

RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA TERZA LINEA DI AZIONE **Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto** **della regolamentazione (ATN, AIR e VIR)**

Programma di Semplificazione 2012-2013

Premessa.

PARTE PRIMA. La qualità della regolazione

1. Il processo di miglioramento della legislazione nell'Unione europea
 - 1.1. Premesse
 - 1.2. Un piano d'azione per legiferare meglio
 - 1.3. Il ciclo della regolazione
 - 1.4. Implementazione del Programma "Regulatory Fitness and Performance Programme" (REFIT)
2. Il contesto statale
3. Gli strumenti di qualità della regolazione. Il ciclo della regolazione.
4. Le leggi regionali sulla qualità della regolazione e sulla produzione normativa.
5. La qualità della regolazione nella regione Emilia-Romagna.
 - 5.1. Gli strumenti per la qualità della regolazione.
 - 5.2. La legge regionale n. 18 del 2011.
 - 5.3. La qualità delle fasi del ciclo regolativo.

PARTE SECONDA. La semplificazione normativa

1. La riduzione dello stock legislativo e regolamentare come strumento di elezione della semplificazione normativa
 - 1.1. Il meccanismo del taglia-leggi introdotto dalla legge di semplificazione del 2005.
 - 1.2. L'esperienza di riduzione dello stock legislativo e regolamentare negli ordinamenti regionali
2. L'abrogazione
3. La delegificazione
4. I testi unici
5. La manutenzione delle leggi

Riflessioni conclusive e proposte operative.

Premessa

Nell’ambito del programma di attuazione della legge regionale n. 18 del 2011 (in materia di semplificazione amministrativa e normativa) è stata approvata, con deliberazione della Giunta regionale n. 983 del 2012 – in connessione con i lavori della prima sessione di semplificazione dell’Assemblea legislativa (conclusasi con la risoluzione n. 3209 del 2012) –, la terza linea d’azione per la semplificazione, che concerne “GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE E IL MONITORAGGIO DELL’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE NELL’ESPERIENZA DELLA REGIONE - AIR, VIR E ATN”.

La realizzazione di tale linea d’azione – come si evince dall’ampiezza del suo oggetto - comporta un lavoro di analisi delle questioni concernenti i principali strumenti per la qualità della regolamentazione che, in verità, è certamente destinato ad avere uno sviluppo nel tempo. Per l’anno 2013 la terza linea si propone la presentazione di una relazione che costituisca la base per i futuri sviluppi nella direzione di un incremento nell’utilizzo delle migliori tecniche di redazione e di valutazione della normativa regionale.

Pertanto nel testo che segue sono stati sviluppati – anche con il confronto con le esperienze dell’Unione europea, dello Stato e delle altre regioni – i principali argomenti che interessano questa materia e sono state delineate le linee per un futuro sviluppo delle politiche a ciò relative.

Appare evidente che la disponibilità, per i cittadini e per le imprese di un sistema di regole accessibile e semplice, chiaro e tendenzialmente stabile, rappresenta un importante fattore per ogni iniziativa di crescita e sviluppo sociale ed economico.

Mentre, da un lato, cresce – a tutti i livelli - la coscienza di questo elemento, cresce anche la consapevolezza che, spesso, l’intreccio fra la normazione europea, statale, regionale e degli enti locali produce una grande complessità e frammentarietà. Di fronte a questa situazione, la Regione Emilia-Romagna si propone di svolgere un ruolo forte in senso propositivo, per la razionalizzazione e la qualità degli strumenti, a partire dalla propria produzione normativa e dalla migliore connessione con il sistema degli enti locali – che sono infatti fortemente coinvolti nel sistema di attuazione della legge regionale n. 18 – ed anche in riferimento alla collaborazione con il livello statale.

Questo orientamento generale è ben evidente in tutte le sei linee d’azione lungo le quali si è articolato il processo di attuazione della legge regionale n. 18 per il 2013, ma richiede, in questa sede, una focalizzazione per quanto riguarda gli elementi che compongono il “ciclo della normazione” (programmazione, realizzazione dei testi, attuazione della normativa, valutazione successiva e riprogrammazione).

