

## **MEDAGLIONE REGIONE TOSCANA 2008**

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

#### *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.), 44 (Qualità delle fonti normative), disposizioni riguardanti il processo legislativo e la qualità della regolazione e 45 (controllo sulle leggi, in particolare l'inserimento di clausole valutative nelle leggi).

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, ai fini della tutela della certezza del diritto e per garantire la organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure dell'ordinamento, si promuova 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).

Attualmente la modifica al regolamento interno, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, ha previsto come ipotesi di improcedibilità: a) la mancata redazione per articoli delle proposte di legge e di regolamenti o l'assenza della relazione che spiega i motivi dell'iniziativa e gli obiettivi che si propone di raggiungere e i suoi contenuti essenziali; b) l'assenza dell'indicazione della spesa e della copertura nel caso di proposte di legge e di regolamento che prevedono spese o minori entrate (per questa ipotesi il presidente del consiglio assegna un termine congruo al fine di integrare la proposta e solo trascorso inutilmente il termine dichiara improcedibile la proposta); c) le proposte di legge che modificano o abrogano testi unici quando non è prevista l'abrogazione o la modifica in modo espresso.

Per l'attuazione del nuovo Statuto il Consiglio regionale della Toscana, con la deliberazione n. 98 dell'11 ottobre 2005, ha istituito la "Commissione speciale per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno" che è stata prorogata, con deliberazione di Consiglio n. 134 del 19 dicembre 2006, fino al 30 novembre 2007. Alla scadenza della commissione citata è stata nominata una nuova commissione con la stessa denominazione ma diversa per quanto riguarda i componenti (deliberazione CR n. 130 del 18 dicembre 2007).

---

<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.

La prima commissione speciale per gli adempimenti statutari, istituita con il compito di elaborare i testi legislativi per rendere operativi i nuovi dettati statutari, aveva come priorità di lavoro l'elaborazione della proposta di un nuovo regolamento interno e l'elaborazione delle proposte di legge in materia di nomine, di normazione (art. 44), sul collegio di garanzia (art. 57), sulla Conferenza permanente delle autonomie sociali (art. 61), sull'autonomia del Consiglio regionale. Al termine del suo mandato la Commissione ha licenziato un primo stralcio di norme urgenti di modifica del regolamento interno (approvate con deliberazione consiliare del 12 dicembre 2006), la proposta di legge sulla Conferenza permanente delle autonomie sociali (approvata con legge regionale 4 aprile 2007, n. 20), la proposta di legge sull'autonomia consiliare (approvata con legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4), la proposta di legge sulle nomine (approvata con legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5). Inoltre la commissione aveva provveduto a predisporre a livello tecnico delle bozze di proposte di legge relative alla qualità della normazione ed al collegio di garanzia.

La nuova commissione nominata a dicembre del 2007 avvia i propri lavori proseguendo da dove si era interrotta la precedente commissione ed ha quindi come propri compiti la elaborazione della proposta di legge sul collegio di garanzia, quella sulla normazione e la rielaborazione ed armonizzazione delle norme del regolamento interno.

Nello Statuto non esistono previsioni specifiche concernenti la semplificazione e l'analisi di impatto ex ante ed ex post della regolazione. Questi temi rivestono peraltro un ruolo prioritario nel programma regionale di sviluppo 2006-2010, che è l'atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale, e in particolare nel progetto integrato regionale (PIR) 4.4 "*Efficienza, riorganizzazione, semplificazione*" che è diretto a ridurre significativamente gli oneri e gli adempimenti che il sistema della pubblica amministrazione statale, regionale e locale pone, in Toscana, a carico delle imprese, delle altre persone giuridiche pubbliche e private e degli individui. Al raggiungimento di questo obiettivo - che rappresenta un importante sostegno alla competitività del sistema economico toscano - devono essere orientate, in modo coordinato, le politiche di presidio della qualità della regolazione regionale e le politiche per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza.

## *1.2 Monitoraggio dell'attività normativa*

Il monitoraggio dell'attività normativa prosegue con la redazione dei rapporti sulla legislazione<sup>38</sup> che con il 2008 sono arrivati al numero di sei. I rapporti fanno riferimento sempre ad un arco temporale racchiuso nell'arco solare ad eccezione dei rapporti redatti a inizio e fine legislatura (si veda per l'inizio della legislatura il primo rapporto che comprende il periodo che va dal maggio 2000 fino alla fine del 2001 e il quinto che va dal maggio 2005 alla fine del 2006; per la fine legislatura si veda il quarto rapporto che va dal gennaio 2004 al marzo 2005).

