rappresentata dalla L.R. 18 Febbraio 2002, n. 6 recante la *Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale il cui art. 43 (Abrogazioni)* che ***“Dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione di cui agli articoli 30<sup>32</sup> e 39, sono abrogate le disposizioni regionali incompatibili con quelle della presente legge.”***

Nello Statuto esistono previsioni concernenti la semplificazione . Infatti, oltre al citato art. 36, comma 3, l'art. 51, comma 2, stabilisce che *le leggi ed i regolamenti regionali introducono disposizioni dirette a garantire la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi, anche mediante la previsione di sedi istruttorie e decisionali collegiali, la loro conclusione entro termini certi mediante provvedimenti espressi e motivati, l'individuazione dei dirigenti e dei funzionari responsabili e la partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti stessi, l'accesso ai documenti amministrativi e la relativa pubblicità.*

Esistono altresì norme regionali in materia di semplificazione , quali:

- il Titolo V- Organizzazione del lavoro - del citato *“Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale”* del 6 settembre 2002, n. 1;
- l'articolo 2 – Principi generali e criteri organizzativi - comma 2, della citata L.R n. 6/2002 per il quale *“La Regione opera nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, tempestività e buon andamento dell'amministrazione, dello snellimento delle procedure e della distinzione dei ruoli e delle responsabilità tra organi di governo e dirigenza”*(comma2)

In seno al Consiglio, non esistono uffici competenti in materia di semplificazione mentre in seno alla Giunta, gli uffici competenti per la semplificazione sono quelli preposti alle conferenze dei servizi, agli accordi di programma, agli sportelli unici. L'esperienza ad oggi maturata dalle strutture regionali viene giudicata *“abbastanza soddisfacente”*. Secondo gli intervistati, essa potrebbe essere migliorata grazie al potenziamento di strutture amministrative di raccordo quali gli

---

<sup>32</sup> Si tratta di regolamenti regionali di organizzazione rispettivamente del Consiglio e della Giunta

sportelli unici (di cui non esiste ad ora alcun censimento o forma di rilevazione che ne indichi la diffusione sul territorio regionale). Inoltre, viene ritenuto opportuno valorizzare le attività e modalità di comunicazione delle strutture regionali coinvolte nei procedimenti amministrativi.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

*(dati non disponibili)*

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

Il Titolo VIII - Organo di raccordo istituzionale, di garanzia, di controllo e di consultazione - del nuovo Statuto prevede il "Consiglio delle autonomie locali", istituito presso il Consiglio regionale e composto dal sindaco di Roma, i Sindaci de Comuni capoluogo e i Presidenti delle Province oltre agli altri componenti stabiliti con legge regionale. Il Consiglio delle autonomie si configura quale *"organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione"* (art. 66, co.1) Alla legge regionale è demandata anche la previsione di *"partecipazione – senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali"* (art. 66, co.4). Sono altresì previste dallo stesso Statuto forme di concertazione sociale ai fini della programmazione economica della regione (art. 50, co.1).

La consultazione di maggior portata finora realizzata è stata quella ad opera della Commissione consiliare Riforme Istituzionale ,competente per la riforma dello Statuto. Sono stati consultati gli enti locali del territorio oltre che le rappresentanze di interessi organizzati. Per lo più , il Consiglio e per esso il Presidente della competente commissione in materia , su richiesta delle parti interessati, organizza delle audizioni. Ciò accade soprattutto per le questioni in materia di lavoro. Le audizioni servono ad acquisire degli elementi conoscitivi circa un determinato problema evidenziato dalle parti in causa – possono essere sia i rappresentanti degli imprenditori che dei lavoratori - . Non c'è un uso codificato di tali informazioni. Esse, infatti, dovrebbero "indirettamente" avere una ricaduta nell'ambito delle attività consiliari in materia.

Esiste comunque l'obbligo per la Giunta di procedere a consultazione. Il principio è fissato dal nuovo Statuto,dove appunto c'è la previsione di carattere generale. Una consultazione realizzata è per esempio quella in materia di commercio e deroga per l'apertura oltre l'orario stabilito per gli esercenti commerciali che si trovano in luoghi del territorio di particolare interesse turistico. Anche qui , i destinatari privilegiati sono le rappresentanze di interessi organizzati. Possono , altresì, esserci iniziative spontanee di consultazioni informali ad opera di assessore competenti per una determinata materia per la quale intendono preparare una proposta di legge. Circa l'uso dei risultati, anche qui non c'è una procedura standard. In realtà, non sembra esserci alcuna forma di pubblicizzazione dei risultati rinviando alla sola menzione nella premessa al provvedimento del tipo "sentite le parti ....".

### **2.2 Comunicazione**

Sono consultabili via Internet (sul sito [www.regionelazio.it](http://www.regionelazio.it)) il Bollettino Ufficiale, le leggi regionali (testo storico e testo vigente), nonché i regolamenti regionali<sup>33</sup> Non esistono altre attività volte a facilitare e diffondere la conoscenza delle norme e dei processi che conducono alla loro adozione. Per quanto riguarda il Consiglio, è stato istituito l'Ufficio per le Relazioni con il pubblico .

---

<sup>33</sup> Regolamenti di organizzazione del Consiglio e della Giunta.

### **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per il Consiglio, il Servizio legislativo che predispose schemi di atti normativi a seguito di espressa richiesta da parte dei titolari dell'iniziativa; per la Giunta, l'ufficio competente è la Direzione Affari giuridici e legislativi. La documentazione portata a corredo delle proposte di legge varia a seconda dei casi. I rispondenti al questionario per il Consiglio regionale rilevano una carenza nella dotazione del personale rispetto alle necessità del Servizio legislativo. Quanto all'area AIR istituita presso la Giunta, la recente attivazione dell'unità non rende disponibili dati organizzativi e di funzionamento. Esiste altresì in seno alla Giunta il Servizio di valutazione e controllo strategico

### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

Non esistono, in merito al processo decisionale, protocolli d'intesa tra Consiglio e Giunta e non vi è, in tema di qualità della regolazione, un'interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta. Allo stesso modo, i momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo non riguardano la qualità della regolazione, né si rinvencono norme regionali che obblighino gli enti locali ad affrontare questa materia.

## ***MEDAGLIONE REGIONE LIGURIA***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Il nuovo Statuto è entrato in vigore il 5 maggio u.s. (Legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 pubblicata sul Bollettino ufficiale n. 4 del 4 maggio 2005). La legge statutaria non contiene previsioni sul processo legislativo o sulla qualità della regolazione, né esistono o sono in fase di approvazione specifiche normative regionali su questa materia. Anche il regolamento interno della Giunta non prevede il ricorso a strumenti di qualità della regolazione.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

La Regione non effettua attività di monitoraggio della produzione legislativa, né rilevazioni sulla quantità della legislazione.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Non è previsto il ricorso in via sistematica né all'analisi ex ante di impatto della regolazione, né all'analisi di fattibilità delle norme, né alla revisione periodica della regolazione vigente. La Giunta menziona casi di sperimentazione di tali strumenti, senza fornire tuttavia ulteriori specificazioni. Tuttavia, come riportato nelle Relazione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI) , si segnala il progetto "Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa della Regione. Introduzione dell'analisi di fattibilità amministrativa delle leggi regionali", approvato con deliberazione della G.R. n. 3149 del 28 settembre 1995 e successivamente integrato dalla circolare del Presidente della G.R. del 19 maggio 1997, che ha determinato le procedure per l'introduzione dell'analisi di fattibilità delle leggi regionali. .

Nell'elaborazione delle norme, il Consiglio utilizza sporadicamente le clausole di valutazione. Quanto alla valutazione ex-post dell'impatto della regolazione, non sono previste attività sistematiche. Neppure viene applicata l'analisi tecnico-normativa, né utilizzati altri strumenti di miglioramento del drafting delle norme. Tuttavia , pur in assenza di disposizioni che sanciscano l'obbligo del ricorso al drafting legislativo, il Settore Assemblea e Legislativo del Consiglio regionale effettua una verifica della rispondenza dei progetti di legge alle regole per la redazione dei testi normativi illustrate nel Manuale di tecnica legislativa elaborato dall'OLI. Il Manuale è stato formalmente recepito ed adottato con deliberazione consiliare .

Non esistono indicatori di qualità dei testi legislativi.

##### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Nel 2003 è stato approvato un Testo Unico in materia di artigianato - L.R. 2 gennaio 2003, n. 3 "Riordino e semplificazione della normativa in materia di artigianato" - , che viene considerato "innovativo". Per i testi unici non è prevista la collaborazione della Giunta, né forme di approvazione semplificata in Consiglio.

Inoltre, sono state approvate leggi generali di riordino in materia di turismo e randagismo, ma la Giunta non chiarisce perché in questi casi non sia stato fatto ricorso allo strumento del testo unico.

Sono state infine approvate due leggi di semplificazione (L.R. 34/1999 e L.R. 1/2001), che hanno abrogato 427 leggi regionali precedentemente vigenti.

Non vengono menzionate altre esperienze di semplificazione normativa e il nuovo Statuto non contiene previsioni concernenti tale materia .

Quanto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, è da rilevare l'istituzione dello SUAP (L.R. 9/1999, art. 15) e la normativa relativa agli Accordi di programma e alle Conferenze dei servizi (L.R. 8/1991). Non esistono nell'amministrazione regionale specifici uffici competenti in materia di semplificazione.

L'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata - dalla Giunta - abbastanza soddisfacente, tenuto conto della relativa diffusione degli istituti di semplificazione presso i diversi uffici competenti per settore. In materia di urbanistica, ad esempio, viene regolarmente utilizzato lo strumento della conferenza dei servizi. In tutti gli uffici è largamente diffusa l'autocertificazione. Vengono stipulati accordi di programma con le amministrazioni statali e gli enti locali. Grande attenzione è dedicata alla diffusione dello SUAP sul territorio regionale (cfr. <http://www.suap.liguriainrete.it/RegioneLiguria/>).

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

La Regione prevede l'uso sistematico della Relazione sull'impatto finanziario delle norme che, anche se non espressamente disciplinata, viene effettivamente prodotta.

L'ordinamento contabile regionale (L.R. n. 15/2002) prevede che, entro il 31 luglio di ogni anno, la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale per la conseguente adozione, il documento di programmazione economico - finanziaria regionale (DPEFR).

Tale documento, sulla base dell'analisi della situazione economico - finanziaria nello stesso contenuta, delinea la manovra di finanza regionale per il periodo di riferimento, indica i criteri e i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale e contiene il quadro dell'evoluzione prevista dei flussi finanziari regionali, stabilendo altresì gli obiettivi finali della manovra di finanza regionale e gli strumenti per realizzarla.

L'ordinamento contabile regionale dispone che entro il 30 settembre di ogni anno la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale, contestualmente al bilancio annuale e pluriennale, il disegno di legge finanziaria e i disegni di legge ad essa collegati.

La legge finanziaria, in attuazione degli obiettivi fissati dal documento di programmazione economico - finanziaria regionale, dispone annualmente il quadro di riferimento per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede per il medesimo periodo alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente.

Per quanto concerne la materia tributaria, l'art. 6 della L.R. n. 15/2002 rinvia la variazione delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale alla legge finanziaria regionale.

Tuttavia, nei casi consentiti dalla normativa, tali variazioni possono essere adottate con apposita legge regionale.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

Sebbene nell'ambito del processo decisionale della Giunta non sia obbligatorio consultare i soggetti interessati, vengono comunque effettuate consultazioni informali rivolte ai destinatari delle norme, alle rappresentanze di interessi organizzati, ad esperti o testimoni privilegiati. Tali consultazioni sono effettuate, a seconda dei casi, dagli assessori, dai funzionari competenti o dai gruppi di lavoro e comitati appositamente incaricati della predisposizione degli atti normativi. Normalmente si prevede la circolazione di documenti scritti da parte della Giunta, con feedback dalle organizzazioni di interesse.

### **2.2 Comunicazione**

Sono consultabili via Internet il bollettino ufficiale, dal 1° gennaio 2002 e gli indici relativi alle pubblicazioni del periodo 1998-2001 (<http://www.bur.liguriainrete.it/>), nonché le banche dati legislative ([www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)). In particolare sono disponibili i seguenti documenti:

- Leggi regionali (testi vigenti e testi storici)
- Regolamenti
- Disegni di legge della Giunta
- Proposte di legge dei consiglieri

Quanto allo stato di attuazione della legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica, si segnala l'esistenza in Regione dell'URP e l'attivazione di punti informativi sul territorio regionale.

### **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per la Giunta, il Settore Affari istituzionali, giuridici e legislativi, collocato presso la Direzione centrale del Segretario generale e, presso ciascun Dipartimento, i Servizi Affari giuridici. Per il Consiglio, invece, è responsabile il Settore Assemblea e Legislativo.

Qual è l'attività svolta da tali uffici nell'iter di formulazione di una proposta normativa?

Presso la Giunta, i Servizi Affari giuridici, di concerto con le strutture dipartimentali competenti per materia, provvedono alla predisposizione della bozza di disegno di legge, che poi - corredata da una relazione generale sullo schema di disegno di legge e da relazioni specifiche sui singoli articoli - viene sottoposta al parere del Settore Affari istituzionali, giuridici e legislativi e, contestualmente, alle strutture competenti in materia di bilancio, programmazione, controllo interno, sempre per la formulazione dei rispettivi pareri. In particolare, il Settore Affari istituzionali, giuridici e legislativi fornisce assistenza e supporto e provvede alla verifica del testo per gli aspetti inerenti la costituzionalità, l'interrelazione e il coordinamento con le altre leggi regionali, nazionali e comunitarie, oltre che per gli aspetti di tecnica legislativa. Tenendo conto delle osservazioni formulate anche dalle altre strutture coinvolte, al termine della procedura di verifica, il Settore Affari istituzionali, giuridici e legislativi esprime un parere scritto e lo schema di disegno di legge può essere sottoposto all'esame della Giunta.

Presso il Consiglio, il Settore Assemblea e Legislativo viene incaricato dai gruppi politici o dai singoli consiglieri di redigere i progetti di legge e/o di predisporre gli emendamenti. In genere, le proposte di legge vengono corredate da relazioni di accompagnamento.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici legislativi di Giunta e Consiglio sono considerate dai rispondenti al questionario poco adeguate alle necessità, soprattutto per una carenza della dotazione organica e, nel caso del Consiglio, anche per criticità derivanti dalla organizzazione complessiva delle strutture.

Per quanto attiene alle attività di controllo e valutazione, è da rilevare la presenza (nella Giunta) del Settore controllo strategico e interno, istituito nel 1995, e di un Nucleo di valutazione dei programmi e progetti che opera, dopo un anno di sperimentazione, dal 1997 (Delibera Giunta regionale n. 4319 del 28 ottobre 1997). Il primo ufficio svolge funzioni di valutazione e verifica dei risultati, anche parziali, rispetto agli obiettivi del Programma del Presidente o di altri piani e programmi della Giunta regionale, e sovrintende a tutte le altre funzioni di controllo interno previste dalla normativa vigente. Il secondo organismo agisce in supporto del Comitato della Programmazione ed è composto dalla struttura competente in materia di programmazione generale e dalle strutture competenti in materia di risorse finanziarie, controllo interno e consulenza legislativa, di volta in volta integrate dalle strutture competenti di settore, a seconda dei casi trattati.

### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono di natura sia informale sia formale, ma non esistono, sul tema, specifici protocolli d'intesa tra le due istituzioni.

In merito al ruolo specificatamente svolto dalle commissioni consiliari, esso riguarda l'attività istruttoria dei progetti di legge e l'espressione del parere (favorevole o contrario) ai fini del successivo esame da parte dell'aula.

Tra Consiglio e Direzioni o Dipartimenti della Giunta non vi sono interazioni dirette nell'ambito del processo normativo, nemmeno in tema di qualità della regolazione.

Nessuna attenzione alla qualità della regolazione viene dedicata nell'ambito dei momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali (Conferenza Regione-Autonomie locali), né

esistono forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali nelle leggi di settore.

## ***MEDAGLIONE REGIONE LOMBARDIA***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

La VII legislatura si è conclusa senza che la Regione Lombardia abbia approvato il nuovo Statuto. I lavori della Commissione Speciale per lo Statuto, che ha iniziato l'attività il 22 novembre 2000, si sono conclusi il 21 novembre 2004, senza la discussione di alcun testo ufficiale.

La Commissione Speciale per lo Statuto, pur essendo stata istituita anche nella attuale legislatura, non ha ancora avviato alcuna attività.

Previsioni sulla qualità della regolazione sono presenti nell'ordinamento regionale con la legge n.1 del 1 febbraio 2005 (Legge di semplificazione 2004), che all'art.2 prevede che la Giunta debba corredare le sue proposte normative (progetti di legge o proposte di regolamento), ad eccezione dei progetti di legge in tema di Statuto e di strumenti finanziari (bilancio, variazioni e assestamento) con una relazione che:

- individui gli elementi che rendono necessario l'intervento;
- definisca i motivi circa l'idoneità dell'atto rispetto agli obiettivi perseguiti;
- offra elementi di valutazione in ordine all'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione interna, su quella degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni, sui cittadini e sulle imprese.

A tal fine la Giunta regionale approverà un modello di relazione, avvierà in via sperimentale un sistema di analisi preventiva sull'impatto delle proposte di legge e di regolamento e approverà un programma che assicuri, entro la data del 1° gennaio 2006, la progressiva sottoposizione degli atti alla preventiva verifica di fattibilità.

La legge quindi prevede che dal 1° gennaio 2006 le proposte di Giunta siano accompagnate dalla sopraccitata relazione.

Il regolamento interno della Giunta non contiene alcuna previsione sugli strumenti di qualità della regolazione.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Il Servizio Legislativo e legale del Consiglio regionale della Lombardia redige e pubblica, ormai dal 2000, il Rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale con la collaborazione di alcuni servizi (il Servizio Commissioni, Assemblea e Valutazione delle Politiche regionali) e, dal gennaio 2006, gestirà la banca dati delle leggi regionali.

Il Rapporto annuale contiene dati, informazioni e osservazioni sull'attività legislativa e istituzionale del Consiglio regionale con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- attività legislativa e regolamentare della Regione, classificata per settori e materia d'intervento;
- iniziative legislative della Giunta, dei consiglieri, dei cittadini e degli enti locali;
- attività e sedute delle commissioni e dell'assemblea, atti amministrativi e pareri approvati;
- consultazioni degli enti locali, dei sindacati, delle associazioni imprenditoriali e delle aggregazioni rappresentative della società civile;
- ruolo della Conferenza delle Autonomie locali;
- attività di controllo e di indirizzo politico promosse dai consiglieri;
- ricerche e strumenti di analisi, di documentazione e di monitoraggio della comunità regionale posti in essere dagli uffici interni e istituti di ricerca per agevolare l'attività politico-istituzionale dei consiglieri.

I dati sono classificati per materia e corredati da osservazioni e informazioni statistiche anche mediante tabelle, figure e grafici. Le informazioni e i dati vengono aggiornati di anno in anno.

A partire dal 2002 poi, il Rapporto comprende una parte specificatamente dedicata alla giurisprudenza della Corte Costituzionale di interesse regionale, nella quale sono tra l'altro forniti

alcuni dati sull'andamento del contenzioso costituzionale, sia di carattere generale sia specificatamente riferiti alla Regione Lombardia.

Il Rapporto è inviato per posta a interlocutori e a soggetti istituzionali e dopo la pubblicazione sono consultabile anche sul sito del Consiglio regionale al seguente indirizzo <http://consiglio.regione.lombardia.it/wai/leggi/rapporti/index.php>.

### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

#### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

L'uso in via sistematica dell'analisi ex ante di impatto della regolazione, è previsto espressamente dalla succitata legge regionale n. 1/2005 e impegna la Giunta a dotarsi degli strumenti che consentano di valutare ex ante l'impatto dei provvedimenti. Il Consiglio regionale, invece, utilizza l'analisi ex ante ed elabora dossier che contengono le schede di analisi per l'istruttoria dei progetti di legge.

La funzione, ora abbastanza consolidata presso il Consiglio, è stata preceduta negli 2000-2001 da attività sperimentale. Nella prima fase sperimentale sono state progressivamente affinate la checklist e la metodologia. Poi sono state precisate le modalità di lavoro e sono stati costruiti progressivamente i momenti di lavoro comune con l'Esecutivo per l'acquisizione delle informazioni utili al processo decisionale in Commissione.

Per quanto riguarda la revisione periodica della regolazione vigente, una prima operazione di disboscamento normativo è stata operata con la L.R. 15/1999 (Modifiche e abrogazioni legislative per la realizzazione dei progetti del programma regionale di sviluppo), con la quale sono state abrogate 244 leggi regionali.

Successivamente il Consiglio ha approvato, all'inizio della VII legislatura la DCR 10 luglio 2001, n. VII/268, recante il "Programma di semplificazione e delegificazione della normativa regionale" con il quale si è impegnata a svolgere opera di razionalizzazione del corpus normativo regionale e di semplificazione dei procedimenti legislativi.

1 La revisione dell'intero stock normativo esistente al fine di eliminare espressamente leggi e regolamenti formalmente vigenti ma in realtà non più operanti o superati si è svolta in tre fasi. L'operazione è stata compiuta dalle singole Direzioni generali competenti con il coordinamento del Servizio legislativo della Presidenza della Giunta e in collaborazione, per la fase consiliare di approvazione delle leggi di abrogazione, con i Servizi dell'area legislativa del Consiglio regionale.

Risultato di tale attività di revisione sono tre leggi regionali: la già citata L.R. 15/1999 e le due leggi regionali di semplificazione legislativa e amministrativa (la L.R. n.15/2002 e L.R. n.1/2005) – reperibili sul sito [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it) - che hanno apportato un rilevante contributo sia sul versante della razionalizzazione della normazione regionale, mediante una consistente riduzione del numero delle leggi vigenti, sia sul piano della semplificazione amministrativa, mediante l'individuazione dei casi di silenzio assenso, di denuncia di inizio attività e con la soppressione di organismi divenuti inutili.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle clausole valutative l'attività di elaborazione di queste, che richiede notevoli capacità analitiche, ha avuto inizio nel 2004 presso il Consiglio regionale ma è ancora un'attività sperimentale per quanto riguarda le tecniche di elaborazione. E' tuttora in corso, infatti, il processo di condivisione culturale tra tecnici e politici sul significato e sulle modalità di innesto di processi informativi sull'attuazione e sugli effetti delle politiche regionali.

La proposta di clausola valutativa viene concordata di volta in volta con il Presidente della Commissione cui compete l'iter decisionale per l'istruttoria del provvedimento che poi passa all'aula per l'approvazione.

Presso il Consiglio regionale è stata comunque attivata l'analisi ex post (più precisamente l'analisi di attuazione) di alcune leggi. Dal 2004, a seguito della riorganizzazione delle strutture consiliari regionali, è stato istituito il Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche

regionali presso il Consiglio cui spetta la funzione del sostegno informativo al Legislatore sia nella fase ascendente del processo decisionale (analisi ex ante) sia nella fase discendente (analisi ex post). E' stata inoltre approvata una delibera che disciplina le procedure di selezione dei testi da sottoporre ad analisi ex post.

La valutazione sul tipo di analisi da effettuare (di processo, di performance o di impatto) viene proposta dalla struttura d'intesa con il Presidente della Commissione competente per materia ed è la stessa struttura che valuta la complessità dell'analisi e la necessità di affidamento ad enti o istituti di ricerca specializzati.

A titolo esemplificativo del processo di valutazione, sono allegati la missione valutativa "L'esperienza dei Consigli dei sanitari nella clinical governance" affidata al Dipartimento di Studi sociali e politici dell'Università di Milano e il secondo rapporto sul monitoraggio della L.R. 1/99 "Politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego" e l'analisi ex post descrittiva "Le politiche regionali di aiuto alle imprese. Analisi preliminare dal 2000 al 2003", realizzato dal Servizio Valutazione Processo legislativo e Politiche regionali presso il Consiglio.

Per quanto riguarda l'analisi tecnico-normativa, i testi sono abitualmente analizzati dai funzionari dei Servizi dell'area legislativa secondo le regole del Manuale unificato, adottato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con delibera n° 121 del 26.06.2002 "Adozione del Manuale concernente "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" - elaborato dall'OLI nel marzo 2002 - che indica le regole da seguire nella predisposizione dei testi e, tra queste, quelle applicabili direttamente dagli uffici in sede di valutazione del testo.

Il Manuale, oltre ad essere pubblicato sul Bollettino regionale, è stato oggetto da parte della Presidenza del Consiglio di iniziative di informazione e di sensibilizzazione per la sua corretta applicazione nei confronti dei Consiglieri, dei Presidenti dei Gruppi e delle Commissioni consiliari e della Giunta, che è stata invitata a far proprio il Manuale e a farlo applicare nei suoi uffici.

Presso il Consiglio l'analisi dei testi viene condotta secondo le modalità del gruppo di lavoro composto dai funzionari della Commissione competente e dai legali del Servizio legislativo. Qualora sorgano problemi di comprensione riguardo all'ambito di applicazione o al coordinamento delle disposizioni, vengono coinvolti gli uffici della Giunta regionale.

Sui testi di maggiore difficoltà ed interesse dal punto di vista tecnico-legislativo, il Servizio Legislativo e legale elabora le "schede giuridiche", contenenti l'analisi di carattere generale del testo del progetto (inquadramento normativo, con specifico riferimento alle competenze nell'assetto costituzionale) e di carattere analitico. Il testo viene infatti esaminato articolo per articolo, comma per comma, e ne vengono posti in luce i passaggi che possono presentare problemi di raccordo con la Costituzione, con la normativa comunitaria, statale e regionale vigente o che possono dar luogo ad incomprensioni o incertezze interpretative.

Nel 2004 il Servizio Legislativo e Legale ha proposto una griglia di controllo, una checklist che pone in forma interrogativa quasi tutte le regole di scritturazione del Manuale unificato. La checklist è stata applicata in via sperimentale su quattro progetti di legge (tra cui il pdl "Norme sugli interventi regionali per il diritto allo studio universitario") e dal 2005 è prevista un'applicazione più diffusa.

Presso la Giunta, l'applicazione del Manuale è assicurata dal Servizio Legislativo che esamina tutte le proposte di progetti di leggi d'iniziativa della Giunta.

All'interno del Consiglio regionale sono state inoltre realizzate alcune misure organizzative finalizzate all'efficiente applicazione delle tecniche redazionali da parte delle strutture consiliari (Servizi Commissioni, Segreteria dell'Assemblea, Legislativo e legale) che assistono il legislatore nelle varie fasi dell'iter dei provvedimenti. Le strutture non si limitano alla revisione formale dei testi, ma segnalano al relatore e alla Commissione i rilievi e i suggerimenti di natura sostanziale e anche i problemi giuridici sottesi alle singole disposizioni.

L'approfondimento dei testi, soprattutto per quelli di maggiore rilevanza e complessità, viene effettuato da "tavoli" cui partecipano anche le strutture della Giunta che più direttamente sono state impegnate nella progettazione normativa. I risultati emersi dagli incontri si traducono in

contribuiti che spesso consentono di risolvere problemi di coerenza, comprensibilità e chiarezza del testo legislativo.

Né presso la Giunta né presso il Consiglio è prevista la presenza di indicatori e di un indice di qualità dei testi legislativi.

I Servizi dell'area legislativa del Consiglio regionale coinvolgono annualmente il loro personale in iniziative e percorsi di approfondimento e studio per rafforzare la cultura della qualità della legislazione.

Inoltre, sui testi normativi approvati dalle Commissioni consiliari e dall'Aula viene svolta un'attività di ricognizione del grado di applicazione delle regole tecnico-formali di drafting, attraverso iniziative seminari e formative autogestite aperte alla partecipazione di tutti i funzionari coinvolti nell'iter legislativo, nel corso dei quali sono sottoposte a puntuali verifiche alcune leggi particolarmente significative.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Per quanto riguarda lo strumento del testo unico, con il sopracitato programma annuale di semplificazione e delegificazione adottato con DCR n.268/2001 l'amministrazione regionale si è proposta di unificare, mediante la redazione di testi unici, le leggi regionali vigenti che recano la disciplina di settori organici, al fine di rendere più certa ed agevole l'applicazione delle norme. La deliberazione, inoltre, precisa alcuni criteri per la formulazione dei testi unici tra cui:

- per la parte del Testo Unico non contenente innovazioni sostanziali si procede al mero coordinamento delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, al fine anche di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
- il Testo Unico deve avere contenuto specifico omogeneo e corrispondente al titolo;
- deve essere inserito espressamente un articolo che dispone l'abrogazione esplicita delle leggi che hanno concorso alla formazione del testo unico;
- devono essere individuate in modo puntuale le disposizioni, non recepite nel testo unico, che eventualmente restano in vigore.

Considerata la valenza trasversale degli interventi di semplificazione e di riordino, la competenza per l'esame dei relativi progetti è stata attribuita alla Commissione Affari Istituzionali.

Circa il procedimento di approvazione dei testi unici, il Programma inoltre prevede la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico paritetico composto da tecnici della Giunta e del Consiglio cui è attribuito il compito di esaminare la proposta di Testo Unico e di distinguere, anche con il supporto di appositi ausili documentali, le parti innovative e quelle compilative.

La proposta di Testo Unico così impostata è poi approvata dalla Giunta regionale e trasmessa, corredata dalla documentazione predisposta dal gruppo di lavoro e dalla relazione della Giunta regionale, al Consiglio regionale per l'assegnazione alla Commissione Affari istituzionali che, sulla base delle proposte del gruppo di lavoro, definisce all'unanimità le norme che devono essere considerate compilative, mentre per le norme per cui non è ragGiunta l'unanimità, deve essere acquisito il parere vincolante della Commissione di merito competente per materia. Ultimata l'istruttoria la Commissione Affari istituzionali presenta il testo definitivo, unitamente ad una relazione illustrativa, all'Aula per l'esame finale.

La procedura sopra descritta è stata utilizzata per l'approvazione della L.R.16/2004 – Testo Unico sulla protezione civile; il progetto di legge è stato presentato dalla Giunta nel gennaio 2002. Nell'ottobre 2003 la II Commissione ha esaminato il provvedimento e votato all'unanimità le parti compilative. Il 17 ottobre la II Commissione, sentite la V Commissione (Territorio) e la VI Commissione (Ambiente e protezione civile), ha ritenuto di chiedere alla sola VI Commissione di esprimere parere sulle parti innovative.

In seguito all'istruttoria svoltasi in VI Commissione, sono state apportate al Testo Unico ulteriori modifiche di carattere innovativo. Espresso il parere della Commissione VI in data 31 marzo 2004, il Testo Unico è stato rinviato alla Commissione II – Affari istituzionali per l'approvazione

definitiva. Il Consiglio regionale ha poi approvato la L.R. 16/2004 che ha assunto la veste di legge regionale.

Negli ultimi anni la Regione ha approvato altre normative finalizzate al riordino normativo. Si tratta delle seguenti leggi generali di riordino e organiche:

- la L.R. n. 3/2002 (Istituzione dell'ente regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste - ERSAF);
- la L.R. n. 6/2002 (Disciplina delle comunità montane);
- la L.R. n. 1/2003 (Riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia);
- la L.R. n. 4/2003 (Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana);
- la L.R. n. 10/2003 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo Unico della disciplina dei tributi regionali);
- la l.r n. 21/2003 (Norme per la cooperazione in Lombardia);
- la L.R. n. 26/2003 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche);
- la L.R. n. 27/2004 (Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale);
- la L.R. n. 12/2005 (Legge per il governo del territorio).

I testi sono tutti reperibili sul sito [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it).

Come già evidenziato, sono inoltre state adottate la L.R. 15/2002 e la L.R. 1/2005, entrambe leggi di semplificazione, che hanno espressamente abrogato rispettivamente 299 e 184 leggi. L'abrogazione testualmente recita: *“Sono o restano abrogate le leggi contenute nell'elenco di cui all'Allegato A della presente legge ed i regolamenti regionali emanati in attuazione od integrazione delle medesime leggi”*.

Per quanto riguarda invece la semplificazione amministrativa, l'esigenza di semplificazione ha trovato una sua prima collocazione nella L.R. 2/2000, art. 2, comma dal 19 al 21, con la quale la Giunta regionale si è impegnata a predisporre entro il 31 gennaio di ogni anno un programma di semplificazione e delegificazione della normativa regionale individuando, in particolare:

- a. gli ambiti di competenza settoriale e, al loro interno, le leggi regionali oggetto di intervento;
- b. gli obiettivi dell'attività di semplificazione e delegificazione, avuto riguardo ai criteri e principi di cui all'art. 20 della l. 59/1997;
- c. le singole disposizioni ritenute inadeguate e le linee di indirizzo alternative rispetto alla disciplina prevista.

Il programma è trasmesso al Consiglio regionale che lo approva entro 60 gg. La Giunta regionale, in base a quanto stabilito dal programma approvato dal Consiglio, assume le conseguenti iniziative di semplificazione e delegificazione.

Vi sono poi norme specifiche contenute nelle L.R. n. 15/2002 e n. 1/2005, che prevedono l'utilizzo di strumenti quali la denuncia di inizio attività e il silenzio assenso.

Presso l'amministrazione regionale non esistono uffici competenti in materia di semplificazione. Secondo gli intervistati, l'esperienza della Regione Lombarda in tema di semplificazione amministrativa è abbastanza soddisfacente.

Per quanto riguarda invece la concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte degli uffici regionali, viene utilizzato molto frequentemente lo strumento della conferenza di servizi, inserito anche nei testi normativi come modalità ordinaria di acquisizione dei consensi, per esempio per le strutture di grande distribuzione (commercio) e per la VIA.

Nella L.R. n. 1/2005 è presente una disciplina semplificata della conferenza.

Per quanto riguarda i SUAP, a livello regionale esiste un censimento che indica quanti SUAP sono presenti nel territorio regionale.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

Nella Regione Lombardia è previsto in via sistematica l'uso della relazione sull'impatto finanziario delle normative.

Per la predisposizione di normativa in materia tributaria, i Capi I e II del Titolo II della L.R. n.10 del 14 luglio 2003 prevedono modalità specifiche di preparazione.

Dal 1998 viene redatto regolarmente il DPEF regionale, consultabile sul sito [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it).

Il processo di adozione della legge finanziaria regionale è disciplinato dalla L.R. 31 marzo 1978 n.34 e successive modificazioni.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Pur non essendo previsto, all'interno del procedimento decisionale della Giunta, l'obbligo di consultare gli interessati, sono comunque effettuate delle consultazioni con i destinatari delle norme sotto esame, con le rappresentanze di interessi organizzati, con esperti o testimoni privilegiati e con la cittadinanza utilizzando sia tecniche informali che formali.

Le consultazioni sono effettuate da un'apposita struttura della Presidenza della Giunta che gestisce le relazioni esterne con EE.LL., imprese, associazioni ecc... Sono stati inoltre istituiti tavoli permanenti per categorie produttive e istituita la Conferenza regionale delle autonomie (L.R. 1/2000).

Per quanto riguarda le Commissioni del Consiglio regionale vengono effettuate regolarmente consultazioni con gli attori sociali destinatari dei provvedimenti. Anche l'analisi ex post svolta nel Consiglio regionale può prevedere la consultazione degli interessati mediante incontri informali, panel consultivi con gli esperti, consensus, conference e questionari.

Tali consultazioni possono essere compiute dai tecnici degli istituti di ricerca individuati per l'affidamento delle analisi e dal Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali; i risultati sono inseriti nei rapporti conclusivi e possono essere presentati in seminari pubblici promossi dagli organi consiliari.

### *2.2 Comunicazione*

Sono consultabili via internet al sito [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it) sia il Bollettino Ufficiale che le banche dati delle leggi e dei regolamenti regionali, mentre le proposte di legge sono consultabili in internet solo in casi specifici.

Su alcune proposte di grande impatto e rilievo sono stati organizzati convegni, informazioni sul territorio. Inoltre, nella fase di esame preliminare dei testi vengono organizzati anche consultazioni ed incontri delle Commissioni con i soggetti interessati.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 15/2000, presso l'amministrazione regionale è attivo l'URP – Sportello per il Pubblico – all'interno del Servizio Relazioni esterne, Comunicazione e stampa e dell'Ufficio relazioni regionali.

L'URP, la cui attività ha avuto inizio nell'ottobre 1999, fornisce informazioni sull'attività del Consiglio regionale. E', quindi, un centro di documentazione normativa ed una struttura informativa sull'ente con caratteristiche polifunzionali.

La caratteristica principale dello Sportello, oltre ad essere il tramite tra il Consiglio regionale ed il cittadino, è il suo porsi come interlocutore privilegiato di enti ed amministrazioni locali e di tutte quelle categorie interessate ai singoli provvedimenti legislativi.

Dal settembre 2002, l'URP invia settimanalmente e per posta elettronica un bollettino d'informazione sull'attività del Consiglio e delle Commissioni denominato "Il Consiglio regionale informa" i cui destinatari sono i Sindaci, i Presidenti delle Province e delle Comunità montane. La

newsletter viene spedita anche alle Università lombarde, alle Confederazioni sindacali e alle Camere di Commercio.

Recentemente il sito ufficiale del Consiglio regionale, [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it), è stato arricchito con pagine web dedicate allo Sportello per il Pubblico.

I contenuti delle pagine fanno riferimento alla possibilità di fornire ulteriori informazioni a garanzia della trasparenza sull'attività legislativa. In particolare, alcune sezioni, quali: il diritto d'accesso che consente di accedere alle informazioni ed ai documenti di cui dispone il Consiglio; l'autocertificazione, e l'orientamento che indirizza i cittadini verso altre strutture e presidi informativi sia del Consiglio regionale che di altre pubbliche amministrazioni.

### **3. Aspetti organizzativi**

Presso il Consiglio l'ufficio formalmente competente in materia di preparazione di atti legislativi è il Servizio Legislativo che, per specifica previsione statutaria, presta assistenza nella redazione degli atti normativi di iniziativa consiliare o popolare.

A corredo della proposta di legge vengono predisposti:

- i Dossier di analisi ex ante e i Quaderni di documentazione d'intesa con i Presidenti di Commissione predisposti dal Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali;
- le schede giuridiche, predisposte dal Servizio Legislativo;
- gli altri materiali documentali e di approfondimento prodotti dal Servizio Commissioni.

Per l'attività di analisi di fattibilità, dal febbraio 2004 è stata istituita una struttura denominata "Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali". Tale Servizio è composto da due uffici: l'Ufficio Analisi Leggi e politiche regionali, e l'Ufficio Ricerche.