Esiste peraltro una forte connessione fra la terza linea d’azione e le altre cinque che sono state approvate nel contesto della sessione di semplificazione del 2012 ed, in particolare, con la seconda linea (“Rilevazione dei procedimenti amministrativi regionali per l’analisi e la valutazione permanente”), con la quarta (“La misurazione degli oneri amministrativi per la riduzione degli adempimenti informativi a carico delle imprese. L’esperienza in materia edilizia”).

L’intreccio fra le diverse linee d’azione è reso ancora più stretto dalla consapevolezza che l’attuazione della normazione è oggi sempre più orientata verso obiettivi di qualità – si pensi alle nuove norme sul procedimento amministrativo e sui pagamenti tempestivi ed alle relative responsabilità - che richiedono una adeguata strutturazione amministrativa ed un costante confronto con i cittadini e le imprese al fine di monitorare i risultati e di consentire costanti

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

azioni di miglioramento. In altre parole, gli strumenti di qualità della normazione sono un indispensabile tassello di un processo vasto che ha come obiettivo la qualità dell’amministrare. Al centro del sistema devono sempre più stare le esigenze della società civile e del mondo produttivo.

La programmazione normativa, l’analisi di impatto della normazione, la valutazione successiva degli effetti e tutti gli altri strumenti per una buona normazione non sono, quindi strumenti e tecniche astratte, ma sono elementi cruciali per consentire il concreto miglioramento della base normativa su cui si fondano le attività dei singoli.

Pertanto la qualità della legge è stata – non a caso - riconosciuta anche dalla giurisprudenza come un obiettivo costituzionalmente rilevante. Ad esempio, con la sentenza n. 70 dell’aprile scorso, la Corte Costituzionale ha accolto un ricorso statale contro una legge della Campania perché la tecnica legislativa seguita comportava forti difficoltà applicative. Va notato che la Corte ha considerato lesiva dell’art. 97 Cost. l’adozione, per regolare l’azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione». Già in precedenza la Corte Costituzionale aveva sindacato in via incidentale la chiarezza e la coerenza delle norme, ma senza utilizzare la qualità della legislazione come parametro autonomo per la decisione; con questa nuova pronuncia per la prima volta la Corte ha individuato un preciso parametro costituzionale a fondamento della dichiarazione di incostituzionalità. E’ evidente l’impatto di questa sentenza, che non può che indurre i legislatori a produrre normative che anche sotto il profilo della tecnica redazionale siano inattaccabili.

Per “qualità della regolazione” si intende sia la “qualità formale” dei testi normativi che devono essere chiari, intelligibili e accessibili, sia la “qualità sostanziale”, cioè le regole devono essere delle buone regole e sono tali se sono necessarie, chiare e comprensibili, complete, sistematiche. Ad esse è dedicata la presente trattazione.

La presente relazione contiene, peraltro, una analisi finale che ha già un primo risultato concreto di semplificazione: l’individuazione di un insieme di leggi che – in una ottica di corretta manutenzione del sistema normativo – deve essere oggetto di abrogazione, in quanto esse ormai superate.

PARTE PRIMA. La qualità della regolazione

1. Il processo di miglioramento della legislazione nell’Unione europea

1.1. Premesse

Un necessario ed importante riferimento delle problematiche attinenti la qualità della regolazione è oggi costituito dalla normativa dell’Unione europea in materia e dalla sua evoluzione. Essa ha assunto una rilevanza crescente in quanto l’attuale situazione economica richiede che la legislazione dell’Unione sia ancora più efficace ed efficiente nella realizzazione dei suoi obiettivi di interesse generale, dimostrando di possedere un chiaro valore aggiunto ed apportando benefici, puntando ad una riduzione dei costi, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il contesto legislativo europeo è fondamentale, infatti, per realizzare gli obiettivi del Trattato dell’Unione e per creare le condizioni favorevoli ad uno

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo, che apporti benefici ai cittadini, alle imprese ed ai lavoratori.

Obiettivo della tecnica di normazione deve essere, secondo i dettami europei, la creazione di un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori ed i cittadini.

