

MEDAGLIONE REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA 2008

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 e trasmessa all’esame del Parlamento, ove giace. Al Titolo VI dedicato alle “Fonti regionali” sono presenti disposizioni che riguardano il processo legislativo e la qualità della regolazione; in particolare, sulla 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.”.¹

Disposizioni in tema di qualità delle regole sono contenute anche nell’allegato A alla deliberazione della Giunta regionale n. 1348 del 15 giugno 2006, come modificato dalla deliberazione della Giunta regionale n. 3273 del 21 dicembre 2007 che dispone in ordine all’articolazione degli uffici della Giunta regionale stessa. All’art. 8 bis, infatti, si prevede che tra le competenze del Servizio qualità della legislazione e semplificazione dell’azione amministrativa vi sia anche la cura dell’analisi di impatto della regolazione nell’Amministrazione regionale.

Più recentemente è stata emanata la cd. legge “statutaria” regionale 18 giugno 2007, n. 17 “Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell’articolo 12 dello Statuto di autonomia” che, all’articolo 8, comma 1, lettera k), prevede che il Consiglio regionale “assicura, anche attraverso propri organi interni, la qualità della legislazione; esercita il controllo sull’attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati.”.

Il Regolamento interno del Consiglio, con le ultime modifiche e integrazioni apportate anche a seguito dell’entrata in vigore della LR 17/2007, reca delle disposizioni sulla qualità della legislazione nelle diverse fasi del procedimento legislativo (artt. 91, 93 e 116) e, in particolare, affida al Comitato per la legislazione, la valutazione e il controllo, tra l’altro, il monitoraggio della quantità e della qualità della produzione legislativa.

Monitoraggio dell’attività normativa

Il Consiglio regionale da diversi anni fornisce al Parlamento gli elementi relativi alla legislazione regionale prodotta, concorrendo per la parte di competenza al Rapporto annuale sullo stato della legislazione; nel corso della IX legislatura tuttavia si è dotato di un proprio Rapporto che è diventato occasione per un’analisi approfondita e puntuale delle proprie attività e in particolare di quella legislativa. Il primo Rapporto regionale sulla legislazione e sulle attività consiliari riguarda il periodo 2003-2005; il secondo riguarda l’anno 2006, mentre è in fase di redazione quello che riguarda l’attività del 2007. Il regolamento attribuisce la cura del Rapporto al Comitato per la legislazione, la valutazione e il controllo. Altra occasione in cui viene data evidenza all’attività del Consiglio è la presentazione del Bilancio sociale da parte del Presidente del Consiglio a fine anno.

¹ 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, che ha operato con la 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

1.2 Strumenti di qualità della regolazione

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

Nel corso della IX Legislatura (2003-2008), con il piano strategico regionale di cui all'art. 13 del DPR Reg FVG 277/2004, approvato da ultimo con deliberazione della Giunta regionale n. 421 del 2.03.2007, era stato definito un percorso di riforma della regolazione che prevedeva il ricorso ad una serie di strumenti. Più in particolare, il piano strategico 2004 – 2008 riportava l'azione denominata "Migliorare la qualità delle regole e semplificare" e individuava quale obiettivo strategico 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).

Con delibera giuntale del 28.07.2005, n. 1847 è stato delineato il "percorso di qualità" ossia un iter procedurale finalizzato a far acquisire all'atto regolativo la massima rispondenza alle esigenze ed ai bisogni dei suoi destinatari. A tale procedimento sono stati sottoposti tutti i testi unici, nonché un buon numero di disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale della scorsa IX Legislatura.

In particolare, 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; nonché che sia oggetto di consultazione con i suoi destinatari, garantendo il diretto intervento di questi ultimi già in 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 – 2008 della Giunta regionale ed in particolare:

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

Nessuna delle due sperimentazioni di analisi di impatto della regolazione è stata poi utilizzata per la predisposizione del relativo disegno di legge.

In tema di revisione periodica della regolazione, si segnala il documento costituente il "Quadro di riferimento per la semplificazione", adottato con deliberazione giuntale dd. 3.8.2005, n. 1947 e con il quale vengono stabiliti criteri per la produzione delle regole orientati alla semplificazione ed al miglioramento qualitativo. In particolare l'attività prevista si sostanziava 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").

Si segnalano altresì singoli casi di revisione sistematica per materia.

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 nella 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 – 2008.

Come anticipato, il piano strategico 2004 – 2008 prevede anche il ricorso all'analisi di fattibilità ed a quella di valutazione ex post.