I funzionari sono tutti laureati in Giurisprudenza, tranne 4 laureati rispettivamente in Economia, Statistica, Scienze Politiche e Lingue. Il personale dell'Ufficio Analisi ha frequentato da aprile a giugno 2004 un corso universitario "Analisi delle politiche pubbliche" presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Milano e il corso "Analisi d'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche", organizzato dal progetto CAPIRe con il patrocinio della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e dell'Assemblea (marzo – maggio 2005).

Per quanto riguarda l'attività di valutazione ex post gli istituti ed enti di ricerca esterni utilizzati finora sono il Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell'Università di Milano e l'Istituto Regionale di Ricerca (IReR), che hanno utilizzato ricercatori con competenze tecniche e metodologiche diverse a seconda delle ricerche effettuate.

Presso la Giunta, invece, la competenza in materia di predisposizione di atti normativi spetta alla Struttura Legislativo e alle singole Direzioni generali competenti per materia.

Il procedimento prevede dapprima la presentazione, da parte della Direzione competente, di una bozza del progetto alla Struttura Legislativo. Poi viene iniziato un lavoro congiunto per arrivare, gradualmente, ad una stesura maggiormente affinata del progetto di legge che poi viene perfezionato dal punto di vista tecnico da un Comitato di esperti (docenti universitari) attraverso dei suggerimenti.

Il progetto di legge di Giunta è corredato dalla relazione illustrativa.

Secondo l'intervistato, essendo le strutture in fase di riorganizzazione a seguito della formazione della nuova Giunta regionale, la dotazione di funzionari dovrebbe essere arricchita per meglio far fronte agli impegnativi compiti della legislatura entrante.

Per l'attività di revisione periodica della normativa regionale viene utilizzato:

- 1 funzionario per ogni Direzione (16), con laurea in giurisprudenza ed esperienza nella predisposizione degli atti normativi;
- 2 funzionari appartenenti alla Struttura Legislativo.
- Presso l'amministrazione regionale sono attivi il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti, il Servizio di valutazione e controllo strategico e l'Osservatorio decentramento

amministrativo presso IRER. Le informazioni su quest'ultimo sono reperibili sul sito [www.irer.it](http://www.irer.it).

#### **4. Le relazioni interistituzionali**

Tra Consiglio e Giunta i rapporti nel processo decisionale sono informali, non esistendo su tale materia protocolli di intesa tra i due organi.

All'interno del processo normativo svolgono un ruolo anche le singole Direzioni generali competenti.

Le commissioni consiliari, organi collegiali interni del Consiglio, si occupano di esaminare preventivamente i disegni di legge, svolgendo ogni attività preparatoria dei provvedimenti del Consiglio.

In sede istruttoria le Commissioni esaminano preventivamente i progetti di legge e ogni altra deliberazione del Consiglio; in sede consultiva danno pareri su affari assegnati ad altre Commissioni oppure alla Giunta, mentre in sede deliberante possono approvare, in luogo dell'Assemblea, gli atti amministrativi di competenza consiliare, compresi piani e programmi.

Svolgono inoltre attività di vigilanza e controllo sull'attuazione delle delibere consiliari e dei piani e programmi regionali, sull'amministrazione regionale, sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sull'esercizio delle funzioni delegate e sugli enti indipendenti della Regione.

Sia per l'analisi ex ante che per quella ex post (compresa l'elaborazione delle clausole valutative) sono stati attivati in modo sistematico dei momenti di confronto con le strutture dell'esecutivo che hanno avuto un ruolo nell'elaborazione della proposta legislativa o che hanno gestito la politica cui l'intervento legislativo ha dato un contributo, permettendo così l'acquisizione di informazioni utili per l'analisi.

Nel corso dell'attività istruttoria su provvedimenti più importanti, inoltre, sono attivati tavoli di confronto tra le strutture consiliari e le strutture dell'esecutivo interessate, volte ad approfondire e verificare la correttezza tecnico-formale giuridica delle norme contenute nei testi.

Tra l'ente regionale e gli enti locali esistono momenti di raccordo sistematico nell'ambito del processo normativo attraverso la Conferenza delle Autonomie istituita con la L.R. 1/2000, ma non per quanto attiene la qualità della regolazione.

Tra la normativa regionale e la normativa degli enti locali esiste collegamento in quanto molte leggi regionali e i relativi regolamenti incidono sulle attività normative degli enti locali, dettando criteri, tempi e modalità di attuazione. Non esistono invece norme regionali che costringono gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione, ma le clausole valutative contenute in alcune leggi impegnano i soggetti attuatori a rendicontare sull'attuazione e sugli effetti delle politiche cui le leggi danno impulso.

Non risultano enti locali che utilizzano strumenti di qualità della regolazione.

## ***MEDAGLIONE REGIONE MARCHE***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Marche il nuovo Statuto regionale è già entrato in vigore da dicembre 2004.

All'interno del nuovo Statuto vi sono previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione. Infatti, l'art-34 del Titolo IV (Procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali) espressamente prevede che *“I testi normativi della Regione sino improntati ai principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione”* Lo Statuto rimanda quindi agli strumenti dell'analisi tecnico-normativa e della valutazione di impatto della regolamentazione.

Presso la Giunta le disposizioni statutarie sono state formulate dalla Commissione straordinaria per lo Statuto ed esaminate dal Servizio legislativo (ora Servizio attività istituzionali, legislative e legali) della Giunta regionale e dal Comitato tecnico consultivo per la legislazione costituito presso il Servizio medesimo. Presso il Consiglio, invece, le disposizioni sono state formulate dagli esperti d'intesa con il servizio legislativo (ora Struttura consulenza per la normazione) e la Direzione Generale del Consiglio

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Dal 2000 l'Area processi normativi del Consiglio produce un rapporto sulla legislazione regionale, diviso in due parti: la prima dedicata all'attività normativa, la seconda all'attività istituzionale.

In particolare nella prima parte sono analizzate le proposte di legge, l'attività legislativa e quella regolamentare; nella seconda parte, invece, sono esaminate l'attività delle Commissioni consiliari e dell'Assemblea.

Il rapporto, realizzato dal personale interno al Consiglio, ha come destinatari i consiglieri regionali e le strutture del Consiglio regionale. Ha diffusione sia cartacea che telematica ed è reperibile nel seguente sito: [www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it).

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

L'uso in via sistematica dell'analisi ex ante di impatto della regolazione è previsto espressamente dal succitato art. 34 del nuovo Statuto, che prevede che le proposte di legge siano accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Tale disposizione però non è ancora operante.

Per quanto riguarda l'uso dell'analisi di fattibilità delle norme, per la Giunta tale strumento non è previsto in via sistematica, ma le proposte di legge e di regolamento sono elaborate in base ad uno studio di fattibilità riguardante gli aspetti giuridico - legislativo, organizzativo, socio-economico e finanziario. Al contrario, per il Consiglio regionale, la delibera dell'Ufficio n. 1555/04 dell'Ufficio di Presidenza, riguardante la riorganizzazione degli uffici consiliari, ha attribuito alla Struttura Consulenza per la Normazione le funzioni di analisi ex ante della fattibilità dei testi normativi.

Non è invece previsto l'uso sistematico della revisione periodica per materia della legislazione esistente, ma sono state comunque effettuate alcune revisioni per settore, come per esempio per la L.R. n.20 del 15 ottobre 2001 in materia di personale regionale, la L.R. n.20 del 28 ottobre 2003 in materia industriale e artigianale e la L.R. n.20 del 19 febbraio 2005.

Le clausole di valutazione sono state utilizzate nei testi normativi regionali in modo sporadico. Alcune leggi regionali prevedono l'invio di informazioni alla Regione da parte dei soggetti attuatori della legge stessa. Ad esempio la L.R. n. 9/2003, in materia di servizi all'infanzia, nel conferire ai

Comuni il compito di autorizzare l'apertura dei servizi previsti dalla legge medesima (nidi d'infanzia, centri d'infanzia, spazi per bambini e bambine e famiglie, servizi itineranti, ecc.) e provvedere al loro accreditamento, impone a questi l'obbligo di inviare alla Giunta regionale i dati informativi relativi ai servizi autorizzati e accreditati. Anche la L.R. n. 20/2003, in materia di sviluppo industriale, all'art. 29 istituisce la Commissione regionale per l'artigianato, al cui interno opera l'Osservatorio per l'artigianato che ha, tra l'altro, il compito di valutare l'efficacia degli interventi regionali in materia ed è obbligato ad inviare con cadenza annuale alla Giunta una relazione sull'attività svolta nonché sull'attuazione e sulle prospettive dell'artigianato marchigiano. È previsto l'uso di forme di valutazione ex post dell'impatto della regolazione. Infatti, la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1555/04 succitata attribuisce alla Struttura Consulenza per la normazione il compito di svolgere l'analisi ex post delle leggi regionali. Finora però le analisi compiute non hanno mai prodotto una modifica della norma oggetto di valutazione ex post.

Tra le analisi effettuate si segnala la valutazione della normativa inerente i rapporti tra servizio sanitario regionale e università, richiesta della Commissione consiliare competente e per la cui realizzazione è stato costituito un gruppo di lavoro diretto da un consulente esterno e composto da funzionari regionali. A chiusura dell'analisi è stata prodotta una relazione.

Da ultimo, è prevista l'applicazione del drafting delle norme. Presso la Giunta regionale è stato adottato, con delibera n. 1122 del 18 giugno 2002, il Manuale dell'OLI sul drafting per la predisposizione dei testi normativi ad iniziativa della Giunta regionale. Presso il Consiglio la Struttura Consulenza per la normazione predispone per ciascuna proposta di legge una scheda tecnico-normativa inerente il rispetto del drafting formale e la compatibilità della proposta con la normativa comunitaria e costituzionale vigente. Inoltre, all'interno dell'amministrazione regionale è stato adottato, con delibera Ufficio di Presidenza n. 811/2002, il Manuale dell'OLI sul drafting e sono state pubblicate nel sito intranet del Consiglio regionale le formule standard delle disposizioni legislative di uso ricorrente elaborate dalla struttura consulenza per la normazione con la collaborazione delle Università marchigiane.

Al fine di garantire il monitoraggio sull'applicazione del manuale sul drafting, l'Ufficio di Presidenza ha individuato le strutture responsabili a garantirne l'applicazione, in tal modo consolidando la procedura, introdotta nella VI<sup>o</sup> legislatura, volta ad assicurare il rispetto della qualità formale della legislazione. La procedura prevede che una apposita posizione organizzativa costituita presso l'Area processi normativi abbia il compito di esaminare le proposte di legge prima della loro assegnazione alle commissioni consiliari competenti, apportando d'ufficio le modifiche formali di tecnica legislativa. Compete poi alla struttura a supporto della commissione consiliare garantire l'applicazione del manuale durante l'esame delle proposte da parte della commissione medesima. Dopo l'approvazione in aula, le proposte vengono riesaminate a cura dell'Area processi normativi e, in tale sede, vengono applicate d'ufficio le regole del manuale relative.

Non sono utilizzati indicatori o un indice di qualità.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Lo strumento del testo unico è pienamente utilizzato nella Regione. Negli ultimi anni, infatti, sono stati approvati tre testi unici a carattere innovativo (L.R. n. 20 del 15 ottobre 2001, "Norme in materia di organizzazione e personale della Regione"; L.R. n. 20 del 28 ottobre 2003, "testo unico delle norme in materia industriale, artigianale e dei servizi alla produzione"; L.R. n. 2 del 19 febbraio 2005, "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro"). Inoltre, l'art. 32 del nuovo Statuto prevede che il regolamento del Consiglio possa stabilire procedure semplificate per l'esame e l'approvazione dei testi unici.

In ambito regionale è stato utilizzato anche lo strumento delle leggi generali di riordino in settori quali l'assistenza sociale (L.R. 5.11.1988, n. 43), il diritto allo studio universitario (L.R. 2.9.1996, n.38), i trasporti (L.R. 24.12.1998, n. 45), le funzioni amministrative (L.R. 17.05.1999, n. 10) e la sanità (L.R. 20.06.2003, n. 13).

Sono inoltre stati adottati provvedimenti volti esclusivamente ad abrogare leggi non più in vigore (L.R. n. 10 del 18 aprile 2001 e la L.R. n.7 del 12 maggio 2003).

Oltre alle già menzionate attività di revisione normativa, non vi sono esperienze di semplificazione normativa né il nuovo Statuto contiene previsioni in tal senso.

In tema di semplificazione amministrativa, la Regione Marche ha adottato sia la L.R. n. 44 del 31 ottobre 1994 (Norme concernenti la democratizzazione e la semplificazione dell'attività amministrativa regionale) che la L.R. n. 7 del 12 maggio 2003 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e delegificazione in materia di organismi regionali. Semplificazione del sistema normativo regionale e modificazioni di leggi regionali).

Secondo gli intervistati l'esperienza della Regione Marche in tema di semplificazione amministrativa è abbastanza soddisfacente.

Per quanto riguarda gli istituti di semplificazione amministrativa, la L.R. n.7 del 14 aprile 2004, in tema di procedura di valutazione di impatto ambientale, al Capo IV disciplina i procedimenti semplificati e, nello specifico, l'art.14 elenca le opere assoggettate alla disciplina del SUAP.

Non sono invece disponibili i dati circa l'applicazione degli istituti di semplificazione da parte di altre amministrazioni presenti nel territorio regionale. È però in atto una rilevazione del numero di SUAP presenti nella Regione, effettuata dal Servizio Informatica della Giunta nell'ambito del progetto di e-government "SUT".

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

La Regione Marche già da anni redige una "scheda economico finanziaria" in sede di presentazione di progetti di legge, ex art.8 L.R. 11 dicembre 2001 n. 31.

Tale norma prevede espressamente che dalla scheda deve risultare "la coerenza economico-finanziaria rispetto al bilancio. La compatibilità deve essere verificata dalla struttura organizzativa competente in materia di bilancio"; inoltre prevede che "Le leggi che comportano l'erogazione di spese a carico del bilancio della Regione stabiliscono i tempi iniziali e finali di utilizzo dei fondi, con particolare riguardo all'assunzione degli impegni a carico del bilancio della Regione a norma dell'art. 46".

Tale obbligo è divenuto già prassi pienamente attuata.

Il Consiglio regionale adotta una strumentazione analoga, valutata dalla seconda Commissione Consiliare permanente.

Non è invece previsto un iter particolare per la predisposizione di normativa in materia tributaria. In taluni casi, però, vengono prodotti specifici approfondimenti economico finanziari, cui partecipano le diverse strutture competenti interne all'amministrazione regionale (es. il Servizio Programmazione, Bilancio e politiche comunitarie, il Servizio risorse umane e strumentali e la PF Sistema Informativo Statistico, ecc.) ed eventualmente esperti esterni appositamente individuati. Nel caso delle normative in materia tributaria, infatti, assumono particolare rilevanza le stime quantitative dei possibili gettiti derivanti e delle conseguenze in termini di impatto economico sullo sviluppo regionale e su singole categorie di contribuenti. Per queste finalità, da alcuni anni la Regione Marche ha messo a punto modelli econometrici che consentono di quantificare e valutare tali effetti.

La Regione Marche, in attuazione dell'art. 3 della citata L.R. n. 31/2001, che prevede espressamente la predisposizione di un Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale (DPEFR), ha adottato:

- il DPEFR 2003-2005 con Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. 88 del 5 marzo 2003;
- il DPEFR 2004-2006 con Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. 107 del 22 ottobre 2003 (cfr. Allegato 3);
- il DPEFR 2005-2007 con Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. 152 del 24 novembre 2004 .

Inoltre, nel dicembre 2004 la Regione Marche ha adottato la legge finanziaria per il 2005, il cui iter di adozione, previsto dalla citata L.R. n. 31/2001, prevede:

*“1. La Regione, dopo aver consultato la Conferenza regionale delle autonomie ed il Comitato economico e sociale, adotta, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo contemplato nel bilancio pluriennale. Essa detta norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e può operare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio della Regione.*

*2. La legge finanziaria:*

*a) determina la quota da iscrivere nel bilancio per le leggi di spesa di natura continuativa o ricorrente la cui quantificazione è ad essa rinviata;*

*b) determina, per le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, le quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;*

*c) stabilisce l'eventuale riduzione, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle autorizzazioni legislative di spesa;*

*d) dispone l'eventuale rifinanziamento, per l'anno cui essa si riferisce, delle leggi regionali di spesa;*

*e) dispone l'eventuale variazione delle aliquote e delle altre misure relative alle imposte, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce.*

*3. La legge finanziaria può disporre semplificazioni procedurali, integrazioni e adattamenti alla normativa regionale in coerenza con gli obiettivi della programmazione, nel quadro della compatibilità finanziaria.*

*4. La legge finanziaria non può contenere norme di carattere ordinamentale ed organizzativo”.*

Per inciso, si evidenzia come la Regione Marche abbia approvato il Bilancio di previsione per l'anno 2005 e pluriennale per il triennio 2005-2007 con L.R. 24 dicembre 2004, n. 30 e quindi entro l'anno precedente all'esercizio cui si riferisce.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

Nella Regione Marche le consultazioni degli interessati nel processo decisionale della Giunta, effettuate dall'Assessorato competente e dalla Giunta regionale, sono obbligatorie ed interessano i destinatari delle norme esaminate e i rappresentanti degli interessi organizzati. L'obbligo di consultazione degli interessati è previsto da diverse leggi regionali, tra cui, per citare una, la L.R. n. 46 del 5 settembre 1992 recante “*Norme sulle procedure della programmazione regionale e locale*”. In generale, tali leggi che regolamentano uno specifico settore, prevedono la consultazione degli enti locali e delle categorie interessate prima dell'adozione di atti da parte dell'amministrazione regionale.

I risultati di tali consultazioni, compiute mediante la circolazione di documenti e proposte per commenti e attraverso i comitati con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse, vengono poi valutati in sede di formulazione finale delle norme.

Anche durante l'analisi di impatto della regolazione l'Assessorato della Giunta competente in materia consulta sia i destinatari delle norme esaminate che i rappresentanti di interessi organizzati. Tali consultazioni vengono effettuate mediante la circolazione di documenti e di proposte per commenti, mediante comitati con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse e focus group: i risultati ottenuti vengono valutati in sede di formulazione finale delle norme.

## 2.2 Comunicazione

Sono consultabili via internet il Bollettino Ufficiale e le banche dati, le leggi regionali, le proposte di legge della Giunta e del Consiglio, i regolamenti regionali e i piani. I siti sono:

[www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it), [www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it), [www.autorit ambiente.marche.it](http://www.autorit ambiente.marche.it),  
[www.lavoro.marche.it](http://www.lavoro.marche.it), [www.istruzione.marche.it](http://www.istruzione.marche.it), [www.agri.marche.it](http://www.agri.marche.it), [www.cultura.marche.it](http://www.cultura.marche.it),  
[www.turismo.marche.it](http://www.turismo.marche.it), [www.trasporti.marche.it](http://www.trasporti.marche.it), [www.salute.regione.marche.it](http://www.salute.regione.marche.it),  
[www.marcheinsalute.it](http://www.marcheinsalute.it)

Oltre alla pubblicazione on line, sono realizzate diverse iniziative volte a facilitare la conoscenza delle norme regionali. Infatti, l'art. 5 della L.R. n. 17 del 28 luglio 2003 prevede che entro il 31 marzo di ogni anno venga pubblicata un'edizione speciale del BUR nella quale sono riportate le leggi e i regolamenti regionali entrati in vigore l'anno precedente.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge n.150/2000, presso l'amministrazione regionale sono in funzione sia l'Ufficio relazioni con il pubblico che gli Sportelli informativi.

## 3. Aspetti organizzativi

Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento interno della Giunta del 21 novembre 2005, n. 1415, le proposte di legge sono redatte dalla struttura competente per le attivit  legislative d'intesa con le strutture competenti per materia. A corredo delle proposte di legge viene allegata una relazione illustrativa e la scheda riferita all'analisi economico-finanziaria e all'ammissibilit , ai sensi dell'art. 8 della L.R. 11 novembre 2001, n. 31. Le proposte sono poi esaminate in conferenza di servizi costituita dai dirigenti delle strutture competenti per le attivit  legislative, per la programmazione, il bilancio e le politiche comunitarie, per le risorse umane e strumentali e dal dirigente della struttura competente per materia.

Il personale assegnato alla struttura competente per le attivit  legislative, composto da un funzionario di categoria dirigenziale e due di categoria D, andrebbe potenziato, soprattutto per l'effettuazione di studi di fattibilit .

Per quanto riguarda invece il Consiglio regionale, l'ufficio competente in tema di preparazione di atti normativi   la Struttura Consulenza per la normazione. L'iter di formulazione delle proposte di legge per  non   standardizzato. Infatti, sulla base di richieste specifiche la Struttura, composta da personale di categoria D (funzionario laureato) e da un dirigente, fornisce sia ai consiglieri sia ai soggetti titolari dell'iniziativa legislativa popolare l'assistenza necessaria per la predisposizione dei progetti di legge (riesame articolato o sua integrale predisposizione).

A corredo delle proposte di legge viene allegata la scheda di analisi tecnico-normativa e quella di analisi economico-finanziaria (ex art. 8 L.R. n. 31/2002).

L'analisi di impatto ex ante   effettuata da personale di categoria D con laurea in giurisprudenza e con comprovata esperienza in materia di consulenza per la normazione (5 dipendenti) e da un funzionario esperto in materia finanziaria.

Per quanto riguarda invece l'analisi ex post, sono state effettuate 2 indagini:

Il bilancio sociale di alcune politiche di integrazione socio-sanitarie nella zona territoriale 2 di Urbino" (il bilancio   stato predisposto da un consulente esterno);

L'indagine sull'evoluzione dei rapporti tra servizio sanitario e universit . Hanno effettuato l'indagine 3 funzionari di categoria D (due esperti in giurisprudenza e 1 in materia economico finanziaria) ed un esperto valutatore esterno.

Nell'organizzazione regionale   presente il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti istituito, ai sensi dell'art.1 della l. 144/1999, con deliberazione di Giunta regionale n.216 del 26 febbraio 2005. Il Nucleo   composto da 6 esperti esterni all'amministrazione e da 5 rappresentanti dei dipartimenti regionali.

  presente anche il Comitato di controllo interno e di valutazione istituito, ai sensi dell'art. 18 della L.R. 20/2001, con delibera di Giunta regionale n.1552 del 18 novembre 2003, composto da 3 esperti e che ha, tra le altre, la funzione di controllo strategico ai sensi del d.lgs. 286/1999.

#### **4. Le relazioni interistituzionali**

Nella Regione Marche i rapporti tra Giunta e Consiglio nel processo normativo sono per lo più informali.

Nel processo normativo, generalmente la Giunta regionale predispose il testo della proposta, mentre il Consiglio regionale approva la proposta sulla base del regolamento interno. Le commissioni consiliari invece si occupano dell'esame in sede referente della proposte di legge e di svolgere indagini conoscitive.

Tra Consiglio e strutture della Giunta vi è un'interazione diretta nell'ambito del processo normativo, ma non in tema di qualità della regolazione. Per quanto riguarda invece i momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, questi sono garantiti dalla Conferenza regionale delle autonomie locali (prevista dall'art. 2 della L.R. n. 46 del 5 settembre 1992) e dal Consiglio delle Autonomie (previsto dagli artt. 37 e 38 del nuovo Statuto), ma non in tema di qualità di regolazione.

Da ultimo, la legislazione regionale individua in maniera abbastanza frequente i contenuti generali dei regolamenti comunali adottati in materie conferite agli stessi e i relativi tempi di adozione, ma non obbliga gli enti territoriali ad utilizzare strumenti di qualità della regolazione

## ***MEDAGLIONE REGIONE MOLISE***

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Molise la proposta di legge concernente il nuovo Statuto regionale è stata recentemente licenziata dalla commissione consiliare speciale appositamente costituita, composta da rappresentanti di tutte le forze politiche presenti in Consiglio e presieduta a turno dai rappresentanti di maggioranza e rappresentanti di minoranza.

In seguito all'elaborazione della proposta di legge statutaria da parte della suddetta Commissione, l'iter prevede la discussione del testo direttamente in Consiglio (senza passare per l'esame della commissione permanente competente per materia), dove potranno essere presentati emendamenti, che verranno vagliati in tempi predeterminati dalla Commissione speciale. Infine, la proposta tornerà in Consiglio per l'approvazione finale.

Nella bozza del nuovo Statuto sono previste disposizioni di principio in materia di qualità e sistematicità delle leggi, di interventi di riordino normativo e di utilizzo dei testi unici quali strumenti di riordino normativo.

In tal senso è prevista l'istituzione, quale organo del Consiglio regionale, di un Comitato per la legislazione (art. 23), composto da tre consiglieri regionali, che ha la funzione di valutare i provvedimenti sottoposti al suo esame sotto i profili della omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà di formulazione, efficacia per la semplificazione e drafting. Inoltre deve anche verificare la compatibilità dei progetti di regolamento con le leggi che giustificano o autorizzano nei casi specifici il ricorso allo strumento regolamentare. Il parere del Comitato non è vincolante per il Consiglio, ma è previsto che comunque sia allegato alla proposta di legge e che la Giunta sia tenuta a menzionarlo nella premessa ai regolamenti di propria competenza.

La proposta di legge statutaria prevede, tra le funzioni (di controllo) del Consiglio regionale, anche quella di verificare, tramite le commissioni consiliari, gli effetti prodotti dalle leggi regionali ed il loro stato di attuazione.

Il regolamento interno della Giunta non prevede il ricorso a strumenti di qualità della regolazione, né sono in fase di approvazione normative, diverse dai regolamenti interni di Giunta e Consiglio, ad essi relative.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Pur non essendoci un autonomo rapporto annuale sulla legislazione regionale, dal 2001 il Servizio Consulenza legislativa e giuridica presso il Consiglio regionale fornisce annualmente alla Camera dei deputati i dati per il "Rapporto sullo stato della legislazione".

Il rapporto non è pubblicato sul sito Internet della Regione.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nella Regione non è previsto il ricorso né all'analisi ex ante o ex post di impatto della regolazione, né all'analisi di fattibilità delle norme, né alla revisione periodica della regolazione vigente.

Tuttavia, per quanto riguarda l'analisi ex ante di impatto, è stata compiuta in collaborazione con il Foromez una sperimentazione su una legge avente ad oggetto l'istituzione di una ecotassa con fondo incentivante. I risultati di tale sperimentazione sono stati illustrati pubblicamente ma a questo non è seguita alcuna iniziativa riorganizzativa, per cui l'esperienza è per lo più servita alla formazione dei tre funzionari che hanno partecipato alla sperimentazione.

Per quanto riguarda la revisione periodica della regolazione vigente, il Servizio Consulenza legislativa e giuridica realizza di propria iniziativa revisioni della legislazione, al fine di conoscere lo stock normativo della Regione effettivamente operante, ma i risultati sono utilizzati solo dal Servizio.

Lo strumento delle clausole di valutazione è stato utilizzato in due leggi regionali, la legge n. 7 del 1°8 aprile 1997, sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale, che prevede una verifica dell'efficienza del nuovo sistema organizzativo e l'eventuale proposta di modifiche entro un anno dall'adozione dell'atto di organizzazione (art. 44, comma 8) e la legge regionale 29 settembre 1999 n.34, sul riparto di funzioni agli enti locali, che all'art. 18 prevede il monitoraggio dell'attuazione della legge ed un rapporto annuale (*Allegati 2 e 3*).

Per quanto riguarda la valutazione ex-post dell'impatto della regolazione, pur non essendo previste forme sistematiche di valutazione, in seguito alla riorganizzazione degli uffici consiliari, approvata con deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 197 del 17 settembre 2003, è stato istituito presso il Consiglio regionale il Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche a cui è affidata anche la funzione di svolgere, "*utilizzando tecniche e metodologie diffusamente condivise e scientificamente accreditate, rilevazioni ed analisi degli effetti degli interventi legislativi regionali sulle istituzioni pubbliche, sui cittadini, sulle famiglie... al fine di fornire al decisore politico regionale concreti elementi di valutazione dei risultati dell'azione politica*". La funzione però non è ancora andata a regime.

L'analisi tecnico normativa e il drafting non sono previsti in via sistematica, ma sia il Servizio Consulenza legislativa e giuridica presso il Consiglio che il Servizio affari legislativi e giuridici della Giunta lo praticano, per lo più su richiesta e in modo informale.

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

Per quanto riguarda gli strumenti di semplificazione normativa ed amministrativa, negli ultimi anni la Regione Molise ha utilizzato sia lo strumento delle leggi generali di riordino (in materia di sanità, di personale, di trasporti), ma sempre allo scopo di adeguare la normativa regionale a quella novellata a livello comunitario o nazionale, sia lo strumento del testo unico, anche se solo per la legge regionale 28 maggio 1997, n.16, sul trattamento economico dei consiglieri regionali (ed in realtà è più una legge di riordino che un testo unico).

Al momento è in corso di elaborazione un Testo Unico sul trattamento del personale regionale, sull'organizzazione degli uffici e sulla dirigenza, commissionato dall'Assessorato al personale ad un gruppo di lavoro misto Consiglio/Giunta. Tale testo unico, almeno nelle indicazioni della committenza politica, dovrebbe avere carattere non solo ricognitivo ma anche innovativo.

A normativa vigente non è prevista alcuna collaborazione tra Consiglio e Giunta nel procedimento legislativo. Nella proposta di legge concernente il nuovo Statuto regionale, invece, è prevista l'integrazione di Consiglio e Giunta nel procedimento di formazione dei testi unici. È, infatti, previsto che il Consiglio con atto non legislativo possa incaricare la Giunta di redigere una proposta (legislativa) di Testo Unico per uno o più settori omogenei, indicando l'ambito di riordino, i caratteri e i criteri informativi (vedi art.30, terzo comma). Inoltre è prevista la riserva di iniziativa legislativa concernente i testi unici in capo alla Giunta regionale, iniziativa esercitabile dalla Giunta spontaneamente o in attuazione degli atti di indirizzo del Consiglio di cui sopra (vedi art. 33, quinto comma).

Non sono mai stati adottati provvedimenti volti esclusivamente ad abrogare leggi e regolamenti non più operanti, ma il Servizio Consulenza legislativa e giuridica presso il Consiglio ha compiuto uno studio dello stock normativo regionale al fine di elaborare una legge di "disboscamento" che, se adottata, comporterebbe l'abrogazione espressa di almeno 150 provvedimenti legislativi non più applicati. Tale studio sarà sottoposto al decisore politico non appena sarà stata acquisita una condivisione tecnica dello stesso da parte delle strutture regionali competenti per le materie interessate dalle abrogazioni ipotizzate.

Nella proposta del nuovo Statuto in tema di semplificazione è previsto l'utilizzo di strumenti quali i Testi Unici e di organi ad hoc quale il Comitato per la legislazione che, tra le sue funzioni, ha anche quella di verificare la validità dei provvedimenti normativi regionali sotto il profilo dell'efficacia per la semplificazione della legislazione vigente.

Inoltre, nella normativa regionale vi sono alcune leggi che hanno previsto forme di semplificazione, come la legge n.34/1999 in materia urbanistica, che ha modificato il procedimento di approvazione di piani semplificandolo (art.4).

Non esistono nell'amministrazione regionale specifici uffici competenti in materia di semplificazione.

L'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata, sia dalla Giunta che dal Consiglio, insoddisfacente. Infatti, secondo i funzionari intervistati, il decisore politico andrebbe sensibilizzato sull'utilizzo di strumenti quali la legge di semplificazione. Inoltre, la dirigenza e gli uffici regionali potrebbero compiere uno sforzo maggiore nell'individuare i procedimenti che dovrebbero essere modificati e/o semplificati.

Per quanto riguarda la concreta applicazione degli istituti di semplificazione in ambito regionale, sono utilizzate regolarmente sia la conferenza di servizi che l'autocertificazione. Per l'accordo di programma, invece, previsto dalla L.R. n. 17/1999, solo un caso (su quattro), riguardante lo sfruttamento turistico dei laghi della regione, è andato in porto con l'approvazione del Presidente della Giunta regionale.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme. Tale obbligo è generalmente rispettato; quando in passato non è stato rispettato, la legge è rimasta inattuata.

Le leggi in materia finanziaria sono preparate dal Servizio Ragioneria in concerto con il Servizio Bilancio.

Dal 2003 è elaborato un DPEF regionale.

Per quanto riguarda la legge finanziaria regionale, l'iter di approvazione prevede che la bozza venga redatta dal gruppo di lavoro presso l'Assessorato al bilancio, avvalendosi dei dati forniti dal Nucleo di valutazione sugli investimenti pubblici. A sua volta il Nucleo assembla i dati fornitogli da alcuni servizi chiave dell'amministrazione regionale, quali il Bilancio, la Ragioneria, realizzando anche delle riunioni congiunte e settoriali con gli Assessorati.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

In Regione la consultazione dei soggetti interessati o destinatari della normativa regionale non è prevista in modo sistematico, salvo nel caso della L.R. n.34/1997, in cui è prevista la consultazione obbligatoria della Conferenza regionale delle autonomie locali (art.9), organo di consultazione permanente sullo sviluppo e sulla costruzione del sistema integrato delle autonomie locali.

Sono state effettuate anche consultazioni informali rivolte ai destinatari delle norme e alle rappresentanze di interessi organizzati, come nel caso della legge sul commercio, per la cui redazione sono state effettuate numerose consultazioni con le associazioni di categoria, le associazioni dei consumatori e le camere di commercio.

In caso di consultazioni informali, effettuate da un gruppo composito, comprendente l'Assessore competente ed i tecnici che provvedono alla redazione del testo normativo, le risultanze sono state elaborate ai fini della stesura finale dei testi normativi, prima dell'approvazione definitiva. Invece, le consultazioni formali sono fatte in commissione consiliare con la procedura dell'audizione e sono funzionali all'elaborazione di valutazioni politiche da cui possono scaturire degli emendamenti al testo di legge all'esame.

Per l'elaborazione del nuovo Statuto la fase di consultazione è stata molto lunga, con audizioni in Commissione di rappresentanti degli enti locali, di parlamentari, di autorità dello Stato operanti nella regione, di rappresentanti dell'informazione locale, delle organizzazioni del mondo del lavoro e del mondo economico e dei rappresentanti delle organizzazioni delle professioni.

## 2.2 Comunicazione

Sul sito [www.regione.molise.it](http://www.regione.molise.it) sono consultabili il sommario del Bollettino Ufficiale della Regione, i regolamenti regionali e l'iter dei provvedimenti consiliari con diverse chiavi di ricerca. Per le proposte di legge è stato iniziato un servizio di pubblicazione on line, che però è stato interrotto per carenza di personale.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge n.150/2000, presso la Presidenza della Giunta è stato istituito da poco più di un anno il Servizio di Comunicazione istituzionale, ma è ancora in fase di start up. Inoltre, la Regione ha partecipato nel 2001 ad un corso di formazione sugli URP, ma l'esperienza è rimasta isolata e non ha trovato attuazione nell'organizzazione dell'ente regionale. Per quanto riguarda gli URP, l'organigramma della Regione ne prevede l'istituzione di due, a Campobasso e a Isernia, che però non sono mai stati aperti; il Consiglio non ne è dotato.

## 3. Aspetti organizzativi

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per il Consiglio, il Servizio consulenza legislativa e giuridica e, per la Giunta, il **Servizio** Affari legislativi e giuridici.

Quanto all'attività svolta da questi uffici nella formulazione delle proposte normative, entrambi gli uffici offrono consulenza in sede di predisposizione di atti normativi.

Il Servizio Consulenza legislativa e giuridica, su richiesta dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, dei gruppi consiliari o delle commissioni consiliari (queste ultime solo nel caso vogliano avere una rielaborazione, parziale o totale, di testi al loro esame), analizza le finalità dell'intervento legislativo proposto, la sua compatibilità con il quadro normativo nazionale e comunitario e con gli orientamenti della Corte Costituzionale. Poi viene avviata una fase di consultazione informale delle strutture amministrative regionali (dirigenti o funzionari regionali) per valutare la fattibilità amministrativa di tale regolazione normativa. In seguito viene stesa la bozza della proposta di legge e inizia il confronto con la committenza politica per pervenire alla stesura del testo definitivo.

Per quanto riguarda invece il Servizio Affari legislativi e giuridici presso la Giunta, questi, su richiesta della committenza politica, in primo luogo compie una valutazione delle esigenze sottese alla normativa e delle finalità da raggiungere. Poi effettua una ricerca normativa su fonti UE e su quelle nazionali e regionali, oltre che sulla giurisprudenza (soprattutto costituzionale), per verificare i vincoli e compatibilità. Infine, verificate nei limiti del possibile le opzioni alternative alla regolazione, viene realizzata un'elaborazione di massima del testo (tenendo conto delle regole di drafting e di aspetti organizzativi e attuativi) e iniziano le fasi di consultazione con la committenza. Entrambi gli Uffici a corredo delle proposte di legge inseriscono la relazione illustrativa, in cui sono sintetizzate le considerazioni sulla sua compatibilità giuridica e sostanziale.

Quanto alle caratteristiche del personale impiegato dai due Uffici, il Servizio Affari legislativi presso il Consiglio si compone di due funzionari più il responsabile del servizio, tutti di formazione giuridica di base con competenze in campo di tecniche di produzione normativa acquisite sul campo. Invece, il Servizio Affari legislativi e giuridici presso la Giunta è composto dalla dirigente responsabile, dotata di formazione giuridica, e da due collaboratori di professionalità non specifica.

## 4. Le relazioni inter-istituzionali

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono di natura informale e non esistono, sul tema, protocolli d'intesa tra le due istituzioni.

Quanto al ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo, è occasionalmente propositivo (in maniera informale), mentre è sistematicamente consultivo in Commissione consiliare (dove, se necessario, i funzionari e i dirigenti dei diversi uffici regionali vengono chiamati in audizione).

In merito, invece, al ruolo svolto dalle commissioni consiliari, queste sono la sede dell'accordo sostanziale tra le forze politiche sui contenuti delle proposte di legge; a tale accordo segue l'attività procedurale di esame e modificazione del testo che costituirà la base per la discussione in Consiglio.

Tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta vi è un'interazione diretta, nell'ambito del processo normativo, ma non in tema di qualità della regolazione.

Per quanto riguarda invece i momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, sono garantiti dalla Conferenza regionale delle autonomie locali (prevista dall'art.9 della L.R. n.34/1997) , ma non in tema di qualità di regolazione.