Nell’ambito dell’Unione europea la scomposizione della potestà normativa comporta che, per quel che attiene alla qualità della legge, il contesto al quale riferirsi sia ampio e si allarghi a tutte le Istituzioni a vario titolo implicate, in coerenza con la titolarità di poteri diversi nell’ambito del procedimento.

Non sorprende allora che la Commissione, sostanziale titolare del potere di predisposizione delle proposte legislative, si sia incaricata di promuovere svariate iniziative volte alla realizzazione dell’obiettivo qualità.

1.2. Un piano d’azione per legiferare meglio

Alla definizione di una corretta metodologia di regolazione, si giunge attraverso un percorso, avviato da oltre dieci anni, e delineato poi in vari documenti dell’Unione europea.

Nel luglio 2001, la Commissione ha presentato un Libro bianco dedicato alla governance europea (G.U. C 287 del 2001) il quale – in armonia con le strategie del Consiglio europeo di Lisbona del 2000 volte al rilancio della competitività e con un metodo di lavoro aperto a tutti i livelli – annuncia l’intento di migliorare le politiche, le normative comunitarie ed i loro risultati, legando questa azione allo sviluppo sostenibile dell’Unione.

A seguito di ciò, un’iniziativa ambiziosa e di ampio respiro è stata lanciata dalla Commissione europea nel 2002 per “Legiferare meglio”: semplificare e, più generalmente, migliorare l’ambiente normativo (“European Governance: Better Lawmaking” COM (2002) 275 – “Governance europea: Legiferare meglio”).

Lo scopo, in linea generale, è ridurre la burocrazia, migliorare la qualità della regolamentazione ed elaborare norme migliori per i consumatori e le imprese. L’idea direttrice di questa iniziativa, da allora ad oggi, conserva tutta la sua attualità: è necessario governare meglio insieme, istituzioni europee e Stati membri, in un dialogo aperto con la società civile. Il miglioramento della qualità della normazione va inteso sotto il duplice profilo contenutistico e formale.

Da un punto di vista più formale della legislazione, i principi di “aggiornamento, modernizzazione e semplificazione testuale degli strumenti normativi europei”, già enunciati nella strategia “Legiferare Meglio” fin dal suo debutto, si esplicano nell’accorpate in un unico atto tutte le modifiche successivamente intervenute in un dato settore. La natura dell’atto finale rispetto all’ordinamento giuridico europeo può essere meramente ricognitiva, ovvero sostanzialmente innovativa.

L’Unione europea si sta impegnando, in un processo di consolidazione e, se necessario, di rifusione della legislazione (COM (2003) 71.def.). Consolidare significa unificare in testo unico tutte le modifiche apportate ad un atto normativo in epoche diverse: tale tecnica contribuisce a ridurre il volume della legislazione Ue e produce testi più leggibili e giuridicamente più chiari.

Nel processo di revisione delle leggi e delle rispettive modifiche ci si può imbattere in esempi di incoerenza e incompatibilità nelle singole leggi o fra una legge e un’altra, cosicché, oltre ad

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

unificare tutte le modifiche in un testo consolidato, talvolta diventa necessario riesaminare l’atto normativo, procedimento che viene denominato “rifusione”.

Esistono, tuttavia, metodi che talvolta possono essere più efficaci e meno onerosi degli strumenti giuridici classici per conseguire taluni obiettivi.

In un aggiornamento al piano d'azione per legiferare meglio, COM (2002) 278 def., viene sottolineata la possibilità di un corretto utilizzo delle alternative alla legislazione senza interferire con le disposizioni del Trattato o con le prerogative del legislatore. Diversi sono gli strumenti cui si può fare ricorso per adempiere agli obiettivi del Trattato, semplificando il processo legislativo e la legislazione stessa: accordi volontari settoriali, metodo aperto di coordinamento, interventi finanziari, campagne di informazione. La coregolamentazione, ad es., è il meccanismo mediante il quale un atto legislativo comunitario conferisce la realizzazione degli obiettivi definiti dall'autorità legislativa ai soggetti interessati riconosciuti in un determinato settore (in particolare agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni per es. affidando il raggiungimento degli obiettivi stabiliti per legge ai partner sociali, oppure a organizzazioni non governative); l'autoregolamentazione, invece, si avvale di accordi volontari fra organismi privati per risolvere i problemi attraverso l'assunzione di impegni reciproci. Vari approcci sono possibili nell'ambito degli strumenti di autoregolamentazione e coregolamentazione; la finalità generale, in ogni caso, deve essere la ricerca dell'opzione burocraticamente meno onerosa, tenendo conto degli obiettivi perseguiti.