Con l'inizio della nuova legislatura l'impostazione del rapporto è stata parzialmente modificata. Si è cercato di fare un lavoro di analisi delle politiche regionali, organizzate per materia e riferite in primo luogo agli strumenti legislativi e regolamentari con un'attenzione all'applicazione dei nuovi strumenti procedurali previsti dallo Statuto (pareri sulle proposte di regolamento – art. 42- documentazione informativa presentata dalla Giunta prima di avviare tavoli di concertazione o di confronto – art. 48), con la descrizione dei rapporti tra giunta e consiglio e tra regione ed enti locali. Rimangono le parti sul procedimento legislativo (cioè processo di formazione delle leggi: iniziativa, procedimento ed esiti); la parte sulla qualità delle leggi (cioè qualità tecnica delle leggi e della loro tipologia, della tecnica legislativa, abrogazioni e leggi in vigore, qualità tecnica e classificazione dei regolamenti), sul contenzioso, sull'attività del consiglio delle autonomie locali; nuova invece è la relazione sull'attività della commissione per le pari opportunità. L'ultima e più

---

<sup>38</sup> Il settore tecniche legislative, che si occupa della redazione del rapporto sulla legislazione ha nel frattempo cambiato più volte denominazione pur mantenendo tra i propri compiti sia la materia qualità della legislazione che la redazione del rapporto sulla legislazione, sempre in collaborazione con altri settori del Consiglio regionale. L'attuale denominazione è settore di assistenza giuridico-legislativa in materia di agricoltura, attività culturali, e turismo. Coordinamento delle attività per la qualità della legislazione.

considerevole innovazione introdotta con il quinto rapporto sulla legislazione è stata la nota di sintesi del rapporto stesso<sup>39</sup>, premessa a tutto il rapporto, che ha il compito di delineare ed evidenziare le tendenze della legislazione regionale toscana sia nei suoi elementi di continuità o di discontinuità, sia nelle sue criticità.

Il rapporto viene, come sempre, 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/)).

### *1.3 Strumenti di qualità della regolazione*

#### *1.3.1 Analisi ex-ante ed ex post dell'impatto, analisi di fattibilità, standard di qualità per la produzione normativa, revisione periodica*

Con la partecipazione al gruppo tecnico che ne ha curato l'elaborazione, la Regione Toscana ha contribuito alla definizione dell'Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione stipulato - ai sensi dell'art. 20 ter della legge 59/1999 - il 29 marzo 2007 tra Governo, regioni e autonomie locali in sede di Conferenza Unificata.

Con tale accordo lo Stato e le Regioni hanno concordato di conformare il processo normativo ai principi della qualità della regolazione condivisi in ambito europeo e si sono inoltre impegnati ad utilizzare sistematicamente strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolazione (AIR), la consultazione l'analisi di fattibilità; la verifica di impatto della regolazione (VIR); le clausole valutative; la semplificazione normativa (riduzione progressiva e costante del numero delle leggi vigenti), la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi; drafting normativo.

La Regione di fatto già utilizza in maniera sistematica gli strumenti citati, fatti salvi le attività di attività di VIR e di misurazione degli oneri amministrativi, che sono attualmente in fase di avvio.

L'analisi ex ante di impatto della regolazione (AIR) è attualmente un attività a regime che viene svolta sui provvedimenti normativi selezionati ogni anno dalla Giunta regionale sulla base di appositi criteri di selezione.

La Regione Toscana è stata la prima regione italiana ad avviare nel luglio 2001 - con il progetto speciale "*Una Toscana più efficiente e meno burocratica*" - una sperimentazione pluriennale della metodologia AIR finalizzata alla messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto.

La filosofia sottostante l'intervento è stata quella di strutturare un sistema AIR della Regione Toscana a partire da un progressivo affinamento delle modalità organizzative e delle tecniche di analisi fondato sull'esame delle criticità emerse nel corso della sperimentazione e sulle conoscenze accumulate attraverso le esperienze concrete via via realizzate.

La sperimentazione ha avuto una durata di quattro anni (2001-2004) nel corso dei quali: 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 15 casi studio ed è stato elaborato un Manuale di pratiche AIR, concepito come uno *working progress* da aggiornare via via sulla base degli esiti delle analisi concluse;

L'esperienza realizzata nel corso della sperimentazione ha consentito:

- sul piano della tecnica di analisi, di approfondire la conoscenza dell'analisi costi/benefici e delle altre metodologie di valutazione economica nonché di affinare le tecniche di consultazione
- sul piano organizzativo, di analizzare una serie di criticità organizzative di cui tener conto nello sviluppo di un modello di funzionamento a regime.

---

<sup>39</sup> Sulla falsariga di quanto fa la Camera dei Deputati nel proprio rapporto sullo stato della legislazione.

Nel 2005, nell'ambito del "Nuovo patto per lo sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana" ha preso avvio il -progetto di "Messa a regime dell'Analisi di impatto della regolazione - AIR" che è stato definito in maniera condivisa con le categorie economiche e sociali e con le rappresentanze della comunità scientifica riunite in un apposito Comitato di indirizzo e verifica delle attività del progetto. Il progetto di fattibilità ha elaborato i criteri di selezione dei provvedimenti da assoggettare ad AIR, articolandoli in criteri di esclusione e di inclusione, nonché definito il modello organizzativo di funzionamento a regime e il sistema informativo di supporto alle analisi.

**Con l'entrata a regime, a partire dal 2006, l'AIR rappresenta una fase ordinaria del processo legislativo regionale**, sebbene comunque circoscritta ai provvedimenti più significativi, selezionati sulla base dell'agenda normativa regionale e di un apposito set di criteri approvato dalla G.R. con decisione n. 2 del 9 gennaio 2006, su proposta del Comitato di indirizzo.