Al contrario, non esistono forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali, tranne che per l'adozione ed approvazione degli Statuti delle comunità montane, né tantomeno esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento, né risultano esserci enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, tali strumenti.

## **MEDAGLIONE REGIONE PIEMONTE**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Il nuovo Statuto della Regione Piemonte, entrato in vigore il 22 marzo 2005, contiene anche previsioni sul processo legislativo e la qualità della regolazione. In particolare, l'art. 48 "Qualità della legislazione" stabilisce che i testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità ed al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. Esso, dunque, persegue l'obiettivo della buona qualità della normazione che ha giustificato l'adozione del manuale Rescigno (su cui cfr. *infra* par. 1.3.1) e le sue successive modifiche.

Durante la redazione della bozza di Statuto, le questioni relative al processo legislativo ed alla qualità della regolazione sono state affrontate anche attraverso l'intervento delle strutture della Giunta e del Consiglio regionale.

Il regolamento interno della Giunta non prevede il ricorso a strumenti di qualità della regolazione.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Le strutture del Consiglio (Direzioni Segreteria dell'Assemblea e Processo Legislativo) si occupano della redazione del rapporto sulla legislazione regionale. Il rapporto consta di due parti: una con dati quantitativi, l'altra con analisi qualitative. Tuttavia, tale struttura si è evoluta nel tempo ed ogni rapporto ha presentato parti innovative: la prima versione, del 1995, conteneva prime rilevazioni statistiche sulla V legislatura; l'edizione del 1999 conteneva prime analisi quali-quantitative su input della Camera dei Deputati; dal 2000 sono stati elaborati tre rapporti formalizzati con dati su tutte le legislature a partire dal 1970.

Destinatari del rapporto sono i Consiglieri regionali, le strutture regionali, le Assemblee legislative nazionali e regionali, esponenti del mondo accademico e chiunque ne faccia richiesta.

I rapporti sono redatti da un gruppo di lavoro interdirezionale e sono stampati su carta, su CD con link attivi e sono anche reperibili sul sito internet del Consiglio: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/ossleg.htm>.

Si sottolinea che è ora possibile monitorare direttamente la produzione normativa regionale ed estrarre dati statistici riferiti a qualunque periodo temporale attraverso il sito WEB del Consiglio regionale entrando nella sezione "Rapporto in automatico della legislazione regionale".

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

In Consiglio non è previsto il ricorso in via sistematica né all'analisi ex ante di impatto della regolazione né a quella di fattibilità<sup>34</sup> e non sono state effettuate sperimentazioni di tali strumenti.

Invece, pur non essendo prevista in via sistematica, è stata effettuata una ricognizione di tutta la normativa vigente, sia da parte degli uffici del Consiglio che di quelli della Giunta, per segnalare le leggi abrogabili in base a criteri predefiniti. A livello consiliare è stata inoltre effettuata la ricognizione dei regolamenti abrogabili. L'attività di revisione ha coinvolto il Settore commissioni legislative attraverso le sue articolazioni specialistiche per materia. Così come per la ricognizione effettuata sui regolamenti, il lavoro ha dato vita ad una pubblicazione ed ha inoltre costituito l'incipit per l'approvazione della L.R. 13/2005 (Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione)<sup>35</sup>, con la quale si sono abrogate 640 leggi regionali e

<sup>34</sup> A meno che non ci si voglia riferire al solo campo procedurale ed a quello della legittimità (su cui cfr. *infra* nel testo il ricorso alle schede di analisi).

<sup>35</sup> La legge regionale 13/2005 è consultabile al seguente indirizzo:

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/arric/servlet/ServTESTI?TIPOVISUAL=XML&LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=13&LEGGEANNO=2005>

si è introdotta l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) quale strumento tecnico normativo a supporto delle decisioni dell'Esecutivo.

A corredo dell'intervento normativo sono state presentate tutte le griglie tecniche ed illustrative dei tratti salienti delle singole disposizioni regionali oggetto di abrogazione che offrono immediatamente al lettore le caratteristiche giuridico-finanziarie della norma.

Per quanto riguarda l'AIR, sia nel documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2004-2006, approvato con deliberazione del Consiglio regionale che nell'attuale DPEFR 2005-2007 la Giunta ha introdotto l'applicazione dell'AIR come strumento di *governance*, da applicare agli atti normativi in considerazione del loro valore strategico per le politiche dell'Amministrazione.

Il Consiglio, invece, sull'AIR ha partecipato alla fase sperimentale e all'attività formativa (cfr. par. 3).

In Giunta non è previsto il ricorso in via sistematica all'analisi di fattibilità, ma sono state svolte forme di analisi della ricaduta amministrativa relative ai disegni di legge presentati. Tuttavia, quest'esperienza è conclusa da tempo e non ha portato a risultati ritenuti degni di menzione.

Pur non essendo previsto l'uso sistematico della revisione periodica delle leggi, ci sono stati casi di specifiche leggi di settore che, procedendo a ridisciplinare determinate materie, hanno operato anche una revisione, introducendo un articolo di abrogazione espressa di leggi pregresse nello stesso campo d'intervento.

In Consiglio, è stata sperimentata l'attività di valutazione delle politiche pubbliche attraverso la redazione di clausole valutative, in raccordo con la Giunta regionale.

L'inserimento è previsto in sede istruttoria attraverso la scheda di analisi del documento in esame (cfr. *infra*), che può proporre l'integrazione del dispositivo con un articolo aggiuntivo di contenuto mirato alla valutazione. La proposta d'inserimento dipende dalla volontà di monitorare la politica pubblica regolata dal provvedimento in esame.

Le forme di valutazione ex post: sono state confermate dall'articolo 71 del nuovo Statuto regionale ove si dispone che il Consiglio eserciti il controllo sull'attuazione delle leggi e predisponga strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali. Ad oggi non è stata effettuata una modifica delle norme oggetto di valutazione ex post. Più in generale, stante il breve periodo di sperimentazione effettuata (un anno), si ritiene che l'esperienza acquisita non sia ancora tale da fornire indicazioni esaustive. Si sottolinea, comunque, la rilevanza del dispositivo di valutazione previsto nel testo unico per l'industria e lo sviluppo delle attività produttive (L.R. n. 34/2004).

Sia in Giunta che in Consiglio è prevista l'applicazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN). Nel caso del Consiglio, per ogni atto all'esame delle commissioni consiliari viene redatta, dal Settore commissioni, una scheda di analisi dei "nodi critici". La scheda si compone di due sezioni dedicate, rispettivamente, ai rilievi formali ed a quelli sostanziali. Questi ultimi mettono in luce nodi critici rilevati in riferimento alla Costituzione, allo Statuto, alla legislazione nazionale e regionale, nonché alla normativa comunitaria. Anche in Giunta è previsto il ricorso al drafting formale e sostanziale attraverso procedure di verifica e controllo contenutistico e testuale degli atti normativi, con l'utilizzo del flusso informatico ed integrato dei testi degli atti normativi (vedi il Protocollo di intesa citato al cap.4); quest'ultimo strumento si propone quali obiettivi primari l'estensione ed il consolidamento del flusso integrato di leggi e regolamenti regionali, l'implementazione delle fonti notiziali e del dossier virtuale e l'applicazione delle metodologie di analisi tecnico-normativa e finanziaria nonché dell'impatto regolativo.

In entrambe le istituzioni si ricorre al manuale unificato di drafting legislativo elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI). Tale manuale, fatto proprio dal Consiglio attraverso l'adozione<sup>36</sup> (avvenuta con D.C.R. n. 977-CR 3904 del 4 marzo 1999) del già citato manuale Rescigno, costituisce il presupposto per il rilievo dei nodi critici formali effettuato, attraverso le schede sopra ricordate, per tutti gli atti assegnati alle commissioni permanenti, nonché per la revisione formale degli atti di iniziativa popolare o Enti locali (Settore Affari istituzionali e

---

<sup>36</sup> Le successive modifiche al manuale sono state recepite con D.U.P. n. 152 del 18 settembre 2002.

giuridico-legale) Il III Rapporto sulla legislazione piemontese dedica un capitolo sul monitoraggio dell'uso del drafting nelle varie fasi di esame della legge. Come anticipato, anche in Giunta nell'attuazione del drafting normativo ci si avvale, oltre che degli strumenti sopra descritti, del manuale dell'OLI. Il citato flusso integrato di leggi e regolamenti opera inoltre alla stregua di un sistema di monitoraggio sull'effettiva applicazione degli strumenti normativi. Non esiste un indice di qualità dei testi legislativi.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Nel corso della settima legislatura sono stati approvati, su proposta dell'esecutivo, testi unici sia di natura ricognitiva (in materia di tartufi e montagna), sia di natura innovativa (in tema di industria). La relativa procedura di approvazione non si è discostata, nei tempi e nei modi, dall'iter standard dei disegni di legge.

Si è fatto, inoltre, ricorso all'utilizzo di "leggi generali di riordino" o "leggi di riferimento per materia" nei settori dell'artigianato, della montagna, delle politiche sociali con l'intento di procedere ad una nuova disciplina della materia riorganizzando il relativo corpus normativo e prevedendo l'abrogazione espressa delle norme ormai incompatibili.

Sinora non sono stati adottati provvedimenti legislativi volti esclusivamente ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore, anche se si ricorda il summenzionato disegno di legge 694 di abrogazione annuale relativo a 608 leggi regionali.

Non esistono altre esperienze di semplificazione normativa.

Quanto alle disposizioni normative, l'art. 27 dello Statuto (intitolato "Potestà regolamentare") prevede che la Giunta, su autorizzazione del Consiglio, possa adottare regolamenti di delegificazione. Inoltre, si segnalano alcune norme regionali in tema di semplificazione dei procedimenti, quali la L.R. n. 7/2005 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso e di documenti amministrativi), attuativa della legge n. 241/1990, e la D.G.R. n. 81-14797 del 14 febbraio 2005.

Nell'amministrazione regionale è stato istituito un Nucleo per la semplificazione costituito da un gruppo di lavoro interdirezionale, a cui partecipano funzionari della Giunta e del Consiglio, che si occupa dello specifico tema della semplificazione.

In Regione esiste un censimento dei SUAP disponibile presso la Direzione industria. L'esperienza in tema di semplificazione amministrativa è giudicata dai rispondenti al questionario della Giunta abbastanza soddisfacente; al fine di potenziare la semplificazione si ritiene necessario introdurre la DIA e l'autocertificazione in alcuni settori strategici. I rispondenti al questionario del Consiglio ritengono, invece, necessario monitorare e, di conseguenza, aggiornare lo stock normativo regionale, nonché prevedere meccanismi consequenziali tra la verifica dell'implementazione degli effetti ed eventuali necessari correttivi da assumere in via prioritaria.

### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme, ma tale obbligo non è sempre rispettato.

Non sono previste modalità specifiche per la preparazione di normative in materia tributaria. Dal 2002 in poi è stato adottato il Documento di programmazione economico-finanziaria.

Quanto al processo di adozione della legge finanziaria, questa viene predisposta dalla Giunta regionale e, dopo l'esame della competente commissione consiliare, viene trasmessa all'Aula consiliare per l'approvazione. La legge finanziaria viene approvata assieme al bilancio di previsione e ad eventuali "collegati" alla finanziaria.

## 2. Rapporti con l'esterno

### 2.1 Consultazione

La Regione, come sancito dall'art. 2 "Autonomia e partecipazione" del nuovo Statuto regionale, opera ai fini della "effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'attività politica, economica e sociale della comunità regionale e nazionale" riconoscendo ai cittadini "la partecipazione alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici" quale "condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica" e "coinvolge nelle scelte legislative e di governo il sistema degli enti locali e consulta, ritenendo il loro apporto elemento fondamentale della politica regionale, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni, le autonomie funzionali e gli organismi in cui si articola la comunità regionale ". Inoltre, la Regione "predisporre indagini conoscitive sulle materie di sua competenza anche a mezzo di organi e strumenti di consultazione e ricerca" e secondo quanto dettato dall'art. 86 "Consultazione popolare" la "Regione può deliberare la consultazione di particolari categorie o settori della popolazione su provvedimenti di loro interesse" , tra i quali comprende esplicitamente anche "categorie di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i sedici anni".

Nonostante non vi sia un "obbligo" , all'interno del procedimento decisionale della Giunta, a procedere alla consultazione degli interessati – che è comunque enucleata nell'art. 72 "Istituti della partecipazione" dello Statuto - le consultazioni sono comunque effettuate.

Queste, rivolte alle rappresentanze di interessi organizzate, sono svolte da parte delle strutture competenti ricorrendo alle seguenti tecniche: consultazione informale; circolazione di documenti e proposte per commenti; comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni d'interesse; *focus group*. I risultati delle consultazioni sono utilizzati ai fini della formulazione del provvedimento normativo.

Quanto alle consultazioni svolte, in modo specifico, nell'ambito delle analisi ex ante o ex post, nel caso del Consiglio queste non sono effettuate, salvo che nel caso della sperimentazione dell'AIR,, mentre nel caso della Giunta sono rivolte ai destinatari delle norme sotto esame ed alle rappresentanze di interessi organizzati. Le tecniche al riguardo utilizzate sono la consultazione informale ed i *focus group*.

La diffusione dei risultati di queste consultazioni è solitamente mirata ai consultati stessi. Circa la modalità di diffusione, non esiste uno strumento specifico e sia Consiglio che Giunta valutano la questione caso per caso.

Importanti sono poi le consultazioni svolte dalle Commissioni durante la fase di esame istruttorio dei provvedimenti, ai sensi dell'art.32 dello Statuto.

In generale, sia il Consiglio che la Giunta ricorrono rispettivamente a rapporti o a note di accompagnamento al testo che raggruppa l'esito delle consultazioni stesse , valutando caso per caso lo strumento più opportuno per poter valutare al meglio le osservazioni e i risultati emersi.

### 2.2 Comunicazione

La Regione, in linea con quanto sopra rilevato – Statuto, art. 12 "Informazione" - "riconosce quale presupposto della partecipazione l'informazione sui programmi, le decisioni e gli atti di rilevanza regionale e promuove a tal fine l'istituzione di mezzi e strumenti idonei" garantendo al contempo "l'informazione più ampia e plurale sulla propria attività come presupposto per promuovere e favorire la partecipazione dei cittadini alla vita della comunità regionale e tutelando sia "il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione" che "i diritti degli utenti".

A tal fine, sono consultabili via Internet il bollettino ufficiale (<http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2005/corrente/index.htm>) e numerose banche dati relative a:

leggi regionali (tutte le legislature nel testo storico e vigente) e progetti di legge (testi e dati di iter dalla VII legislatura) sul sito <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it>;

delibere del Consiglio (<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/delibere/index.htm>);

dossier virtuale dei progetti di legge e delle leggi (<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/base/dv/dvinter/Indice/IndiceDossier.htm>);

emendamenti di fonte governativa e consiliare (gli emendamenti sono contenuti nei resoconti stenografici e nei processi verbali delle sedute d'aula in cui sono state esaminate le leggi e riportati nei rispettivi Dossier Virtuali);

regolamenti regionali (testi storici e vigenti).

Inoltre, esistono altre attività volte a facilitare e diffondere la conoscenza delle norme e dei processi normativi: le rubriche InfoAula (consultabile sul sito <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoaula/index.htm>) e InfoCommissioni (disponibile su <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infocommissioni/index.htm>), contenenti le sintesi delle sedute; il dossier cartaceo su pdl, leggi, atti di indirizzo e sindacato ispettivo, contenuto nella pubblicazione periodica regionale "Notizie"; il televideo regionale; l'agenzia settimanale del Consiglio curata dagli Uffici stampa, il Notiziario legislativo..

In merito allo stato di attuazione della legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica, sono stati istituiti l'URP del Consiglio e l'URP della Giunta regionale, collegati a numerosi URP decentrati.

### **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per la Giunta, le strutture competenti ed il settore legislativo; per il Consiglio, il Settore studi e documentazione legislativi (Direzione processo legislativo), in collaborazione con altre strutture di volta in volta interessate (ad es., funzionari di supporto alla Commissione Bilancio per la redazione degli articoli finanziari nelle proposte di legge di iniziativa consiliare). In particolare, il Settore studi e legislativo fornisce, ai sensi dell'art. 111 del regolamento interno, supporto ai consiglieri o ai titolari dell'iniziativa legislativa (enti locali, cittadini) che ne facciano richiesta; esso fornisce altresì pareri su richiesta delle Commissioni consiliari (art. 31 del regolamento interno). Il Settore commissioni legislative fornisce supporto per la redazione di schemi di testi unificati in presenza di più proposte di legge, opera sistematicamente la revisione di testi su mandato della Commissione e propone nuove stesure dei testi in allegato alla scheda di analisi dei nodi critici in tema di drafting (vedi cap. 1.3.1)

In Consiglio la documentazione portata a corredo delle proposte di legge consiste in:

una relazione generale;

una relazione tecnico-finanziaria ai sensi art. 26 L.R. 7/2001 (legge di contabilità regionale);

una scheda descrittiva.

In corso di istruttoria viene altresì predisposta la relazione illustrativa della clausola valutativa, quando prevista, nonché l'eventuale scheda per la notifica degli aiuti di stato all'UE.

In Giunta, le proposte di legge sono accompagnate dalla relazione illustrativa ed economico-finanziaria.

Si ritiene interessante segnalare che sono state predisposte due specifiche Circolari della Presidenza del Consiglio: una per l'Istruttoria preliminare dei progetti di legge e degli atti di sindacato ispettivo" (Settore Affari istituzionali e supporto giuridico legale - marzo 2003) ed una, emananda sull'"Esame istruttorio degli atti nelle Commissioni consiliari" (2005)

La dotazione di personale degli uffici competenti in materia di preparazione di schemi di atti normativi è giudicata abbastanza adeguata sia nel caso della Giunta che nel caso del Consiglio. I miglioramenti da apportare consistono, nel caso dell'esecutivo, nella realizzazione di un coordinamento diretto tra le varie strutture ed il settore legislativo; nel caso del Consiglio, nell'incremento del numero degli esperti giuridici degli organici al fine di organizzare gruppi multidisciplinari.

Quanto al personale impiegato dalla Giunta per l'introduzione dell'AIR nell'iter formativo degli atti normativi regionali, è stato istituito, con la deliberazione 18 maggio 2004 n. 39-12518, un gruppo di

lavoro interdirezionale stabile, il cui coordinamento è stato affidato al responsabile della Direzione affari istituzionali e processo di delega. Le attività legate al drafting sono invece effettuate da una specifica struttura regionale.

In merito al personale impiegato dal Consiglio per l'utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione adottati, si rileva che:

Per lo svolgimento delle revisioni periodiche, il Settore studi e documentazione legislativi prevede un responsabile (da nominare) e nove unità in servizio, di cui cinque esperti di formazione e competenza giuridico-legislativa. Il Settore commissioni legislative è, invece, articolato in unità organizzative per materie in modo da accentuare l'apporto disciplinare specialistico; al suo interno operano trentasette unità, fra cui un dirigente responsabile e sei figure giudicate di alta professionalità. È in atto un'attività di formazione volta a consolidare specifici profili professionali in tema di valutazione delle politiche pubbliche.

Riguardo all'AIR, nell'ambito di un percorso di formazione specialistica di funzionari del Consiglio e della Giunta curata dal Formez, è stata effettuata un'esercitazione interdirezionale per la simulazione di un'analisi ex ante su alcuni progetti di legge. In sede consiliare è stato altresì tenuto un seminario interattivo, curato dal Formez, relativo alla "lettura" delle schede AIR. La formazione è stata rivolta a funzionari di supporto al processo legislativo di profilo giuridico ed economico.

Quanto alla valutazione ex post, il Consiglio ha intrapreso una attività interregionale di natura sperimentale e formativa con il progetto CAPIRE che ha dato luogo alla costituzione di un gruppo di studio e ricerca in seno al settore commissioni legislative (funzionari di profilo giuridico ed economico). Sono stati organizzati due percorsi seminariali specifici per il Consiglio regionale. A valle di queste attività si cercherà di introdurre e far crescere nuove professionalità in seno al settore ed all'introduzione di clausole valutative nelle proposte di legge esaminate.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono formalizzate, specie nella forma di relazioni illustrative preventive da parte degli assessori competenti per materia. Il 20 giugno 2002 è stato stipulato un protocollo d'intesa (disponibile sul sito <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/tecnos.htm>) tra la Direzione segreteria dell'assemblea regionale e la Direzione affari istituzionali e processo di delega della Giunta regionale dal titolo "Flusso integrato dei testi degli atti normativi e dossier virtuale". Tale protocollo è stato integrato il 20 ottobre 2003 ed il 13 ottobre 2004.

All'interno del Consiglio il ruolo svolto dalle Commissioni consiliari consiste:

nell'esame istruttorio in sede referente o consultiva (è prevista anche la sede redigente, ma non è stata mai utilizzata) e, con il nuovo Statuto, la sede legislativa;

nello svolgimento delle consultazioni sui testi proposti e nell'esame delle osservazioni dei consultati;

nell'eventuale inserimento di clausole per la valutazione delle politiche;

nel licenziamento del testo finale e della relazione per l'esame d'aula;

in audizioni su tematiche specifiche, nonché in indagini conoscitive e monitoraggi su autorizzazione dell'ufficio di presidenza.

Tra Consiglio e Direzioni della Giunta vi è un'interazione diretta nell'ambito del processo normativo, anche per quanto attiene alla qualità della regolazione. In particolare, si segnala che presso la Giunta è stato istituito un gruppo di lavoro interdirezionale (composto da funzionari delle Direzioni Affari istituzionali, Bilancio, Organizzazione, Programmazione statistica e Struttura speciale di controllo di gestione) che svolge attività di valutazione di legittimità e di impatto economico dei disegni di legge. Alle attività del gruppo partecipano anche funzionari del Consiglio. Sono anche previsti momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli Enti Locali nell'ambito del processo normativo: la L.R. 34/1998 prevede la Conferenza regione autonomie locali quale luogo, tra l'altro, deputato ad esprimere pareri sui disegni di legge della giunta regionale, o su

progetti di legge di origine consiliare, che riguardino gli enti locali. Tuttavia, non esistono rapporti con gli Enti Locali riferiti specificamente al tema della qualità delle regole. Non sono previste forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli Enti Locali e non risulta ci siano, al momento, Enti Locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, strumenti di qualità della regolazione.

## **MEDAGLIONE REGIONE PUGLIA**

### **1. Gli Strumenti del processo normativa**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Puglia il nuovo Statuto regionale è stato approvato con Legge Regionale 12 maggio 2004, n. 7.

Nello Statuto della Regione Puglia, secondo i rispondenti al questionario del Consiglio, non sono contenute previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione.

Tuttavia, nella corso della redazione dello Statuto, il Settore Legislativo ha trasmesso al Presidente della Commissione Consiliare Permanente “Affari Istituzionali” le pubblicazioni di insigni esperti che raccomandavano la qualità della legislazione quale norma essenziale di rango statutario (tra gli altri M. Carli “Il ruolo della Assemblea elettive”).

#### **1.2 Monitoraggio dell’attività normativa**

A partire dal 2005 (per la produzione legislativa riferita all’anno 2004) il Settore legislativo del Consiglio regionale produce, in via sperimentale, una relazione introduttiva di riferimento con elencazione del numero degli articoli e dei commi; della tipologia della normativa; del settore di riferimento e della tecnica redazionale. Tale relazione costituisce un breve commento in calce ad ogni singola legge.

I destinatari del Rapporto sono gli organi regionali neo eletti. Successivamente sarà pubblicato sul sito ufficiale della Regione Puglia.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### **1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell’impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica**

Nella Regione Puglia non è previsto il ricorso all’analisi *ex ante* di impatto della regolazione, né alla revisione periodica della regolazione vigente. Tuttavia, il Settore Legislativo del Consiglio ha sottoposto tale argomento all’attenzione dell’Ufficio di Presidenza cessato, quale materia rientrante nella programmazione annuale delle proprie attività.

Non è prevista, in via sistematica, l’uso dell’analisi di fattibilità delle norme, né è stata avviata la sperimentazioni di tali strumenti.

Al contrario, sono state effettuate, in singoli casi, revisioni per materia della legislazione esistente. Va rilevato, comunque, che la revisioni per materia della legislazione esistente è stata realizzata solo attraverso leggi di riordino, che hanno comportato l’abrogazione implicita di specifiche norme in diversi settori, su proposta della Giunta regionale (cfr. ad es. L.R. n. 15/2004; L.R. n. 6/2004; L.R. n. 11/2003; L.R. n. 15/2002).

Nell’elaborazione delle norme non si ricorre alle clausole di valutazione e non sono previste forme sistematiche di valutazione *ex-post* dell’impatto della regolazione.

Quanto all’applicazione dell’analisi tecnico-normativa o di altri strumenti di miglioramento del drafting delle norme, esse sono adottate in forma saltuaria (poiché non deriva da una previsione formale), mediante la semplice compilazione di una scheda tecnico-normativa.

Tuttavia, esiste un manuale riguardante il drafting normativo, titolato “*Regole e Suggestimenti per la redazione dei testi normativi*”. Tale documento è stato elaborato dal gruppo di lavoro nazionale coordinato dall’Osservatorio Legislativo Interregionale su impulso della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Non esiste, però, un’applicazione sistematica dello strumento sopra delineato. Non esistono, inoltre, indicatori di qualità dei testi legislativi.

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

Lo strumento del Testo Unico non è stato, finora, mai adottata dalla Regione Puglia, anche se, impropriamente alcune leggi regionali riportano nel titolo alla dizione “Testo unico”.

Al contrario, diversi sono i settori e le materie ove sono intervenute le leggi di riordino. In particolare, le leggi di riordino sono intervenute nei seguenti settori: trasporti (L.R. n. 13/1999 e L.R. n. 18/2002), ordinamento regionale (L.R. n. 8/2003) e carburanti.

Inoltre, con la legge regionale 13 agosto 1998, n. 28 intitolata “*Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative*”, si è proceduto all’abrogazione di diverse disposizioni legislative regionali, già implicitamente abrogate da successive disposizioni normative. Non esistono altre esperienze di semplificazione normativa, né esistono norme regionali in tema di semplificazione.

In generale, l’esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata dal Consiglio poco soddisfacente.

Mentre, con riferimento alle scelte da perseguire per potenziare la semplificazione a livello regionale, secondo i referenti del Consiglio che hanno risposto al questionario, esiste un problema di scelta politica correlata alla volontà di perseguire obiettivi in sinergia con tutte le realtà territoriali e non, nell’ottica di perseguire, in un contesto democratico, l’ottimale gestione della cosa pubblica.

## **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

Non si hanno informazioni in merito alla presente sezione del questionario a causa della mancata redazione dello stesso da parte dei responsabili del Settore Finanze e Ragioneria della Regione Puglia.

## **2. Rapporti con l’esterno**

### *2.1 Consultazione*

Secondo i rispondenti al questionario del Consiglio, all’interno del procedimento decisionale della Giunta, non esiste alcun obbligo di procedere alla consultazione degli interessati.

Sono, comunque, effettuate consultazioni rivolte alle rappresentanze di interessi organizzati. Tuttavia, tali consultazioni hanno carattere informale.

Tali consultazioni, a seconda dei casi, sono effettuate dalle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia.

L’utilizzo di tali consultazioni è rimesso alla mera volontà politica, avendo carattere di suggerimenti.

Una previsione statutaria sull’argomento è prevista nel Titolo III dello Statuto. In particolare, il Capo I, del Titolo III dello Statuto, intitolato “*Partecipazione*”, prevede, all’art. 13, che la Regione: riconosce la partecipazione attiva e consapevole dei cittadini; promuove il rapporto tra società e istituzioni; favorisce le forme democratiche di associazionismo e di autogestione.

Inoltre, all’art. 14 dello Statuto, intitolato “*Diritto all’informazione*”, è previsto il riconoscimento e la garanzia del diritto di informazione dei cittadini. Il Capo II, intitolato “*Partecipazione popolare*”, disciplina le modalità di partecipazione alla vita politica della Regione dei cittadini attraverso: l’iniziativa popolare (art. 15), la petizione (art. 16) ed i referendum (artt. 17, 18, 19).

Durante l’analisi *ex ante* e/o *ex post*, secondo il Consiglio, non sono state effettuate consultazioni dei destinatari delle norme sotto esame.

### *2.2 Comunicazione*

Sono consultabili via Internet il bollettino ufficiale (sul sito [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)) e le banche dati (sul sito [www.consiglio.puglia.it](http://www.consiglio.puglia.it)).

In particolare, sono disponibili sul sito i seguenti documenti:

- Leggi regionali (testo storico e testo aggiornato)
- Proposte di legge della Giunta

- Proposte di legge del Consiglio
- Regolamenti (testo storico e testo aggiornato)
- Statuto

Secondo i rappresentanti del Consiglio, lo stato di attuazione della legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica è avanzato.

Inoltre, in tema di comunicazione pubblica è stato istituito dalla Giunta regionale l'Ufficio Sportello al Pubblico. In ambito consiliare la comunicazione è stata affidata al Dirigente del Settore biblioteca.

### **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici del Consiglio formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono gli uffici del Settore legislativo ai sensi dell'art. 31 della L.R. n. 18/74. Segnatamente, al Settore legislativo è richiesta la redazione di proposte di legge o la collaborazione nella loro formulazione.

In genere a corredo delle proposte di legge è allegata la relazione di accompagnamento.

Inoltre, in fase di discussione di provvedimento legislativo, il Settore Legislativo trasmette alla Commissione Consiliare competente la documentazione normativa a corredo dell'argomento in discussione, sia in riferimento alla normativa nazionale e/o comunitaria in esso richiamata, sia in riferimento ad eventuali circolari o sentenze giurisprudenziali ritenute di interesse per il lavoro della Commissione stessa.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici del Consiglio sono considerate dai rispondenti al questionario del Consiglio poco adeguate.

Secondo i rispondenti del Consiglio andrebbero migliorate: l'elasticità nella mobilità interna del personale; i criteri nella assegnazione del personale alle singole strutture; la valutazione dei titoli di studio posseduti.

### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono di natura formale. Non esistono protocolli di intesa tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale.

Nel processo normativo, la Giunta approva i disegni di legge e li trasmette al Presidente del Consiglio per l'iter legislativo. Le proposte di legge sono presentate dai singoli Consiglieri. Il ruolo svolto dalle Commissioni consiliari è descritto dall'art. 32 dello Statuto.

Va rilevato, altresì, che vi è un'interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta nell'ambito del processo normativo e, in particolare, in tema di qualità della regolazione, ma non specificamente per quanto attiene alla qualità della regolazione.

Non esistono momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo.

Non esistono forme di collegamento tra normativa regionali e normative prodotte dagli enti locali.

Non esistono neppure norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento, né risultano esserci enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, tali strumenti.

## **MEDAGLIONE REGIONE SARDEGNA**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Sardegna, l'*iter* parlamentare per la revisione del nuovo Statuto regionale non è ancora stato avviato.

Allo stato attuale, è in fase di elaborazione la bozza di legge statutaria, tra le cui previsioni ve ne sono alcune in tema di processo legislativo e qualità della regolazione.

In questa sede non è possibile rendere conto del tenore delle suddette previsioni, atteso che la predetta bozza è in costante evoluzione.

Nel panorama delle fonti normative regionali substatutarie, non si riscontrano disposizioni in tema di procedimento legislativo e qualità della regolazione.

La Giunta regionale non ha adottato un regolamento per il proprio funzionamento.

Non è vigente, né in fase di studio o approvazione, una specifica normativa in tema di qualità della regolazione. Come anzi detto, lo strumento scelto per la futura disciplina in *subiecta materia* è esclusivamente quello statutario.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Non viene prodotto un rapporto annuale sulla legislazione regionale, né è prevista una rilevazione sistematica della medesima sotto il profilo quantitativo.

L'unica, breve, ricognizione ufficiale in materia di produzione legislativa si ha nel discorso di fine anno del Presidente del Consiglio Regionale, in cui vengono riportati sinteticamente i dati relativi all'attività annuale del Consiglio e quindi anche quelli relativi alla produzione legislativa.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Non viene effettuata l'analisi *ex ante* di impatto della regolazione, né di fattibilità delle norme.

Parimenti, non è prevista un'attività sistematica di revisione periodica della regolazione vigente.

Sono stati, peraltro, elaborati 6 testi unici di coordinamento, privi di valore normativo, in materia di: agricoltura, ambiente, artigianato, industria, lavori pubblici e turismo, inseriti nel sito *web* della Regione e distribuiti a tutti gli uffici regionali.

Nella scorsa legislatura sono stati altresì elaborati cinque DDL di testi unici a carattere innovativo relativi alle materie testé elencate, esclusa l'industria.

Tuttavia il Consiglio regionale non ha proceduto all'esame per l'approvazione, con conseguente decadenza degli stessi alla fine della legislatura.

Gli uffici della Giunta regionale ritengono sia produttivo, in tema di monitoraggio e revisione del panorama normativo regionale, lo strumento del testo unico. Viene altresì evidenziata la necessità di revisione periodica anche dei testi unici, al fine di non frustrarne la funzione.

Nell'elaborazione delle norme non si ricorre alle clausole di valutazione, così come non è prevista la valutazione *ex-post* dell'impatto della regolazione, né l'utilizzo di altri strumenti di *drafting* normativo. Parimenti, non viene effettuata l'analisi tecnico-normativa dei precetti di legge e regolamento.

Il Servizio degli Affari legislativi e del BURAS cura il coordinamento e la revisione formale dei disegni di legge.

Al Servizio Assemblea del Consiglio è affidata la revisione dei testi normativi dal punto di vista meramente formale.

Non esistono indicatori di qualità dei testi legislativi.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

Come sopra riportato, solo nella scorsa legislatura sono stati elaborati, a cura dell'Ass.to agli affari generali in sinergia col Formez di Cagliari, una serie di 5 DDL recanti altrettanti testi unici a carattere innovativo del panorama legislativo, non approvati dal Consiglio e decaduti con la fine della legislatura.

Allo stato, non è dato riscontrare nel panorama normativo regionale alcuno strumento di accelerazione e/o semplificazione nel procedimento di elaborazione degli strumenti normativi, quali la collaborazione della Giunta nel procedimento normativo o forme di approvazione semplificata da parte del Consiglio regionale.

Non si è fatto uso dello strumento delle c.d. leggi generali di riordino, né sono state approvate leggi esclusivamente volte all'abrogazione di norme. Non esistono uffici dell'amm.ne regionale con competenza specifica in tema di semplificazione.

Pertanto, l'esperienza della Regione Sardegna in tema di semplificazione amministrativa non è allo stato soddisfacente.

Alla luce delle evidenti carenze riscontrate, il tema della semplificazione e della qualità della regolazione appare ormai ineludibile ed è attualmente oggetto di attento studio in vista della stesura definitiva della bozza di legge statutaria.

## **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

Non è prevista l'elaborazione di una relazione sull'impatto finanziario delle norme che, pertanto, non viene mai predisposta.

A partire dall'anno 1999, viene elaborato ed approvato il Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'iter di approvazione della legge finanziaria è così scansionato: 1) elaborazione del testo a cura degli uffici dell'assessorato regionale alla programmazione; 2) concertazione con le parti sociali; 3) trasmissione all'Ufficio degli Affari legislativi e del BURAS della Presidenza per gli adempimenti connessi all'iter legislativo; 4) esame ed approvazione del DDL da parte della Giunta regionale; 5) esame ed approvazione del DDL da parte della commissione consiliare Bilancio; 6) esame ed approvazione da parte del Consiglio regionale; 7) pubblicazione nel B.U.R.A.S.; 8) eventuale periodo di *vacatio legis*.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Non è previsto l'obbligo, nell'ambito del procedimento decisionale della Giunta, di consultare i soggetti interessati dalle decisioni da assumere.

Sono comunque effettuate consultazioni informali con i destinatari delle norme, le rappresentanze di interessi organizzati e gli esperti o testimoni privilegiati.

L'esito delle predette consultazioni, anche pubbliche, spesso precedute da circolazione della documentazione pertinente al fine di far scaturire commenti e proposte, costituisce oggetto di valutazione ai fini dell'adozione degli atti normativi.

### *2.2 Comunicazione*

Sono consultabili via Internet il bollettino ufficiale regionale (B.U.R.A.S.), nonché le banche dati (sul sito [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) - <http://consiglio.regione.sardegna.it> ).

In particolare, sono disponibili i seguenti documenti:

- Leggi regionali
- Disegni di legge della Giunta
- Proposte di legge dei consiglieri
- Emendamenti di fonte governativa
- Emendamenti di fonte consiliare
- Deliberazioni della Giunta regionale

- Decreti del Presidente della Regione
- Decreti assessoriali

Non esistono altri strumenti volti a facilitare e diffondere la conoscenza delle norme e dei processi che conducono alla loro adozione.

La regione non ha ancora provveduto a recepire la legge 150/00.

E' stata comunque costituita una rete U.R.P., la quale consta di un ufficio *ad hoc* presso ciascun assessorato regionale. Detti uffici sono coordinati dal Servizio relazioni con il pubblico presso la Presidenza della Regione.

Di recente è stato avviato un progetto denominato "comunicazione interna", il cui scopo è anche quello di promuovere iniziative di adeguata comunicazione dello stato e dell'evoluzione del panorama normativo regionale.

### **3. Aspetti organizzativi**

Con riferimento alla Giunta regionale, gli uffici competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono quelli della presidenza e di ciascun assessorato, i quali effettuano lo studio preliminare e la successiva prima stesura delle proposte normative, accompagnate da una dettagliata relazione.

Il Servizio degli Affari legislativi e del BURAS assicura il supporto nella stesura degli atti normativi e valuta gli aspetti giuridici di tutti i disegni di legge.

Si rileva che la dotazione di personale ed il novero delle competenze attribuite ai predetti uffici sono non del tutto adeguate alle necessità da soddisfare.

In particolare, gli organi interessati evidenziano che sarebbe necessario incrementare le risorse umane e finanziarie allo stato disponibili.

Inoltre, per il futuro, dovrà profondersi particolare attenzione alla qualificazione professionale del personale, con costanti aggiornamenti.

Quanto al Consiglio regionale, non v'è alcun ufficio preposto specificamente alla preparazione delle proposte di atti normativi. Tuttavia, i dirigenti del Servizio studi, assemblea e commissioni, a titolo volontaristico, provvedono a soddisfare le richieste eventualmente provenienti dai consiglieri regionali. La documentazione a corredo delle proposte di legge è generalmente costituita da una ricognizione del panorama normativo regionale e nazionale nella specifica materia oggetto di trattazione.

### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono di natura informale. Non esistono, sul tema, protocolli d'intesa tra le due istituzioni.

Quanto al ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo, si rileva che l'elaborazione del progetto di legge è affidata alle apposite strutture di ciascun assessorato ovvero della presidenza della regione.

In alcuni casi, l'esame da parte della Giunta del progetto così predisposto, può essere espletata con la collaborazione da parte di dirigenti o funzionari appartenenti alla struttura proponente.

Non vi è interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta nell'ambito del processo normativo, anche in tema di qualità della regolazione.

Parimenti, non sussiste un rapporto sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, né sussiste alcuna forma di collegamento tra la normativa regionale e quella di competenza degli enti locali, neanche con riferimento allo specifico ambito della qualità della regolazione.

Non risulta che alcun ente locale della Sardegna utilizzi strumenti atti a migliorare la qualità della propria regolazione. Peraltro, pare opportuno precisare che non è stata effettuata una specifica ricerca in proposito.

## **MEDAGLIONE REGIONE SICILIA**

### **1.1 Gli strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Sicilia la bozza del nuovo Statuto è stata approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana (d'ora in poi ARS) nella seduta n. 281 del 30 marzo 2005. Essendo la Regione Sicilia ad autonomia speciale, il nuovo Statuto licenziato dall'ARS deve essere approvato con legge costituzionale, pertanto dopo l'approvazione del Parlamento regionale questi è stato inviato al Parlamento nazionale per il prosieguo dell'iter di approvazione ai sensi dell'art. 138 della Costituzione. Il testo relativo alla modifica dello Statuto regionale risulta già all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato.

La nuova proposta di Statuto contiene previsioni sul processo legislativo e la qualità della regolazione.

L'art. 18 del progetto di legge, che inserisce le modifiche all'art. 4 dello Statuto, al comma 4 prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione, disciplinato dal Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, che assicura la *qualità della legislazione* regionale. In merito all'istituzione e il funzionamento del Comitato per la legislazione, a cui è attribuita la funzione di assicurare la qualità della legislazione regionale, la nuova proposta di Statuto rinvia all'art. 160 *ter* del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale.

L'art. 31 che sostituisce i commi 3 e 4 dell'art. 12 dello Statuto, al comma 5 prevede che il Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana disciplini le modalità di consultazione, in sede di commissione, delle rappresentanze dell'associazionismo femminile, degli interessi professionali, delle categorie sociali interessate, degli organi tecnici regionali, delle autonomie funzionali, delle Università e degli organismi rappresentativi degli interessi diffusi.

L'art. 32 inserisce l'art. 12 bis nello Statuto. Il comma 4 detta alcune disposizioni che vanno nella direzione della semplificazione amministrativa.

L'art. 33 che inserisce l'art. 12 ter nello Statuto, fissa alcuni principi ai quali devono essere informate le attività amministrative della Regione.

Il regolamento interno della Giunta, infine, non prevede il ricorso a strumenti per la qualità della regolazione.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Il servizio studi dell'Assemblea Regionale Siciliana si occupa di compilare il questionario che annualmente invia la Camera dei Deputati sull'attività legislativa svolta. Si tratta di uno strumento attraverso il quale il servizio studi della Camera dei deputati, in collaborazione con il CNR Regioni, svolge l'attività di monitoraggio sulla produzione legislativa delle regioni.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nella Regione Sicilia non è previsto il ricorso né all'analisi ex ante di impatto della regolazione, né all'analisi di fattibilità delle norme, né alla revisione periodica della regolazione vigente. Tuttavia l'applicazione dell'analisi ex-ante dell'impatto della regolazione è stata oggetto di sperimentazione (solo in un caso) e in alcuni casi sono state effettuate revisioni per materia della legislazione esistente.

L'ufficio legislativo della Presidenza della Regione, nell'ambito degli obiettivi operativi del 2004, ha proposto al Presidente un progetto obiettivo sull'*Analisi d'Impatto della Regolamentazione*. Il progetto è stato approvato e in seguito realizzato. L'argomento in oggetto ha riguardato la disciplina delle attività teatrali nella Regione Sicilia. Le attività realizzate nell'ambito della sperimentazione hanno rispettato tutte le fasi previste nel procedimento dell'AIR, dall'esame della normativa precedente sul tema alla consultazione dei destinatari del futuro provvedimento. I risultati della sperimentazione sono stati messi agli atti e inviati alla Presidenza della Regione. Essi

sono carenti, per ragioni dovute al tempo e alle risorse dedicate alla realizzazione, negli aspetti riguardanti l'analisi costi/benefici (vedi allegato).

Altre indicative iniziative che vanno nella direzione di un miglioramento della qualità della regolazione riguardano: la recente istituzione, presso l'ARS, di un ufficio che dovrà occuparsi dell'attività di drafting, e di analisi di impatto della regolazione; l'attività di controllo del rispetto delle regole per la redazione delle leggi approvate dall'Assemblea, svolta in maniera puntuale dal Servizio studi legislativi dell'ARS; l'istituzione di un gruppo di lavoro che dovrà occuparsi del monitoraggio e la valutazione degli effetti della legge regionale n. 32 del 2000 in materia di aiuti alle imprese.

Tra le iniziative di revisione periodica realizzate, particolarmente significativa risulta essere l'introduzione della legge n. 7 del 2002. Si tratta di una legge di recepimento della legge dello Stato n. 109 del 1994 riguardante la disciplina in materia di lavori pubblici.

Per quanto riguarda il drafting normativo, la Regione Sicilia non dispone di strumenti propri. Viene utilizzato in via informale il manuale sul drafting delle norme elaborato dall'osservatorio legislativo interregionale.

### *1.3.2 Semplificazione normativa e amministrativa*

La Regione Sicilia ha fatto ricorso solamente a testi unici ricognitivi (si ricorda quello sull'ordinamento del Governo emanato nel 1979 e i testi coordinati della legislazione regionale e nazionale sugli appalti, pubblicati nella GURS nel 2002 e nel 2003).

Per quanto riguarda il ricorso a leggi generali di riordino, si richiama la sopraccitata L.R. n. 32 del 2000 in materia di agevolazioni delle attività produttive. Con questo provvedimento si è ritenuto opportuno apportare delle modifiche alla legislazione in materia di aiuti di stato, adeguando il quadro normativo regionale a quanto stabilito dalla normativa comunitaria.

Per quanto attiene alla semplificazione, la L.R. 8 del 9 agosto 2001 "norme sulla semplificazione amministrativa" prevede una procedura per l'individuazione di ipotesi di semplificazione dei procedimenti. (vedi allegato)

Con il decreto del Presidente della Regione n. 354 del 29 dicembre 2004, è stata prevista la riconfigurazione di una struttura interna alla Segreteria generale della Presidenza della Regione (già esistente) alla quale vengono attribuite alcune mansioni in materia di trasparenza amministrativa, semplificazione e snellimento dei procedimenti e URP (Uffici relazioni con il pubblico).

Infine tra gli istituti di semplificazione amministrativa concretamente applicati da parte degli uffici regionali, la Conferenza dei servizi risulta essere molto utilizzato. Di recente è stato realizzato uno studio sulla semplificazione amministrativa i cui risultati evidenziano l'importanza e l'interesse nel ricorrere all'uso della Conferenza dei Servizi, in particolar modo nei settori relativi alle attività e gli insediamenti produttivi. Tra gli altri strumenti previsti, l'Accordo di programma è largamente usato nei rapporti Stato-Regione soprattutto per quanto concerne la programmazione economica.

## **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

Nella Regione Sicilia non è previsto l'uso sistematico della relazione d'impatto finanziario in senso ampio. Si fa sistematicamente ricorso ad una relazione che documenta la copertura finanziaria delle norme che di volta in volta vengono approvate. Tuttavia da due anni è stata avviata la sperimentazione di uno strumento per l'analisi d'impatto finanziario delle norme. È stato approntato un modello econometrico per valutare gli effetti che un maggiore impegno di spesa o una riduzione delle entrate, possono avere sul bilancio regionale e sull'attività economica della Regione in generale. Questo nuovo modello è stato elaborato dall'ufficio statistica e dall'ufficio Bilancio del Dipartimento Bilancio e Tributi. Nel primo anno la sperimentazione ha riguardato la

individuazione degli indicatori e la costruzione del modello. Nel secondo anno si sta sperimentando l'applicazione del modello.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### **2.1 Consultazione**

Non è previsto l'obbligo, all'interno del procedimento decisionale della Giunta, di procedere alla consultazione degli interessati, né tanto meno sono mai state effettuate consultazioni.

### **2.2 Comunicazione**

E' consultabile via internet la Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana, inoltre all'interno del sito [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it) è possibile consultare :

- leggi regionali;
- proposte di legge della Giunta;
- proposte di legge del consiglio;
- interrogazioni;
- interpellanze;
- mozioni e ordini del giorno.

All'interno del portale dell'ARS è prevista la possibilità, riconosciuta ai cittadini, di partecipare all'attività legislativa regionale. Vi sono due pagine web specificamente dedicate a questo. La prima è uno strumento informativo e di consultazione rivolto alla generalità dei cittadini, la seconda è una pagina informativa rivolta esclusivamente ai ragazzi.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione della legge 150/2000, in Sicilia è stata recepita con la legge regionale 2/2002. L'art. 127 disciplina l'organizzazione di tutte le attività di informazione e comunicazione della Regione Siciliana. Attualmente sono attivi diversi URP nei vari rami dell'amministrazione regionale (vedi allegato).

## **3 Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, l'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, per quanto riguarda la Giunta; il servizio studi dell'ARS, per quanto riguarda l'Assemblea Regionale.

Quanto all'attività svolta dai due uffici nell'iter di formulazione delle proposte normative, l'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione si occupa sia della predisposizione di schemi di proposte di legge, regolamenti o delibere, sia di effettuare le osservazioni di carattere tecnico-giuridico su schemi di proposte normative elaborati da altri organismi. Tuttavia queste funzioni non sono esercitate in via esclusiva da detto ufficio, ma in maniera concorrente con i singoli rami dell'amministrazione.

La documentazione che in genere viene portata a corredo delle proposte di legge è la seguente:

- relazioni con le osservazioni espresse sugli schemi di proposta normativa.
- relazione tecnica sull'impatto finanziario delle proposte normative (finalizzata a verificare le possibilità di copertura).
- Il servizio studi dell'ARS svolge le attività seguenti:
- acquisizione della informazioni e della documentazione necessaria alla predisposizione di schemi di atti normativi. Questa attività viene svolta con l'ausilio di altri uffici, soprattutto per quel che riguarda la materia finanziaria.
- predisposizione di dossier che contengono materiale normativo, dottrinale e giurisprudenziale;
- attività di supporto alle commissioni e all'assemblea durante tutto l'iter di approvazione di una legge.

La documentazione che viene portata a corredo delle proposte di legge è costituita da:

- leggi o disegni di legge (nazionali o di altre regioni) analoghi;

- documenti dottrinari e giurisprudenza di merito.

A giudizio degli intervistati la dotazione di personale e le competenze di detti uffici risultano poco adeguate alla necessità. Nel caso dell'ufficio legislativo e legale della Presidenza, sarebbe opportuno un aumento della dotazione di personale. Inoltre sarebbe auspicabile che tutti gli schemi di proposta di legge venissero preventivamente esaminati dall'ufficio legislativo prima di essere trasferiti all'Assemblea Regionale.

Anche nel caso del servizio studi dell'ARS una maggiore dotazione di personale consentirebbe una migliore redistribuzione del carico di lavoro.

Nei casi in cui sono state effettuate revisioni periodiche è intervenuto l'ufficio legislativo della Presidenza. Il personale coinvolto ha riguardato tutti i dipendenti che si occupano di legislazione. Si tratta di personale in possesso della laurea in giurisprudenza ed una adeguata preparazione tecnica al ruolo professionale svolto all'interno dell'ufficio.

Nel caso della sperimentazione dell'AIR sul tema della gestione delle attività teatrali nella Regione Sicilia, il personale coinvolto ha riguardato 3 dirigenti dell'ufficio legislativo. Il personale coinvolto è in possesso della laurea in giurisprudenza ed inoltre, uno di loro aveva in precedenza partecipato ad un corso di formazione sull'AIR organizzato dal Formez e rivolto al personale della P.A.

All'interno dell'Amministrazione regionale operano i seguenti organismi:

- i nuclei di valutazione di programmi e di progetti istituiti nell'ambito del Programma Operativo Regionale per l'utilizzo dei fondi strutturali previsti da Agenda 2000;
- i Servizi valutazione e controllo strategico della Regione sono attualmente operativi all'interno della Presidenza della Regione e sono stati istituiti con il Decreto Presidenziale n. 105 del 5 Giugno 2002 (vedi allegato) quali uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e di ciascun Assessore regionale ;
- l'osservatorio delle politiche pubbliche, la cui costituzione è stata prevista dall'art. 13 comma 3 della legge n. 20 del 3 dicembre 2003 (vedi allegato). L'osservatorio è attualmente in fase d'implementazione. Alcune procedure, quali quelle relative alla nomina degli esperti, non sono ancora state perfezionate.

#### **4. Rapporti tra i soggetti istituzionali**

I rapporti tra Giunta e ARS nel processo decisionale che conduce all'adozione delle norme legislative sono sia formali che informali. La presenza di membri della Giunta regionale ai lavori delle commissioni oltre che in quelli dell'assemblea è sempre richiesta.

Il ruolo svolto dai diversi rami dell'Amministrazione nel processo normativo è limitato alla presentazione di schemi di proposte di legge. Le osservazioni e i pareri sulle proposte presentate dai vari rami dell'amministrazione sono rese dall'ufficio legislativo della Presidenza. Il dipartimento bilancio e tributi dell'Assessorato al Bilancio svolge l'analisi tecnico-finanziaria delle norme.

Il ruolo concretamente svolto dalle commissioni consiliari riguarda essenzialmente l'attività istruttoria e di approvazione dei disegni di legge che vengono successivamente inviati in aula per l'approvazione definitiva.

Esistono dei momenti organizzativi di raccordo tra Regione ed Enti locali nell'ambito del processo normativo. Con la legge regionale 6/1997 è stata istituita la "Conferenza Regione-enti locali"; è inoltre prevista l'audizione in Commissione dei rappresentanti degli Enti locali; infine la bozza del nuovo Statuto approvata dall'ARS prevede l'istituzione del Consiglio regionale delle Autonomie locali.

Esistono, inoltre, forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali nelle leggi di settore, specialmente per quelle riguardanti la legislazione sociale e l'esercizio delle funzioni amministrative da parte di tali enti.

## ***MEDAGLIONE REGIONE TOSCANA***

### **I. Gli Strumenti del processo normativa**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Il nuovo Statuto della Regione Toscana è stato promulgato e pubblicato sul BURT n. 12 dell'11 febbraio 2005 parte prima<sup>37</sup>. Esso contiene, agli articoli 39 (Elenco delle fonti, in particolare per quanto previsto al comma 2, cioè la motivazione di leggi e regolamenti), 40 (Procedimento legislativo), 42 (Procedimento di approvazione dei regolamenti), 43 (Pubblicazione ed entrata in vigore, in particolare in merito alla previsione di forme di conoscenza di leggi e regolamenti ulteriori rispetto al BURT.) e 44 (Qualità delle fonti normative), disposizioni riguardanti il processo legislativo e la qualità della regolazione.

In particolare, in merito al procedimento legislativo è stabilito che le proposte di legge sono presentate al Presidente del Consiglio, che le distribuisce ai consiglieri e le assegna alle commissioni competenti. Il regolamento interno del Consiglio stabilisce, tra l'altro, le modalità e i termini per l'esame delle proposte nelle commissioni e prevede procedure abbreviate nei casi di urgenza. I regolamenti di attuazione delle leggi regionali, nonché quelli di attuazione degli atti e delle norme comunitarie, sono approvati dalla Giunta con il parere obbligatorio della commissione consiliare competente (da produrre entro 30 giorni); i regolamenti delegati dallo Stato sono, invece, approvati dal Consiglio.

Le norme sulla qualità delle fonti normative prevedono, tra l'altro, che è promossa la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici e che "la legge e i regolamenti interni, del Consiglio e della Giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici". L'abrogazione e modifica dei testi unici può avvenire solo in modo espresso. E' inoltre stabilito che le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio. Infine, è prevista una verifica, svolta dal Collegio di garanzia, sulla rispondenza delle fonti normative regionali rispetto allo Statuto. Tale verifica deve comprendere anche la rispondenza delle leggi a quanto previsto dallo Statuto in materia di qualità (art. 57).

Durante la redazione dello Statuto, il complesso delle previsioni sul processo legislativo e la qualità delle norme sono state affrontate attraverso il ricorso ad esperti ed accademici (al riguardo si ricorda un seminario del 2001 avente ad oggetto "Idee e proposte per un nuovo Statuto della Regione Toscana), ad attività di ricerca e diffusione editoriale (in particolare, una ricerca sul ruolo delle assemblee elettive, opera del Consiglio regionale e del Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze, pubblicata in tre volumi nel 2001), nonché al lavoro del gruppo tecnico interno al Consiglio che ha elaborato proposte di articolato (anche riferite alla qualità della regolazione) alla commissione consiliare appositamente nominata.

Il regolamento interno della Giunta non prevede strumenti di qualità della regolazione, anche se è in fase di elaborazione un nuovo regolamento interno in cui vi saranno norme specifiche al riguardo.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Il settore tecniche legislative del Consiglio ha nel suo piano di lavoro la redazione del rapporto annuale sulla legislazione. Il rapporto è composto da più parti: la prima analizza il procedimento legislativo, quindi il processo di formazione delle leggi (iniziativa, procedimento ed esiti); la seconda si occupa della qualità tecnica delle leggi e della loro tipologia, della presenza di ricorsi e

---

<sup>37</sup> La prima approvazione da parte del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 123 Cost è avvenuta in data 6 maggio 2004 (prima deliberazione) e 19 luglio 2004 (seconda deliberazione). A seguito del ricorso proposto dal Governo per ottenere una declaratoria d'illegittimità dello Statuto così approvato, la Corte costituzionale, con sentenza n. 372 del 29 novembre 2004, ha emesso una pronuncia di rigetto del gravame.

del loro esito. Il rapporto si occupa anche dei regolamenti (numero e materie); questa parte è stata elaborata dalla Giunta regionale. Le altre parti riguardano l'apporto dei settori legislativi, quello delle commissioni e del Consiglio delle autonomie locali.

Il primo rapporto, che analizza la legislazione dal maggio 2000 a novembre 2001, è stato pubblicato nel gennaio 2002; i volumi successivi fanno riferimento all'anno solare. Destinatari del rapporto sono i consiglieri, i dipendenti della Regione Toscana e delle altre Regioni, le università, i cittadini. Il rapporto viene stampato in cartaceo e pubblicato sul sito internet del Consiglio regionale ([www.consiglio.regione.toscana.it/Attivita-Consiliare/rapporti-sulla-legislazione/](http://www.consiglio.regione.toscana.it/Attivita-Consiliare/rapporti-sulla-legislazione/)).

## 1.2 Strumenti di qualità della regolazione

### 1.3.1 *Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

A seguito dell'approvazione del progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica" (Deliberazione della Giunta regionale n. 1365 del 17/12/2001) nella Regione Toscana è stata avviata una sperimentazione dell'analisi ex ante d'impatto della regolazione. La filosofia sottostante l'intervento è stata quella di strutturare un sistema AIR della Regione a partire da un progressivo affinamento delle modalità organizzative e delle tecniche di analisi fondato sull'esame delle criticità emerse e sulle conoscenze accumulate attraverso le esperienze concrete via via realizzate.

La responsabilità dell'attuazione dell'intervento è stata assunta dal dirigente dell'Area di coordinamento attività legislative e giuridiche della Direzione Generale della Presidenza sulla base dell'assunto che l'AIR costituisce uno dei principali strumenti da impiegare al fine di conseguire l'obiettivo generale di una migliore qualità della regolazione.

L'attività di formazione e sperimentazione, che è stata sviluppata avvalendosi della consulenza del Consorzio MIPA, ha prodotto dal 2001 i seguenti output:

- sono stati organizzati 4 cicli annuali di formazione specialistica per il personale coinvolto nei casi oggetto di AIR;
- sono state concluse analisi di impatto su 12 casi studio;
- ha preso avvio l'analisi su ulteriori 3 casi;
- sono stati elaborati dei report di valutazione per ogni ciclo di sperimentazione concluso;
- è stato redatto un Manuale di pratiche AIR aggiornato in corso d'opera sulla base degli esiti delle analisi svolte.

#### BOX - I CICLI DI SPERIMENTAZIONE AIR IN REGIONE TOSCANA

##### **Primo ciclo di sperimentazione (2001)**

*"Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie"* di competenza del Dipartimento "Politiche diritto alla salute e politiche di solidarietà".

*"Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti"* di competenza del Dipartimento Sviluppo Economico – Servizio Commercio e cooperazione.

*"Definizione dei criteri di diniego per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma di cui all'art.14 della L.R.31.7.1998, n.42"* di competenza del Dipartimento "Politiche territoriali e ambientali" – Area Trasporti.

##### **Secondo ciclo di sperimentazione (2002)**

*"T.U. Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle Commissioni Provinciali Artigianato e della Commissione regionale artigiano toscano"* di competenza del Dipartimento "Sviluppo Economico" - Servizio Industria e Artigianato.

*"Regolazione dell'attività di piercing e tatuaggio"* di competenza del Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - U.O.C. Igiene Pubblica.

*"Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili"* di competenza del Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area Sistema dei servizi e delle prestazioni socio-assistenziali.

*"Regolazione dell'attività di pescaturismo"* di competenza del Dipartimento "Sviluppo Economico" - U.O.C. Pesca, acquacoltura e maricoltura.

*"Tracciabilità e qualificazione del prodotto ittico da acquacoltura"* di competenza del

Dipartimento “Sviluppo Economico” - U.O.C. Pesca, acquacoltura e maricoltura.
<p><b>Terzo ciclo di sperimentazione (2003)</b></p> <p>“Disciplina dell’esercizio dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande” di competenza del Dipartimento “Sviluppo Economico” - Servizio Commercio e cooperazione.</p> <p>“Disciplina del settore energetico - Efficienza energetica in edilizia” di competenza del Dipartimento “Politiche territoriali e ambientali” – Area Energia e risorse minerarie.</p> <p>“Accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali” di competenza del Dipartimento “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Area Sistema dei servizi e delle prestazioni socio-assistenziali.</p> <p>“Regolazione del servizio farmaceutico territoriale” di competenza del Dipartimento “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Area Servizi sanitari territoriali e percorso assistenziale.</p>
<p><b>Quarto ciclo di sperimentazione (2004)</b></p> <p>Attualmente sono in corso di completamento i seguenti casi studio:</p> <p>“Istituzione del servizio civile regionale” di competenza della D.G. “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Area di Coordinamento Sociale.</p> <p>“Autorizzazione all’esercizio di attività cinematografica” di competenza della D.G. Politiche formative, beni e attività culturali” - settore Spettacolo.</p> <p>“Gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali” di competenza della D.G. Politiche formative, beni e attività culturali” - Settore Musei e valorizzazione beni culturali.</p>

In estrema sintesi, sul piano metodologico ogni caso di studio, a partire dall’analisi di un determinato problema, ha previsto l’individuazione degli obiettivi dell’intervento e di una pluralità di opzioni alternative (compresa l’ipotesi di non intervento) da sottoporre a valutazione costi-benefici, nonché specifici momenti di consultazione con i destinatari diretti e indiretti del provvedimento e con esperti nella materia oggetto di regolazione.

Per ogni caso di studio concluso sono stati redatti un report finale (elaborato sia in versione analitica che in versione sintetica), ed una relazione finale. Report sintetico e relazione finale sono allegati alle proposte regolative da presentare all’organo decisore. Il report finale dà conto delle metodologie utilizzate, dei criteri adottati nella valutazione dell’impatto, degli eventuali limiti nella stima dei costi e dei benefici, delle motivazioni sottese alla selezione delle opzioni rilevanti e alla base dell’opzione preferita.

L’esperienza realizzata nel corso dei quattro anni di sperimentazione ha consentito:

- sul piano della tecnica di analisi, di migliorare la formulazione delle opzioni alternative di intervento, di approfondire la conoscenza dell’analisi costi/benefici e di affinare le tecniche di consultazione dei destinatari degli interventi e degli esperti delle materie oggetto di AIR
- sul piano organizzativo, di mettere in luce l’importanza di una programmazione dell’attività di AIR e di analizzare una serie di criticità organizzative di cui tener conto nello sviluppo di un modello di funzionamento a regime.

Un utilizzo organico e sistematico dell’analisi d’impatto della regolazione nella produzione normativa regionale costituisce attualmente l’obiettivo di una delle azioni progettuali del “Nuovo patto per lo sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana”<sup>38</sup> che è stato siglato nel marzo 2004 tra Regione Toscana, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, associazioni ambientaliste. Tra le strategie di sviluppo regionale in esso individuate, vi è la messa a regime entro l’anno 2005 dell’esperienza AIR condotta nell’ambito del progetto speciale “Una Toscana più efficiente e meno burocratica” attraverso la messa a punto del modello organizzativo, l’individuazione condivisa di criteri e procedure per la selezione degli interventi normativi da sottoporre a valutazione, lo sviluppo di un sistema informativo di supporto all’analisi di impatto, la creazione di strumenti per il rafforzamento del processo di consultazione

<sup>38</sup> Il patto prevede, tra le altre, l’area progettuale n. 5 “Impatto della regolamentazione e allocazione delle funzioni amministrative in seguito alle leggi sul decentramento amministrativo e alle recenti riforme costituzionali”.

(sito web regionale per la realizzazione di forum e *notice and comment*, creazione di un panel di famiglie e imprese di supporto alle consultazioni, ecc.). Ad oggi è stata completata la definizione condivisa del progetto per la messa a regime dell’AIR.

Anche il Consiglio regionale ha condotto, nel corso del 2003, un corso di formazione ed una sperimentazione AIR, a seguito della quale ha pubblicato il volume “Analisi di impatto della regolazione: la sperimentazione in Consiglio regionale dicembre 2002- dicembre 2003” .

Il ricorso in via sistematica all’analisi di fattibilità nel Consiglio è disposto dalla deliberazione dell’Ufficio di presidenza n. 23 del 20/2/1995 che ha previsto l’adozione di schede di fattibilità. Il decreto del Segretario Generale n. 6 del 6/2/2004, che istituisce il settore "Tecniche legislative e documentazione statistica", prevede, tra l’altro, la “valutazione della normativa vigente, sotto il profilo economico, finanziario, sociale, organizzativo e procedurale” e l’ “analisi della fattibilità e dei possibili effetti delle pdl e di deliberazione all’esame delle Commissioni, sotto il profilo economico, finanziario, sociale”. Lo strumento impiegato per tali valutazioni è la scheda preliminare di fattibilità.

Nel caso della Giunta, invece, non è previsto un ricorso all’analisi di fattibilità; tuttavia, la sperimentazione in tema di AIR può essere considerata anche un’applicazione di tale tipo di analisi. La revisione periodica della regolazione vigente non è prevista né a livello di Giunta né di Consiglio; allo stesso modo, non sono state effettuate sinora sperimentazioni al riguardo.

Quanto alle clausole di valutazione, queste sono già oggi utilizzate, anche se in modo sporadico e sperimentale, in entrambe le istituzioni, ma una loro diffusione si prevede per il prossimo futuro a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Statuto. Più precisamente, fino ad oggi vi è stato l’inserimento da parte della Giunta regionale, in talune proposte di legge, di norme volte a monitorare e valutare l’attuazione delle disposizioni delle leggi medesime, in assenza di una norma generale che prevedesse tale inserimento in via sistematica. Al tempo stesso, l’adesione, da parte del Consiglio, a Progetto CAPIRe, avvenuta nell’anno 2002, ha determinato un’attività sperimentale compiuta in collaborazione con le Commissioni per la redazione di clausole valutative riferite alle pdl più importanti e laddove ritenuto opportuno. Il nuovo Statuto prevede, all’art .45, comma 2, che la legge regionale sulla normazione disciplini l’inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie. Lo Statuto prevede anche che vi siano adeguate risorse per lo svolgimento dell’attività di controllo. La valutazione ex post non è utilizzata dalla Giunta, mentre per il Consiglio consiste nell’attività svolta nell’ambito del citato progetto CAPIRe.

Anche l’analisi tecnico-normativa è utilizzata sia dalla Giunta che dal Consiglio che, in merito, hanno adottato un manuale in comune. Quanto al Consiglio, i funzionari dei settori legislativi di supporto alle commissioni consiliari permanenti redigono, per ogni proposta di legge, una scheda tecnica in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni presenti nella pdl, alla loro coerenza con la normativa vigente e al rispetto della tecnica redazionale (analoga scheda viene prodotta per le proposte di deliberazioni). Il Consiglio regionale ha adottato con decisione n. 11 dell’ufficio di presidenza del 10 giugno 2002 la versione aggiornata del manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” (ed. marzo 2002) a cura dell’Osservatorio legislativo interregionale. Il manuale prevede una serie di regole che possono essere applicate d’ufficio perché non discrezionali. Le correzioni cosiddette automatiche sono effettuate dagli uffici delle commissioni; altre indicazioni, più discrezionali, sono inserite dai settori legislativi nelle schede di legittimità di cui sopra. Attraverso l’uso del manuale, l’applicazione delle regole di drafting è costante. Esiste, inoltre, un gruppo di lavoro (composto da funzionari del Consiglio e della Giunta) che ha predisposto una Guida al manuale per proporre soluzioni univoche di fronte a soluzioni plurime offerte dal manuale, di applicazioni delle regole.

Quanto alla Giunta, l’analisi tecnico-normativa sarà prevista, in futuro, a corredo delle proposte di legge e regolamento che devono essere approvate dalla Giunta stessa. L’art. 29 della L.R. 5 agosto 2003, n. 44 prevede che le proposte di legge di iniziativa della Giunta ed i regolamenti siano soggetti a vari pareri da parte di apposite strutture della Giunta stessa, fra le quali quella della

Direzione generale Presidenza che ha la competenza in materia di produzione normativa. Il parere espresso da questa struttura riguarda, oltre che la legittimità e la coerenza con l'ordinamento regionale, la corretta redazione delle proposte.

Vi sono poi due significative decisioni della Giunta regionale che attengono al drafting formale e sostanziale, e precisamente:

- la n. 6 del 12 novembre 2001, con la quale si definiscono i criteri per la riduzione della normazione primaria regionale e quelli per la redazione dei testi unici;
- la n. 9 del 23 dicembre 2002, con la quale si danno direttive agli uffici della Giunta per la redazione dei testi normativi al fine di renderli conformi alle regole del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", approvato con la stessa decisione n. 9, e di ricondurre le proposte normative nei settori in cui sono presenti testi unici o leggi organiche, a tali normative unitarie.

A differenza della Giunta regionale, il Consiglio ha elaborato un indice di qualità per la verifica della qualità formale delle leggi, cioè dell'applicazione delle regole del manuale sopra citato. Il gruppo di lavoro sull'indice di qualità delle leggi regionali ha lavorato su due fronti: da una parte ha predisposto prospetti esplicativi ed esemplificativi delle regole di più difficile applicazione, provvedendo anche ad un'opera di maggiore diffusione della cultura del drafting; dall'altra, ha effettuato uno studio che "permettesse un apprezzamento qualitativo misurabile dell'uso del manuale".

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

La Giunta regionale ha fatto esclusivamente ricorso a testi unici innovativi, poiché in occasione della raccolta della legislazione di un settore si è anche provveduto, laddove possibile, ad operare una semplificazione normativa ed amministrativa<sup>39</sup>. In particolare, per quanto riguarda i testi unici legislativi, sono stati approvati il T.U. in materia di turismo (L.R. 42/2000) e, nel corso della legislatura 2000-2005, il T.U. in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (L.R. 32/2002) ed il T.U. in materia di commercio (L.R. 28/2005). In taluni casi, i testi unici citati sono stati l'occasione per attuare processi di delegificazione; in altri, per mettere in atto strumenti di semplificazione amministrativa, ad esempio per quanto riguarda il procedimento autorizzatorio. Quanto invece ai testi unici regolamentari, nel corso della legislatura 2000-2005 sono stati approvati il T.U. in materia di gestione faunistico-venatoria (D.P.G.R. 7 agosto 2002, n. 34/R) ed il regolamento di esecuzione della L.R. 32/2002 sopra citata (D.P.G.R. 8 agosto 2003, n. 47/R).

Nel corso della legislatura 2000-2005 sono state approvate 14 leggi generali di riordino, fra cui quelle a contenuto più generale riguardano il settore della contabilità (L.R. 36/2001), del governo del territorio (L.R. 1/2005), dei tributi di competenza regionale (L.R. 31/2005) e dell'energia (L.R. 39/2005). Quanto alle motivazioni della preferenza per tale strumento rispetto al testo unico, nel caso dell'energia vi si è ricorso a causa della frammentazione delle fonti e della non nettamente definita ripartizione di competenze fra Stato e Regione, mentre nel caso del governo del territorio in quanto l'intervento normativo ha riguardato prevalentemente disposizioni di natura procedurale afferenti alla pianificazione comuni ai vari settori interessati, settori la cui disciplina non è interamente confluita nel testo normativo approvato. Per ciò che concerne infine le norme sulla contabilità e i tributi, non si è provveduto alla redazione di testi unici dato l'ambito circoscritto delle materie in oggetto. Altre leggi, pur riportando nel titolo "legge di riordino" interessano microsettori. Dal 1999 al 2005 sono state adottate tre leggi di abrogazione: con la prima legge (L.R. 12/1999) sono

state abrogate 358 leggi; con la seconda (L.R. 19/200) 374 leggi e 27 regolamenti; con la terza legge, cioè la L.R. 11/2002, sono state abrogate 583 leggi e 11 regolamenti e si è provveduto ad abrogare

---

<sup>39</sup> Tali operazioni sono sempre state svolte seguendo le indicazioni di cui alla decisione di Giunta n. 6 del 12/11/2001 (Boll. n. 49 del 5/12/2001, parte seconda, sezione II) sui "criteri per la riduzione della normazione primaria e per la elaborazione dei testi unici. Direttive ai Dipartimenti del centro direzionale".

anche singoli articoli di leggi rimaste in vigore. La legge di abrogazione è accompagnata da due allegati, uno relativo alle leggi divise per materia e in ordine cronologico, l'altro ai regolamenti. Nello Statuto non esistono previsioni concernenti la semplificazione, mentre esistono norme regionali in tema di semplificazione dei procedimenti. Al riguardo, le esperienze più significative sono state le seguenti:

- L.R. 52/1999 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie - Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico - Disciplina del contributo di concessione - Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico/edilizia - Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della Legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69)
- Con questa legge sono stati introdotti la denuncia di inizio di attività e gli istituti di autocertificazione come strumenti principali dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione. Ciò vale sia nel momento della costituzione del titolo edilizio (DIA edilizia), sia nelle fasi successive (agibilità edilizia, varianti finali). Il percorso di semplificazione è poi proseguito, nella legislatura 2000-2005, con la L.R. 43/2003, di modifica alla L.R. 52/1999.
- L.R. 42/2000 (Testo Unico delle Leggi Regionali in materia di turismo) nella quale si fa riferimento allo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) quale soggetto di riferimento per le imprese del settore, valorizzando altresì le forme di semplificazione mediante gli istituti di autocertificazione e denuncia di inizio attività. L'istituto della denuncia di inizio di attività è stato poi ulteriormente esteso, nel corso della legislatura 2000-2005, anche alle attività alberghiere con la L.R. 14/2005, di modifica alla L.R. 42/2000.
- L.R. 28/2005 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), legge con la quale si realizzano pienamente la maggior parte degli obiettivi del progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica" di nuovo incentrando l'azione regionale sul ruolo delle autonomie locali (Comuni e Province) e sul ruolo amministrativo dello Sportello Unico. Il Codice prevede poi un ampio uso della denuncia di inizio di attività mediante il rinvio alla legge regionale in materia di procedimento amministrativo (L.R. 9/1995)
- Altre leggi che hanno valorizzato il ruolo del SUAP sono la L.R. 78/2004 (Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico) e la L.R. 1/2005 (Norme per il governo del territorio).

Quanto agli uffici competenti in materia di semplificazione, presso Direzione generale organizzazione e sistema informativo la Giunta regionale esiste un ufficio responsabile della progettazione degli interventi organizzativi per la razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative dell'ente.

Gli uffici regionali sono attivi da tempo sui temi della semplificazione amministrativa con specifiche azioni progettuali. In particolare, il già citato progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica" ha sviluppato numerose azioni dirette alla concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa, fra le quali:

- l'avvicinamento del sistema regionale della pubblica amministrazione al cittadino, semplificando le procedure e favorendo il passaggio dal modello istruttorio a quello delle "autocertificazioni" (azione 03).
- il completamento della riorganizzazione della macchina regionale, sostenendo, anche con adeguate azioni formative, i necessari cambiamenti culturali, tecnologici, organizzativi ed amministrativi (azione 04)
- il sostenimento dei processi di cambiamento e di modernizzazione del sistema degli enti locali, con l'obiettivo dell'eccellenza di sistema (azione 06)

In particolare, per quanto riguarda il settore delle attività produttive la Regione ha svolto la propria azione nella valorizzazione del sistema delle autonomie locali ai fini della costituzione ed implementazione degli sportelli unici per le attività produttive. In questo senso sono state

valorizzate le esperienze di coordinamento sovracomunale ed in particolare di coordinamento provinciale, tanto che nel 2002 è stato sottoscritto uno specifico protocollo d'intesa con i 5 Coordinamenti Provinciali attivi sul territorio (Delibera Giunta regionale n. 956 del 9/9/2002 e successive integrazioni). Queste iniziative hanno consentito la nascita sul territorio di esperienze di sportelli unici coordinati e supportati a livello regionale da un sistema di coordinamento regionale che fino al dicembre 2003 è stato supportato da una collaborazione esterna di un esperto responsabile di sportello unico comunale.

La Regione ha poi svolto un'ulteriore funzione di semplificazione amministrativa quale ente regolatore del settore. Nel corso degli ultimi 5 anni sono state adottate infatti significative disposizioni di semplificazione amministrativa legate al settore delle attività produttive attraverso la riforma della disciplina regionale, anche e soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Una delle prossime iniziative è costituita dall'aggiornamento della L.R. 9/1995 "Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti" anche alla luce della recente modifica della legge 241/1990.

La concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa in Toscana è caratterizzata da una certa disomogeneità territoriale. Dal 1997 in poi sono state molte le esperienze di rilievo fra le quali, nello specifico settore delle attività produttive, spicca senza dubbio il sistema di coordinamento degli sportelli unici per le attività produttive svolto dalla provincia di Firenze. Il Coordinamento SUAP nato del 2001 per coordinare i Comuni della Provincia stessa, anche con la collaborazione della Regione Toscana, ha implementato la propria azione acquisendo un rilievo ed un ambito regionale (ed in molti casi ultraregionale, coordinando anche numerose esperienze di altre regioni). Il Coordinamento (<http://suap.provincia.fi.it>), che vede oggi l'adesione di numerosi Comuni delle varie province della Toscana, fatta eccezione per quella di Prato, ha realizzato una banca dati delle procedure, della modulistica e della normativa e produce numerosi regolamenti e disposizioni applicative a livello locale che operano nelle seguenti direzioni:

- a. realizzazione di uno scambio operativo di esperienze fra i diversi livelli di governo del territorio (comuni, comunità montane, province ecc...)
- b. realizzazione di forme di omogeneizzazione dal basso delle attività di applicazione ed interpretazione delle norme.

Per la ricognizione degli SUAP operanti sul territorio, la Regione utilizza:

- a) le rilevazioni periodiche del Formez – Dipartimento della Funzione Pubblica (a carattere annuale);
- b) le rilevazioni periodiche del Coordinamento Provinciale di Firenze.

Recentemente è stato realizzato uno studio specifico sulla realtà degli Sportelli Unici della Toscana, che fotografa la situazione al maggio 2003 .

L'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata abbastanza soddisfacente. Le azioni che, ad avviso dei soggetti rispondenti al questionario, andrebbero intraprese per potenziare la semplificazione, vanno analizzate sotto due profili:

- 1) sotto un profilo normativo: come disposizioni normative che legittimino gli operatori degli enti preposti ad adottare forme di sburocratizzazione delle attività della Pubblica Amministrazione. In questo caso si ritiene necessario sia valorizzare il ruolo degli attuali strumenti di semplificazione, sia produrre disposizioni che prevedano una sanzione verso gli operatori pubblici che non applicano automaticamente, anche senza richiesta del cittadino, tali istituti (come fatto, ad esempio, con l'art. 74 del DPR 445/2000);
- 2) sotto un profilo educativo: mediante la formazione degli operatori comunali ma anche dei professionisti ed intermediari esterni alla PA. In questo senso, si ritiene utile procedere ad attività formative miste (docenti della PA che insegnano a discenti privati e viceversa).

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo di produrre in via sistematica la relazione sull'impatto finanziario delle normative e tale obbligo è rispettato.

Non sono previste modalità specifiche per la preparazione di normative in materia tributaria. La Regione adotta un Documento di programmazione economico-finanziaria. La legge finanziaria viene approvata ai sensi della L.R. 36/2000 contestualmente alla legge di bilancio. La legge finanziaria per il 2005 è stata approvata con L.R. 29.12.2004 n. 71.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Il Titolo VIII del nuovo Statuto regionale stabilisce (art. 72) che la legge promuove, in diverse forme, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati e che, per favorire tale partecipazione, la Regione garantisce politiche attive dirette alla semplicità delle procedure, alla trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi. L'art. 73 regola il dovere di informazione, statuendo che la Regione prevede le modalità attraverso le quali rendere effettivo il diritto dei cittadini alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale e che, al fine di favorire la partecipazione, la legge disciplina forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale.

Sebbene non esista un obbligo, all'interno del procedimento decisionale della Giunta, di procedere alla consultazione degli interessati, si ricorre a tale strumento, consultando i destinatari delle norme in corso di elaborazione e le rappresentanze di interessi organizzati. Le tecniche generalmente adoperate sono la consultazione informale, la circolazione di documenti e proposte per commenti, il ricorso a comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse. Le consultazioni, svolte dalle direzioni generali proponenti, vengono opportunamente valutate in sede di elaborazione delle proposte normative.

Anche durante lo svolgimento dell'AIR si ricorre ampiamente alle consultazioni, in genere rivolte ai destinatari delle norme sotto esame, alle rappresentanze di interessi organizzati, nonché ad esperti e testimoni privilegiati. Le tecniche al riguardo utilizzate sono: consultazione informale, circolazione di documenti e proposte per commenti, *focus group*, questionari e *notice and comment*. Le consultazioni, condotte dai gruppi di lavoro che svolgono l'analisi d'impatto, informano tutto il processo di AIR e rappresentano lo strumento chiave per approfondire le esigenze dei destinatari della norma, individuare le opzioni rilevanti e meglio qualificare e quantificare i vantaggi e gli svantaggi dell'intervento. I risultati della consultazione sono resi pubblici attraverso il report AIR, che riporta in appendice i resoconti di tutte le consultazioni svolte per ogni intervento oggetto di analisi.

Anche il Consiglio regionale fa ricorso alle consultazioni nell'ambito del proprio processo decisionale. In particolare, sono le Commissioni, secondo quanto previsto dallo Statuto e dal regolamento interno del Consiglio, che si occupano dello svolgimento delle consultazioni. In particolare, l'art. 19, comma 3 dello Statuto stabilisce le commissioni, per l'esercizio delle loro funzioni, svolgono indagini conoscitive, consultano enti, organizzazioni, associazioni, tengono rapporti con questi soggetti e promuovono la partecipazione dei cittadini. Inoltre, l'art. 35, relativo al procedimento per le consultazioni, stabilisce, tra l'altro, che "le commissioni possono effettuare consultazioni delle associazioni rappresentative degli enti locali e di alcuni o singoli enti locali su atti di loro specifico interesse oppure di tutti gli enti locali su questioni per le quali non è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali. Possono inoltre effettuare consultazioni di comunità di cittadini, di organismi ed uffici privati e pubblici, di associazioni di categoria, di esperti e di personale dell'amministrazione regionale e degli uffici dei dipendenti".

Durante la sperimentazione AIR del Consiglio non si è fatto ricorso alle consultazioni.

### *2.2 Comunicazione*

Sia il Bollettino ufficiale che diverse banche dati sono consultabili via Internet agli indirizzi [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it) e [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it). In particolare, sono consultabili sui siti web i seguenti documenti: leggi regionali, proposte di legge della Giunta, emendamenti di fonte

governativa (nel caso di formale approvazione da parte della Giunta regionale), regolamenti e deliberazioni del Consiglio regionale e della Giunta regionale di carattere normativo e non.

In merito allo stato di attuazione della legge 150/2000, la Regione Toscana ha approvato la L.R. 25 giugno 2002, n. 22 (“Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni”) a cui ha fatto seguito un piano triennale e le deliberazioni di Consiglio e Giunta relative ai rispettivi piani annuali. In particolare, la Giunta regionale con la deliberazione n. 1319 del 2003 ha approvato il programma annuale delle attività di informazione e comunicazione per l’anno 2004, recante indirizzi e previsioni di intervento; il Consiglio regionale ha emanato la delibera 25 maggio 2004 n. 43 “Programma annuale delle attività di informazione e comunicazione del Consiglio regionale per il 2004” . In Consiglio esiste anche un progetto per la comunicazione legislativa ancora in via di sperimentazione. Inoltre il nuovo Statuto, prevede, all’art. 43, comma 2, che vi siano altre forme, previste con legge ed ulteriori rispetto alla pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione Toscana, dirette a favorire la conoscenza e l’applicazione delle leggi e dei regolamenti.

### **3. Aspetti organizzativi**

In Giunta, tutte le direzioni generali proponenti sono formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi, in collaborazione con l’Ufficio legislativo della Direzione generale della Presidenza. Allo stato attuale, in taluni casi vengono costituiti gruppi di lavoro ai quali sono chiamati a partecipare anche componenti dell’Ufficio legislativo della Presidenza della Giunta, che collaborano pertanto con le direzioni generali proponenti alla redazione dei testi normativi; in altri casi le direzioni proponenti presentano una proposta sulla quale viene effettuata una valutazione di legittimità da parte dell’Ufficio legislativo (che viene formalmente espressa in un parere fornito alla Giunta regionale ex art. 29 della L.R. 44/2003), finalizzata anche alla qualità della produzione normativa. Con la deliberazione della Giunta regionale n. 46 del 20 gennaio 2003 è stato approvato il nuovo modello di organizzazione della Regione Toscana, che entrerà pienamente a regime nel corso della nuova legislatura. In base al nuovo assetto organizzativo il ruolo dell’Ufficio legislativo della Presidenza (denominato Area di coordinamento attività legislative e giuridiche) si sostanzierà nella definizione degli indirizzi generali, degli standard tecnici e delle fasi procedurali per la produzione degli atti normativi, nonché nel coordinamento delle attività delle strutture di supporto alla produzione legislativa e regolamentare che saranno istituite presso le Direzioni generali, anche con riferimento alle proposte di legge ed agli emendamenti di iniziativa consiliare ed al procedimento di formazione degli atti normativi statali e comunitari.

Nell’organizzazione del Consiglio regionale (revisionata all’inizio del 2004) esiste un’area di coordinamento professionale composta da quattro settori legislativi, tre dei quali seguono, ciascuno, due commissioni consiliari permanenti e si occupano delle materie inerenti le proprie commissioni di riferimento (all’interno dei settori i funzionari si occupano, in genere, di una delle due commissioni, realizzando quindi una preparazione ed un’assistenza abbastanza specializzata). Il quarto settore si occupa di tecniche legislative (in particolare drafting, rapporto sulla legislazione ed analisi ex ante ed ex post). In tutto ci sono 4 dirigenti e 14 funzionari, oltre al dirigente di area. Per la maggior parte i funzionari hanno formazione giuridica, ad eccezione di quelli che si occupano di analisi ex ante ed ex post che hanno una preparazione più economica. Dell’iter di approvazione delle leggi sono responsabili le commissioni che fanno capo all’Area di coordinamento per l’assistenza alle commissioni e agli organi consiliari. Le commissioni sono affidate a 3 dirigenti, 8 funzionari e altro personale di supporto. I settori legislativi sono competenti, su richiesta dei consiglieri, alla stesura delle proposte di legge (anche se occorre tener presente che la maggior parte delle proposte di atti normativi proviene dalla Giunta). Più in particolare, i consiglieri presentano richiesta al dirigente del settore della materia cui sono interessati ed i funzionari apprestano una proposta di legge in base alle indicazioni dei richiedenti. Questa facoltà, tuttavia, è poco utilizzata:

nella maggior parte dei casi i consiglieri presentano pdl redatte dai propri collaboratori. In ogni caso i settori legislativi si esprimono su tutte le pdl di legge con apposita scheda.

Proprio in merito alla documentazione che accompagna le proposte regolative, va precisato che i settori legislativi del Consiglioredigono una scheda tecnica di legittimità, adottata nel 1994 con decisione dell'Ufficio di presidenza, con la quale esprimono osservazioni sulla legittimità costituzionale delle disposizioni presenti nella pdl, sulla loro coerenza con la normativa vigente e sul rispetto della tecnica redazionale (analoga scheda viene prodotta per le proposte di deliberazioni). Le eventuali osservazioni istruttorie segnalate sono sviluppate in allegato alla scheda ed attengono ad una prima valutazione preliminare, generale e sintetica, non necessariamente esaustiva delle problematiche presenti nella proposta di legge; pertanto i commissari possono richiedere ulteriori approfondimenti in ordine ad alcune o tutte le osservazioni segnalate, qualora li ritengano necessari. In alcuni casi i settori legislativi predispongono un dossier-provvedimento, introdotto nel 1999, che contiene approfondimenti sulla materia oggetto della pdl. Il dossier è predisposto sulle iniziative legislative più importanti, su valutazione del responsabile dell'area di assistenza legislativa interessata. Esso è composto da quattro parti: la prima segnala i principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta di legge; la seconda indica le fonti di riferimento (le leggi della Toscana e dello Stato) ed il quadro normativo generale (leggi delle altre Regioni e la normativa comunitaria); la terza parte formula le osservazioni di legittimità (con eventuali richiami di giurisprudenza e dottrina) e la congruità con i principi di delegificazione, semplificazione, unitarietà della disciplina (testi unici), tutela delle autonomie locali; la quarta ed ultima parte si occupa di tecniche legislative, segnala la necessità dell'intervento legislativo, dell'organicità della proposta, la chiarezza normativa, il rispetto delle regole del Manuale di drafting. Altra documentazione può essere predisposta dalla segreteria della commissione.

Invece, a corredo delle proposte di legge e di regolamento presentate all'approvazione della Giunta regionale vengono portate:

- la relazione di accompagnamento della proposta, redatta dalla direzione generale proponente;
- la relazione finanziaria;
- i pareri richiesti ex art. 29 della L.R. 5 agosto 2003, n. 44<sup>40</sup>

Se le proposte di legge sono oggetto di AIR, vengono presentati il report sintetico e la relazione finale.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici competenti in materia di preparazione di schemi di atti normativi sono giudicate "abbastanza adeguate" dal Consiglio; "poco adeguate" dalla Giunta. In quest'ultimo caso, si ritiene che dovrebbero essere potenziate, sia dal punto di vista numerico che della qualificazione professionale richiesta, le strutture di supporto alla produzione legislativa e regolamentare presso le Direzioni generali, al fine di rendere tali strutture in grado di presidiare adeguatamente le competenze legislative assunte dalla Regione con la recente riforma costituzionale. Va segnalato che, a seguito della citata riorganizzazione dell'ente, è in fase di attuazione una revisione del personale gestita dalla Direzione organizzazione e sistema informativo con il supporto di una società di consulenza esterna.

Riguardo al personale impiegato dalla Giunta per lo svolgimento dell'AIR, si segnala che la specificità di tale metodologia e le professionalità necessarie per applicarla hanno imposto la necessità di integrare il personale già in servizio presso l'Area di coordinamento attività legislative

---

<sup>40</sup> Tale norma recita: "Fino all'emanazione della disciplina sul procedimento di formazione degli atti normativi le proposte di legge ad iniziativa della Giunta regionale e i regolamenti sono soggetti a:

- a) parere della struttura della direzione generale della presidenza competente in materia di produzione normativa in ordine alla legittimità, alla coerenza con l'ordinamento regionale e alla corretta redazione;
- b) parere della struttura della direzione generale della presidenza competente in materia di programmazione in ordine alla coerenza con le norme e gli atti della programmazione;
- c) parere dell'apposita struttura della direzione generale competente in materia di finanza e bilancio, in ordine alla compatibilità finanziaria con gli equilibri complessivi della finanza regionale e con le politiche di bilancio;
- d) parere dell'apposita struttura della direzione generale competente in materia di personale in ordine alla compatibilità con le norme sull'organizzazione e il personale regionale".

e giuridiche, tradizionalmente di esclusiva formazione giuridica, con le professionalità necessarie all'implementazione dell'AIR. Il nucleo AIR presso la suddetta Area di coordinamento è attualmente composto di due funzionari specificatamente addetti a tale attività di analisi a tempo pieno. Le AIR dei singoli casi studio sono condotte da specifici gruppi di lavoro appositamente costituiti in modo da assicurare il mix di competenze giuridiche, amministrative ed economico-statistiche ritenuto necessario per un efficace svolgimento dell'analisi. La composizione dei gruppi di lavoro è la seguente:

- il dirigente e/o uno o più funzionari del settore interessato dal caso AIR (cui è attribuita la responsabilità del gruppo di lavoro)
- due funzionari del nucleo centrale AIR con funzione di supporto e di coordinamento
- uno o più funzionari della stessa Area esperti legislativi nella materia oggetto di AIR
- un funzionario del Settore Statistica;
- un consulente del consorzio MIPA

In Consiglio hanno partecipato alla formazione e sperimentazione AIR i funzionari che si occupano di fattibilità, quelli delle commissioni e quelli del legislativo. Il personale che si occupa di fattibilità è composto da quattro unità, in parte di formazione economica. Non essendo risultati disponibili, sul mercato del lavoro, competenze tecniche specifiche, la formazione è avvenuta all'interno dell'amministrazione. Quanto all'analisi ex post sperimentata nell'ambito del progetto CAPIRe, sono stati coinvolti i funzionari impiegati sul tema della fattibilità e quelli delle commissioni.

In Regione esistono il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti ed il Servizio di valutazione e controllo strategico. Inoltre, opera il Settore valutazione e verifica della programmazione (presso la Direzione generale Presidenza), che elabora modelli e tecniche di verifica e valutazione di piani, programmi e progetti, gestisce procedimenti di valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post di piani e programmi, patti locali e progetti, singoli e integrati; esso svolge altresì attività istruttorie e di monitoraggio per il Nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici. Il Settore controllo strategico e di gestione, anch'esso posizionato presso la Direzione generale Presidenza, ha la responsabilità dell'impostazione e gestione del sistema e degli strumenti di monitoraggio strategico generale della programmazione regionale, nonché del raccordo nei confronti dei sistemi di monitoraggio dei piani e programmi a carattere specifico e settoriale, con particolare riferimento a quelli relativi alle risorse comunitarie.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme legislative consistono in relazioni sia formalizzate che informali, ma non esistono protocolli d'intesa.

Come già indicato (cfr. *supra*, par. 3) il ruolo svolto dai diversi rami della Giunta varia a seconda dei casi ed è in via di implementazione un nuovo modello organizzativo. In Consiglio, dopo l'assegnazione del provvedimento alla commissione, i funzionari preparano la documentazione necessaria a supporto del provvedimento, compresa quella preparata dai settori legislativi e fattibilità. Il provvedimento viene poi iscritto all'o.d.g. Dopo l'approvazione da parte della commissione la segreteria prepara il messaggio da inoltrare all'aula con il provvedimento approvato. Durante l'iter di approvazione la segreteria apporta al testo le correzioni automatiche di drafting e quelle approvate dalla commissione attraverso gli emendamenti.

Tra Giunta e Consiglio vi è un'interazione nell'ambito del processo normativo, ma non specificatamente per quanto attiene alla qualità della regolazione. Lo stesso si può dire circa i raccordi organizzativi con gli enti locali. Al riguardo, va comunque sottolineato che con il protocollo d'intesa tra la Giunta regionale e le Associazioni regionali dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane della Toscana, sottoscritto l'11 settembre 2002, è stato istituito il "Tavolo di concertazione permanente Giunta regionale – Enti locali", che costituisce uno strumento generale di raccordo per la verifica preventiva dei principali atti della Giunta regionale di interesse delle autonomie locali, e quindi delle principali politiche pubbliche. In particolare, sono oggetto di

concertazione gli schemi o le linee fondamentali di atti che vertono sul conferimento di funzioni agli enti locali, sulla disciplina delle funzioni di loro competenza, sui criteri di attribuzione di risorse finanziarie: proposte di legge, regolamenti, deliberazioni della Giunta e proposte di deliberazione al Consiglio regionale. Inoltre, presso il Consiglio regionale è stato istituito il Consiglio delle autonomie locali che è composto da 50 membri<sup>41</sup>. Tale organo esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge e di altri atti all'esame del Consiglio regionale che attengono:

- alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali;
  - al riparto delle competenze tra Regione ed enti locali;
  - alla istituzione di enti e agenzie regionali;
  - al bilancio regionale;
- agli atti di programmazione generale.

Inoltre può esprimere osservazioni facoltative su tutte le altre proposte di legge e di altri atti all'esame del Consiglio regionale. Attualmente i pareri del Consiglio delle autonomie locali, trasmessi alla commissione consiliare competente, non determinano effetti procedurali automatici: è rimesso all'apprezzamento della commissione, e quindi del Consiglio regionale, l'accoglimento o meno delle posizioni espresse dal Consiglio delle autonomie locali.

Esistono anche forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali: in base all'art. 63, comma 2 dello Statuto regionale, la legge regionale, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali per assicurare requisiti essenziali di uniformità; inoltre, il comma 3 dello stesso art. 63 prevede che le fonti normative regionali (vale a dire le leggi e i regolamenti) possano disciplinare in via transitoria lo svolgimento delle funzioni conferite, in attesa di autonoma regolamentazione da parte degli enti locali.

Non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione. Tuttavia, il Comune di Lucca sta attuando, per il secondo anno consecutivo, una sperimentazione dell'AIR su due casi studio: un caso di "AIR diretta" su un proprio regolamento e un caso di "AIR indiretta" di verifica degli effetti sul Comune di una norma regionale a sua volta accompagnata da un'analisi di impatto.

---

<sup>41</sup> I membri sono i seguenti: 10 Presidenti delle Province (membri di diritto); 2 Presidenti di Consigli Provinciali; 10 Sindaci dei Comuni capoluogo (membri di diritto); 23 Sindaci di Comuni non capoluogo; 2 Presidenti di Consigli comunali; 3 presidenti di Comunità montane.

## **MEDAGLIONE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO+**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Provincia Autonoma di Trento, non è prevista - a breve - una revisione dello Statuto speciale, sebbene vi siano studi in materia.

Per quanto riguarda le previsioni sul processo legislativo, la legge provinciale n. 2 del 5 marzo 2003, art.2 comma 1 lett. e) (attuata solo in parte, per ora) prevede che vengano elaborate delle relazioni annuali al Consiglio provinciale sullo stato di attuazione e sull'efficacia delle leggi vigenti nelle materie di competenza provinciale e sulle misure di carattere legislativo da prendere per il loro miglioramento.

Il regolamento interno della Giunta non prevede strumenti di qualità della regolazione, mentre quello del Consiglio ha diverse disposizioni in tal senso, come l'art. 92 (che prevede le relazioni tecniche sull'impatto finanziario), l'art. 94 (circa la revisione formale dei testi prima della trattazione), l'art. 97 bis (sull'attività istruttoria delle commissioni finalizzata al miglioramento della qualità), l'art. 121 (sulla correzione finale del testo sulla base di parametri di qualità tecnica) e l'art. 130 (che disciplina i testi unici).

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

Pur non essendoci un autonomo rapporto annuale sulla legislazione regionale, dal 1988 il Servizio legislativo del Consiglio provinciale produce un documento più modesto, che contiene delle osservazioni tecniche sulla produzione normativa provinciale, compiute attraverso rilevazioni quantitative sugli atti normativi e sul loro procedimento d'approvazione, anche confrontando questi dati con quelli delle altre regioni. Inoltre il Servizio rileva gli scostamenti dalla regole di tecnica legislativa, i problemi nati dall'inserimento delle nuove disposizioni nel corpus normativo vigente, ecc. I destinatari del rapporto, consultabile nella rete intranet, sono i consiglieri provinciali e gli uffici provinciali.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nella Provincia autonoma di Trento non esiste una vera e propria regolazione normativa in materia di qualità della regolazione.

Per quanto riguarda l'analisi ex ante di impatto della regolazione, né la Giunta né il Consiglio effettuano analisi di impatto ex ante, ma sul piano organizzativo è stata adottata una deliberazione della Giunta provinciale (n.2358/2002, successivamente modificata dalla deliberazione n.586/2003), che contiene le direttive per la predisposizione degli atti normativi e per la stesura delle note esplicative agli stessi. Tale atto deliberativo, nel delineare le procedure per la predisposizione degli atti normativi, prevede altresì che lo schema del disegno di legge, unitamente alla relazione illustrativa, alla relazione tecnica e allo schema di regolamento, sia trasmesso, prima dell'approvazione formale da parte della Giunta provinciale, dalla struttura che ne ha curato la predisposizione alle strutture competenti in materia di affari istituzionali, affari finanziari, organizzazione e personale nonché in materia di rapporti comunitari, per una verifica complessiva dell'impianto normativo proposto.

Per quanto riguarda l'analisi di fattibilità delle norme, la legge provinciale n.4 dell'8 luglio 1996, all'art.23 prevede che venga effettuata la valutazione di impatto organizzativo e procedurale e la valutazione di impatto finanziario dei disegni di legge in approvazione. L'art. 92 del regolamento interno del Consiglio dispone analogamente, mentre l'art. 97 bis prevede che le commissioni consiliari possano chiedere tali relazioni alla Giunta anche per altri progetti di legge, anche con riguardo all'impatto normativo (previsione recente non ancora attuata).

Per quanto riguarda la revisione periodica della legislazione vigente, presso la Giunta tale attività, a prescindere da apposite attività di carattere generale o complessivo, è attuata in occasione di specifici interventi di aggiustamento o di modifica normativa.

Presso il Consiglio, invece, il Codice provinciale pubblicato sul sito del Consiglio aggiorna in tempo reale i testi con l'inserimento delle modificazioni e abrogazioni successive; inoltre il rapporto sulla legislazione regionale tiene nota di abrogazioni ecc. Nel 1995 il Consiglio provinciale mise in cantiere un'operazione abrogativa di disposizioni desuete, che si è concretizzata nel 1998.

In qualche misura, quindi, gli uffici consiliari cercano di tenere costantemente sotto controllo la produzione normativa, mettendo in evidenza questioni problematiche ecc., per suggerirne la soluzione al momento d'intervenire in un settore. Il processo di revisione viene comunque visto come eccezionale, visto che la Provincia ha un corpus normativo molto limitato che permette non tanto una revisione periodica di diversi provvedimenti unificata dal fine, ma semmai una revisione attuata in occasione di altri interventi necessari nei singoli settori.

Per quanto riguarda le clausole di valutazione, queste sono utilizzate in modo sporadico, limitato, per alcune leggi di settore, alla previsione di relazioni da inviare al Consiglio. Nel 2004, per esempio, sono pervenute al Consiglio 3 relazioni di questo tipo.

Non sono previste forme di valutazione ex post di impatto della regolazione né presso il Consiglio, né presso la Giunta.

Per quanto riguarda l'analisi tecnico normativa e il drafting, il Servizio legislativo della Provincia, assistendo il servizio di merito nella stesura della normativa, cura la redazione del testo normativo per quanto riguarda il rispetto delle regole di drafting, garantendo così uniformità di linguaggio e tipicità delle formule legislative impiegate ed applicando le direttive per la predisposizione degli atti normativi e per la stesura delle note esplicative agli stessi, contenute nella deliberazione di Giunta provinciale n. 2358/2002 (poi modificata nel 2003). Corregge tutti i testi dal punto di vista formale (anche in maniera abbastanza estesa, per esempio, riscrivendo formule abrogative) applicando, con alcune integrazioni, le direttive di tecnica legislativa adottate a livello interregionale e verificando, dopo l'approvazione dei testi, i casi in cui le direttive non sono state rispettate. Comunque gli scostamenti dalle regole più formali sono del tutto isolati; meno rari quelli in cui la questione è più sostanziale (es.: mancata formulazione di una disposizione come integrazione testuale della legge che disciplinava organicamente una materia).

Non sono utilizzati indicatori o un indice di qualità dei testi legislativi.

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

Per quanto riguarda l'utilizzo dei testi unici, presso la Provincia autonoma di Trento tempo fa esisteva una prassi di testi unici ricognitivi adottati dalla Giunta, ma è stata abbandonata, anche su pressione del Consiglio che riteneva tale prassi impropria.

Negli anni '90 sono stati predisposti alcuni strumenti per facilitare l'approvazione di testi unici, ma sono stati approvati solo in parte (è mancata, ad esempio, una modificazione dello Statuto speciale). Sono comunque previste, ex art. 130 del regolamento interno del Consiglio, nel caso di testi unici ricognitivi, sia una collaborazione della Giunta nel procedimento legislativo e sia forme di approvazione semplificata in Consiglio (*vedi allegato*).

Si è preferito, comunque, in presenza di particolari – seppur rare – esigenze di razionalizzazione della normativa vigente, utilizzare lo strumento della legge generale di riordino, anche per interi settori e con interventi sostanziali di rilievo (esempi recentissimi sono offerti dalla predisposizione di una nuova disciplina organica in materia di tributi provinciali, in materia di istruzione, dalla l.p. n.6 del 1999 in materia di incentivi alle imprese, nonché la legge provinciale n.4 del 2003 in materia di agricoltura).

Negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti legislativi volti esclusivamente ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore, come la l.p. n. 15 del 1998.

Oltre alla già menzionata attività di revisione normativa, sono inoltre state poste in essere altre esperienze di semplificazione normativa come, ad esempio, una nuova iniziativa sulla

razionalizzazione del sistema normativo, con la costituzione di un apposito gruppo di lavoro formato da consiglieri (mozione n. 21 del 2005 allegata). Inoltre, pur non esistendo previsioni di semplificazione nello Statuto, a livello di normativa regionale vi sono alcune norme che hanno previsto la semplificazione di alcuni procedimenti, come la l. p. n.23/1992 che al Capo III, recentemente modificato, ha introdotto i più importanti istituti di semplificazione, soprattutto con riguardo alla conferenza di servizi o all'attivazione del SUAP, almeno nei comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, o come la legge n. 7/2002 (in specie l'art. 38), rispetto alla l.p. 23/1981, in materia di servizi alberghieri.

Per quanto riguarda invece la semplificazione amministrativa, questa è un obiettivo comune l'obiettivo a più strutture provinciali, tra cui il Servizio legislativo di supporto alla Giunta (che incide fortemente sulla scelta normativa che di volta in volta viene operata) ed il Servizio Organizzazione della Provincia, che risulta essere la struttura provinciale cui in via prioritaria è rimessa la competenza in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Secondo il parere degli intervistati, l'esperienza della Provincia in tema di semplificazione amministrativa è buona: il ricorso alla conferenza dei servizi come strumento di valutazione e di concertazione nell'ambito del procedimento amministrativo è diffuso e regolarmente praticato mentre, per quanto riguarda l'esperienza del SUAP, si segnala che lo stesso è stato attivato solo recentemente sul territorio provinciale. Non esiste ancora un censimento dei SUAP presenti in Provincia.

Per potenziare la semplificazione, sarebbe opportuno impostare l'organizzazione e le procedure per permettere ancor di più che vengano tenute in conto le esigenze di semplificazione, realizzando una programmazione più curata e approfondita che consentirebbe una risposta efficace alle esigenze di semplificazione presenti in certi ambiti di materia.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme. Tale obbligo è generalmente rispettato.

Non sono previste modalità specifiche per la preparazione di normative in materia finanziaria. Tuttavia, la deliberazione n. 2358/2002 e ss.mm. prevede però una procedura specifica per la predisposizione del disegno "di legge finanziaria" prevista dall'articolo 26, comma 2 della L.P. 14 settembre 1979, n. 7, recante "*Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento*".

Il 3 dicembre 2004 è stato approvato il Documento di Attuazione 2005-2007 del programma di sviluppo provinciale.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

In Regione la consultazione dei soggetti interessati o destinatari della normativa regionale non è obbligatoria, ma viene comunque effettuata. Non esiste però una regola formale per le consultazioni decisionali della Giunta ma l'attivazione o meno di forme consultive o partecipative è rimessa di volta in volta alla discrezionalità dei proponenti.

Durante le analisi ex post o ex ante, né a livello di Giunta, né a livello di Consiglio vengono effettuate consultazioni dei destinatari.

### *2.2 Comunicazione*

Sono consultabili via internet il Bollettino Ufficiale, le leggi provinciali, le proposte di legge della Giunta e del Consiglio, gli emendamenti di fonte governativa e di fonte consiliare (solo tramite i resoconti d'aula), i regolamenti provinciali (decreti presidenziali), i regolamenti consiliari, le

deliberazioni della Giunta provinciale (nel sito della Giunta), i contratti collettivi di lavoro (prevalentemente nel sito della Giunta), lo Statuto speciale e le sue norme di attuazione.

I siti sono:

[www.consiglio.provincia.tn.it/banche\\_dati.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche_dati.it.asp)

[www.regione.taa.it/Giunta/bu/Sommari\\_IeII\\_it.htm](http://www.regione.taa.it/Giunta/bu/Sommari_IeII_it.htm)

[www.provincia.tn.it/Giunta/delibere/](http://www.provincia.tn.it/Giunta/delibere/)

[www.provincia.tn.it/apran/contratti/contratti.htm](http://www.provincia.tn.it/apran/contratti/contratti.htm)

Oltre alla pubblicazione on line, sono realizzate diverse iniziative da parte della Giunta (come comunicati, stampa, opuscoli...) volte a facilitare la conoscenza delle norme provinciali.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge n.150/2000, presso la Giunta opera efficacemente il Servizio Stampa che cura la comunicazione pubblica in relazione alle attività della Giunta provinciale e del suo Presidente.

### **3. Aspetti organizzativi**

Presso il Consiglio l'ufficio competente in tema di preparazione di schemi di atti normativi è il Servizio Legislativo. La maggior parte delle proposte dei consiglieri, prima della presentazione, sono riscritte dal Servizio Legislativo sulla base di bozze più o meno progredite. Tutti gli altri testi sono rivisti dopo la presentazione, ovviamente con minori possibilità d'intervento.

A corredo delle proposte di legge, oltre ai documenti prodotti dal presentatore (es.: relazioni sulla copertura finanziaria), viene allegata la normativa comunitaria, statale e di altre regioni e, più occasionalmente, dottrina, giurisprudenza o altri documenti.

La dotazione organica di personale competente in materia di preparazione di testi legislativi è più che sufficiente; è composto dal direttore dell'Ufficio documentazione (quadro), da un funzionario laureato (categoria D) e occasionalmente altro personale (dirigente del servizio legislativo, un altro direttore, altri dipendenti diplomati), ha formazione prevalentemente giuridica e ha frequentato alcuni corsi in materia (ad es. corsi di tecnica legislativa tenuti dall'ISAPREL).

Andrebbe migliorato l'aspetto della verifica delle analisi di fattibilità prodotte dalla Giunta e dello sviluppo di ulteriori analisi, ma non è molto richiesta dalla committenza politica.

Nell'organizzazione provinciale sono presenti il Comitato per lo sviluppo provinciale, il Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici e l'Ufficio per l'analisi delle politiche pubbliche.

Il Comitato per lo sviluppo provinciale, attivo presso la Provincia, svolge i seguenti compiti (ex art.30 l.p. 8 luglio 1996 n.4):

- 1) esame dei criteri di impostazione del Documento di attuazione del programma di sviluppo provinciale;
- 2) assistenza e supporto tecnico per la formulazione degli strumenti di programmazione provinciale;
- 3) definizione di modalità e di strumenti organizzativi per l'individuazione di indicatori e parametri atti ad assicurare una adeguata lettura della realtà economica, sociale, territoriale e ambientale del Trentino;
- 4) definizione di metodologie per l'attuazione del controllo strategico relativo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel programma di sviluppo provinciale;
- 5) predisposizione di metodologie e di un insieme di indicatori e parametri per la valutazione ex ante, in itinere ed ex post delle politiche di intervento della provincia, principalmente quelle attuate attraverso progetti del programma di sviluppo, piani pluriennali di settore, programmi e altri progetti;
- 6) definizione di metodologie per la valutazione economico-finanziaria degli investimenti pubblici, con particolare riferimento alle opere che, ai sensi dell'art.15, comma 4, della l.p. n.4 del 1996, sono soggette ad apposita analisi economico-finanziaria, tendente ad accertarne la redditività e la coerenza con gli altri strumenti di programmazione;

- 7) individuazione di parametri per la costruzione di un sistema di “benchmarking della competitività” che consenta il confronto fra il Trentino e le altre realtà;
- 8) elaborazione di proposte per la razionalizzazione e l’innovazione dei metodi e degli strumenti di programmazione provinciale.

Per quanto riguarda il Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, che costituisce integrazione del Comitato per lo Sviluppo, l’art.19 bis della l.p. n.4 del 1996 prevede che la Giunta provinciale definisca, anche in attuazione delle finalità e degli obiettivi previsti dalla legge n.144 del 1999, specifici criteri, modalità e strumenti organizzativi per assicurare la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, al fine di qualificare e rendere più efficiente il processo di programmazione delle politiche di sviluppo.

L’Ufficio per l’analisi delle politiche pubbliche svolge attività di supporto alle strutture provinciali ai fini della verifica delle strategie e degli obiettivi della Provincia, tra cui:

- predisporre il rapporto sullo stato di attuazione del programma di sviluppo provinciale e dei progetti, evidenziando i risultati conseguiti e gli effetti dell’intervento pubblico;
- partecipa alla formazione del Programma di sviluppo provinciale;
- collabora con il Servizio alla verifica della conformità dei progetti e dei piani e programmi pluriennali agli obiettivi, agli indirizzi, alle prescrizioni e ai vincoli fissati dalla programmazione provinciale;
- svolge attività di assistenza tecnica ai soggetti pubblici di cui all’art. 10, comma 1, della legge provinciale 8 luglio 1996 n.4, ai fini delle verifiche dei loro strumenti di programmazione;
- svolge attività preparatoria e di studio per le consultazioni sull’attuazione della programmazione provinciale di cui all’art. 27 della legge provinciale 8 luglio 1996 n.4;
- cura il raccordo con i programmi delle regioni limitrofe e allaccia rapporti con le altre regioni italiane per lo scambio di esperienze nel campo della valutazione delle politiche pubbliche.

#### **4. Le relazioni interistituzionali**

Non esistono protocolli d’intesa tra Consiglio e Giunta nell’ambito del processo decisionale che conduce all’adozione delle norme.

Quanto al ruolo svolto dai diversi rami dell’amministrazione nel processo normativo, il Servizio legislativo, in collaborazione con le singole strutture competenti nel merito, cura e elabora le proposte di disegno di legge e gli schemi di regolamento da presentare in Giunta provinciale per la relativa approvazione o, relativamente ai disegni di legge, ai fini della presentazione al Consiglio provinciale. Sulla proposta di disegno di legge ovvero sullo schema di regolamento sono acquisiti in via preventiva i pareri dei cosiddetti “servizi di staff” competenti nei settori del bilancio e della ragioneria nonché in materia di organizzazione e semplificazione amministrativa.

In una fase successiva alla presentazione del disegno di legge al Consiglio, le strutture di merito e personale altamente qualificato del Servizio legislativo o del Dipartimento affari e relazioni istituzionali presenza ai lavori della Commissione legislativa e in aula.

Tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta vi è un’interazione diretta, nell’ambito del processo normativo, anche in tema di qualità della regolazione.

Non esistono forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali, ma la competenza in materia è della Regione Trentino, non della Provincia.