1.3. Il ciclo della regolazione

Da un punto di vista di tipo contenutistico della qualità della regolazione, la programmazione degli interventi, nel contesto volto a legiferare meglio è cruciale: essa costituisce la prima fase del ciclo di regolamentazione, che ha trovato a livello europeo una importante definizione.

La Commissione pubblica ogni anno (in autunno) il programma legislativo dell'anno successivo (che da alcuni anni ha un carattere di programmazione anche pluriennale). La programmazione annuale e pluriennale è contenuta poi in documenti che descrivono le iniziative in agenda e le relative potenziali conseguenze economiche, sociali ed ambientali: gli interventi in programma, infatti, sono esaminati **attraverso le valutazioni di impatto, i cui esiti possono modificare l'agenda degli interventi.**

La tabella dell'attività allegata al programma annuale della Commissione, compresa la presentazione di proposte legislative, è definita sulla base delle priorità politiche dell'Unione, così come indicate dal Consiglio europeo, vero detentore del potere di indirizzo.

Prima di presentare un atto legislativo, si compie una rassegna delle norme esistenti, la valutazione delle potenziali conseguenze e si avvia una consultazione ad ampio raggio con le parti interessate, le altre istituzioni, i parlamenti ed i governi nazionali per conoscerne le opinioni.

Conseguentemente, si redige il programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione che deve contenere, per quanto possibile, le disposizioni giuridiche vigenti a livello comunitario nel settore in questione, la disamina delle misure proposte con riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la portata ed i risultati delle consultazioni preliminari svolte dall'istituzione, oltre alle analisi compiute circa gli effetti della

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

regolamentazione (accordo interistituzionale sul legiferare meglio, GU C 321 del 31/12/2003, intercorso tra Parlamento, Consiglio e Commissione europea).

Nel ciclo della regolamentazione, intrecciata con la programmazione, si inserisce la valutazione d’impatto, strumento fondamentale per una normazione che accompagni uno sviluppo sostenibile. Essa svolge un ruolo chiave in tutto il processo di miglioramento della legislazione europea, fornendo un ausilio per decidere senza, però, sostituirsi al giudizio politico. Infatti, in primo luogo, essa orienta e giustifica la scelta dello strumento regolatorio, adeguandolo al livello d’intensità corretto per un determinato intervento e, in secondo luogo, mette a disposizione del legislatore elementi d’informazione più precisi e meglio strutturati sugli effetti positivi e negativi della regolamentazione, tenendo conto degli aspetti economici, sociali ed ambientali. Questa fase costituisce, inoltre, un mezzo per selezionare, in occasione della programmazione del lavoro, le iniziative realmente necessarie (“European Governance: Better Lawmaking” COM(2002)275).

Alla valutazione d’impatto la Commissione dedica una intera comunicazione (COM (2002) 276 def.). Nel documento si delineano le due fasi della valutazione: una preliminare ed una estesa. La valutazione preliminare offre una prima panoramica del problema individuato, possibili opzioni e settori interessati. Tale esame preliminare rappresenta una condizione per l’inclusione della proposta nella strategia politica annuale oppure, qualora non sia possibile definire in dettaglio la natura di un’iniziativa in una fase iniziale, per l’inclusione nel programma di lavoro a più lunga scadenza.