Ad oggi sono state concluse analisi di impatto su 20 provvedimenti. Ulteriori 2 analisi hanno preso avvio recentemente e sono in corso di svolgimento.

#### **BOX Le analisi di impatto svolte**

- *"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.
- *"T.U. Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle Commissioni Provinciali Artigianato e della Commissione regionale artigianato toscana"* 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.
- *"Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande"* di competenza del Dipartimento "Sviluppo Economico" - Servizio Commercio e cooperazione.
- *"Disciplina del settore energetico - Efficienza energetica in edilizia"* di competenza del Dipartimento "Politiche territoriali e ambientali" – Area Energia e risorse minerarie.
- *"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.
- *"Regolazione del servizio farmaceutico territoriale"* di competenza del Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area Servizi sanitari territoriali e percorso assistenziale.
- *"Istituzione del servizio civile regionale"* di competenza della D.G. "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area di Coordinamento Sociale.

- *“Autorizzazione all’esercizio di attività cinematografica”* di competenza della D.G. Politiche formative, beni e attività culturali” - settore Spettacolo.
- *“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.
- *“Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private”* di competenza della D.G. . “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Settore Sanità pubblica veterinaria
- *“Disciplina delle attività termali”* di competenza della D.G. Sviluppo Economico – Settore Politiche di sviluppo e promozione del turismo
- *“Norme a sostegno dei diritti delle persone immigrate”* di competenza della D.G. “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Area di Coordinamento Sociale
- *“Servizio postale: interventi a sostegno delle realtà locali disagiate”* di competenza della D.G. Presidenza - Settore Affari Istituzionali e delle autonomie locali
- *“Disciplina in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali - Strutture funerarie”* di competenza della D.G.”Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà” -Area di Coordinamento Sanità - Settore Igiene Pubblica.

Sono attualmente in fase di avvio:

- *“Disciplina della gestione della qualità dell’aria”* di competenza della D.G. “Politiche territoriali e ambientali” – Area di Coordinamento Prevenzione integrata degli inquinamenti e programmazione ambientale - Settore Qualita' dell' aria, rischi industriali, prevenzione e riduzione integrata dell' inquinamento
- *“Testo Unico dell’informazione e della conoscenza”* di competenza della D.G. “Presidenza” - Settore Comunicazione istituzionale e pubblicitaria. eventi e tutela del marchio.

In riferimento all’analisi di impatto ex post, il PIR 4.4 citato prevede l’avvio di una sperimentazione a partire dal 2009. Dopo una fase di approfondimento delle metodologie di valutazione economica ex post e delle principali esperienze italiane ed estere in materia, effettuata nel 2007, nel 2008 è previsto lo svolgimento di attività di formazione del personale sulle tecniche e metodologie di Valutazione d’impatto della regolamentazione (VIR).

Dopo aver condotto, nel corso del 2003, un corso di formazione ed una sperimentazione AIR, il Consiglio regionale ha deciso di non passare all’applicazione dell’AIR, concentrandosi invece sull’attuazione delle clausole valutative e sulla valutazione delle politiche regionali. È stato creato un nuovo settore denominato analisi della normazione che si occupa esclusivamente di analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post degli atti normativi.

Con l’entrata in vigore dello Statuto il riferimento normativo per le schede di fattibilità, ora denominate schede preliminari per la valutazione degli atti, risale direttamente all’articolo 45, comma 1, dello Statuto. Le schede preliminari hanno lo scopo di fornire una documentazione circa le politiche attivate con l’atto in esame e contengono alcuni elementi per la sua valutazione ex ante (analisi di fattibilità, eventualmente analisi di impatto della regolamentazione). Le schede preliminari hanno lo scopo di evidenziare, tra le altre cose e sia pure in modo schematico gli obiettivi dell’intervento, gli strumenti attivati ed i soggetti coinvolti, evidenziare le possibili criticità connesse all’implementazione dell’intervento ed al raggiungimento dei risultati attesi; le schede contengono inoltre elementi utili per la valutazione delle politiche, in particolare segnalano l’opportunità di inserire negli atti una clausola valutativa.

Nel caso della Giunta, invece, non è previsto un ricorso all’analisi di fattibilità. La revisione periodica della regolazione vigente è stata avviata nel 2007 con l’approvazione di una l.r. di manutenzione dell’ordinamento nella quale sono confluiti interventi volti ad apportare:

- correttivi tecnici a norme vigenti resisi necessari a fronte dell’applicazione concreta delle stesse

– adeguamenti resi necessari da modifiche sopravvenute nell'ordinamento comunitario o statale  
E' intenzione della Giunta sottoporre all'approvazione del Consiglio una o due leggi di manutenzione annua.