Nel corso della IX Legislatura sono state fatte analisi di fattibilità in relazione ai seguenti disegni di legge regionale di iniziativa della Giunta:

- “Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002 n. 2 "Disciplina organica del turismo" approvato con legge regionale n. 29/2005;
- disegno di legge regionale n. 219, IX legislatura "Interventi di semplificazione e riordino normativo e disciplina dello sportello unico per le attività produttive";
- “Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio” approvato con legge regionale n. 5/2007;
- “Norme in materia di risorse forestali”, approvato con legge regionale n. 9/2007;
- “Norme in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura” approvato con legge regionale n. 20/2007;
- “Disciplina organica in materia di promozione e vigilanza del comparto cooperativo”, approvato con legge regionale n. 27/2007;
- disegno di legge regionale “Disposizioni in materia di usi civici”;

1.3. Le clausole valutative. L'analisi e la valutazione delle politiche regionali

A partire dal 2005 nella formulazione dei testi normativi ritenuti di maggiore impatto è stata introdotta la clausola valutativa, sia di iniziativa giuntale che consiliare. Attualmente sono undici le leggi regionali assistite da tale disposizione, strumentale all'ingresso dell'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

L'attenzione per le problematiche della valutazione ex post e l'esigenza di riqualificazione della funzione di indirizzo e controllo ha portato il legislatore regionale a sancire nella citata “legge statutaria” n. 17/2007 la previsione dell'inserimento di clausole valutative nei progetti di legge e l'attribuzione al Consiglio del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione degli effetti delle politiche regionali. Sono state infatti codificate scelte già avviate nella pratica consiliare degli anni precedenti, in quanto la prima clausola valutativa è contenuta in una legge regionale del 2005. Dal 2004, con l'istituzione della Commissione speciale per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, poi sostituita da un organismo permanente: il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, il Consiglio ha dato spazio alla nuova attività che prevede procedure di analisi delle relazioni informative presentate dalla Giunta in adempimento a precisi oneri informativi previsti dalla legislazione vigente, ma anche missioni valutative sull'attuazione di leggi e politiche regionali, attivabili a prescindere dall'esistenza di una clausola valutativa.

L'attività del Comitato sfocia in valutazioni e pareri rimessi alle Commissioni di merito, di norma accompagnati da note informative elaborate dalla struttura di supporto, nell'ambito della collaborazione con il progetto CAPIRe, cui il Consiglio ha aderito da qualche anno. E' previsto che su tali esiti le Commissioni riferiscano all'Aula, ma sinora non si è ancora verificato alcun caso di completamento della procedura. Analoga disciplina è stata recentemente estesa all'attività di controllo sull'attuazione degli atti d'indirizzo, mozioni e ordini del giorno. Un tanto per assicurare al Consiglio il ritorno di informazioni mirate, atte a soddisfare le esigenze conoscitive necessarie per valutare l'idoneità delle scelte operate in sede legislativa come pure nella fase dell'implementazione amministrativa; si tratta di un percorso che concorre a migliorare la capacità di elaborazione delle politiche e la qualità della legislazione e di indirizzare con maggiore efficacia l'esecutivo, recuperando ruolo ed incisività d'azione.

1.4 Altri strumenti per la qualità della legislazione

Sin dal 2002 è stato adottato dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale, con atti separati, il medesimo manuale per il drafting formale, mentre non è stato ancora adottato il documento per il drafting sostanziale.

Presso gli uffici dell'esecutivo, il sistema di monitoraggio sull'effettiva applicazione del drafting normativo prevede che, prima della loro approvazione da parte della Giunta regionale, gli atti sono diramati ad alcuni uffici regionali affinché ciascuno di essi, per la parte di propria competenza, provveda all'esame degli atti medesimi. Gli uffici regionali in questione sono: Direzione centrale segretariato generale e riforme istituzionali, Direzione centrale Avvocatura della Regione e la Direzione centrale risorse economiche e finanziarie.

Gli uffici del Consiglio verificano l'adeguatezza del drafting fin dal momento della presentazione dei progetti di legge e svolgono gli opportuni interventi nell'ambito del procedimento legislativo; il testo finale della legge inoltre, fatta eccezione per le leggi finanziarie e di bilancio, viene pubblicata sul BUR accompagnata dai testi notiziali e da una sintesi dei lavori preparatori.

1.5 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 n. 75/1982 "Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica", oggi abrogata, la LR 7/2000 "Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso", con funzione innovativa e ricognitiva, e la LR 8/2003 "Testo unico in materia di sport e tempo libero".