La prima fase di valutazione si concluderà con una breve scheda che si concentra sui seguenti fattori chiave:

- Descrizione del problema, degli obiettivi e del risultato auspicato;
- individuazione delle principali possibilità d’intervento disponibili per conseguire l’obiettivo, tenuto conto delle considerazioni legate alla proporzionalità e alla sussidiarietà e indicazioni preliminari circa l’impatto atteso;
- descrizione dei passaggi preparatori già intrapresi e di quelli previsti;
(consultazione delle parti interessate, studi) e indicazione dell’eventuale necessità di una valutazione d’impatto estesa

Sulla base della valutazione preliminare la Commissione stabilisce quali proposte richiederanno una valutazione d’impatto estesa nella strategia politica annuale o, al più tardi, per l’anno successivo. Per decidere la Commissione prenderà in considerazione, tra gli altri, l’entità dell’impatto economico, ambientale e/o sociale che l’iniziativa potrà avere su un settore specifico o su più settori, nonché sulle principali parti interessate.

La valutazione d’impatto estesa, invece, ha, in genere, una duplice finalità: svolgere un’analisi più approfondita dei potenziali effetti della regolazione e consultare sia le parti interessate che gli esperti competenti, in ottemperanza alle norme minime per la consultazione.

Come emerge dalle interessanti “Linee guida per la valutazione di impatto” pubblicate dalla Commissione nel 2009, gli step di questa fase passano, in successione logica, attraverso: l’identificazione del problema, la definizione degli obiettivi, l’analisi delle principali opzioni, l’esame degli impatti delle opzioni, la comparazione delle opzioni e la definizione del monitoraggio delle politiche.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Una strategia d’azione per misurare i costi amministrativi, ossia i costi sostenuti per conformarsi all’obbligo giuridico di fornire informazioni ad autorità pubbliche o a privati è stata avviata con l’intento di determinare quali di essi costituiscano oneri superflui e ridurli (COM (2007) 23 def.).

Sostanzialmente, l’obiettivo è sia di quantificare, con l’aiuto degli Stati membri, gli oneri amministrativi legati alla legislazione comunitaria, comprese le disposizioni applicative, al fine di una loro riduzione, sia che gli Stati membri misurino e riducano gli oneri amministrativi imposti dalle legislazioni “puramente” nazionali e regionali.

L’iniziativa del 2007 mirava a ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri gravanti sulle imprese in forza della legislazione Ue, e riguardava l’80% circa delle principali fonti di oneri amministrativi. La Commissione è andata oltre l’obiettivo fissato presentando proposte dirette a tagliare gli oneri amministrativi di oltre il 30%, mentre i colegislatori hanno adottato misure equivalenti al 25 %. Il seguito di questo programma coinvolge anche gli Stati membri e li invita a riferire, entro il 31 dicembre 2013, in merito alle modalità di attuazione dell’iniziativa.

Va ricordato che la Regione Emilia-Romagna – a seguito delle maggiori potestà conferite dalla riforma costituzionale del titolo V, attuata nel 2011 (nuovo articolo 11, comma 5, della costituzione) – con la n. 16 del 2008 ha dettato le norme per la propria partecipazione alla fase ascendente ed alla fase discendente dell’ordinamento europeo. Senza riprendere in questa sede l’ampissimo lavoro che la Regione svolge in questo ambito – basti ricordare le sessioni comunitarie annuali (svolte dal 2009) e i molti atti legati al contesto europeo che ne conseguono – rileviamo che anche la legge regionale n. 16 va nella stessa direzione di alleggerimento dei costi normativi e amministrativi e che all’articolo 2 di essa, promuove la qualità della legislazione e, con riferimento alla fase discendente del diritto comunitario, la riduzione degli oneri amministrativi, l’impegno ad evitare le disposizioni supplementari non necessarie ed il ricorso alle consultazioni delle parti interessate.