L'attività di valutazione continua<sup>40</sup>, nell'ambito del progetto CAPIRe, sia con l'inserimento di clausole valutative all'interno di atti normativi, ma anche di deliberazioni contenenti piani o programmi, sia con la previsione di autonome ricerche valutative che possono essere commissionate anche all'esterno degli uffici consiliari. L'inserimento delle clausole valutative ha dato luogo alle cosiddette note informative, cioè documenti di sintesi che riassumono in breve le relazioni inviate al Consiglio regionale dalla Giunta in attuazione delle richieste informative contenute dalle clausole valutative; per lo più si tratta di riassumere brevemente lo stato di attuazione della legge e i principali risultati ottenuti al fine di offrire a commissari e consiglieri uno strumento molto agile di informazioni valutative sull'andamento della legge<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda il nuovo strumento delle ricerche valutative, esso è svincolato dalla presenza nelle leggi di clausole valutative e può essere chiesto su leggi che non contengono clausole o per approfondire aspetti che le clausole non avevano previsto. Il regolamento interno del Consiglio regionale ha previsto che le commissioni permanenti predispongano un programma semestrale che indichi gli studi e le verifiche da svolgere mediante il ricorso a istituti di ricerca o consulenze. Il programma viene inviato all'ufficio di presidenza cui spetta l'autorizzazione per le iniziative che comportano spesa. Al momento una sola ricerca valutativa è stata commissionata all'esterno sull'attuazione della legge regionale 39/2004 concernente le norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Il disegno di ricerca è stato predisposto dagli uffici del consiglio, in particolare dal settore analisi della normazione, mentre la ricerca è stata realizzata dall'Istituto regionale di programmazione economica toscana (IRPET). Un'altra ricerca valutativa è stata invece svolta dal settore analisi della normazione in collaborazione con il settore di assistenza generale alla seconda commissione consiliare e con i relativi uffici della Giunta regionale sull'attuazione della legge regionale 34/1994 (Norme in materia di bonifica).

La valutazione ex post non è utilizzata dalla Giunta, mentre per il Consiglio consiste nell'attività svolta nell'ambito del citato progetto CAPIRe.

L'analisi tecnico-normativa è utilizzata sia dal Consiglio che dalla Giunta.

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 proposta di legge, alla loro coerenza con la normativa vigente e al rispetto della tecnica redazionale (analoga scheda viene prodotta per le proposte di deliberazioni). Nella scheda, rispetto alla tecnica redazionale, sono inserite le indicazioni inerenti le regole più discrezionali; mentre per le regole definite dal manuale di drafting applicabili d'ufficio l'applicazione è fatta direttamente dagli uffici delle commissioni, in questo modo l'applicazione delle regole di drafting è costante. Il Consiglio regionale ha adottato con deliberazione dell'ufficio di presidenza n. 35 del 22 aprile 2008 la nuova versione aggiornata del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (terza edizione dicembre 2007) promosso dalla Conferenza dei presidenti e delle assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale. La nuovissima versione del manuale di drafting ha premesso alle regole tecniche un articolo con i principi generali a cui attenersi nella predisposizione degli atti normativi, ha apportato significativi aggiustamenti nelle regole riguardanti l'uso della lingua sia nella parte prima riguardante specificamente il linguaggio, sia nelle parti successive che hanno attinenza con il linguaggio. La nuova versione del manuale di drafting ha modificato anche la parte degli allegati aggiungendo agli allegati sulle forme di citazione, sulle formule per le modifiche testuali

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Ad oggi sono state prodotte 9 note informative.

e sulle regole applicabili d'ufficio una parte esemplificativa dell'applicazione delle regole e sull'impiego di strumenti informatici per il controllo della qualità linguistica del testo normativo.

Esiste, inoltre, un gruppo di lavoro (composto da funzionari del Consiglio e della Giunta) che ha predisposto una Guida al manuale allo scopo di fornire agli operatori di entrambi gli organi istituzionali indicazioni univoche ed omogenee sull'applicazione delle regole, anche attraverso una concreta esemplificazione di casi, nonché consulenze a fronte di quesiti specifici posti dagli operatori stessi.

Quanto alla Giunta, l'analisi tecnico-normativa viene svolta sia sulle proposte di legge che su quelle di regolamento attraverso la compilazione di una scheda, a corredo delle proposte stesse, nella quale si dà conto della legittimità costituzionale, della compatibilità con l'ordinamento comunitario, della conformità allo statuto e ad alle leggi regionali, della compatibilità finanziaria, della coerenza con i principi in materia di massima semplificazione amministrativa e procedurale e della corretta tecnica redazionale

Le suddette schede vengono redatte dai funzionari dell'Ufficio legislativo della Presidenza (denominato Area di coordinamento attività legislative e giuridiche) - che si raccordano con le strutture tecniche della Giunta preposte alla valutazione degli aspetti finanziari, di programmazione e di organizzazione, per i profili di rispettiva competenza - e sono allegate alle proposte di legge e regolamento quando esse vengono sottoposte al parere del Comitato tecnico di direzione. Quest'ultimo è un organo tecnico consultivo della Giunta, composto dai direttori generali di tutte le strutture di massima dimensione, che esprime il proprio parere - ai sensi della legge regionale in materia di organizzazione - su tutte le proposte normative prima che la Giunta le approvi.