La regione è intervenuta con leggi generali di riordino quali ad esempio:

- LR 2/2002 "Disciplina organica del turismo"
- LR 14/2002 "Disciplina organica dei lavori pubblici"
- LR 5/2005 "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati";
- LR 18/2005 "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro";
- LR 29/2005 "Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002 n. 2 "Disciplina organica del turismo";
- LR 6/2006 "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"
- LR 5/2007 "Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio";
- LR 9/2007 "Norme in materia di risorse forestali";
- LR 27/2007 "Disciplina organica in materia di promozione e vigilanza del comparto cooperativo";

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 7/2000, 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.

L'ufficio regionale competente in materia di semplificazione è il Servizio qualità della legislazione e semplificazione dell'azione amministrativa che in particolare:

- a) elabora proposte per la semplificazione del sistema normativo regionale e la qualità del processo normativo;
- b) collabora con le direzioni centrali nella predisposizione dei disegni di legge e dei regolamenti;
- c) effettua il coordinamento giuridico per l'applicazione regionale del diritto comunitario, curando in particolare la predisposizione della legge comunitaria regionale;
- d) svolge attività di consulenza legislativa in ordine ai profili istituzionali dei rapporti Stato-Regione e all'interpretazione ed applicazione di leggi e regolamenti;
- e) cura l'attività di programmazione legislativa;
- f) partecipa all'Osservatorio legislativo interregionale e collabora con le strutture tecniche del Consiglio regionale competenti in materia legislativa;
- g) cura l'analisi di impatto della regolazione, elaborando, proponendo e applicando modelli e metodi ad essa relativi;
- h) provvede al costante monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi, attraverso rapporti periodici anche in relazione a clausole valutative;
- i) effettua con sistematicità la valutazione di fattibilità delle leggi;
- j) valuta la qualità dell'azione amministrativa, realizzando, in collaborazione con le direzioni centrali, azioni periodiche di semplificazione e razionalizzazione della medesima.

Esiste un censimento degli sportelli unici (SUAP) operanti sul territorio regionale, consultabile sul sito 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.

Quanto all'uso di istituti di semplificazione amministrativa da parte delle altre amministrazioni pubbliche operanti sul territorio non si hanno, allo stato attuale, informazioni significative.

Da ultimo si segnala che attualmente la Regione sta svolgendo, in via sperimentale, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Formez, un progetto di rilevazione degli costi sostenuti dalle imprese per adempiere agli obblighi informativi previsti dalle norme regionali e locali nel settore del commercio.

In particolare, la Regione, nell'ambito del settore del commercio, ha scelto di effettuare la rilevazione dei costi connessi ai procedimenti di avvio, trasferimento, aggiunta di settore merceologico, ampliamento e concentrazione di superficie degli esercizi di vendita al dettaglio di media struttura maggiore. La sperimentazione ha lo scopo di individuare e misurare gli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese per provvedere poi alla loro eliminazione a sollievo delle imprese stesse e con ricadute positive anche in termini di semplificazione procedimentale.

Normativa in materia di finanza e tributi

In Regione è previsto l'obbligo di produrre sistematicamente una relazione sull'impatto finanziario delle norme.

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.

Con la nuova legge di contabilità, dal 2007 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*

Consultazione

Nell'ambito del procedimento decisionale della Giunta, la delibera della Giunta regionale n. 1847/2005 obbliga alla consultazione dei destinatari in relazione a tutti quegli atti regolativi che, su indicazione della Giunta stessa, sono sottoposti a "percorso di qualità", sia che si proceda ad AIR, sia che si proceda a valutazione di fattibilità.

Le consultazioni fatte nell'ambito del "percorso di qualità" hanno interessato cittadini, imprese, rappresentanze di interessi organizzati, esperti o testimoni privilegiati. Le tecniche di consultazione sono state quelle dell'intervista, del focus group, nonché con utilizzo della pagina web dedicata sul sito internet della Regione, quella del notice and comment e quella di somministrazione di questionari.

I risultati delle consultazioni sono stati utilizzati anche per raccogliere critiche, proposte di modifica di normativa esistente, suggerimenti.

In particolare nell'ambito della sperimentazione AIR si precisa che i risultati delle consultazioni sono stati utilizzati quale strumento conoscitivo nella rilevazione dei bisogni e nella condivisione delle azioni proposte, per migliorare la qualità dei processi regolativi, oltre che per l'elaborazione delle proposte di regolazione pubblicate sulla pagina web regionale.