A partire dal 2009 una serie di comunicazioni della Commissione rilanciano e sviluppano le linee guida già indicate: la qualità della normativa va implementata nell’arco dell’intero ciclo di formazione delle politiche ed è necessaria una responsabilità condivisa nella elaborazione di queste tra Unione europea e Stati membri; occorre, inoltre, si afferma in questi testi, dare più voce ai cittadini ed alle imprese.¹

Ad un salto di qualità si assiste però con la comunicazione COM (2010) 543 def.² della Commissione “Legiferare con intelligenza”. Valutare l’efficienza della legislazione esistente,

¹ Il programma della Commissione “Legiferare meglio” è stato aggiornato con una serie di comunicazioni COM (2009) 15 def. “Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell’Unione europea”; COM (2009) 16 def. “Riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea. Allegato al terzo esame strategico del programma per legiferare meglio”; e COM (2009) 17 def. “Terza relazione sullo stato d’avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo”.

² La metodologia per legiferare meglio della Commissione europea si basava fondamentalmente su tre linee d’azione COM (2010) 543 :

1. promuovere l’elaborazione e l’applicazione di migliori strumenti di legiferazione a livello di Unione europea, in particolare la semplificazione normativa, la riduzione degli oneri amministrativi e la valutazione d’impatto della regolazione (VIR);
2. lavorare a più stretto contatto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore legiferazione siano applicati coerentemente in tutta l’Unione da tutti i partecipanti al processo normativo;

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

assicurare trasparenza su costi e benefici associati alla nuova regolazione, considerare l’applicazione delle norme nelle analisi d’impatto e rendere le disposizioni più accessibili: questi sono alcuni dei significati che il concetto di “smart regulation” può assumere.

Legiferare, infatti, non significa ridurre o aumentare il numero di norme, quanto piuttosto ottenere risultati positivi nel modo meno oneroso possibile.

Obiettivo della comunicazione citata è di introdurre un nuovo elemento, il cosiddetto “life-cycle approach”: un approccio che guardi all’intero ciclo di definizione delle politiche e ponga maggiore attenzione alla valutazione delle regole già esistenti.

In prospettiva strategica, forte risalto è dato alla tipica circolarità del processo di regolamentazione è una metodologia da seguire nell’intero ciclo politico: dall’ideazione di un atto, alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione.

La legislazione in vigore, è **valutata** per individuare eventuali provvedimenti inutili, inefficaci od incoerenti, quindi **semplificata**, anche negli eventuali **oneri** (“Regulatory fitness”), **nonché monitorata** per assicurarsi che sia applicata e attuata correttamente.³

-
3. rafforzare il dialogo costruttivo tra le parti interessate e tutti i partecipanti al processo normativo sia al livello europeo che a quello nazionale.

³ La qualità della regolazione rappresenta un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo economico e una condizione essenziale per agevolare l’esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

La Commissione intende, innanzi tutto, sottoporre ad un esame sistematico della normativa vigente le misure in atto per snellire la legislazione già in vigore e ridurre gli oneri amministrativi, onde ottimizzarne l’impatto.

Ai fini sopra indicati:

- tutte le proposte rilevanti di nuova legislazione o di revisione della normativa vigente devono essere di massima fondate su una valutazione della disciplina in atto, che dovrà accertare se sono prodotti i benefici preventivati, quantificando i relativi costi;
- le valutazioni saranno pubblicate su un apposito sito web, in modo da consentire agli Stati membri e ai soggetti interessati di elaborare tempestivamente i loro contributi;
- ha portato a termine i check-up già avviati nei settori strategici: ambiente, trasporti, politica occupazionale/sociale e politica industriale;
- ha completato il Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea entro il 2012 (COM (2007) 23 def.);
- ha migliorato il sito internet di consultazione;
- gli Stati membri sono stati invitati ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dall’Unione europea per le piccole e medie imprese. Inoltre, la Commissione si propone di utilizzare massicciamente la valutazione d’impatto della regolamentazione anche per tutte le grandi iniziative legislative, affinché il processo decisionale possa fondarsi su riscontri oggettivi, e i benefici e costi delle scelte politiche risultino trasparenti.

Le valutazioni di impatto effettuate a livello dei singoli Stati membri potrebbero integrare quelle effettuate a livello di UE, al fine di agevolare le discussioni in Consiglio sulle modifiche da apportare alle proposte della stessa e aiutare gli Stati membri a risolvere le difficoltà di recepimento e applicazione della normativa dell’UE.