Per quanto attiene al drafting formale e sostanziale, con la decisione della Giunta n. 3 del 24 luglio 2006 è stato approvato il "*Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo*", nel quale sono confluiti tutti gli atti precedentemente approvati dalla Giunta in materia.

Nel *Manuale operativo* vengono da un lato dettagliatamente specificati i passaggi procedurali dell'iter di elaborazione delle proposte di legge e di regolamento all'interno della Giunta, fornendo altresì prescrizioni riguardo ai contenuti di alcuni atti previsti dal nuovo Statuto regionale, quali il documento preliminare alla proposta di legge, con cui la Giunta fornisce al Consiglio regionale adeguati elementi informativi relativamente all'intervento normativo che verrà proposto, per riceverne eventuali indirizzi (art. 48 Statuto); dall'altro si forniscono criteri generali e di carattere redazionale finalizzati rispettivamente a ridurre la normazione primaria e a migliorare la qualità dei testi normativi, nonché specifiche formule-tipo, da utilizzare da parte dei redattori delle norme giuridiche, che si aggiungono alle regole contemplate nel manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) con il concorso degli uffici della Regione Toscana, già approvato dalla Giunta regionale nel 2002 e che è confluito nel 2006 all'interno del *Manuale operativo* quale specifico allegato.

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<sup>42</sup> 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".

---

<sup>42</sup> L'indice di qualità redazionale delle leggi è stato elaborato dallo stesso gruppo di lavoro che si è occupato di redigere la Guida al manuale di tecnica legislativa.

### 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>43</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).

Una significativa opera di riordino normativo è stata portata a termine nel corso della legislatura 2000-2005, durante la quale sono state approvate numerose leggi generali di riordino. 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), dell'energia (l.r. 39/2005), del servizio sanitario regionale (l.r. 40/2005) e dei diritti di cittadinanza sociale (l.r. 41/2005).

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.

Dal 1999 la Regione Toscana ha intrapreso uno sforzo sistematico di rivisitazione della propria normativa, al fine di individuare leggi e regolamenti non più operanti - e quindi vigenti formalmente - oppure già implicitamente abrogati da norme successivamente intervenute.

Ciò ha condotto all'approvazione di tre leggi generali di abrogazione: con la prima legge (l.r. 12/1999) sono state abrogate 358 leggi; con la seconda (l.r. 19/2000) 374 leggi e 27 regolamenti; con la terza (l.r. 11/2002) si sono abrogate 583 leggi e 8 regolamenti e si è altresì provveduto ad abrogare singoli articoli di leggi rimaste in vigore. A distanza di circa sei anni dall'ultimo intervento, è attualmente in fase di progettazione una nuova operazione abrogatrice, da concludersi entro la fine del 2008, che riguarderà circa 200 leggi e 20 regolamenti.

La normativa regionale è stata oggetto negli ultimi anni, anche in attuazione del citato PIR 4.4, di numerose modifiche ispirate ai principi di semplificazione dei procedimenti e di liberalizzazione dell'attività privata con l'introduzione - compatibilmente con la normativa nazionale e comunitaria - degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività per l'esercizio delle attività private, prevedendo altresì per i procedimenti amministrativi il rinvio alla struttura dello sportello unico delle attività produttive.

Al riguardo, le esperienze più significative sono state le seguenti:

- l.r. 52/1999 in materia di edilizia e controlli nelle zone soggette al rischio sismico, con la quale 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 (denuncia di inizio attività edilizia), sia nelle fasi successive (agibilità

---

<sup>43</sup> Tali operazioni sono sempre state svolte seguendo le indicazioni presenti in una decisione della Giunta del 2001 relative all'elaborazione dei testi unici, poi trasfusa nel citato *Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo*".



edilizia, varianti finali). Il percorso di semplificazione è poi proseguito con la l.r. 43/2003, di modifica alla l.r. 52/1999. La legge regionale 52/1999 è successivamente confluita nella l.r. 1/2005.

- l.r. 16/2000 in materia di esercizi farmaceutici, modificata dalla l.r. 36/2007, con la quale sono stati ridotti i tempi di apertura degli esercizi farmaceutici e si è semplificata la procedura concorsuale di assegnazione delle sedi.
- 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. Con la l.r. 14/2005, di modifica alla l.r. 42/2000, è stato poi introdotto l'istituto della denuncia di inizio di attività per l'esercizio delle strutture ricettive alberghiere, campeggi e villaggi turistici
- l.r. 78/2004 (Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico) e l.r. 1/2005 (Norme per il governo del territorio), nelle quali è stato valorizzato il ruolo del SUAP
- l.r. 24/2003 in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare, con la quale si è stabilito che il personale addetto alla preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura, compresa la somministrazione, di prodotti alimentari non è più tenuto al possesso del libretto di idoneità sanitaria di cui alla legge 283/1962.
- l.r. 28/2004 in materia di attività di estetica, tatuaggio e piercing, modificata dalla l.r. 40/2007, con la quale si è introdotto la denuncia di inizio attività per lo svolgimento delle suddette attività
- l.r. 28/2005 (Codice del Commercio), modificata dalla l.r. 34/2007, che ha comportato l'introduzione del silenzio-assenso per il rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita; l'introduzione della denuncia di inizio attività per l'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante; il superamento dei criteri di contingentamento numerico degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande; la semplificazione della definizione degli orari di apertura al pubblico degli esercizi di somministrazione.
- l.r. 45/2007 in materia di imprenditore e di impresa agricola, che ha istituito per le aziende agricole la dichiarazione unica aziendale, riducendo drasticamente il numero delle comunicazioni alla PA che ciascuna azienda è tenuta a effettuare in occasione della presentazione di determinate istanze