## **MEDAGLIONE REGIONE UMBRIA**

### **1. Gli Strumenti del processo normativa**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Umbria il nuovo Statuto regionale è stato emanato con L.R. 16 aprile 2005 n. 21 e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 17 del 18 aprile 2005<sup>42</sup> (*vedi allegato*). In riferimento alla qualità della regolazione, lo Statuto prevede previsioni in merito alla “valutazione delle politiche regionali e di controllo sull’attuazione delle leggi” (art.61). Più specificamente, lo Statuto sancisce che il *Consiglio valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative; la Regione assicura la qualità dei testi normativi adottando strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità; il Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione; il Comitato a) esprime pareri sulla qualità dei testi riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà della loro formulazione, efficacia per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente; b) formula proposte per la previsione e l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull’attuazione delle leggi regionali; c) presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività*. Tali previsioni sono state affrontate, durante la redazione dello Statuto, congiuntamente ad esperti dell’Università di Perugia.

Il Regolamento interno della Giunta prevede, quale strumenti di qualità della regolazione, la redazione di schede di accompagnamento, sottoscritte dai competenti Servizi, contenenti gli “elementi finanziari” e le “implicazioni organizzative”. Inoltre, tutti i disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e le proposte di regolamento regionale, formulate ai sensi della “*Guida alla redazione dei testi normativi*” avvalendosi del Servizio Affari giuridici e legislativi, devono essere accompagnate dal parere del Comitato legislativo istituito con il Regolamento Regionale n. 1 del 25/02/2000 *Istituzione del Comitato legislativo*<sup>43</sup> e reso con le modalità previste dall’art. 5 del Regolamento Regionale n.6 del 12/11/2001 *Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale*<sup>44</sup>.

#### **1.2 Monitoraggio dell’attività normativa**

A partire dal 2001, il Servizio Legislazione e Commissioni del Consiglio regionale redige un Rapporto annuale (*Rapporto 2003*) sullo stato della legislazione che fa parte del più ampio Rapporto sullo stato della legislazione redatto dall’Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati in collaborazione con gli Uffici Legislativi dei Consigli Regionali.

Inoltre, a partire dal 2000 anche il Servizio Affari Giuridici e Legislativi e Attività della Giunta regionale produce un Rapporto annuale contenente una dettagliata analisi di tutta l’attività normativa regionale. Il Rapporto prevede solo destinatari interni: Presidente della Giunta regionale e Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell’impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

A parte la previsione nel nuovo Statuto di *strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità*, non è previsto e ne c’è stato fin ad adesso il ricorso sistematico e

---

<sup>42</sup> Attualmente, quantunque vigente, lo Statuto è stato impugnato ai sensi dell’art.117 Cost. per un vizio di procedura.

<sup>43</sup> Le norme del presente regolamento sono state abrogate da Regolamento n. 6 del 12/11/2001, ad eccezione dell’art. 1, comma 1, primo periodo.

<sup>44</sup> In particolare, le proposte presentate al Comitato legislativo da parte dei Direttori regionali, sono accompagnate da una relazione e dalla documentazione dalla quale risultano “i motivi e gli obiettivi delle stesse, con particolare riferimento alla programmazione regionale, all’identificazione della base giuridica, alle concertazioni esterne ed interne già effettuate”.

disciplinato all'analisi d'impatto della regolazione, né all'analisi di fattibilità. È stato realizzato un solo caso di sperimentazione AIR, condotta dal Servizio Affari Giuridici e Legislativi della Giunta nell'ambito del progetto AIR – *Simpliciter* del Formez. Nel caso specifico, è stato sottoposto a sperimentazione un disegno di legge che modificava la disciplina regionale in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercializzazione dei tartufi. L'esperienza, conclusa nel 2003, ha avuto una durata effettiva di 9 mesi ed ha coinvolto 13 persone tra funzionari e dirigenti della Giunta, supportate da un advisor e da un gruppo di esperti del Formez (per una esauriente sintesi dell'esperienza si veda il volume *L'analisi di impatto della regolamentazione: le esperienze regionali*, collana Materiali Formez, pp.205). È invece prevista dal DGR 12 maggio 1999 n. 658 recante *Progetto di revisione e riordino del quadro normativo regionale* la revisione periodica della regolazione vigente anche se il progetto non è stato completamente implementato. Il Progetto ha portato comunque alla esplicita abrogazione di norme non più vigenti con L.R. 15/11/1999, n. 30 sulla *Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi regionali recanti disposizioni non più applicabili* in cui sono esplicitamente richiamate tutte le leggi abrogate.

Circa il ricorso alle clausole di valutazione nella formulazione dei testi normativi, esse sono state utilizzate in maniera assolutamente sporadica e molto spesso non è stato dato adempimento all'obbligo contenuto nella normativa. Attualmente, è in corso una ricerca sistematica su tutta la legislazione regionale circa la presenza di tali clausole.

Sono previste forme di valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione realizzate da una Commissione consiliare, denominata "Commissione di vigilanza e controllo", composta da 8 consiglieri, presieduta da un consigliere di minoranza, che ha deliberato e concluso una serie di indagini conoscitive con riferimento a specifiche norme o singole materie a partire dal 2000. Le indagini si concludono di norma con una proposta di risoluzione presentata al Consiglio.

In seno alla Giunta, si ricorre al drafting sostanziale e formale mediante il Comitato legislativo istituito con R.R. 1/2000 e 6/2001. Il Comitato *esprime parere preventivo obbligatorio (...) sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sui regolamenti che i Direttori regionali intendono proporre alla Giunta*<sup>45</sup>. Ai fini del drafting normativo si applicano le circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi*"<sup>46</sup> (in allegato) elaborato dall'OLI. In seno al Consiglio, il drafting formale è realizzato anch'esso sulla base del manuale dell'OLI di cui sopra, mentre per il drafting sostanziale è prevista una check list deliberata dall'Ufficio di Presidenza.

In nessun caso esistono o vengono utilizzati indicatori o indici di qualità dei testi legislativi.

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

Finora sono stati redatti un T.U. in materia di artigianato ed uno in materia di foreste, entrambi innovativi. La Giunta, in questo caso, redige e propone il testo. Su impulso della Giunta, si è ricorsi a leggi generali di riordino, sebbene parziale, in materia di edilizia, urbanistica e spettacolo. Nello specifico: L.R. 42/1998 (Artigianato); L.R. 3/1998 (Sanità); L.R.41/1998 (Politiche attive del lavoro); L.R. 29/2001 (Turismo). La già citata L.R. 15/11/1999 n. 30, art. 1, ha abrogato numerose norme che si ritengono non più vigenti perché:

- a) superate da disposizioni regionali successive regolanti la stessa materia;
- b) delegificate da disposizioni di legge statale e regolate da atti amministrativi;
- c) regolanti funzioni regionali successivamente attribuite alla competenza di altri enti;
- d) implicitamente abrogate da normativa statale o comunitaria.

Pertanto, risultano abrogate alcune leggi regionali in materia di:

- ordinamento del personale (art. 2);
- bilancio e tributi (art. 3);

---

<sup>45</sup> R.R. 6/2001, Art.1, co.1

<sup>46</sup> II edizione, marzo 2000

- comitato regionale di controllo (art. 4);
- urbanistica (art. 5);
- edilizia – anche edilizia agevolata e sovvenzionata (art. 6 e 7);
- risorse idriche (art. 8);
- lavori pubblici (art. 9);
- viabilità e trasporti (art. 10);
- beni culturali (art. 11);
- polizia locali e circoscrizioni territoriali (art. 12);
- agricoltura (art. 13).

Altre proposte simili sono ancora in itinere. Oltre a quelle menzionate, un'altra esperienza di semplificazione normativa è rappresentata dal programma di *“Manutenzione normativa ordinaria per settore”*. Il programma prevede che, negli ultimi anni, quando si predispone un testo di legge regionale, nelle materie di competenza regionale, si opera sia novellando le leggi precedenti che abrogando con la stessa legge tutte le leggi regionali in contrasto con la nuova disciplina (es. Leggi regionali 19 e 20 del 2000 e legge regionale 18/2003).

Previsioni concernenti la semplificazioni sono previste dall'art. 39, co. 2, dall' art. 40 e dall'art. 61 dello Statutoe concernono rispettivamente la *“potestà regolamentare”*, i *“Testi Unici”* e il *Comitato* per la legislazione. Inoltre, il Consiglio con l'approvazione dell'Ordine del Giorno 16/12/2002 *“Programma di razionalizzazione e riassetto legislativo regionale”* (v. allegato) impegna la Giunta a predisporre un programma di razionalizzazione e riassetto legislativo da sottoporre al Consiglio regionale ed impegna altresì le Presidenze di Giunta e Consiglio a definire coordinati meccanismi e procedure per l'elaborazione e l'istruttoria dei progetti di legge.

Esistono altresì norme regionali in tema di semplificazione dei procedimenti quali : L.R.21/1991 *Prime norme sul procedimento amministrativo* ; R.R. 1/2002 recante *Regolamento per la disciplina dei procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico in materia di agricoltura e foreste* ; L.R. 1/2004 recante *Norme per l'attività edilizia*.

Gli uffici competenti in materia di semplificazione sono il Servizio Affari Giuridici e Legislativi e Attività della Giunta regionale e il Servizio Riforme e Affari Istituzionali della Giunta . Tali uffici sono collocati rispettivamente presso la Presidenza della Giunta e la Giunta regionale. In seno al Consiglio, l'ufficio competente è il Servizio Legislazione e Commissione.

Il Consiglio regionale giudica *“abbastanza soddisfacente”* l'esperienza regionale in tema di semplificazione amministrativa. Riguardo poi alle azioni che andrebbero intraprese per potenziare la semplificazione, il Consiglio suggerisce la delegificazione dei procedimenti amministrativi poiché si ritiene opportuno che le leggi prevedano solo la normativa di principio. Anche la Giunta , giudica *“abbastanza soddisfacente”* tale esperienza . Circa le azioni che andrebbero intraprese ai fini del potenziamento della semplificazione è segnalata, dalla Giunta, la formazione specifica per i responsabili di strutture sull'applicazione dell'autocertificazione nonché il ricorso a una forme di valutazione legata alla applicazione della semplificazione.

Quanto alla concreta applicazione degli istituti di semplificazione , la Giunta menziona la realizzazione dello Sportello Unico Edilizia (L.R. 18/02/2004, n. 1); l'implementazione della Procedura di V.I.A. (L.R.9/04/1998, n. 11, successivamente integrata dalla L.R.20/03/2000, n. 22) e il ricorso all'Accordo di Programma. Altre amministrazioni pubbliche sul territorio ad aver fatto ricorso ad istituti di semplificazioni sono il Comune di Perugia (SUAP) e la Comunità montana Monti del Tradimeno (Sportello Unico).

La Regione, nell'ambito delle attività di promozione del 2004 degli SUAP, ha effettuato un monitoraggio sull'attuazione degli stessi nei Comuni del territorio provvedendo direttamente per la provincia di Terni e tramite l'Amministrazione provinciale di Perugia per i relativi Comuni. Inoltre, ha attivato collaborazioni con le Comunità montane, in particolare con quella del Trasimeno che funge da stazione servente per i Comuni associati. Dal monitoraggio (dati in allegato) evince

che: i comuni che hanno istituito i SUAP sono 73 su 92 comuni totali presenti nella Regione, pari al 79%. Di questi sono operativi il 59%. La popolazione potenzialmente servita è pari al 94% di quella totale. I SUAP gestiti in forma associata sono pari al 37% di quelli istituiti e al 53% di quelli istituiti ed operativi; quelli gestiti singolarmente ammontano al 63% di quelli istituiti e al 47% di quelli istituiti ed operativi.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme e tale obbligo è effettivamente rispettato. Per la preparazione di normative in materia tributaria non si ricorre a modalità specifiche, né dal punto di vista dell'iter seguito, né da quello degli strumenti di valutazione utilizzati.

Dal 2001 è prevista anche l'adozione di un Documento regionale Annuale di Programmazione (D.A.P.). Il documento, presentato annualmente dalla Giunta al Consiglio per l'approvazione, determina i contenuti della politica sociale ed economica regionale nel territorio e definisce gli interventi di finanza pubblica nel periodo ricompreso nel bilancio pluriennale. Esso costituisce fondamentale strumento di raccordo tra la programmazione generale e quella finanziaria e di bilancio della Regione, così come ribadito dall'art. 74 dello Statuto. In conformità con gli indirizzi programmatici espressi nel DAP, la Regione espone -con apposita legge finanziaria - il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione regionale vigente al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi.<sup>47</sup>

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Una prima previsione di consultazione è sancita dall'art. 20 del nuovo Statuto che annovera la consultazione tra gli *Istituti di Partecipazione* (co.2) delegando ad apposita legge regionale la definizione di ambiti, limiti e modalità delle forme di consultazione, assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate (co.4). L'obbligo di promuovere *“le più ampie forme di concertazione-partenariato istituzionale e sociale ai fini della predisposizione delle proposte di atti di programmazione regionale”* è sancito dall'art. 5 - *“Concertazione e partenariato istituzionale e sociale”* - della L.R.13/2000 recante *“Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria”*.

Sono previsti anche strumenti di concertazione/consultazione nell'ambito del *Patto per lo Sviluppo dell'Umbria*, sottoscritto in data 27/06/2002 (in allegato) che ribadisce l'intenzione della Regione di *“promuovere e valorizzare la partecipazione dei cittadini e delle loro formazioni sociali, degli organismi di rappresentanza, delle Autonomie Territoriali e Funzionali (...)”*. Nello stesso documento è ribadito *“che la Regione si è dotata di numerosi strumenti di programmazione (...) : il Documento annuale di programmazione 2002- 2004, gli strumenti di programmazione per l'utilizzo dei fondi strutturali europei, l'intesa istituzionale , gli accordi di programma e gli altri strumenti della programmazione negoziata”*.

Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria costituisce la cornice strategica e unitaria di tutti gli atti di programmazione regionale, con particolare riferimento ai programmi a valere sui fondi comunitari e agli strumenti della programmazione negoziata e, come tale, trova fondamento nella L.R.13/2000 .

L'obbligo della concertazione/consultazione è di natura “pattizia” in quanto il Patto per lo sviluppo è stato sottoscritto da trenta soggetti pubblici e privati. Tutti i soggetti, e quindi anche la regione, si sono impegnati con la sottoscrizione a rispettare gli impegni assunti con il Patto stesso. Tra gli impegni assunti dalla Regione c'è quello di “portare a conoscenza” in modi diversi, le scelte che la stessa amministrazione intende operare. Nelle riunioni del Tavolo generale e dei Tavoli

---

<sup>47</sup> Nel questionario, non viene descritto il processo di adozione dell'ultima legge finanziaria che è stata comunque allegata.

tematici ovvero di quelli territoriali si svolgono contestualmente “consultazioni informali” per pervenire a scelte successivamente concertate.

Pur rappresentando un salto di qualità della concertazione che si sostanzia in una analisi condivisa dell’Umbria, nella individuazione dei punti di forza e di criticità esistenti, in indirizzi strategici che devono segnare le scelte e gli atti di programmazione, nella definizione di risorse, tempi e strumenti, ivi compresi quelli necessari a monitorare e verificare l’attuazione del *Patto*, le Parti contraenti aderiscono al *Patto per lo sviluppo dell’Umbria*, proposto dalla Giunta regionale, sottolineandone l’impostazione innovativa e pragmatica. Concorrono, quindi, al perseguimento degli obiettivi indicati ed alla realizzazione delle azioni strategiche, in coerenza con le proprie funzioni e prerogative, ed avvalendosi delle strumentazioni disponibili. In tal senso effettueranno scelte conseguenti e coerenti con le impostazioni del *Patto*.

Le parti contraenti si impegnano altresì a sensibilizzare gli associati, gli iscritti, nonché i cittadini, sulle questioni in discussione al tavolo regionale, coinvolgendoli negli impegni assunti attraverso forme di partecipazione attiva e propositiva, in tutte le fasi di realizzazione degli stessi, essendo centrale per lo sviluppo regionale, la conoscenza, l’informazione, la comunicazione.

Le consultazioni promosse nell’ambito del *Patto*, realizzate dalla Presidenza della Giunta regionale, sono pertanto rivolte ai destinatari delle norme sotto esame e alle rappresentanze di interessi organizzati. La consultazione informale, la circolazione di documenti e proposte per commenti, comitati e/o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse e pubbliche riunioni sono le tecniche utilizzate per la consultazione. I risultati sono utilizzati per la redazione di report da parte del Comitato di indirizzo e sorveglianza del *Patto* in collaborazione con i referenti tecnici, la segreteria tecnica e il segretariato della concertazione. I risultati non vengono però comunicati anche al Consiglio al quale viene data la sola comunicazione di “obbligo assoluto”.

## 2.2 Comunicazione

Sono consultabili via Internet - sul sito [www.regione.umbria.it](http://www.regione.umbria.it) - il Bollettino Ufficiale, le banche dati, le leggi regionali, le proposte di legge della Giunta e del Consiglio. Inoltre, attraverso il servizio [Senso@lternato](mailto:Senso@lternato), progetto del Consiglio regionale (v. allegato) presentato alla 10<sup>a</sup> edizione di COM-P.A. (Bologna, settembre 2003) e diffuso sul sito [www.crumbria.it](http://www.crumbria.it), è possibile, tramite registrazione personalizzata, essere informati sull’iter degli atti consiliari e presentare eventuali proposte sui testi in discussione. La legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica è stata attuata con l’istituzione dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico (L.R.3/2000 recante *Norme in materia di comunicazione e di remittenza radiotelevisiva locale e istituzione del Comitato Regionale per le Comunicazioni – CO.RE.COM.* - art. 5), con la nomina del Portavoce del Presidente della Giunta e l’istituzione del Servizio Comunicazioni Istituzionali. La comunicazione delle normative è altresì disciplinata dalla L.R. 39/2000 recante *Disciplina della pubblicazione degli atti regionali, del Bollettino Ufficiali e delle altre pubblicazioni della Regione*.

Altre forme volte a facilitare e diffondere la conoscenza delle norme sono da rintracciarsi nel già citato *Patto per lo Sviluppo*, nelle azioni di concertazione e consultazione e nelle azioni del Consiglio delle Autonomie Locali.

## 3. Aspetti organizzativi

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per il Consiglio, il Servizio Legislazione e Commissione che provvede alla redazione di proposte di legge di iniziativa consiliare e fornisce assistenza per le proposte di iniziativa popolare. In genere, a corredo delle proposte di legge viene portata la redazione di schede di copertura amministrativa. La dotazione di personale e le competenze dell’Ufficio di cui sopra viene giudicato poco adeguato alle necessità. In particolare, andrebbe migliorato – secondo il Consiglio- l’aspetto istruttorio nei concorsi di reclutamento in atto per l’assunzione di personale, che dovrebbe garantire, tramite l’espletamento di concorsi, l’assunzione di esperti nelle singole materie.

In seno alla Giunta, l'ufficio competente è il Servizio affari giuridici e legislativi e attività della Giunta regionale, oltre agli uffici competenti per materia che vengono di volta in volta coinvolti nella preparazione di schemi di atti normativi. Infatti, il Servizio competente nella materia per cui si prepara lo schema di atto normativo, predispose una bozza di disegno di legge o di proposta di regolamento sulla base di consultazioni dei soggetti coinvolti, in collaborazione con il Servizio affari giuridici e legislativi. Il Servizio invia lo schema del disegno di legge al Comitato legislativo per il relativo parere. Pertanto, a corredo delle proposte di legge viene portato il parere del Consigliodelle Autonomie Locali, il parere del Comitato legislativo e la norma finanziaria. Anche la Giunta giudica poco adeguata alle necessità la dotazione di personale e di competenze degli uffici di cui sopra, soprattutto sul piano delle conoscenze legislative, amministrative e in materia di procedimento dei funzionari e dirigenti, che andrebbero pertanto migliorate. Inoltre, si segnala la necessità di un potenziamento di banche dati con informazioni adeguatamente strutturate ed una maggiore sistematicità nell'utilizzo delle stesse banche dati. Oltre alla già citata L.R. 30/1999 di semplificazione legislativa mediante abrogazione, la Giunta, con atto 12 maggio 1999, n. 658, ha approvato il progetto *“Revisione e riordino del quadro normativo e regionale”* predisposto dal Servizio Riforme e Affari Istituzionali. Obiettivo è *“la realizzazione di un corpo normativo regionale che dia completa e compiuta attuazione ai principi sulla trasparenza e sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi e sull'accesso ai documenti amministrativi, sulla distinzione delle competenze e responsabilità degli organi di indirizzo politico e della dirigenza; sulla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego; sul decentramento amministrativo attraverso il conferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali e alle Autonomie funzionali; sulla semplificazione dell'attività e della documentazione amministrativa, sulla delegificazione e sul riordino normativo.* La deliberazione stabilisce che *“i soggetti coinvolti nel progetto sono i seguenti: a) Direttori regionali; b) gruppo di lavoro; c) Figure di supporto ai Direttori regionali.* I Direttori, componenti del gruppo di lavoro coordinato dal Direttore delle Risorse, definiscono le materie oggetto di riordino, individuano all'interno della direzione idonee modalità organizzative, collaborando alla predisposizione di apposita modulistica. Il Gruppo di lavoro è composto, oltre che dai Direttori, dal dirigente Ufficio Affari Giuridici, dal dirigente Ufficio per gli Affari Istituzionali e da un esperto. Il gruppo, in collaborazione con i Direttori, predispose la modulistica necessaria, assicura uniformità tecnica del progetto impartendo direttive generali e supportando le Direzioni per la soluzione di specifici quesiti. Con successivo atto sono stati individuati dirigenti e funzionari con specifica preparazione giuridica quali Figure di supporto permanente dei diversi Direttori regionali nonché forme di collaborazione con le Strutture del Consiglio regionale. Tali Figure sono state pertanto individuate nel Servizio Riforme e Affari Istituzionali e, nello specifico, dal dirigente responsabile del Servizio in collaborazione con il responsabile della Sezione II, oltre a due unità di personale cat. D. Tutti i componenti del gruppo di lavoro hanno competenze giuridico - amministrative.

Circa gli altri organismi presenti nell'amministrazione regionale, si rilevano il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti; il Servizio di valutazione e controllo strategico; l'Osservatorio regionale delle politiche pubbliche.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione di norme legislative sono di tipo formale regolati anche dal Regolamento sia della Giunta che del Consiglio. Tuttavia, non esistono protocolli di intesa tra le due strutture nel processo decisionale. Circa il ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo di cui sopra, il servizio competente per materia elabora lo schema del disegno di legge o regolamento e con i relativi pareri prima menzionati<sup>48</sup>, lo trasmette alla Giunta regionale. Ci sono altresì forme di collaborazione informali degli uffici della Giunta con il Servizio Legislazione e Commissioni. Le commissioni consiliari

---

<sup>48</sup> Cit. art.5, R.R. 6/2001

svolto la funzione di referente al Consiglio. Non vi è una interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta. Esistono momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali , rappresentati dai pareri del Consiglio delle Autonomie Locali esaminati dalle Commissioni e dal Servizio Legislazione e Commissione, nell'ambito del processo normativo ma non specificamente per quanto attiene alla qualità della regolazione. Esistono anche forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali in tutte le materie di competenza legislativa regionale rappresentate da leggi regionali riguardanti contenuti, tempi e modalità delle attività normative degli enti locali come la L.R.18/02/2004 n. 1 recante *Norme per l'attività edilizia*.

Infine, non vi sono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento ne risulta che ,pur senza tale obbligo, vi siano enti locali che utilizzano strumenti di qualità della regolazione, anche in forma sperimentale.

## **MEDAGLIONE REGIONE VAL D'AOSTA**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nella Regione Valle d'Aosta, il Consiglio regionale non ha ancora presentato alle Camere un disegno di legge costituzionale di riforma dello Statuto. Il regolamento interno della Giunta non prevede il ricorso a strumenti di qualità della regolazione, né sono in fase di approvazione normative, diverse dai regolamenti interni di Giunta e Consiglio, ad essi relative. Tuttavia, esistono circolari interne che impongono agli uffici proponenti di corredare i disegni di legge da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale del parere del Servizio legislativo e del parere della Direzione bilancio. Il parere del Servizio legislativo è redatto previa verifica del rispetto dei buoni canoni di tecnica legislativa, nonché, ovviamente, del rispetto dei vincoli costituzionali, statutari e comunitari. Il parere della Direzione bilancio garantisce la copertura finanziaria dei disegni di legge. Verifiche analoghe a quelle condotte dal Servizio legislativo della Giunta regionale sono poi effettuate dall'Ufficio legislativo del Consiglio regionale prima dell'assegnazione di tutti i progetti di legge alle commissioni consiliari. Ove l'esito delle verifiche condotte dagli Uffici legislativi (di Giunta e di Consiglio) sia negativo, i pareri resi danno conto, agli organi politici, delle criticità riscontrate. Il rispetto dei requisiti formali e delle regole di tecnica legislativa è, in ogni caso, assicurato dalla prassi consistente nella riscrittura dei testi proposti dagli uffici competenti in collaborazione con gli Uffici legislativi.

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

A partire dal 2001 la Direzione affari legislativi del Consiglio regionale produce un rapporto annuale sulla legislazione trasmesso alla Camera dei Deputati. Tale rapporto, nella sua ultima versione, è organizzato in due sezioni: la prima, relativa al numero ed alla tipologia delle leggi e dei regolamenti; la seconda, contenente una classificazione delle leggi e dei regolamenti sia per macrosettori, sia per materie. Il rapporto non è pubblicato sul sito Internet della Regione.

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nella Regione non è previsto il ricorso né all'analisi ex ante di impatto della regolazione in via generale, né all'analisi di fattibilità delle norme, sebbene non pochi disegni di legge siano il frutto del lavoro e dello studio di gruppi, formati anche dai rappresentanti delle categorie interessate e sulle quali la normativa è destinata a produrre effetti. Per ciò che concerne la revisione periodica della regolazione vigente, nella scorsa legislatura sono state approvate tre leggi di abrogazione, di manutenzione del sistema normativo regionale, che hanno determinato l'abrogazione di circa il 45% del previgente *corpus* normativo regionale. Dall'esame della relazione illustrativa dell'ultima legge regionale di abrogazione è possibile evincere l'iter del processo di revisione seguito. La Direzione affari legislativi, studi e documentazione del Consiglio regionale dopo aver esaminato, per un periodo di riferimento, le norme regionali, le ha classificate in due gruppi: nel primo sono state fatte confluire tutte le leggi (o regolamenti) regionali per le quali non si riteneva sussistessero ostacoli all'abrogazione (abrogazioni certe); nel secondo si sono raccolte le norme per le quali si è ritenuta necessaria una valutazione, da parte delle singole strutture dell'amministrazione regionale, dell'opportunità della loro sopravvivenza (abrogazioni incerte). I relativi elenchi sono stati trasmessi alla Direzione affari legislativi della Giunta regionale che ha provveduto a sottoporli ad un'ulteriore verifica e quindi a trasmetterli alle strutture competenti della Giunta regionale per un'ultima e definitiva analisi. A seguito delle osservazioni ottenute, si è effettuato un nuovo esame di tutta la normativa regionale, che ha portato alla stesura dell'elenco definitivo delle leggi e dei regolamenti regionali da abrogare. Più di recente, a gennaio 2005, è entrata in vigore una cd. legge omnibus con la quale sono state apportate modificazioni esplicite, secondo i canoni della buona tecnica legislativa, a 40 leggi regionali e sono state abrogate ulteriori disposizioni non più applicate,

in un'ottica di prosecuzione periodica del processo di semplificazione e manutenzione del sistema normativo regionale.

Nell'elaborazione delle norme non si ricorre sempre alle clausole di valutazione e non sono previste forme sistematiche di valutazione ex-post dell'impatto della regolazione; al contrario, è prevista l'applicazione dell'analisi tecnico-normativa, con una disamina dei disegni di legge e delle proposte di legge da parte degli uffici legislativi di Giunta e Consiglio che è obbligatoria e preliminare all'adozione degli atti da parte dei competenti organi politici. Quanto al drafting normativo, le correzioni di carattere formale sono apportate d'ufficio, prima dell'adozione degli atti da parte dei competenti organi politici e sempre in accordo con i soggetti proponenti.

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

Nell'ultimo quinquennio non sono stati approvati testi unici; numerose sono state, invece, le leggi di riordino relative a singole materie o parti di materie, preferite rispetto al Testo Unico perché le modificazioni introdotte erano fortemente innovative e riguardavano ambiti materiali delimitati, tali da non giustificare il ricorso ad un testo unico.

Esistono norme regionali in tema di semplificazione: L.R. 18/1998, relativa al procedimento amministrativo, prevede l'adozione di una legge annuale di delegificazione. Non esistono nell'amministrazione regionale specifici uffici competenti in materia di semplificazione.

Non sono condotti censimenti o altre forme di rilevazione volti a produrre informazioni relative alla diffusione dello SUAP nei comuni della Regione. L'esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata, sia dalla Giunta che dal Consiglio, abbastanza soddisfacente.

## **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

In Regione è previsto l'obbligo, da parte delle strutture proponenti i disegni di legge, di produrre alla Giunta regionale una relazione sull'impatto finanziario delle norme e sulle metodologie di stima dello stesso, compilando un'apposita scheda tecnica predefinita; tale obbligo è generalmente rispettato. Tale modalità soddisfa anche le valutazioni connesse alla predisposizione di normative in materia tributaria, per le quali non sono previste specifici strumenti di valutazione.

Nel 2004 è stato elaborato per la prima volta un Documento di programmazione economico-finanziaria regionale (preFIN), proposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio regionale.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

Sebbene non sia previsto l'obbligo, all'interno del processo decisionale della Giunta, di consultare i soggetti interessati, sono comunque effettuate consultazioni informali rivolte ai destinatari delle norme, alle rappresentanze di interessi organizzati e ad esperti o testimoni privilegiati, dei cui risultati si tiene conto ai fini dell'adozione degli atti normativi. Tali consultazioni sono effettuate, a seconda dei casi, dagli assessori, dai funzionari competenti, dai gruppi di lavoro appositamente incaricati della predisposizione degli atti normativi e, in ogni caso, dalle commissioni consiliari in sede di esame dei progetti di legge.

### *2.2 Comunicazione*

Sono consultabili via Internet il bollettino ufficiale e le banche dati (sul sito [www.consiglio.regione.vda.it/banche\\_dati](http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati)). In particolare, sono disponibili sul sito i seguenti documenti:

- Leggi regionali
- Disegni di legge della Giunta
- Proposte di legge dei consiglieri
- Emendamenti di fonte consiliare

- Statuto e norme di attuazione dello Statuto

Oltre ad Internet, la conoscenza delle norme e dei relativi processi di approvazione è affidata a comunicati stampa degli uffici regionali preposti all'attività di comunicazione istituzionale.

Quanto allo stato di attuazione della legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica, si segnala l'esistenza in Regione dell'URP che, tra l'altro, cura la trasmissione di una newsletter mensile che indica anche le ultime leggi approvate.

### **3. Aspetti organizzativi**

Gli uffici formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi sono, per la Giunta, il Servizio legislativo; per il Consiglio, la Direzione affari legislativi, studi e documentazione.

Quanto all'attività svolta dai due uffici nell'iter di formulazione delle proposte normative, il Servizio legislativo della Giunta offre consulenza in sede di predisposizione degli atti da parte delle strutture competenti per materia e rilascia un parere sul testo prodotto da portare all'approvazione della Giunta. Nel caso del Consiglio regionale, i progetti di legge (che assumono il nome di "disegni di legge" se di iniziativa della Giunta o di "proposte di legge" se di iniziativa popolare o dei singoli consiglieri) vengono presentati al Consiglio, redatti in articoli ed accompagnati da una relazione che ne illustra le finalità ed il contenuto, mediante deposito presso la Presidenza del Consiglio. Il testo di legge è poi inviato all'Ufficio legislativo del Consiglio che apporta le eventuali correzioni formali necessarie. Entrambi gli Uffici legislativi si attengono, nella revisione dei progetti di legge, ad un manuale di "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" adottato con deliberazioni distinte dell'Ufficio di Presidenza e della Giunta regionale, ed elaborato da un gruppo di lavoro a cui hanno partecipato varie componenti che, a livello nazionale e regionale, si occupano di produzione legislativa: Consigli regionali, Giunte regionali, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica e altri.

La documentazione portata a corredo delle proposte di legge non è omogenea tra le due istituzioni. Ai fini dell'approvazione da parte della Giunta regionale, i disegni di legge sono corredati del parere del Servizio legislativo, da una relazione illustrativa, da una scheda tecnico-finanziaria, redatta dagli uffici proponenti illustrante gli oneri e le modalità di copertura, e dal parere della struttura competente in materia di bilancio che attesta la copertura finanziaria. In Consiglio, l'Ufficio legislativo provvede all'analisi, dal punto di vista formale e sostanziale, di tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale e redige, per ogni progetto di legge, appositi dossier di accompagnamento o schede di analisi a supporto dell'istruttoria legislativa svolta dai consiglieri. I dossier di accompagnamento contengono:

- Il testo del progetto di legge e della relazione illustrativa;
- Tabelle che riportano, su testo a fronte, le disposizioni richiamate dal progetto di legge;
- Disposizioni comunitarie, statali e delle altre Regioni, già intervenute nella materia oggetto del progetto di legge;
- Giurisprudenza e dottrina inerenti l'argomento disciplinato dal progetto di legge.

La dotazione di personale e le competenze degli uffici legislativi di Giunta e Consiglio sono considerate dai rispondenti al questionario abbastanza adeguate alle necessità. Quanto alle caratteristiche del personale impiegato nell'attività di supporto alla predisposizione dei testi normativi, nel caso del Consiglio il lavoro istruttorio è condotto dal dirigente e da due unità di personale di categoria D (funzionario), in possesso di laurea in giurisprudenza; nella Giunta, l'attività è svolta dal dirigente e dal funzionario (categoria D) addetti al Servizio legislativo, entrambi laureati in giurisprudenza.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nell'ambito del processo decisionale che conduce all'adozione delle norme sono di natura informale e non esistono, sul tema, protocolli d'intesa tra le due istituzioni.

Quanto al ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo, le strutture competenti redigono la bozza di articolato e la sottopongono, per i rispettivi pareri, al Servizio legislativo e alla Direzione bilancio, ove ciò occorra.

In merito, invece, al ruolo svolto dalle commissioni consiliari, esso riguarda l'attività istruttoria dei progetti di legge e l'espressione del parere (favorevole o contrario) ai fini del successivo esame da parte dell'aula.

Tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta vi è un'interazione diretta, nell'ambito del processo normativo, anche in tema di qualità della regolazione.

Al contrario, sebbene esistano momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, questi non riguardano specificatamente la qualità della regolazione. In particolare, tutte le proposte di legge o di regolamento sono indirizzate al Consiglio permanente degli enti locali che esprime parere (non vincolante) entro trenta giorni dalla trasmissione dell'atto da parte del Consiglio (artt. 60 e ss. L.R. 54/1998). Esistono, inoltre, forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali nelle leggi di settore, specialmente per quelle riguardanti l'esercizio di funzioni amministrative da parte di tali enti.

Non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento, né risultano esserci enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, tali strumenti.

## **MEDAGLIONE REGIONE VENETO**

### **1. Gli Strumenti del processo normativo**

#### **1.1 Statuto e Ordinamento**

Nel corso della VII legislatura regionale, sono stati presentati n. 6 proposte in materia di Statuto della Regione Veneto, oggetto di esame da parte della competente *Commissione consiliare per lo Statuto e per il Regolamento*. A seguito di n. 23 sedute della Commissione, in data 7 agosto 2004 è stato licenziato il testo per l'iscrizione, dal 1 settembre 2004, all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio regionale. Nella seduta del 8 ottobre 2004, dopo 19 sedute del Consiglio regionale e la approvazione dei primi 8 articoli, il progetto di legge è stato rinviato in Commissione ed è decaduto con la fine della VII legislatura regionale.

Allo stato non risultano presentati, nel corso della VIII legislatura regionale proposte di revisione dello Statuto della regione

#### **1.2 Monitoraggio dell'attività normativa**

La Direzione regionale per l'Assistenza Legislativa del Consiglio regionale, cura un Rapporto annuale sulla legislazione regionale a partire dal 2002. Il Rapporto mette a disposizione e considera i dati quantitativi dell'attività legislativa dal 1970 all'anno di predisposizione del Rapporto stesso. Il Rapporto è distribuito a organi e strutture del Consiglio e della Giunta regionale, nonché a Presidenti dei Consigli e delle Giunte di Regioni e Province autonome. Esso è pubblicato sul sito web del Consiglio e sul sito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome. Inoltre, il Rapporto viene presentato alla stampa attraverso l'Ufficio Stampa del Consiglio regionale. Invece, la Giunta regionale, in via meramente occasionale ha curato alcune elaborazioni statistiche circa l'attività della Direzione Affari Legislativi della Giunta nel corso dell'ultima legislatura- la VII - .

#### **1.3 Strumenti di qualità della regolazione**

##### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, revisione periodica*

Nell'amministrazione regionale non sono previste in via sistematica, né l'uso dell'analisi ex ante di impatto della regolazione, né l'uso dell'analisi di fattibilità delle norme e vi è stato un unico caso di sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione nell'ambito del progetto AIR – Sempliciter del Fornez (per una esauriente sintesi dell'esperienza si veda il volume *L'analisi di impatto della regolamentazione: le esperienze regionali*, collana Materiali Fornez). La metodologia AIR è stata applicata alla L.R. 67/87 "Disciplina dell'artigianato". La sperimentazione si inserisce comunque nel progetto avviato dal 2001 dal Consiglio regionale denominato "Valutazione delle politiche regionali" il cui obiettivo è quello di migliorare le attività di supporto ai processi decisionali che si compiono nelle Commissioni consiliari permanenti.

Circa la revisione periodica della regolazione vigente, (con ciò intendendosi gli interventi di abrogazione espressa di leggi non più operanti) pur non prevista in via sistematica, devono rilevarsi relativamente alla VII legislatura, due iniziative volte alla abrogazione espressa di leggi e disposizioni di leggi, ovvero la L.R. 12/02/2004 n. 3 recante "Abrogazione di leggi regionali" e la L.R.13/08/2004 n. 18 recante "Abrogazione di norme del settore primario". Si tratta, in entrambi i casi, di leggi seguenti a proposte di legge di iniziativa consiliare. Si segnala, inoltre, come le leggi regionali, nel determinare una nuova disciplina di settore, curano di disporre l'abrogazione espressa del precedente regime normativo. L'iter seguito è quello proprio di un progetto di legge come previsto a livello statutario e di regolamento del Consiglio regionale.