Con riferimento al terzo punto, la voce dei cittadini e delle altre parti interessate è stata ulteriormente rafforzata portando, dal 2012, la durata delle consultazioni da 8 a 12 settimane, e procedendo nel 2011 a un riesame della politica di consultazione della Commissione.

Ciò significa adottare provvedimenti a livelli diversi dell’iter legislativo: esaminare le nuove iniziative, le proposte ancora in fase negoziale e la legislazione già pubblicata. Il programma per «legiferare meglio» consiste quindi in una serie di misure diverse:

- introdurre un sistema di valutazione d’impatto e migliorare la concezione delle principali proposte della Commissione;
- varare un programma di semplificazione della normativa esistente;
- esaminare le proposte della Commissione ancora al vaglio del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo per verificare se non vadano ritirate;
- integrare la consultazione in tutte le iniziative della Commissione;

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Le consultazioni, in questo contesto, sono definite come elementi essenziali del processo decisionale.

Tale valutazione integra lo strumento delle consultazioni, con lo scopo di verificarne gli esiti concreti e coinvolgere gli interessati in un rapporto strutturato di cui si dà materialmente conto nella relazione introduttiva della proposta.

Già nell’iniziativa sulla “Smart regulation” si riconosce che il coinvolgimento delle parti interessate nell’elaborazione delle scelte politiche è sempre più integrato nell’attività della Commissione per l’elaborazione delle singole proposte, nell’ottica di una partecipazione al procedimento normativo.

Nel ciclo della regolamentazione di qualità, si inserisce, infine, la valutazione ex post della legislazione.

La novità di maggior rilievo introdotta, appunto, con la comunicazione COM (2012) 746 def., che delinea la futura strategia in tema di qualità della regolazione, è il “Regulatory Fitness and Performance Programme” (REFIT). Il REFIT **segna l’abbandono di un metodo specifico di misurazione e riduzione dei soli oneri amministrativi**. La valutazione d’impatto si abbina alla valutazione “a consuntivo” della legislazione esistente: collocandosi sia anteriormente all’entrata in vigore di una misura regolativa, sia come check-up successivo.

Il legame tra il programma e l’analisi di impatto della regolazione (AIR), conferma l’intenzione di collegare analisi ex ante ed ex post della normativa. Il REFIT, che trae spunto dalla sperimentazione delle valutazioni ex post della regolazione (c.d. “fitness-checks”), mira ad **identificare “gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci”, ponendo attenzione anche ai costi regolatori** che derivano dall’applicazione della legislazione europea a livello nazionale e sub-nazionale.

Il programma si applicherà, a partire dal 2014, alle azioni indicate nella tabella di lavoro della Commissione, la quale si impegna a non esaminare proposte di intervento prima che si sia conclusa la relativa valutazione.

L’elenco delle iniziative sottoposte al REFIT, in un’ottica di trasparenza e partecipazione, sarà pubblicato e sottoposto a consultazione. Il programma prenderà avvio con la mappatura delle aree di regolazione ritenute più rilevanti e procederà con la valutazione degli effetti prodotti, “inclusi i costi e benefici, ove necessario”.

Rispetto alla valutazione d’impatto, la Commissione si impegna ad innalzare ulteriormente la qualità della valutazione ex ante, soprattutto sul versante della quantificazione di costi e benefici, e conferma il proprio intendimento di non volersi affidare a valutazioni esterne, lasciando, quindi, **inalterati ruolo e status dell’Impact Assessment Board (IAB)** o Comitato per la Valutazione d’Impatto. Per contribuire, infatti, a garantire che le valutazioni d’impatto rispettino le procedure e gli standard qualitativi, la Commissione ha creato un organo centrale incaricato di esercitare un controllo rigoroso sulla qualità ed indipendente dai servizi preposti all’elaborazione delle politiche.

Il Comitato, istituito dal 2006, opera sotto l’autorità del Presidente della Commissione e si esprime su tutte le valutazioni d’impatto della Commissione. Il lavoro che il esso svolge è improntato alla trasparenza: tutte le sue valutazioni ed opinioni sono pubblicate una volta che

-
- esaminare le alternative alle leggi e ai regolamenti (quali l’autoregolamentazione oppure la coregolamentazione tra il legislatore e le parti interessate).