E' attualmente in fase di elaborazione una proposta di legge nella quale confluiranno una serie di interventi normativi finalizzati all'attuazione degli obiettivi delineati dal citato PIR 4.4 "*Efficienza, riorganizzazione, semplificazione*", che in particolare riguarderanno:

- l'attuazione dell'art. 54 dello statuto in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti;
- la riforma della disciplina delle conferenze di servizi;
- la riforma del procedimento amministrativo dello sportello unico delle attività produttive (SUAP);
- interventi ispirati ai principi di semplificazione in specifici settori di competenza regionale.

Per quanto concerne la futura riforma del procedimento amministrativo del SUAP, le difficoltà lamentate dalle imprese fanno riferimento non solo al numero elevato degli adempimenti amministrativi richiesti ma anche alle modalità di esecuzione degli stessi, che spesso sono causa di incertezza e di un allungamento improprio dei tempi.

La mancanza di livelli minimi di servizi uniformi sul territorio si traduce in oneri burocratici che comportano per gli operatori economici sia costi informativi legati alla raccolta e alla fornitura di informazioni alle diverse amministrazioni coinvolte nei procedimenti, sia costi di opportunità derivanti dalla lunghezza eccessiva dei tempi di conclusione dei procedimenti.

Alla luce dell'esperienza maturata in questi anni e facendo tesoro delle migliori pratiche realizzate anche sul territorio della Toscana, si è ritenuto che la strada più efficace per conseguire reali effetti di semplificazione e per sviluppare la massima libertà d'impresa fosse quella che porta al superamento della

logica del controllo preventivo della pubblica amministrazione e alla conseguente valorizzazione del controllo ex post, al fine di garantire un adeguato contemperamento degli interessi in gioco.

Ne è derivata la necessità di modificare sostanzialmente la vigente disciplina del procedimento per l'autorizzazione all'insediamento di attività produttive, prevedendo l'autocertificazione (dichiarazione di conformità) quale metodo ordinario per l'insediamento di un'attività produttiva e il procedimento mediante conferenza di servizi quale metodo residuale riservato ai casi in cui la tutela di interessi specifici non consente l'autocertificazione.

Questa nuova impostazione comporterà una profonda trasformazione della pubblica amministrazione locale, che dovrà ridurre all'essenziale le attività di controllo preventivo per concentrare le proprie risorse in attività dirette a fornire alle imprese consulenza ed informazioni prioritariamente con modalità telematiche nell'ambito del sistema della Rete Telematica Regionale. Ciò consentirà agli operatori economici di disporre di informazioni chiare ed esaustive, superando possibili ambiguità interpretative e disomogeneità sul territorio. L'adozione di modalità omogenee sotto il profilo contenutistico e standardizzate sotto il profilo tecnologico consentirà lo svolgimento in via telematica dell'intero procedimento, in quanto renderà possibile lo scambio delle informazioni relative ai diversi endoprocedimenti tra le varie amministrazioni coinvolte, favorendo al tempo stesso la trasparenza per le imprese, che potranno conoscere in qualsiasi momento l'iter procedimentale.

La Giunta ha già attivato una serie di azioni volte a creare le condizioni per la trasformazione della PA locale che la legge si propone di attivare, quali l'incentivazione della gestione associata del SUAP tra comuni, l'individuazione di regole e modalità omogenee a livello regionale tra la PA e le imprese, la definizione di strumenti che evitino alle imprese la reiterazione di informazioni già in possesso della PA, un più efficiente scambio informativo tra i comuni e gli enti terzi coinvolti nel procedimento, la messa a punto di strumenti tecnologici necessari al sistema (quali le infrastrutture della Rete telematica regionale) e il censimento dei procedimenti.

Sempre sul versante della semplificazione normativa, la Regione Toscana, insieme a Liguria, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, ha aderito al progetto "*Sperimentazione della Misurazione degli oneri amministrativi (MOA)*", avviato dal Formez su incarico della Funzione pubblica e finanziato con risorse del FSE (misura D.2).

L'azione progettuale prende le mosse da un analogo progetto che lo Stato sta realizzando in attuazione del Piano di azione per la Semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007) e concorre a dare attuazione all'art. 9 del citato accordo Stato- Regioni in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione stipulato in data 29 marzo 2007 nell'ambito della Conferenza Unificata.