Seppure non in modo sistematico, in seno alle strutture consiliari, vengono utilizzate le clausole di valutazione. A titolo esemplificativo si citano la L.R. 22/02/1999 n.6 "Contributo ai cittadini veneti portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo Doman o Vojta o Fay" (art. 3 bis che prevede che la Giunta regionale invii al Consiglio una relazione tecnico-scientifica sull'efficacia

dei metodi autorizzati con la presente legge); L.R. 03/01/2005 n. 3 “Disposizioni sulle terapie complementari (Terapia del sorriso e pet therapy) il cui art. 5 -che disciplina la fase sperimentale-stabilisce, tra l’altro, che *“terminata la fase di sperimentazione (...) i direttori generali delle aziende ULSS e ospedaliere (...) presentano alla Giunta una relazione sull’andamento dell’attività con particolare riferimento ai risultati conseguiti e ai costi sostenuti”*. Sono altresì previste forme sistematiche di valutazione ex-post dell’impatto della regolazione, previste dalla Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 175 del 12/11/2003. La Deliberazione prevede tra l’altro e a tal fine , di pubblicare un report periodico con cadenza trimestrale (il n. 4 è stato pubblicato a gennaio 2005) , sull’esempio di quello della Camera dei Deputati, che riassume, categoria per categoria, gli atti ricevuti e lo stato degli adempimenti della Giunta e degli altri enti regionali previsti nei confronti del Consiglio regionale da sa-specifiche disposizioni , secondo il seguente schema :

- Sezione I “Relazioni e rendicontazioni”
- Sezione II “ Atti ispettivi”
- Sezione III “ Piani e programmi”
- Sezione IV “Atti soggetti al parere di una commissione”.

Tuttavia non sembra possibile definire una connessione diretta fra norme oggetto di valutazione ex post e modifiche normative (o iniziative di modifiche)

L’applicazione dell’analisi tecnico-normativa o di altri strumenti di miglioramento del drafting delle norme è previsto sia per quanto concerne il drafting formale che per quanto concerne l’ATN. Per il drafting formale, è in uso il Manuale di tecnica legislativa *“Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – Edizione Marzo 2002”* curato dall’OLI (*v.allegato*) . Il Manuale è stato adottato dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con deliberazione n. 163 del 30 ottobre 2002 . Il Manuale, con le relative tecniche di redazione dei testi normativi, è stato oggetto di formazione interna (articolata in due edizioni di 16 ore ciascuna) rivolto al personale del Consiglio(nello specifico, cat. B, C e personale cat. D in servizio presso le segreterie delle Commissioni consiliari). Circa l’ATN , viene effettuato un controllo sui riferimenti normativi interni e di rinvio in sede di predisposizione della parte notiziale allegata al progetto di legge; per tutti i progetti di legge per i quali è richiesto dalla Prima commissione consiliare viene curato, con formalizzazione in apposita scheda per il monitoraggio del decentramento amministrativo, un monitoraggio dell’applicazione effettiva della L.R.11/2001 (attuativa del decreto legislativo 112/1998) con la verifica puntuale della coerenza delle future disposizioni legislative regionali che in qualsiasi modo ed in qualsiasi misura presentano possibilità di impatto sugli assetti delle competenze delle autonomie locali e funzionali del Veneto; viene altresì curata la verifica della congruità e degli impatti delle proposte di legge nella prospettiva dell’attuazione delle nuove norme del titolo V della Costituzione (anche alla luce della evoluzione della legislazione statale di attuazione e delle pronunce della Corte costituzionale) con individuazione per le materie di competenza concorrente dei principi della legislazione statale di riferimento, nonché la ricerca dei principi della legislazione comunitaria, attesa la incidenza trasversale sulle materia di competenza legislativa residuale e concorrente della regione.

Circa l’esistenza di regolamenti interni, guide o manuali riguardanti il drafting normativo, si è già detto del Manuale . Il Consiglio evidenzia altresì che nella fase di stesura del progetto di legge vengono assunte , d’ufficio e/o d’intesa con il proponente , decisioni di drafting. La Giunta , nello specifico la Direzione Affari Legislativi – ribadisce l’uso dello stesso Manuale, ovvero, “impiega in modo sistematico le indicazioni e i principi elaborati dall’OLI “.

Non vengono comunque utilizzati in nessuna delle strutture dell’amministrazione regionale, indicatori o indici di qualità .

### 1.3.2 *Semplificazione normativa e amministrativa*

L'unico Testo Unico a carattere innovativo adottato dalla Regione è quello relativo alla L.R. 4/11/2002 n. 33 "Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo". Si tratta di un testo di iniziativa della Giunta.

Circa le leggi di riordino, oltre alle già citate L.R.n.3 del 12/02/2004 "Abrogazione di leggi regionali" e L.R.n.18 del 13/08/2004 "Abrogazione di norme del settore primario" volte ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore o applicabili, si segnalano, tra gli interventi maggiormente significativi, le seguenti leggi:

1. L.R.35/2001- "Nuove norme sulla programmazione regionale,"
2. L.R.n.39/2001- "Ordinamento del bilancio e della contabilità della regione" L.R. 11/2002 "Disciplina del settore fieristico"
3. L.R. 22/2002 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali"
4. L.R. 02/2003 "Nuove norme a favore dei veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro"
5. L.R. 08/2002 - "Norme-sul sistema statistico regionale"
6. L.R. 23/2003 "Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti"
7. L.R. 27/2003 – Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le zone classificate sismiche"
8. L.R.40/2003 come novellata dalla L.R.8/2004 – "Nuove norme per gli interventi in agricoltura"
9. L.R. 11/2004 – "Nuove norme per il governo del territorio"
10. L.R. 15/2004 - "Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto"

Nello specifico, si evidenzia che: la L.R.3/2004 ha operato l'abrogazione espressa di n. 249 leggi regionali di cui 129 di bilancio, quali leggi non più operanti, in quanto leggi ad effetti esauriti o leggi di novellazione, di rifinanziamento o di proroga o differimento termini di leggi già abrogate o qualificabili come tacitamente abrogate; la L.R. 18/2004 muovendo dalla nuova disciplina degli interventi nel settore primario, ha previsto la abrogazione di 28 fra leggi e regolamenti regionali di settore.

La Regione evidenzia l'esistenza di altre esperienze di semplificazione ove si assumano come tali gli interventi legislativi qualificati quali collegati alla legge finanziaria, ovvero "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria dell'anno.....in materia di ..... ". La previsione dei collegati è posta dall'art.2, comma 6 della L.R. 39/2001 che recita "*la Giunta regionale, oltre al disegno di legge finanziaria, può adottare disegni di legge collegati recanti modifiche ed integrazioni di tipo ordinamentale e procedurale, per settori omogenei di materie che non comportano variazioni di entrata e di spesa alla normativa vigente*". Ulteriori esperienze di semplificazione normativa possono essere individuate nelle fattispecie di esperienze legislative che modificano o abrogano disposizioni legislative attraverso atti di Giunta, adottati sentita la competente Commissione consiliare. A titolo esemplificativo delle due categorie, si veda 1) la L.R. 41 del 19/12/2003 "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – Collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica", il cui art. 17, comma 3 sancisce l'abrogazione della L.R. 33/1991 e la L.R. 25/1993, entrambi sulle "Caratteristiche delle uniformi, delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e strumenti operativi in dotazione della polizia locale"; 2) la L.R.33 del 4/11/2002 "Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo" il cui art. 94 (Modifiche degli allegati) stabilisce che "*Gli allegati di cui al presente titolo (n.d.r.: Titolo II – "Disposizioni in materia di operatori turistici") (...) possono essere modificati con delibera della Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare*", mentre "*gli allegati di cui al capo secondo del presente titolo possono essere modificati anche su proposta dei comuni*".

In totale sono stati approvati 19 collegati nel corso della VII legislatura e che costituiscono, come sopra detto, ulteriori esperienze di semplificazione normativa.

Esistono inoltre norme regionali in tema di semplificazione dei procedimenti . A titolo esemplificativo , sono citate:

- la legge regionale n. 11/2001 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31/3/1998, n.112 (nello specifico , la Regione rileva l’art.1 - Oggetto - che prevede espressamente come le funzioni sono esercitate e conferite in conformità ai principi stabiliti dall’articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa” e successive modifiche e integrazioni e dalla legge regionale 3 giugno 1997, n. 20 “Riordino delle funzioni amministrative e principi in materia di attribuzione e di delega agli enti locali” e successive modifiche e integrazioni. e l’art.39 Principi organizzativi per l’esercizio delle funzioni comunali in materia di insediamenti produttivi e di assistenza alle imprese);

- la legge regionale n. 1/1997 “Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione” (nello specifico, art. 27 – Sfera di applicazione che si richiama espressamente alla “semplificazione dell’azione amministrativa” ).

Infine, si segnala l’art.73 della già citata L.R.11/2001 (programmi attuativi per la tutela ambientale) e l’art. 48, comma 4, della L.R.11/2004 (procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici) che prevedono la possibilità per la Giunta di prescindere dal parere della competente Commissione consiliare qualora esso non venga reso entro un termine perentorio.

Nell’amministrazione regionale non esistono uffici competenti in materia di semplificazione . L’esperienza della Regione in tema di semplificazione amministrativa è giudicata “abbastanza” soddisfacente”. Circa la concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte degli uffici regionali, a titolo esemplificativo, sono menzionati , tra gli interventi maggiormente significativi : a) lo strumento della conferenza dei servizi in materia di commercio di cui all’art. 20 della L.R.15/2004; b) lo strumento dell’accordo di programma, disciplinato in via generale dall’art. 32 della L.R.35/2001 in tema di programmazione. Circa la concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte di altre amministrazioni pubbliche operanti sul territorio regionale , è citato , in materia di urbanistica , l’art. 5 della L.R.11/2004 (rubricato “Concertazione e partecipazione” secondo cui : *“I comuni, le province e la Regione nella formazione di strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, conformano la propria attività al metodo del confronto e della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti”*; inoltre *“ l’amministrazione procedente assicura, altresì, il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione”* .

Non si è a conoscenza di rilevazioni statistiche presenti nell’amministrazione regionale volte a rilevare la presenza di Sportelli Unici Attività Produttive.

#### **1.4 Normativa in materia di finanza e tributi**

E’ previsto ed è effettivamente rispettato l’obbligo della relazione dell’impatto finanziario delle normative . Esiste una modalità specifica per la preparazione di normative in materia tributaria rappresentata dalla programma S.A.P.E.R. “Sistema di Analisi per la Politica Economico-fiscale Regionale”, sistema realizzato dalla Giunta regionale in collaborazione con esperti delle università di Venezia e Padova. Obiettivo del sistema è la : previsione del gettito delle principali imposte e tasse regionali per l’iscrizione nei bilanci annuali; verifica dell’impatto sul bilancio regionale di differenti scenari macroeconomici o di differenti quadri legislativi a livello nazionale; valutazione degli effetti economico-finanziari delle politiche fiscali regionali.

Esiste anche l'adozione di un Documento di Programmazione Economico-Finanziario, adottato per l'anno 2003, 2004 e 2005 .

Il percorso di adozione dell'ultima legge finanziaria è il seguente:

- proposte da parte delle strutture regionali da inserire nella Legge Finanziaria;
- stesura del testo DDL relativo a Legge Finanziaria regionale in collaborazione con la Direzione Affari Legislativi;
- redazione di parere di compatibilità finanziaria della Direzione Bilancio sulle proposte;
- presentazione in Giunta regionale del DDL;
- approvazione da parte della Giunta ;
- presentazione in Consiglio regionale;
- discussioni da parte delle Commissioni Consiliari e stesura relativi pareri ;
- discussione in Consiglio regionale
- approvazione.

## **2. Rapporti con l'esterno**

### *2.1 Consultazione*

All'interno del processo decisionale della ~~Giunta~~ Regione è previsto il ricorso alla consultazione degli interessati. Esiste, infatti, un'apposita disciplina delle consultazioni obbligatorie e facoltative, definite dall'art. 22, 35 e 36 dello Statuto, dall'art.21 del Regolamento del Consiglio regionale e dall'art.3 della LR 25/1974. Si considerino, inoltre, tutte le fattispecie in cui leggi regionali prevedono consultazioni obbligatorie, applicando il citato art. 22 dello Statuto che prevede che *“le leggi possono prevedere consultazioni obbligatorie da parte delle Commissioni”* tra cui si segnala la L.R.35/2001 recante *“Nuove norme sulla programmazione”*. Le consultazioni si rivolgono ai destinatari delle norme sotto esame e alle rappresentanze di interessi organizzati. Esse sono realizzate con le seguenti tecniche :

- consultazione informale;
- consultazione di documenti e proposte per commenti;
- comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazione di interesse;
- mediante audizione diretta in seduta della Commissione consiliare, previo invio del testo.

Altre forme di consultazione sono previste dall'art. 6 della LR 25/1974.

Infine, la Giunta evidenzia anche esperienze di concertazione con le parti sociali ed economiche , realizzate attraverso appositi “tavoli”, disciplinati nel dettaglio da specifici provvedimenti amministrativi. A titolo esemplificativo, si segnalano il “Tavolo della concertazione con competenza generale” – di cui al Protocollo d'Intesa approvato con D.G.R. n. 358/2002 - nonché ulteriori tavoli settoriali come il “Tavolo verde” e il “Tavolo agroalimentare” in materia di sviluppo agricolo e il “Tavolo di concertazione per la pesca professionale e l'acquacoltura”.

I risultati delle consultazioni vengono utilizzati per verificare la corrispondenza dell'iniziativa normativa con le aspettative dei soggetti interessati; essi costituiscono, quindi, un apporto fornito, in via collaborativa, ai procedimenti decisionali della Giunta in sede di istruttoria degli interessi coinvolti. Nell'ambito della Giunta, le consultazioni sono realizzate dai singoli assessorati, anche in forma coordinata, attraverso le Segreterie e le Direzioni rispettivamente competenti. Nell'ambito del Consiglio, le consultazioni sono realizzate dalla Commissione Consiliare competente per materia<sup>49</sup> .

---

<sup>49</sup> Vedi a tal proposito, la disciplina del procedimento di consultazione dettata da Statuto, Regolamento del Consiglio e L.R. 35/1974 “Norme in materia di partecipazione al processo di formazione della volontà della Regione).

## 2.2 *Comunicazione*

Le fonti informative relative ad atti approvati o in via di formazione consultabili su internet sono il Bollettino ufficiale (sul sito della Giunta regionale [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)) e la Banca Dati relativa a “Leggi e progetti di legge”, sezione del sito del Consiglio regionale [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it). In particolare, sono consultabili i seguenti documenti :

Sul sito del Consiglio regionale

- leggi regionali e regolamenti regionali (testo vigente, testo storico, testo in formato pdf. come pubblicato sul BUR)
- progetti di legge di iniziativa della Giunta, del Consiglio e degli altri soggetti legittimati alla presentazione di proposte di legge
- deliberazioni espressione della autonomia del Consiglio regionale

Sul sito della Giunta regionale:

- consultazione del Bollettino ufficiale della Regione del Veneto (a decorrere da settembre 2004)
- leggi (mediante rinvio al link del sito del Consiglio regionale)
- regolamenti (adottati dalla Giunta regionale) e circolari (dall’anno 2000)

Inoltre, sempre sul citato sito del Consiglio, si segnalano anche altre sezioni quali “Attività e lavori” del Consiglio e degli organi consiliari , “Documenti e banche dati” prodotti dagli organi e dalle strutture consiliari nell’ambito delle attività istruttorie delle indagini, degli studi e delle ricerche, realizzati nelle varie materie di competenza del Consiglio regionale, “Info e comunicazioni” sezione dedicata alla rassegna stampa e comunicati stampa curati dall’Ufficio Stampa del Consiglio nonché eventi, bandi e concorsi.

La legge 150/2000 in tema di comunicazione è stata attuata dalla Regione, a cura della Direzione Comunicazione e Istituzione, mediante provvedimenti amministrativi di riordino organizzativo degli organi preposti alla comunicazione e direttive interne di raccordo per migliorare il sistema informativo. Gli URP sono stati costituiti e operano attraverso un sistema di gestione informatizzata. Per maggiori informazioni a tal proposito, si rinvia al sito [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it), nel canale “Organizzazione Regionale”, sezione “Uffici Relazioni con il Pubblico” -

## **3. Aspetti organizzativi**

L’ufficio della Giunta competente in tema di preparazione di schemi di atti normativi è la Direzione Affari Legislativi presso la Segreteria Generale della Programmazione. La Direzione svolge principalmente attività di assistenza e consulenza agli organi ed alle strutture della Giunta regionale per la redazione di disegni di legge, regolamenti, circolari e provvedimenti amministrativi, finalizzando la propria attività all’obiettivo del riordino e della semplificazione normativa. Essa formula pareri, non collegati ad un contenzioso già in atto, sui quesiti posti dalle strutture regionali anzidette nonché dagli enti strumentali e dalle agenzie regionali. Inoltre, la Direzione partecipa a riunioni istituzionali o a commissioni di studio costituite per la soluzione di specifiche problematiche. Infine, essa svolge attività di studio e predisposizione di atti per giudizi avanti la Corte Costituzionale a tutela delle prerogative costituzionalmente garantite alla Regione.

A corredo delle proposte di legge , generalmente, vengono portate le seguenti documentazioni : relazioni alla legge; parere di legittimità normativa (a cura della Direzione di cui sopra); scheda di analisi economico-finanziaria ( a cura della Direzione di volta in volta proponente e della Direzione Bilancio).

La dotazione di personale e competenze della Direzione di cui sopra è giudicata “abbastanza” adeguata alle necessità. Si segnala la necessità di uno specifico percorso formativo sui processi legislativi e normativi per il personale regionale a qualsiasi titolo coinvolto nella formulazione normativa.

Nell'ambito del Consiglio non vi sono uffici formalmente competenti per la preparazione di schemi di atti normativi in quanto tale funzione è svolta dai consiglieri, soggetti titolari del potere di iniziativa legislativa. Tuttavia, la Direzione per l'Assistenza Legislativa presta – su richiesta – assistenza redazionale ai consiglieri nella stesura dei testi normativi (e ciò in applicazione dell'articolo 41 dello Statuto ai sensi del quale “I soggetti legittimati a presentare proposte di legge o di regolamento possono richiedere l'assistenza dell'ufficio legislativo regionale” e della stessa legge regionale n. 1 del 1973, che nel disciplinare tra l'altro la iniziativa legislativa popolare prevede all'articolo 3 che “Gli elettori che intendono farsi promotori di una proposta possono chiedere al Presidente del Consiglio Regionale di essere assistiti, nella redazione del progetto, dall'Ufficio legislativo del Consiglio stesso”). Circa la documentazione a corredo delle proposte di legge, non esiste una previsione standard oltre a quanto previsto per tutti i progetti di legge dall'art.44 del Regolamento ai sensi del quale sono “*corredati da una relazione che ne illustri contenuto e finalità*”, e dall'art. 6 della LR 39/2001 che, ribadendo una previsione già introdotta dalla LR 42/1993 prevede la scheda di analisi economico-finanziaria.

Per quanto concerne le leggi di abrogazione, gli uffici legislativi e le segreterie delle commissioni consiliari competenti per materia hanno curato l'istruttoria con verifiche puntuali anche sentendo le competenti strutture della Giunta regionale.

Il gruppo di lavoro costituito presso la Terza Commissione Consiliare e coinvolto nell'unica esperienza di AIR nell'ambito del già citato programma di formazione-assistenza del Formez era formato da 4 dipendenti di cui due dirigenti e due funzionari appartenenti alla Segreteria della Terza Commissione Consiliare; all'Ufficio Attività di Supporto alle Commissioni del Consiglio; al Servizio Disciplina attività artigiane e politiche per l'artigianato. Di questo gruppo, un solo funzionario aveva preso parte alla attività di formazione prevista dal citato programma del Formez.

Nell'amministrazione regionale del Veneto vi è il Nucleo Valutazione Investimenti, unità complessa costituita presso la Segreteria Generale della Programmazione operante dal 2001 ai sensi della Delibera di Giunta regionale n.250 del 9/02/2001, che svolge funzioni di supporto alla Giunta consistenti nella valutazione ex ante in ordine agli obiettivi strategici degli investimenti regionali, nonché nel supporto all'attività programmatoria della Giunta sullo stesso oggetto. La struttura, peraltro, non si occupa di questioni attinenti la normazione.

#### **4. Le relazioni inter-istituzionali**

I rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione delle norme legislative sono regolati da relazioni formalizzate. Ci si riferisce alla disciplina dettata da Statuto e dal Regolamento del Consiglio in ordine alla funzione legislativa (in specie, Capo VII Iniziative delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi; Capo IX Discussione e Capo XI Petizioni) e alla Direttiva del Segretario generale della Programmazione della Giunta.

Non esistono comunque particolari protocolli di intesa tra le due strutture.

Circa il ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo la situazione è la seguente:

Le strutture del Consiglio concorrono nel loro insieme al perseguimento dei compiti istituzionali propri del Consiglio. In particolare, come stabilito dall'art. 27 del Regolamento consiliare, di norma alle sedute delle Commissioni consiliari assistono oltre ai funzionari della segreteria della Commissione, i funzionari della Direzione per l'Assistenza Legislativa, garantendo rispettivamente la cura di ogni adempimento formale, procedurale ed operativo inerente le attività istruttorie e decisionali delle commissioni e la consulenza giuridica e legislativa sia con analisi sotto il profilo della legittimità e competenza dei progetti di legge in relazione alla legislazione nazionale e comunitaria vigente ed in relazione all'ordinamento normativo regionale nonché della coerenza interna dei procedimenti amministrativi previsti dai progetti di legge sia l'assistenza alla redazione del testo come licenziato dalla commissione stessa. La Direzione per i Servizi Legislativi presta,

inoltre, assistenza all’Aula in occasione delle sedute consiliari ed assicura il relativo coordinamento testuale dei testi approvati;

Per quanto riguarda le strutture della Giunta, di norma, i responsabili delle strutture, Presidente o di altri membri della Giunta, anche assistiti da esperti, partecipano usualmente ai lavori delle Commissioni – come previsto dal sopra citato art. 27 – anche per l’esame dei disegni di legge di iniziativa della Giunta.

Il ruolo svolto dalle commissioni è quello stabilito per disposizione dello Statuto (art. 22 e art. 39) e del Regolamento del Consiglio (Capo VI). Pertanto, le Commissioni consiliari permanenti operano nell’ambito dell’esercizio della funzione legislativa quali Commissioni referenti.

Vi è un’interazione diretta tra Consiglio e Giunta nell’ambito del processo normativo rappresentata dalla già detta partecipazione di responsabili delle strutture della Giunta ai lavori delle Commissioni. Tuttavia, tale interazione non attiene specificatamente alla qualità della regolazione. Esistono anche momenti organizzativi di raccordo con gli altri enti locali sul territorio – comunque non riferiti alla qualità della regolazione – stabiliti dall’art. 35 del Regolamento consiliare ai sensi del quale “le Province, i Comuni e gli altri enti locali e i direttivi regionali dei sindacati e delle organizzazioni sociali, economiche e professionali, quando ne facciano richiesta, sono sentiti dalla Giunta e dalla Commissioni Consiliari”; dagli art. 9 e ss. della L.R.20/1997 “Riordino delle funzioni amministrative e principi in materia di attribuzione e delega agli enti locali” che istituisce la Conferenza permanente Regione-Autonomie Locali quale strumento di razionalizzazione e coordinamento del rapporto di collaborazione con i Comuni, le Province e gli altri enti locali, con sede presso la Giunta. In particolare, l’art. 12 stabilisce che la Conferenza “*esprime parere sugli schemi di disegni di legge e sulle proposte di legge di delega e attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali*” e, inoltre, essa “*può formulare proposte sulle normative regionali da semplificare o razionalizzare*”. Tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali possono esistere forme di collegamento. Infatti, la Regione Veneto ha spesso fornito specifiche direttive per uniformare sul territorio le modalità di esercizio delle funzioni degli Enti locali conferite dalla disciplina regionale anche attraverso la previsione di modelli e formulari standard in forma di allegati alle leggi e ai regolamenti. A titolo esemplificativo, si può ricordare la L.R.10/2001 in materia di commercio su aree pubbliche che prevede i contenuti di massima e le modalità di adozione dei regolamenti comunali in materia e la L.R.33/2002 in materia di tenuta dell’Albo Pro Loco e definizione delle modalità di concessione, erogazione e revoca dei contributi, materie attribuite alle Province con proprio regolamento che riporta la contestuale previsione che “sino all’approvazione da parte delle Province del regolamento (...) per le modalità di tenuta dell’albo in ciascuna Provincia si continuano ad applicare le disposizioni di cui agli art. 3 e 4 della L.R.31 agosto 1983, n. 45”.

Infine, non esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione ne risulta che vi siano all’interno della Regione enti locali che utilizzano, anche in via sperimentale, strumenti di qualità della regolazione.

## CONSIDERAZIONI FINALI SULLE RISULTANZE DELL'INDAGINE

### *La qualità della regolazione al livello statale*

In molti paesi dell' OCSE nell'ultimo decennio dello scorso secolo si è riscontrato un impegno significativo nella riforma della regolazione. Anche in Italia gli anni novanta si sono caratterizzati per un consistente sforzo in questa direzione.

Va peraltro notato che le condizioni di partenza riscontrabili nella normazione italiana erano particolarmente sfavorevoli. La mole delle norme ufficialmente vigenti era immane. Inoltre, il nostro Parlamento produceva anno per anno un volume di legislazione all'incirca triplo rispetto ad altri paesi europei quali Regno Unito, Francia, Repubblica Federale Tedesca. In Italia, tra l'altro, è prerogativa dei singoli parlamentari il poter presentare proposte di legge senza restrizioni, ed è altresì prevista la possibilità di approvazione in commissione, oltre che in aula. Entrambi fattori che conducono ad una proliferazione della legislazione.

Se dalla quantità della normazione si passa alla sua composizione, le ricerche svolte con riferimento alla c.d. "prima Repubblica" hanno riscontrato che "il tipo di progetto di legge che appare caratterizzare l'iniziativa legislativa del Parlamento italiano può essere individuato in una richiesta di provvedimento diretto a modificare l'apparato strutturale o strumentale della pubblica amministrazione in modo da renderlo più idoneo a soddisfare gli interessi facenti capo ad un gruppo ristretto di persone. In molti casi costituito dal personale stesso che provvede al funzionamento dell'apparato"<sup>50</sup>.

Al contempo, pur in presenza di una mole enorme di provvedimenti, la gran parte dei quali consistenti in "leggine" particolaristiche e "microsezionali", riforme di vasta portata e di interesse generale erano alquanto rare. Ciò non solo in proporzione alla massa della produzione legislativa, ma anche in assoluto. Negli anni '60 Alberto Predieri<sup>51</sup> si esprimeva come segue: "assumiamo che la legge italiana di interesse generale equivalga all'*act* del Parlamento britannico ... Orbene, se assumiamo *act* e legge di interesse generale come coincidenti, notiamo che la produzione legislativa del Parlamento inglese è superiore quantitativamente a quella del Parlamento italiano. Essa apparirà invece di gran lunga inferiore a quella del Parlamento italiano, se si considera indiscriminatamente il numero delle leggi pubblicate in Italia".

Se il problema più evidente della produzione legislativa italiana era la sua sovrabbondanza, da queste notazioni si evince anche un aspetto problematico ulteriore, meno immediatamente percepibile, vale a dire la scarsa presenza di provvedimenti volti a tutelare interessi generali e diffusi (si pensi alla tutela dei consumatori, della concorrenza, dei risparmiatori, e così via), unitamente alla moltiplicazione di misure volte a generare il consenso distribuendo benefici particolaristici spesso a carico delle finanze pubbliche. A ciò si aggiunga una massiccia espansione dell'intervento diretto del soggetto pubblico nella gestione delle più disparate attività economiche, tra le quali i servizi di pubblica utilità.

Anche su sollecitazione delle istituzioni comunitarie, a partire dagli anni novanta si sono avute importanti svolte nel sistema italiano della regolazione. Sono state create diverse autorità di regolazione (in campi come la concorrenza, l'energia, le comunicazioni), alcune delle quali in corrispondenza con la privatizzazione e talora la liberalizzazione di ambiti di attività prima a gestione pubblica; è stata resa sistematica la valutazione dell'impatto finanziario delle nuove norme, insieme all'introduzione del Documento di programmazione economica e finanziaria, alla

---

<sup>50</sup> Cantelli, F., Mortara, V. e Movia, G., *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 108.

<sup>51</sup> *La produzione legislativa*, in Somogyi, S., Lotti, L., Id. e Sartori, G., *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, p. 121 ss.. Cfr. anche Di Palma, G., *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Mulino, 1978; Bettini, R., *Il circolo vizioso legislativo*, Milano, Angeli, 1983; La Spina, A., *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milano, Giuffrè, 1989. Con riferimento agli anni più recenti, Capano, G. e Giuliani, M. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo nella transizione*, Bologna, Mulino, 2001; De Micheli, C. e Verzichelli, L., *Il Parlamento*, Bologna, Mulino, 2004.

formalizzazione della sessione di bilancio, alla tipizzazione della legge finanziaria; si è fatto un sempre maggior ricorso alle deleghe al governo; sono stati istituiti, presso la Camera dei deputati il Comitato per la legislazione e l'Osservatorio sulla legislazione, e più di recente presso il Senato un apposito Servizio per la qualità degli atti normativi; è stata delineata e portata avanti una vasta strategia di semplificazione sia amministrativa che normativa; il riordino e lo sfrondamento dello stock normativo esistente sono diventati priorità autentiche dell'azione di governo; sono stati introdotti metodi appropriati volti a migliorare la qualità della regolazione, tra cui l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolazione (AIR), prevista dall'art. 5 della legge 50/1999; si è cominciato a parlare, sia pure in sede di direttiva, di valutazione *ex post* della regolazione esistente; è stata accentuata (di recente anche nella legge di semplificazione 229/2003) l'esigenza di ricorrere il più possibile all'autoregolamentazione, e in genere a interventi regolativi il meno possibile onerosi per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni; si sono fatti passi avanti ulteriori nella semplificazione amministrativa. La funzione di metodiche quali l'AIR sarebbe per un verso quella di orientare i regolatori verso i temi più salienti dal punto di vista dell'interesse generale, e per altro verso di suggerire loro l'adozione delle opzioni meno onerose, a parità di risultati, per i destinatari diretti e indiretti della regolazione.

Attraverso strumenti quali quelli appena menzionati si è puntato ad una consistente riduzione dello stock normativo, che in buona misura è stata conseguita, ma è ancora da completare. Per altro verso, la delegificazione e il ricorso alla normazione tramite decreti legislativi delegati di per sé non costituiscono necessariamente fattori di contenimento della produzione di nuova regolazione<sup>52</sup>. È nel campo del riordino e della semplificazione (sia normativa, sia amministrativa) che sono stati peraltro raggiunti i più importanti risultati. Inoltre, anche a seguito del passaggio ad un assetto maggioritario, che dovrebbe esaltare l'iniziativa governativa e ridimensionare l'importanza di quella parlamentare (anche se ciò è avvenuto meno di quanto ci si poteva attendere), la produzione legislativa è in decremento, e si assiste anche, specie dopo la svolta verso il bipolarismo, ad una tendenza alla diminuzione delle leggi-provvedimento (che peraltro tutt'ora rappresentano più di metà del totale)<sup>53</sup>.

Se in alcuni settori, quali quelli appena richiamati, la strategia di riforma della regolazione avviata a metà anni '90 ha prodotto alcuni risultati, altrettanto non può dirsi per quanto concerne l'utilizzo dell'AIR. Infatti, pur a fronte di una espressa previsione legislativa e di ben due direttive del presidente del Consiglio dei ministri adottate in legislature diverse (marzo 2000 e settembre 2001), questa, che dovrebbe costituire uno dei metodi più incisivi di miglioramento della qualità della regolazione, è rimasta sulla carta. Una prima sperimentazione, iniziata e portata avanti con grande impegno, ha dato esiti molto limitati, così come un avvio di sperimentazione successivo, avutosi dopo la seconda direttiva. L'AIR non è stata applicata se non in rari casi, e talora, quando la si menziona in allegato ad un disegno di legge, si tratta in realtà di un esercizio superficiale, che elude i passaggi fondamentali di una valutazione d'impatto di opzioni tra loro alternative.

Ovviamente, non poteva essere dato per scontato che l'AIR diventasse patrimonio delle amministrazioni centrali soltanto in base ad una indicazione normativa. Non è sufficiente richiedere a qualcuno - anche se si tratta di un funzionario pubblico - di fare qualcosa, affinché effettivamente quel qualcosa venga poi realizzato. Ciò è forse plausibile se abbiamo a che fare con un comportamento negativo (l'astensione da una data condotta, cioè un "non fare"), ovvero, quando invece si richiede un comportamento positivo (un "fare"), solo se l'azione richiesta è già ben nota al

---

<sup>52</sup> Né è sempre scontato che adesso l'esecutivo riesca effettivamente a gestire il processo di formulazione delle politiche, dal momento che nel cruciale passaggio della formazione dell'agenda sono diventati sempre più salienti i presidenti delle camere, i quali a loro volta, anche in virtù di alcune modifiche recentemente apportate ai regolamenti parlamentari, negoziano, anche con l'opposizione. Cfr. Gianniti, L. e Lupo, N., *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in Ceccanti, S. e Vassallo, S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Mulino, 2004; De Micheli, C., "Regolamenti parlamentari e modello maggioritario: quale funzionalità?", *Queste istituzioni*, XXX, 135, 2004.

<sup>53</sup> De Micheli e Verzichelli, *op. cit.*, pp. 216 ss.; Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004 - 2005 sullo stato della legislazione*, XIX legislatura, 11 luglio 2005, pagg. 293 ss

destinatario, o comunque semplice e facilmente attuabile. In casi del genere l'adeguamento alla norma può essere sia immediato nei tempi che certo nella sostanza. Ma nell'eventualità in cui il "fare" che ci si attende venga percepito come complesso e non intuitivo, e sia per di più difficilmente standardizzabile anche per gli specialisti (tutte condizioni che ricorrono nell'AIR), allora accanto al supporto di una indicazione normativa è almeno altrettanto necessario un impegno mirato e un apprendimento da parte dei soggetti chiamati all'attuazione, il che richiede tempi e modi ben differenti da quelli caratteristici del classico discorso normativo.

### *La qualità della regolazione nelle regioni*

Come è noto, diversamente dalle amministrazioni centrali dello Stato, le regioni non sono in alcun modo tenute ad effettuare l'AIR sui loro provvedimenti regolativi. Con l'eccezione della Basilicata e del Piemonte, nessuna di esse si è finora data una legge sull'AIR, e anche nel caso della Basilicata la norma esistente ha previsto (come l'art. 5 della l. 50/1999) che l'innovazione non vada a regime senza una adeguata sperimentazione.

Stante questo presupposto, è molto interessante il fatto che un primo programma del Fornez avviatosi nel 2002, finalizzato sia a realizzare attività formative sull'AIR per funzionari regionali sia ad effettuare concrete sperimentazioni di questo strumento su provvedimenti normativi regionali in gestazione, abbia visto l'adesione della maggior parte delle regioni italiane, dalla Val D'Aosta alla Sicilia, buona parte delle quali ha poi concretamente applicato l'AIR, come previsto.

Tale successo, visti anche gli esiti deludenti di altre sperimentazioni dell'AIR, era ex ante insperabile. In termini di quantità e varietà dei casi analizzati, tale sperimentazione ha ottenuto, sulla base di decisioni spontanee delle regioni, risultati superiori a qualunque attività in tema di AIR sia stata finora realizzata a livello centrale, e dimostra che lo strumento è realisticamente applicabile. Anche altre regioni che non hanno partecipato al progetto Fornez (come la Toscana o il Friuli-Venezia Giulia) hanno comunque svolto significative esperienze con l'AIR.

Una partecipazione così spontanea è assai rilevante per varie ragioni. Dopo la riforma costituzionale del 2001, i legislatori regionali sono chiamati ad esercitare una potestà legislativa assai ampia. Finora essi erano il più delle volte abituati a riempire spazi all'interno di una legislazione nazionale alquanto dettagliata e vincolante. Visto che adesso il loro spazio di manovra è assai più vasto, il compito delle regioni diviene al contempo più ambizioso e più difficile.

Il presente rapporto, come si è visto, ha dato conto di un secondo programma, animato soprattutto da intenti di ricognizione e di ricerca, attraverso il quale Dipartimento della funzione pubblica e Fornez hanno condotto un monitoraggio sulla qualità della regolazione riscontrabile in tutte le regioni italiane, attraverso contatti diretti, nonché la costruzione condivisa e la somministrazione di un questionario di autovalutazione volto ad identificare punti di debolezza e punti di forza delle varie esperienze regionali.

Dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 si è avuta una fase di vivacità nella rielaborazione dei testi degli statuti regionali, che in quasi tutti i casi - come è stato posto in evidenza nelle risposte ai questionari e nel capitolo dedicato a questo profilo - contengono previsioni relative alla qualità della regolazione. Spesso si fa riferimento al miglioramento dei testi normativi e, lì dove esistono previsioni relative all'istituzione di nuovi organismi, si guarda all'esperienza statale e in particolare a quella del Comitato per la legislazione della Camera. Pochi statuti si spingono a prevedere clausole valutative e a indicare anche l'esigenza di una valutazione dell'impatto delle norme.

In alcuni casi (stavolta una minoranza) abbiamo regioni che si sono dotate di apposite unità organizzative incaricate di lavorare, oltre che sui testi normativi, anche su valutazioni *ex ante* ed *ex post* dell'impatto della regolazione, dotandosi anche delle professionalità necessarie. In qualche regione è stato appositamente potenziato l'Ufficio legislativo della Giunta. In altre ci si avvale di unità organizzative quali il Servizio di valutazione e controllo strategico o il Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti, nati in genere in vista di altri compiti. Ma sono assai poche, ad uno sguardo d'insieme, le regioni che hanno già predisposto il supporto organizzativo adeguato ad una

valutazione della regolazione. Del resto, al momento anche al livello centrale in concreto un supporto del genere manca.