Il Regolamento del Consiglio ha dedicato un apposito capo alle attività di informazione, indirizzo e controllo. Tra gli strumenti dedicati alle consultazioni, di pertinenza delle commissioni, rientrano le audizioni, che offrono la possibilità di un confronto con i soggetti interessati alle tematiche affrontate in uno specifico progetto di legge. Anche le "indagini conoscitive" possono prestarsi a tale finalità anche se di norma tendono all'acquisizione di notizie, informazioni o documenti per finalità specifiche. Se l'utilizzo di tali istituti è facoltativo, tuttavia esistono delle specifiche disposizioni che prevedono per determinate materie l'acquisizione del parere obbligatorio da parte di determinati soggetti, tra questi il Consiglio delle Autonomie locali e gli organi regionali di garanzia: tutore dei minori, difensore civico, Commissione per le pari opportunità. La legge regionale 1/2006 disciplina, tra l'altro, i rapporti tra la Giunta e il Consiglio delle Autonomie locali, mentre quelli con il Consiglio sono demandati al suo regolamento interno. In tutti i casi previsti, il parere viene richiesto dal Presidente del Consiglio contestualmente all'assegnazione del progetto di

legge alla Commissione consiliare competente. Per determinate questioni inoltre, al Consiglio delle autonomie locali è attribuito (art 194 Reg) un ruolo di interlocutore privilegiato.

Comunicazione

Le fonti informative consultabili via Internet sul sito 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 – 2008.

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.).

Il sito del Consiglio regionale www.consiglio.regione.fvg.it è stato recentemente rinnovato per ampliare la gamma delle informazioni offerte e per agevolare l'accesso alle banche dati disponibili.

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; Consiglio informa, 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, fatti i previsti corsi di formazione diretti agli addetti agli URP, sono state aperte le sedi degli Uffici di relazione con il pubblico a Trieste, Udine, Pordenone e Gorizia. Si segnala, altresì, che quello di Gorizia, inaugurato il 15 luglio 2005 è URP "interente" (Regione, Provincia e Comune).

3. *Aspetti organizzativi*

Presso la Segreteria generale del Consiglio, nell'area giuridico-legislativa sono istituiti tre servizi a supporto dell'attività legislativa: il Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di affari istituzionali, quello per le attività economico-produttive, territorio e ambiente e quello in materia di attività sociali e culturali; è istituita inoltre una p.o. per l'analisi delle leggi e la valutazione delle politiche regionali, a supporto dell'attività del Comitato per la legislazione, la valutazione e il controllo e una p.o. della banca dati delle normative regionali.

Ciascuno dei Servizi citati 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.

Presso la Giunta la preparazione di schemi di atti normativi compete al Servizio qualità della legislazione e semplificazione dell'azione amministrativa e 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 di:

- riferimenti normativi;

- dossier di accompagnamento recanti la normativa di settore, la dottrina e la giurisprudenza sull'argomento;
- relazioni analitiche di inquadramento e di esame dei profili giuridici d'interesse per i provvedimenti più importanti;
- 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 da coloro che hanno risposto al questionario è giudicata sufficiente per gli Uffici del Consiglio, poco soddisfacente per quelli della Giunta. Quanto agli aspetti che andrebbero migliorati, nel caso della Giunta i suggerimenti riportati sono i seguenti:

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.

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.

potenziare e rendere effettivo il coordinamento degli uffici centrali che si occupano di regolazione 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:

- il potenziamento della struttura servente rispetto agli organi consiliari per il supporto all'attività legislativa, ma anche l'immissione di nuove figure professionali per le attività connesse alla valutazione delle politiche; attività di formazione e aggiornamento;
- 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 qualità della legislazione e semplificazione dell'azione amministrativa 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, è stata adottata la scheda di fattibilità da utilizzarsi nell'ambito del percorso di qualità della legge. Al Servizio qualità della legislazione e semplificazione dell'azione amministrativa oggi sono assegnate risorse umane di sola formazione giuridica. E' previsto, tuttavia, per l'effettuazione delle valutazioni economiche, il supporto degli Uffici di statistica e di programmazione e controllo. Presso il Servizio qualità della legislazione 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 della legislazione 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; 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 con competenze specialista amministrativo economico con competenze economico aziendali.

Infine, l'applicazione delle clausole valutative rientra tra i compiti del citato Servizio qualità della legislazione e semplificazione dell'azione amministrativa.

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 della legislazione 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 e successivamente cura la predisposizione del testo normativo; segue 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. 1/2006 ha istituito il già citato Consiglio 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:

l'ordinamento delle Autonomie locali;

il conferimento agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi;

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. 5/2007, detta la disciplina in ordine a contenuti ed elementi obbligatori del Piano strutturale comunale del quale debbono dotarsi i Comuni al fine di disciplinare, con la formazione del Piano operativo comunale, l'uso e l'assetto dell'intero territorio comunale.

La legge regionale n. 29/2005 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 del commercio una volta 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 le norme vigenti o le previsioni infrastrutturali dello strumento di programmazione urbanistica regionale vigente.

Infine, l'art. 4 della LR 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.