La misurazione degli oneri amministrativi ha come oggetto la legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande e comporta una fase di rilevazione diretta. La rilevazione si propone di misurare i cosiddetti "oneri amministrativi" sulla base dell'osservazione condotta su un numero limitato di imprese, secondo la metodologia dell'*EU Standard Cost Model* adottata dalla Commissione europea, al fine di fornire le necessarie informazioni di base per la definizione delle politiche di semplificazione amministrativa dirette a contenere i costi che gravano sulle imprese.

In attuazione del citato PIR 4.4, alla fase di sperimentazione seguirà l'avvio di un vero e proprio programma di misurazione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione regionale. Tale attività complessiva e sistematica di misurazione consentirà alla Regione Toscana di concorrere al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, previsto dalla Commissione europea e dal Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di *better regulation*.

Quanto agli uffici competenti in materia di semplificazione, presso la Direzione generale organizzazione e sistema informativo della Giunta regionale esiste un ufficio responsabile della progettazione degli interventi organizzativi per la razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative dell'ente.

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

Nel 2005 è stata approvata una legge di riordino in materia di tributi regionali (l.r. 31/2005), che ha dettato disposizioni generali con particolare riguardo alla disciplina del diritto di interpello, all'istituzione del garante del contribuente regionale, alla disciplina delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi regionali, alla disciplina dei procedimenti di applicazione delle sanzioni amministrative tributarie e all'istituzione del sistema informativo tributario regionale.

La Regione adotta annualmente un documento di programmazione economica e finanziaria, che funge da raccordo fra il programma regionale di sviluppo di legislatura (v. *supra*) e il bilancio regionale.

Ai sensi dell'art. 13 della l.r. 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) la Regione può approvare annualmente una legge finanziaria, contestualmente alla legge di bilancio, al fine di:

- adottare tutte le misure che incidano sul gettito dei tributi regionali e rideterminare le aliquote fiscali (nei casi in cui tale variazione è possibile entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di applicazione)
- rimuovere o modificare gli specifici vincoli di destinazione eventualmente impressi dalla legislazione regionale alle entrate della Regione;
- apportare qualsiasi modifica alla legislazione regionale che risulti necessaria all'adozione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

Alle proposte di legge che hanno rilevanza finanziaria, vale a dire che comportano una variazione del gettito delle entrate oppure nuove o maggiori spese, viene allegata una relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione della spesa, nella quale sono esplicitate le metodologie seguite per le quantificazioni delle grandezze finanziarie, nonché gli elementi e i criteri di calcolo impiegati; sono evidenziati altresì gli oneri di gestione indotti dagli interventi.

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

### *2.1 Partecipazione, consultazione e concertazione*

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.

La l.r. 69/2007 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) ha disciplinato le forme e gli strumenti di partecipazione volti a rendere effettivo il diritto alla partecipazione alla elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali.

Ai sensi dell'art. 48 dello Statuto il Presidente della Giunta regionale può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali.

La concertazione e il confronto si svolgono tra la Giunta regionale da un lato e le rappresentanze istituzionali e le categorie economico-sociali dall'altro, sulla base di specifici protocolli d'intesa, e riguardano gli atti di interesse di tali enti e categorie.

Per quanto riguarda gli atti di carattere normativo, in particolare, già nella fase di elaborazione delle norme le direzioni generali competenti procedono alla consultazione dei destinatari e delle 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. Degli esiti di queste consultazioni si tiene opportunamente conto in sede di elaborazione delle proposte normative.

Il processo di consultazione attraversa trasversalmente tutte le fasi del processo di AIR. La consultazione dei destinatari, diretti e indiretti, del provvedimento normativo da valutare, nonché degli esperti di settore rappresenta lo strumento chiave per rilevare direttamente le esigenze dell'utenza nonché per approfondire le informazioni necessarie a precisare l'ambito di intervento, definire gli obiettivi ed i risultati attesi; individuare le opzioni rilevanti e meglio qualificare e quantificare i vantaggi e gli svantaggi dell'intervento. Nel corso dell'esperienza condotta, le tecniche di consultazione sono state progressivamente affinate. In particolare si sono sperimentate forme di consultazione sempre più strutturate, passando da semplici questionari e consultazioni informali a *focus group*, a indagini telefoniche (modalità CATI) e notice and comment (modalità CAWI)

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 che 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 del regolamento interno, 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".

## 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 che vede la redazione di schede sulle proposte di legge regionale, redatte dagli uffici legislativi e pubblicate sul sito web del Consiglio<sup>44</sup>. Inoltre il nuovo Statuto, prevede, all'art. 43, comma 2, che vi siano altre forme, previste con legge ed

---

<sup>44</sup> Le schede informative sono visibili al seguente indirizzo: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/default.asp>.

ulteriori rispetto alla pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione Toscana, dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti.