Quanto al monitoraggio dell'attività normativa, anche adesso si riscontrano ampie variazioni tra gruppi di regioni. Fermo restando che in questo ambito le varie regioni si sono mosse relativamente di recente, e che il termine di paragone per esse è il Rapporto annuale sulla legislazione redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della camera dei deputati, si va da un gruppo di cinque regioni (tutte a statuto ordinario e tutte dell'Italia settentrionale o centrale) che manifestano il maggior impegno e la maggiore capacità innovativa, riuscendo anche a sopravanzare in ricchezza di informazioni e di aspetti trattati il modello statale, ad un gruppo più nutrito che produce rapporti annuali modellati su quello della camera, a regioni che in materia di monitoraggio si limitano a fornire risposte a sollecitazioni esterne, a regioni che non effettuano attività al riguardo. In effetti, essendo la produzione normativa delle regioni più contenuta, ed essendo in linea teorica più facile il dialogo tra uffici, una regione è in linea teorica in condizioni più favorevoli, rispetto alla Stato, alla realizzazione di un monitoraggio che non sia solo quantitativo e limitato agli aspetti tecnico-giuridici dell'attività normativa, e che ponga in evidenza i rapporti tra domanda e offerta concreta di normazione. Alcune regioni si sono già incamminate in questa direzione. La maggior parte no. Anche in questo caso, la maggior parte delle regioni si è in concreto adeguata, o potrebbe adeguarsi senza soverchie difficoltà, a quanto fa lo Stato (e in particolare l'Osservatorio sulla legislazione, che a sua volta, non a caso, ha dedicato più di metà del suo ultimo rapporto proprio alle regioni).

Quanto agli specifici strumenti di miglioramento della qualità della regolazione, tra cui AIR, ATN, revisione sistematica dei testi normativi vigenti, studi di fattibilità, valutazione ex post (eventualmente prevista da apposite clausole valutative), è stato posto in evidenza che quasi tutte le regioni appaiono consapevoli dell'importanza e della necessità di strumenti del genere, avendo attivato o programmato l'attivazione di almeno uno degli strumenti di qualità suddetti, con una forte preferenza per quelli a valenza tecnico-giuridica. D'altro canto, proprio in questo campo il grado di eterogeneità e differenziazione tra regioni è massimo, e corre di nuovo lungo una divisione tra il centro-nord e il sud del paese. Le regioni di piccole dimensioni, poi, quand'anche collocate al nord, appaiono a loro volta svantaggiate, il che suggerisce che le regioni più vaste, più floride e caratterizzate da migliori tradizioni di rendimento istituzionale sono nelle condizioni migliori per far fronte a compiti inediti e complessi quali quelli in questione. In pochissimi casi abbiamo un impiego effettivo di valutazioni ex post e dell'analisi di fattibilità. Dodici regioni hanno intrapreso riordini normativi. In genere, le poche regioni più avanzate, tendono a far uso, almeno in via sperimentale, di tutta la degli strumenti di qualità della regolazione, mentre le più arretrate non usano nessuno strumento, ovvero si limitano a quelli meno innovativi.

Quanto alla semplificazione normativa le regioni hanno, in misura variabile, fatto ricorso a leggi annuali di semplificazione, a norme "taglialeggi", ai testi unici ovvero, più frequentemente, a leggi generali di riordino normativo, mentre per quel che concerne la semplificazione amministrativa si sono, sempre con ampie variazioni, attrezzate per dare attuazione agli istituti introdotti dalla legislazione nazionale, talora intervenendo anche con appositi interventi legislativi regionali, prevedendo disposizioni generali in tema di semplificazione dei procedimenti, ovvero, più frequentemente, intervenendo a fini semplificatori su singoli procedimenti. Solo la metà delle regioni si è dotata di appositi uffici per assolvere a compiti specifici in materia di semplificazione. La gran parte di esse manifesta una preferenza per l'utilizzo di leggi annuali di semplificazione, ed evidenzia uno scarso utilizzo di istituti quali l'autocertificazione, il silenzio-assenso, la denuncia di inizio attività. Si può presumere che di tale scarso utilizzo siano responsabili anche inadeguatezze di preparazione, oscillazioni interpretative, ritrosie psicologiche e resistenze verso la cessione di quote di potere al livello degli apparati amministrativi sia regionali che locali.

Quanto alla consultazione dei potenziali destinatari diretti e indiretti della regolazione, infine, tutte le regioni la effettuano in qualche forma. Soltanto poche lo fanno in virtù di obblighi giuridici specifici, mentre la maggioranza vi procede facoltativamente, in base a valutazioni di

opportunità. Vengono consultati soggetti istituzionali, associazioni rappresentative degli interessi delle categorie coinvolte dalla regolazione, parti sociali, esperti, testimoni privilegiati, ma assai raramente i destinatari potenziali, tramite metodi di consultazione aperta. Sembrerebbe dunque che la consultazione sia vista più come un'occasione per coinvolgere i gruppi organizzati nel processo decisionale, attraverso la forma dell'audizione. Invece, la consultazione dovrebbe anche e soprattutto servire a generare informazioni nuove, che l'amministrazione non possiede. Perciò essa dovrebbe anche andare verso i singoli cittadini e le singole imprese (più che verso le loro rappresentanze), dando risalto a posizioni e a interessi che normalmente non trovano modo di esprimersi nelle relazioni politiche usuali. La consultazione dovrebbe quindi divenire una caratteristica strutturale del processo di formulazione di norme di buona qualità, da avviare sin dal suo inizio (coincidente infatti con la rilevazione delle esigenze) e da svolgere in modo competente e specializzato, facendo ricorso alle tecniche più appropriate. Al riguardo sono pochissime le regioni che si sono già incamminate su questa strada, e sono, come di consueto, localizzate al centro-nord. Ma va pur detto che, anche sotto questo profilo, lasciando da parte le esperienze di punta, la media delle regioni si attesta su uno standard del tutto omologo a quello statale.

### *Conclusioni*

Un raffronto tra le varie regioni evidenzia realtà estremamente disomogenee, e conferma in larga misura quanto a suo tempo suggerito da Putnam nella sua ricerca sui differenziali di rendimento istituzionale tra le regioni italiane<sup>54</sup>. Nelle diverse parti del paese le amministrazioni regionali non hanno la stessa capacità di conseguire gli obiettivi dichiarati delle politiche pubbliche, anche quando esistono da più tempo di altre (come la regione siciliana). Il rendimento di alcune regioni è marcatamente differente rispetto a quello di quelle restanti. Tale dato, che ad avviso di Putnam vale in generale, appare confermato con riferimento all'ambito oggetto della nostra rilevazione, effettuata peraltro - va rimarcato - attraverso un'autovalutazione da parte degli stessi esponenti degli apparati regionali. Per di più, vi è in genere convergenza tra la posizione ricoperta da parte della regione X in un dato ambito (poniamo, avanzata nell'utilizzo di strumenti di qualità della regolazione) e la posizione simile della medesima regione X negli altri ambiti (monitoraggio, consultazione, etc.), così come per converso vi è convergenza tra la manifestazione di uno scarso interesse o consapevolezza da parte della regione Y in un dato ambito e altre manifestazioni di scarso interesse o consapevolezza in altri ambiti da parte della medesima regione Y.

D'altro canto, un raffronto almeno altrettanto se non più istruttivo è quello tra regioni e Stato. Se si confrontano le capacità dimostrate dal gruppo di regioni di punta (che, beninteso, devono fare ancora strada prima di realizzare sistemi pienamente efficaci e funzionanti a regime di *regulatory governance*) con quelle dello Stato in settori quali gli strumenti di qualità diversi da quelli ad alta valenza tecnico-giuridica, o la consultazione, o la predisposizione di adeguati supporti organizzativi, tali regioni conquistano senza alcun dubbio il primato. Ma se poi si confronta il valore "medio" delle regioni con le capacità finora dimostrate al livello centrale nei campi più innovativi della riforma della regolazione (cioè in quelli che più facilmente possono essere vittime di radicate resistenze per via di mentalità e atteggiamenti burocratici e formalisti, nonché di interessi al mantenimento delle strutture organizzative e delle costellazioni di potere esistenti), non si riscontrano differenze eclatanti. Nel complesso, oggi le regioni sembrerebbero offrire un contesto favorevole, o meglio un po' più favorevole rispetto allo Stato, all'innovazione amministrativa necessaria per migliorare la qualità della regolazione.

Come abbiamo più volte sottolineato, nelle regioni non si applica la legge 50/1999 e le successive norme di semplificazione, e si è quindi in una condizione di *tabula rasa* su cui poter costruire un possibile sistema di controllo della qualità della regolazione. Mettendoci dal punto di

---

<sup>54</sup> Putnam, R.D., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1996. Cfr. anche l'aggiornamento di Simoni, T., "Il rendimento istituzionale delle regioni: 1990-1994", *Polis*, XI, 3, 1997.

vista delle regioni, il momento attuale sembra quello più adatto per progettare un proprio sistema di produzione normativa e tradurlo in apposite e originali normative. Le regioni più “virtuose” e tempestive potrebbero disegnare un sistema di AIR in sintonia con le proprie esigenze, facendo al contempo da modello per le altre regioni e per i possibili orientamenti nazionali.

Un sistema di *regulatory management* regionale potrebbe vedere tra l’altro la compartecipazione di Giunta e consiglio, stabilendosi ad esempio che almeno per le proposte d’iniziativa parlamentare o per gli emendamenti che vengono predisposti nell’assemblea legislativa, gli apparati serventi di questa siano tenuti a produrre o a cooperare alla produzione dell’AIR. Ma ciò richiederebbe, anche nelle regioni di piccole dimensioni, apparati consiliari molto robusti e costosi, e inoltre che questi siano nelle condizioni di esperire tutti i passaggi dell’AIR (rilevazione delle esigenze, formulazione degli obiettivi e dell’ambito di intervento, valutazione dei presupposti e delle criticità, considerazione delle opzioni rilevanti e attuabili, loro valutazione d’impatto atteso). Per ragioni legate alla scarsità delle risorse, sarà spesso più plausibile che il legislativo si atteggi a fruitore (e non a produttore) di un’AIR che si accompagna a proposte di legge provenienti sia dalla Giunta sia dai membri del legislativo, e che viene fundamentalmente svolta dalle amministrazioni anche in questo secondo caso.

Vista anche la dimensione di molte amministrazioni regionali, i teams di specialisti di AIR non potranno che essere di piccole dimensioni. È auspicabile che i funzionari specializzati in AIR formino un network professionale sovragionale, che potrebbe integrarsi con quello (ancora non esistente) degli specialisti di AIR a livello centrale. Da questo punto di vista sarebbe opportuna la predisposizione di “servizi comuni” (come occasioni di incontro, circolazione e scambio di esperienze, o consulenze mirate) a favore delle sole amministrazioni interessate, in continuità con quanto già realizzato nei programmi di formazione e sperimentazione più volte richiamati.

È evidente che, come si è già notato, le regioni più robuste (in tutti i sensi del termine) sono anche quelle più avvantaggiate nell’affrontare adeguatamente la sfida della qualità della regolazione. Ma non è peraltro scontato - come la ricognizione effettuata ci ha mostrato, ad esempio con riferimento ad alcune grandi regioni del centro e del sud del paese - che l’essere una regione di grandi dimensioni sia una condizione sufficiente, cui si associ senz’altro un buon rendimento istituzionale e in particolare una pronto adeguamento alle sollecitazioni volte a dotarsi di un sistema di controllo e miglioramento della qualità della regolazione. Le regioni sono diverse l’una dall’altra, e forse continueranno ad esserlo. O forse lo saranno un po’ di meno quando cominceranno a competere effettivamente tra loro. Ma questo è un altro aspetto, peraltro connesso al nostro tema centrale: la competizione tra territori può anche essere una *regulatory competition*; il territorio che saprà darsi la regolazione di migliore qualità la vincerà. Gli altri, forse, se ne renderanno conto e nel medio periodo si regoleranno di conseguenza.

*APPENDICE*



**QUESTIONARIO**

## PRESENTAZIONE

Il questionario è finalizzato a rilevare le esperienze delle Regioni italiane in materia di sviluppo dei processi di miglioramento della qualità delle leggi e degli altri atti normativi.

Le domande sono articolate in quattro macro-sezioni relative ai seguenti temi:

- 1) gli strumenti del processo normativo
- 2) i rapporti con l'esterno
- 3) gli aspetti organizzativi
- 4) le relazioni inter-istituzionali

La parte prima "*strumenti*" si concentra in particolare su:

- *l'ordinamento vigente e il nuovo Statuto regionale*, verificando se siano o meno presenti previsioni normative specifiche sul processo di formulazione della decisione legislativa e/o sul miglioramento della qualità della regolazione;
- *il monitoraggio dell'attività normativa* e l'eventuale produzione da parte della Regione di documenti sulla produzione legislativa e/o la rilevazione della quantità della legislazione;
- eventuali pratiche di *analisi ex ante ed ex post* dell'impatto della regolazione, *analisi di fattibilità*, *revisioni periodiche* delle norme esistenti, istituti di *semplificazione* normativa e amministrativa.

La parte seconda "*rapporti con l'esterno*" indaga, da un parte, l'uso di forme di consultazione all'interno dei processi decisionali, rivolte sia verso i soggetti destinatari delle norme, sia agli esperti o più in generale alla cittadinanza; dall'altra parte, si intendono approfondire i servizi informativi resi disponibili dall'amministrazione regionale per favorire la comunicazione istituzionale sulla produzione normativa (documenti consultabili via Internet, esistenza di banche dati legislative, etc.).

La parte terza "*aspetti organizzativi*" riguarda la dotazione strutturale specificatamente dedicata all'attività di produzione normativa.

La parte quarta "*relazioni inter-istituzionali*" esamina infine, sempre con riferimento ai processi decisionali che conducono all'adozione della legislazione regionale, i rapporti sia

fra Giunta e Consiglio, sia fra questi e gli enti locali. In che misura il tema della qualità della regolazione caratterizza le relazioni fra questi soggetti istituzionali?

Il formato delle domande prevede risposte chiuse e risposte aperte. In questo secondo caso, vi preghiamo di aggiungere (ove indicato) degli allegati che possano arricchire gli elementi di informazione.

Il trattamento dei dati si atterrà alle vigenti norme sulla riservatezza.

Per qualunque dubbio o richiesta di precisazioni sulle domande, è possibile inviare una mail al seguente indirizzo: [atimbriano@formez.it](mailto:atimbriano@formez.it)

Vi preghiamo di restituire il questionario compilato possibilmente **entro il 30 marzo** p.v, per posta prioritaria a:

Dott. ssa Valeria de Magistris  
c/o Formez,  
Comprensorio Olivetti,  
Via Campi Flegrei 34  
80072 Arco Felice (NA).

## PARTE PRIMA: GLI STRUMENTI

### ➤ SEZIONE A) STATUTO E ORDINAMENTO

<b>A1.</b> In che fase si trova, al momento, l'iter del nuovo Statuto regionale?	<input type="checkbox"/> Discussione <input type="checkbox"/> Approvazione <input type="checkbox"/> Entrata in vigore <input type="checkbox"/> Attuazione <input type="checkbox"/> Altro (specificare) .....
<b>A2.</b> Nel nuovo Statuto regionale o nella sua bozza sono contenute previsioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione?	<input type="checkbox"/> Sì  <input type="checkbox"/> No (vai alla A3. o, nel caso, alla A5.)
<b>A2.1.</b> Se sì, di quali previsioni si tratta?  (aggiungere allegato se necessario)	
<b>A2.1.1.</b> Se sono previste disposizioni sulla qualità della regolazione, a quali specifici strumenti rinvia lo Statuto?	
<b>A3.</b> [Se a rispondere è una regione a Statuto speciale] Vi sono previsioni sul processo legislativo e in genere sulla qualità della regolazione contenute in eventuali leggi rinforzate?	
<b>A4.</b> In che modo le previsioni sul processo legislativo e/o sul miglioramento della qualità della regolazione sono state affrontate durante la redazione della bozza di Statuto? (intervento di esperti, prese di posizione della Giunta, del Consiglio, dei singoli gruppi consiliari, etc.)  (aggiungere allegato se necessario)	

<p><b>A5.</b> Se la risposta alla <b>A2.</b> è no, è comunque attualmente esistente o in fase di approvazione una normativa (diversa dai regolamenti interni di Giunta e Consiglio) sulla qualità della regolazione?</p> <p>(aggiungere allegato, se la risposta è sì)</p>	<p>Sì</p> <p>No</p>
<p><b>A6.</b> Il regolamento interno della Giunta prevede strumenti di qualità della regolazione?</p>	<p>Sì</p> <p>No</p>
<p><b>A6.1.</b> Se la risposta alla domanda <b>A6.</b> è sì, di quali strumenti si tratta?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	

➤ **SEZIONE B) MONITORAGGIO DELL'ATTIVITÀ NORMATIVA**

<p><b>B1.</b> Viene prodotto un rapporto (annuale o con altra cadenza) sulla legislazione regionale?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla B2.)</p>
<p><b>B1.1</b> Se la risposta alla <b>B1.</b> è sì, chi lo produce?</p> <p>Descrivete brevemente la struttura di tale rapporto (aggiungere allegato se necessario).</p>	
<p><b>B1.1.1.</b> Se la risposta alla <b>B1.</b> è sì, indicare l'anno a partire dal quale il rapporto è stato prodotto.</p>	
<p><b>B1.1.2.</b> Se la risposta alla <b>B1.</b> è sì, specificate i destinatari del rapporto e le sue modalità di produzione e diffusione (e in particolare se è reperibile sul sito Internet della regione e a quale indirizzo web)</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>B2.</b> Se la risposta alla <b>B1.</b> è no, è comunque prevista una rilevazione della quantità della legislazione?</p> <p>(allegare il relativo materiale)</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C1.)</p>

**B2.1** Se non viene prodotto un rapporto ma la quantità delle legislazione è comunque rilevata, descrivete la situazione, specificando in particolare se vengono prodotte rilevazioni ed elaborazioni statistiche.

(allegare il relativo materiale)

➤ **SEZIONE C) STRUMENTI DI QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE**

**ANALISI EX-ANTE ED EX POST DELL'IMPATTO, ANALISI DI FATTIBILITÀ, REVISIONE PERIODICA**

**C1.** E' previsto in via sistematica (in qualunque forma, cioè ad esempio in sede di legislazione regionale, ovvero di normativa secondaria, o ancora di direttive o atti di indirizzo interni) l'uso dell'analisi ex ante di impatto della regolazione?

- Sì
- No (vai alla C2.)

**C1.1.** Se la risposta alla **C1.** è sì, specificate l'atto che prevede il ricorso all'analisi ex ante di impatto della regolazione e descrivete la situazione, soffermandovi in particolare sullo stato di attuazione di tale strumento.

(aggiungere allegato se necessario)

**C2.** E' previsto in via sistematica (in qualunque forma, cioè ad esempio in sede di legislazione regionale, ovvero di normativa secondaria, o ancora di direttive o atti di indirizzo interni) l'uso dell'analisi di fattibilità delle norme?

- Sì
- No (vai alla C3.)

**C2.1** Se la risposta alla **C2.** è sì, specificate l'atto che prevede il ricorso all'analisi di fattibilità e descrivete la situazione, soffermandovi in particolare sullo stato di attuazione di tale strumento.

(aggiungere allegato se necessario)

**C3.** Se la risposta alla **C1.** o alla **C2.** è no, vi sono comunque stati casi di sperimentazione di tali strumenti?

- Sì
- No (vai alla C4.)

<p><b>C3.1</b> Se la risposta alla <b>C3.</b> è sì, descrivete tali esperienze di sperimentazione, evidenziando se sono stati attuati progetti specifici, se le esperienze sono state già concluse o sono in corso, ed i risultati eventualmente ottenuti.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C4.</b> E' prevista in via sistematica (in qualunque forma, cioè ad esempio in sede di legislazione regionale, ovvero di normativa secondaria, o ancora di direttive o atti di indirizzo interni) la revisione periodica<sup>55</sup> della regolazione vigente?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C4.2.)</p>
<p><b>C4.1.</b> Se la risposta alla <b>C4.</b> è sì, descrivete la situazione, specificando l'atto che prevede tale revisione sistematica.</p> <p>(aggiungere in allegato l'atto predetto, se necessario)</p>	
<p><b>C4.2.</b> Se la risposta alla <b>C4.</b> è no, sono state comunque effettuate in singoli casi revisioni per materia della legislazione esistente?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C5.)</p>
<p><b>C4.2.1.</b> Se la risposta alla <b>C4.2</b> è sì, descrivete le revisioni effettuate.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C4.3.</b> Descrivete l'iter di un processo di revisione periodica a Vs. giudizio significativo (o più di uno, nel caso in cui, a Vs. avviso, risulti opportuno distinguerne più tipi, ad esempio in base alla materia, al tipo di soggetti che intervengono, al tempo dedicato, al livello di impatto, e così via; se descrivete più di un caso, esplicitate i criteri di rilevanza).</p> <p>(aggiungere uno o più allegati se necessario)</p>	

<sup>55</sup> Per “revisione periodica” si intende l’attività di revisione dello stock normativo esistente. Tale revisione non riguarda un’attività di valutazione degli impatti ma, ad esempio, l’aggiornamento delle norme in base alle abrogazioni espresse o tacite nel tempo sopravvenute.

<p><b>C5.</b> Vengono utilizzate, nella formulazione dei testi normativi le clausole di valutazione?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C6.)</p>
<p><b>C5.1.</b> Se la risposta alla <b>C5.</b> è sì, specificate l'atto che ne prevede l'inserimento (se esiste) e dite se si tratta di un utilizzo sistematico, ovvero circoscritto a certi tipi di norma, oppure sporadico.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C6.</b> Sono previste (in qualunque forma, cioè ad esempio in sede di legislazione regionale, ovvero di normativa secondaria, o ancora di direttive o atti di indirizzo interni) forme sistematiche di valutazione ex-post<sup>56</sup> dell'impatto della regolazione?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C7.)</p>
<p><b>C6.1.</b> Se la risposta alla <b>C6.</b> è sì, descrivete la situazione, specificando l'atto che le prevede e soffermandovi in particolare sullo stato di attuazione di tali strumenti.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C6.2.</b> Se la risposta alla <b>C6.</b> è sì, è stata effettuata una modifica delle norme oggetto di valutazione ex post, nel caso in cui ne sia emersa la necessità? Se la risposta è sì, citate qualche esempio.</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>
<p><b>C6.3.</b> Se la risposta alla <b>C6.</b> è sì, descrivete l'iter di un processo di valutazione ex post dell'impatto a Vs. giudizio significativo (o più di uno nel caso in cui a Vs. avviso risulti opportuno distinguerne più tipi, ad esempio in base alla materia, al tipo di soggetti che intervengono, al tempo dedicato, al livello di impatto, e così via; se descrivete più di un caso, esplicitate i vostri criteri di rilevanza).</p> <p>(aggiungere uno o più allegati se necessario)</p>	
<p><b>C7.</b> E' prevista l'applicazione dell'analisi tecnico-normativa o di altri strumenti di miglioramento del drafting delle norme?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C8.)</p>

<sup>56</sup> Per "valutazione ex post dell'impatto delle norme" si intende la valutazione degli effetti di norme in vigore.

<p><b>C7.1.</b> Se sì, indicare quali. In particolare, specificare se è previsto il ricorso al drafting formale e/o a quello sostanziale. Nel caso in cui si ricorra anche (o esclusivamente) al drafting sostanziale, illustrarne i contenuti.</p> <p>(aggiungere uno o più allegati se necessario)</p>	
<p><b>C8.</b> Esistono regolamenti interni, direttive, guide o manuali o altre indicazioni riguardanti il drafting normativo?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C9.)</p>
<p><b>C8.1.</b> Se la risposta alla <b>C8.</b> è sì, descrivete la situazione, soffermandovi anche sull'eventuale esistenza, nonché sul funzionamento, di un sistema di monitoraggio dell'effettiva applicazione degli strumenti normativi di cui alla domanda <b>C8.</b></p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C9.</b> Esistono e vengono utilizzati indicatori o un indice di qualità dei testi legislativi?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C10.)</p>
<p><b>C9.1.</b> Se la risposta è sì, descrivete tali indicatori o indice di qualità e il loro effettivo utilizzo.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	

#### SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

<p><b>C10.</b> In quali settori si è finora fatto ricorso allo strumento del testo unico? Con quali difficoltà? Con quali risultati? Si è trattato di testi unici ricognitivi o innovativi?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario, citando esempi)</p>	
<p><b>C10.1.</b> Sono previste, nel caso di testi unici ricognitivi, una collaborazione della Giunta nel procedimento legislativo e/o forme di approvazione semplificata in Consiglio?</p> <p>Se sì, descrivere la situazione.</p>	

<p><b>C11.</b> In quali settori, invece, si è fatto uso di leggi generali di riordino? Se ciò è avvenuto, perché è stato prescelto questo strumento anziché il testo unico?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario, citando esempi)</p>	
<p><b>C12.</b> Sono stati adottati provvedimenti legislativi volti esclusivamente ad abrogare leggi e regolamenti non più in vigore perché implicitamente abrogati o non più operanti perché la loro efficacia si è esaurita?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C13.)</p>
<p><b>C12.1.</b> Se la risposta alla <b>C12.</b> è sì, descrivere la situazione.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C13.</b> Esistono altre esperienze di semplificazione normativa oltre a quelle menzionate?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C14.)</p>
<p><b>C13.1.</b> Se sì, quali?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C14.</b> Esistono previsioni concernenti la semplificazione nello Statuto o nella bozza di Statuto?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C15.)</p>
<p><b>C14.1.</b> Se sì, quali?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C15.</b> Esistono norme regionali in tema di semplificazione dei procedimenti, o comunque norme che abbiano semplificato singoli procedimenti?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C16.)</p>
<p><b>C15.1.</b> Se sì, citate alcuni esempi?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	

<p>C16. Esistono nell'amministrazione regionale uffici competenti in materia di semplificazione?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla C17.)</p>
<p><b>C16.1.</b> Se sì, quali e con quali attribuzioni?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C16.2.</b> Se sì, in quali strutture dell'amministrazione regionale tali uffici sono collocati?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>C17.</b> Come si può giudicare ad oggi l'esperienza della Vs. Regione in tema di semplificazione amministrativa (uso effettivo della conferenza dei servizi, dell'accordo di programma, dell'autocertificazione, di istituti quali lo Sportello unico delle attività produttive - SUAP - e similari)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Molto soddisfacente</p> <p><input type="checkbox"/> Abbastanza soddisfacente</p> <p><input type="checkbox"/> Poco soddisfacente</p> <p><input type="checkbox"/> Per nulla soddisfacente</p>
<p><b>C18.</b> Descrivete la concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte degli uffici regionali, fornendo esempi a Vs. giudizio significativi (con specifico riferimento ai settori delle attività produttive, delle opere pubbliche, del territorio e ambiente).</p> <p>(aggiungere allegati)</p>	
<p><b>C19.</b> Descrivete la concreta applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa da parte delle altre amministrazioni pubbliche operanti sul territorio regionale, fornendo esempi a Vs. giudizio significativi (con specifico riferimento ai settori delle attività produttive, delle opere pubbliche, del territorio e ambiente).</p> <p>(aggiungere allegati)</p>	

<b>C20.</b> Esiste un censimento o altra forma di rilevazione che indichi in quanti e quali comuni della Regione è presente lo SUAP?	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No (vai alla C21.)
<b>C20.1.</b> Se la risposta alla <b>C20.</b> è sì, Vi preghiamo di fornirci in allegato i dati in questione.	
<b>C21.</b> Quali azioni a Vs. avviso andrebbero intraprese per potenziare la semplificazione?	

**PARTE SECONDA: RAPPORTI CON L'ESTERNO**

➤ **SEZIONE D) CONSULTAZIONE**

<p><b>D1.</b> E' previsto l'obbligo, all'interno del procedimento decisionale della Giunta, di procedere alla consultazione degli interessati?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì (rispondere dalla D1.2. alla D1.5.)</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla D1.1.)</p>
<p><b>D1.1.</b> Se la risposta alla <b>D1.</b> è no, sono comunque effettuate consultazioni?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì (rispondere dalla D1.2. alla D1.5.)</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla D1.6.)</p>
<p><b>D1.2.</b> Se sono effettuate consultazioni, a chi si rivolgono? (è possibile più di una risposta)</p>	<p><input type="checkbox"/> Ai destinatari delle norme sotto esame</p> <p><input type="checkbox"/> Alle rappresentanze di interessi organizzati</p> <p><input type="checkbox"/> A esperti o testimoni privilegiati</p> <p><input type="checkbox"/> Alla cittadinanza</p>
<p><b>D1.3.</b> Se sono effettuate consultazioni, con quali tecniche sono realizzate?</p>	<p><input type="checkbox"/> Consultazione informale</p> <p><input type="checkbox"/> Circolazione di documenti e proposte per commenti</p> <p><input type="checkbox"/> Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse</p> <p><input type="checkbox"/> Panel consultivi di/con esperti</p> <p><input type="checkbox"/> Focus group</p> <p><input type="checkbox"/> Riunioni pubbliche</p> <p><input type="checkbox"/> Indagini campionarie</p> <p><input type="checkbox"/> Altro (specificare) .....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p><b>D1.4.</b> Se sono effettuate consultazioni, quale utilizzo viene fatto dei risultati?</p>	
<p><b>D1.5.</b> Se sono effettuate consultazioni, chi le realizza?</p>	

*Se nella vostra Regione viene effettuata una analisi ex ante o ex post dell'impatto della regolazione, rispondete alle domande che seguono:*

<p><b>D1.6.</b> Durante l'analisi ex ante e/o ex post sono state effettuate consultazioni dei destinatari delle norme sotto esame?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì (rispondere alle domande dalla D1.6.1 alla D.1.6.5)</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla E1.)</p>
<p><b>D1.6.1</b> Se sì, a chi sono state rivolte le consultazioni? (è possibile più di una risposta)</p> <p>(descrivere la situazione aggiungendo allegati se necessario)</p>	<p><input type="checkbox"/> Ai destinatari delle norme sotto esame</p> <p><input type="checkbox"/> Alle rappresentanze di interessi organizzati</p> <p><input type="checkbox"/> A esperti o testimoni privilegiati</p> <p><input type="checkbox"/> Alla cittadinanza</p>
<p><b>D1.6.2.</b> Se sì, quali tecniche di rilevazione sono state utilizzate?</p> <p>(descrivere la situazione aggiungendo allegati se necessario)</p>	<p><input type="checkbox"/> Consultazione informale</p> <p><input type="checkbox"/> Circolazione di documenti e proposte per commenti</p> <p><input type="checkbox"/> Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse (audizioni)</p> <p><input type="checkbox"/> Panel consultivi di/con esperti</p> <p><input type="checkbox"/> Focus group</p> <p><input type="checkbox"/> Riunioni pubbliche</p> <p><input type="checkbox"/> Indagini campionarie</p> <p><input type="checkbox"/> Altro (specificare) .....</p>
<p><b>D1.6.3.</b> Se sì, chi ha condotto le consultazioni?</p> <p>(descrivere la situazione aggiungendo allegati se necessario)</p>	
<p><b>D.1.6.4.</b> Se sì, quale utilizzo è stato fatto dei risultati delle consultazioni?</p> <p>(descrivere la situazione aggiungendo allegati se necessario)</p>	
<p><b>D.1.6.5.</b> Se sì, i risultati delle consultazioni (o una loro sintesi) sono stati resi pubblici?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>

➤ **SEZIONE E) COMUNICAZIONE**

<p><b>E1.</b> Quali fonti informative relative agli atti normativi approvati o in via di formazione sono consultabili via Internet?</p>	<p><input type="checkbox"/> Bollettino ufficiale</p> <p><input type="checkbox"/> Banche dati (indicare indirizzi web)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><input type="checkbox"/> Altro (specificare)</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p><b>E1.1.</b> In particolare, quali dei seguenti documenti sono consultabili via Internet?</p> <p>(è possibile più di una risposta)</p>	<p><input type="checkbox"/> Leggi regionali</p> <p><input type="checkbox"/> Proposte di legge della Giunta</p> <p><input type="checkbox"/> Proposte di legge del Consiglio</p> <p><input type="checkbox"/> Emendamenti di fonte governativa</p> <p><input type="checkbox"/> Emendamenti di fonte consiliare</p> <p><input type="checkbox"/> Altri atti normativi (specificare)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p><b>E2.</b> Esistono altre attività volte a facilitare e diffondere la conoscenza delle norme e dei processi che conducono alla loro adozione?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla E3.)</p>
<p><b>E2.1</b> Se la risposta alla <b>E2.</b> è sì, descrivete brevemente tali attività.</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>E3.</b> Qual è lo stato di attuazione della Legge n. 150 del 2000 in tema di comunicazione pubblica, con particolare riguardo agli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP) e alla comunicazione delle normative?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	

## PARTE TERZA: ASPETTI ORGANIZZATIVI

**F1.** Quali sono gli uffici della Giunta formalmente competenti in tema di preparazione di schemi di atti normativi?

**F1.1.** Descrivete brevemente l'attività effettivamente svolta da tali uffici nell'iter di formulazione di una proposta di legge o schema di regolamento o delibera.

(aggiungere allegato se necessario)

**F2.** In genere, che tipo di documentazione viene portata a corredo delle proposte di legge?

**F3.** A vs. giudizio, la dotazione di personale e le competenze di detti uffici risultano adeguate alle necessità?

- Sì, del tutto
- Abbastanza (vai alla F3.1)
- Poco (vai alla F3.1)
- Per niente (vai alla F3.1)

**F3.1.** A vs. giudizio, quali aspetti andrebbero migliorati? Come?

**F4.** Se sono state in qualunque forma effettuate revisioni periodiche, descrivete le caratteristiche del personale (numero, qualifica, collocazione nell'amministrazione o al suo esterno) che ha effettuato questo tipo di attività, evidenziando tra l'altro il tipo di formazione di cui tale personale risultava dotato e le relative competenze tecnico-professionali.

(aggiungere allegato se necessario)

**F5.** Se sono state in qualunque forma effettuate analisi di fattibilità, descrivete le caratteristiche del personale (numero, qualifica, collocazione nell'amministrazione o al suo esterno) che ha effettuato questo tipo di attività, evidenziando tra l'altro il tipo di formazione di cui tale personale risultava dotato e le relative competenze tecnico-professionali.

(aggiungere allegato se necessario)

**F6.** Se sono state in qualunque forma effettuate valutazioni ex ante dell'impatto della regolazione (in via sistematica o sperimentale, della legislazione comunque vigente ovvero soltanto di alcuni provvedimenti) descrivete le caratteristiche del personale (numero, qualifica, collocazione nell'amministrazione o al suo esterno) che ha effettuato questo tipo di attività, evidenziando tra l'altro il tipo di formazione di cui tale personale risultava dotato e le relative competenze tecnico-professionali.

(aggiungere allegato se necessario)

**F7.** Se sono state in qualunque forma effettuate valutazioni ex post dell'impatto della regolazione (in via sistematica o sperimentale, della legislazione comunque vigente ovvero soltanto di alcuni provvedimenti) descrivete le caratteristiche del personale (numero, qualifica, collocazione nell'amministrazione o al suo esterno) che ha effettuato questo tipo di attività, evidenziando tra l'altro il tipo di formazione di cui tale personale risultava dotato e le relative competenze tecnico-professionali.

(aggiungere allegato se necessario)

<p><b>F8.</b> Quali organismi fra quelli indicati sono presenti nella Vs. organizzazione ? Ve ne sono altri che svolgono simili funzioni ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Nucleo di valutazione dei programmi e dei progetti</li> <li><input type="checkbox"/> Servizio di valutazione e controllo strategico</li> <li><input type="checkbox"/> Osservatorio regionale delle politiche pubbliche</li> <li><input type="checkbox"/> Altri organismi simili (specificare denominazione)</li> </ul> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p><b>F8.1.</b> Per ciascun organismo indicato alla <b>F8.</b>, descrivere brevemente la struttura, evidenziando da quanto tempo è in funzione; se e come interviene nel processo di formazione e/o valutazione dei provvedimenti.</p> <p>(aggiungere allegato)</p>	

**PARTE QUARTA: RAPPORTI TRA I SOGGETTI ISTITUZIONALI**

<p><b>G1.</b> Quali sono i rapporti tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale che conduce all'adozione delle norme legislative?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	<p><input type="checkbox"/> Relazioni formalizzate</p> <p><input type="checkbox"/> Relazioni informali</p> <p><input type="checkbox"/> Altro (specificare).....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p><b>G1.1</b> Esistono, in particolare, protocolli di intesa tra Consiglio e Giunta nel processo decisionale di cui alla <b>G1.</b>?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>
<p><b>G2.</b> Qual è il ruolo svolto dai diversi rami dell'amministrazione nel processo normativo?</p> <p>(aggiungere allegato se necessario)</p>	
<p><b>G3.</b> Vi è un'interazione diretta tra Consiglio e direzioni o dipartimenti della Giunta nell'ambito del processo normativo, e in particolare in tema di qualità della regolazione?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì, anche in tema di qualità della regolazione</p> <p><input type="checkbox"/> Sì, ma non specificatamente per quanto attiene alla qualità della regolazione</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>
<p><b>G4.</b> Esistono momenti organizzativi di raccordo sistematico con gli enti locali nell'ambito del processo normativo, e in particolare in tema di qualità della regolazione?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì, anche in tema di qualità della regolazione</p> <p><input type="checkbox"/> Sì, ma non specificatamente per quanto attiene alla qualità della regolazione</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla G5.)</p>
<p><b>G4.1.</b> Se la risposta alla <b>G4.</b> è sì, descrivere la situazione.</p> <p>(aggiungere eventualmente allegato)</p>	
<p><b>G5.</b> Esistono forme di collegamento tra normative regionali e normative prodotte dagli enti locali (ad esempio, norme regionali riguardanti i contenuti, i tempi e le modalità di certe attività normative degli enti locali)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>

<p><b>G5.1</b> Se la risposta alla <b>G5.</b> è sì, descrivete la situazione.</p> <p>(aggiungere eventualmente allegato)</p>	
<p><b>G6.</b> Esistono norme regionali che obbligano gli enti locali ad affrontare il tema della qualità della regolazione e ad utilizzare strumenti per il suo miglioramento?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No (vai alla G6.1.)</p>
<p><b>G6.1</b> Se la risposta alla <b>G6.</b> è no, Vi risulta che all'interno della Vs. Regione ci siano comunque enti locali che utilizzano, anche in forma sperimentale, strumenti di qualità della regolazione?</p> <p>Se sì, descrivere la situazione.</p>	<p><input type="checkbox"/> Sì</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>

**Eventuali commenti aggiuntivi:**