Nel 2007 la Regione Toscana ha approvato una nuova normativa per la pubblicazione del proprio Bollettino ufficiale (l.r. 23 aprile 2007, n. 23 Nuovo ordinamento del Bollettino ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 "Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e degli accessi agli atti"). La novità di maggior rilievo introdotta dalla nuova legge, entrata in vigore con il primo gennaio 2008, riguarda la pubblicazione del Bollettino ufficiale della Regione Toscana esclusivamente in forma digitale che acquista valore legale. La nuova forma di pubblicazione si sostituisce alla precedente che prevedeva la versione cartacea con valore legale, affiancata dalla diffusione in forma digitale. La legge assicura la consultazione gratuita del b.u.r.t. pubblicato sul sito della Regione Toscana presso i punti di accesso assistito (PAAS), istituiti presso gli uffici per le relazioni con il pubblico della Regione, presso le biblioteche degli enti locali e presso tutti i comuni e le comunità montane della Toscana.

### **3. Aspetti organizzativi**

In Giunta, il lavoro di studio, analisi e predisposizione degli schemi degli atti normativi viene svolto dalle direzioni generali proponenti, che sono dotati di propri uffici legislativi, con il supporto dell'Ufficio legislativo della Presidenza (denominato Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche). Quest'ultimo, oltre a curare la definizione degli indirizzi generali, degli standard tecnici sulla qualità della normazione e delle fasi procedurali per la produzione degli atti normativi, svolge una funzione di coordinamento generale e verifica, che si esplica anche attraverso l'analisi tecnico-normativa (ved. *supra* par. 1.3.1) dei testi e la verifica della presenza e correttezza di tutta la documentazione allegata alle proposte.

L'organizzazione del Consiglio regionale dal 2004 ad oggi, è stata più volte revisionata, in particolare attualmente esiste sempre l'area di coordinamento professionale, mentre sono stati ridotti a 2 i settori legislativi, a seguito di pensionamento del personale dirigente, mentre è stato istituito il settore analisi della normazione. I due settori legislativi seguono in un caso tre commissioni, nell'altro due commissioni più il coordinamento delle attività per la qualità della legislazione, l'assistenza di una sesta commissione permanente è affidata direttamente all'area di coordinamento. All'interno dei settori i funzionari si occupano di una sola commissione, realizzando quindi una preparazione ed un'assistenza specialistica. Attualmente l'area di coordinamento è composta da tre dirigenti, due per le commissioni e la qualità della legislazione, uno per l'analisi ex ante ed ex post, oltre al dirigente di area. I funzionari sono 13; 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 o statistica. 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 2 dirigenti, 12 funzionari e altro personale di supporto.

Con l'entrata in vigore della legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale) in attuazione dell'articolo 28 (autonomia del Consiglio) dello Statuto sono previsti, altri cambiamenti che riguarderanno la sfera organizzativa e non solo.

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 Consiglio redigono 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. 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 allegate:

- la relazione di accompagnamento della proposta;
- la relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione della spesa (solo nel caso di proposte di legge che hanno rilevanza finanziaria – ved. *supra* par. 1.4);
- il testo vigente della legge/regolamento che si intendono modificare, nonché il testo coordinato con le modifiche proposte (qualora la proposta si sostanzia nella modifica testuale ad una legge/regolamento vigente);
- i pareri richiesti ex art. 29 della l.r. 5 agosto 2003, n. 44.45
- la relazione finale AIR se la proposta è stata oggetto di AIR

La dotazione di personale e le competenze degli uffici competenti in materia di preparazione di schemi di atti normativi sono giudicate “abbastanza adeguate” sia dal Consiglio che dalla Giunta

Riguardo al personale impiegato dalla Giunta per lo svolgimento dell'AIR, esiste uno specifico nucleo AIR presso l'Area di coordinamento Attività legislative e Giuridiche della D.G. Presidenza composto da tre funzionari di formazione economica e statistica addetti all'attività di analisi a tempo pieno. Le AIR sui singoli provvedimenti sono condotte da gruppi di lavoro appositamente costituiti in modo da assicurare il mix di competenze giuridiche, amministrative ed economico-statistiche necessario per un'efficace svolgimento dell'analisi. La composizione dei gruppi di lavoro è la seguente:

- uno o più funzionari del settore interessato dal caso AIR (cui è attribuita la responsabilità del gruppo di lavoro)
- tre 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.

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.

---

<sup>45</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”.

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.

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 analisi della normazione. 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. Il 6 febbraio 2006 è stato sottoscritto un nuovo protocollo d'intesa, di analogo contenuto, salvo adeguamenti richiesti dalle modifiche statutarie.

Inoltre, presso il Consiglio regionale è stato istituito il Consiglio delle autonomie locali (CAL) che è composto da 50 membri<sup>46</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. In base a quanto previsto dall'articolo 46 quater del regolamento interno del consiglio

---

<sup>46</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.

regionale, la commissione si pronuncia espressamente sui pareri e le osservazioni del Consiglio delle autonomie locali. Le valutazioni della commissione sono necessariamente contenute nella relazione di competenza, cui il parere del CAL deve essere allegato, e riferite in aula. Qualora la commissione ritenga di non accogliere un parere contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche relativo ad una proposta di legge o regolamento incarica il relatore a presentare al CR, unitamente alla relazione, un ordine del giorno procedurale che esprime la motivazione del non accoglimento. Nel caso si tratti di atto amministrativo la motivazione del non accoglimento è contenuta nel testo dell'atto.

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.