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

la Commissione ha adottato la relativa proposta; i pareri che emana non sono vincolanti, tuttavia essi accompagnano il progetto di iniziativa unitamente alla relazione di valutazione d'impatto per tutto il processo decisionale della Commissione. In linea di principio, un parere positivo del Comitato è necessario perché una proposta possa essere presentata alla Commissione per la decisione.

In sostanza, la valutazione d'impatto svolta dalla Commissione, supportata dal parere del Comitato, è uno strumento di rilievo all'interno del ciclo regolatorio ma non intende sostituire la valutazione sull'opportunità politica di un intervento.

1.4. Implementazione del Programma “Regulatory Fitness and Performance Programme” (REFIT)

Con l'intento di dare una risposta al problema rappresentato dagli eccessivi oneri burocratici e regolamentari che discendono dalla legislazione europea, soprattutto in considerazione del peso che ciò comporta per le piccole e medie imprese, nel 2012 la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica volta a identificare i dieci testi legislativi ritenuti più onerosi per le PMI. Scopo dell'iniziativa è stato quello di raccogliere input concreti, direttamente dalle imprese, per procedere poi ad un'azione di semplificazione e di alleggerimento burocratico e regolamentare.

Il regulatory fitness check si è così abbinato alla consultazione delle parti interessate all'interno del ciclo della regolazione.

Non si tratta di uno sforzo isolato: la Commissione prende in esame in modo approfondito i risultati dell'indagine nel quadro del programma REFIT, attraverso il quale essa continuerà ad adoperarsi per alleggerire gli oneri normativi e semplificare la legislazione in vari ambiti, tenendo conto dei vari contributi forniti dalle parti interessate.

A seguito della consultazione, la Commissione ha pubblicato, come parte della comunicazione “Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese”, COM(2013) 122 def., le risultanze della consultazione svolta per segnalare i dieci atti legislativi dell'Ue ritenuti più gravosi per le microimprese e le PMI⁴.

⁴ Nel 2012 la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica volta a identificare i dieci testi legislativi ritenuti più onerosi per le PMI, al fine di raccogliere input concreti, direttamente dalle imprese, per procedere poi ad un'azione di semplificazione e di alleggerimento burocratico e regolamentare. Il regulatory fitness check si è così abbinato alla consultazione delle parti interessate all'interno del ciclo della regolazione.

A seguito della consultazione, la Commissione ha pubblicato, come parte della comunicazione “Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese”, COM(2013) 122 def., le risultanze della consultazione svolta per segnalare i dieci atti legislativi dell'Ue ritenuti più gravosi per le microimprese e le PMI.

Il sondaggio, che ha visto partecipare più di 1000 imprese, ha evidenziato come le difficoltà ed i costi maggiori per le aziende derivino dai seguenti atti legislativi:

- Il regolamento “REACH” sulla registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche;
- La normativa in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA);
- Il pacchetto legislativo sulla sicurezza generale dei prodotti e la vigilanza del mercato;
- Il riconoscimento delle qualifiche professionali;
- La normativa quadro sui rifiuti;
- La normativa in materia di mercato del lavoro;
- La protezione dei dati;
- L'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (per i periodi di guida e di riposo);

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

In un recentissimo documento di lavoro, SWD (2013) 401, “Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): iniziali risultati della mappatura della normativa”, sono contenute le prime riflessioni svolte a seguito di un lavoro di mappatura e di screening sulla regolazione svolto dalla Commissione. Nel testo si descrivono i risultati del lavoro svolto dalle varie direzioni generali dell’istituzione europea in preparazione di una comunicazione che riformulerà e definirà le prossime tappe del programma REFIT. In ogni settore viene fornita una panoramica della politica comunitaria e del quadro legislativo, degli strumenti intelligenti di regolazione e delle misure adottate per garantire che la legislazione sia adatta allo scopo (comprese le risposte alle preoccupazioni emerse dall’indagine svolta col contributo delle PMI).

Su questa base di analisi, viene suggerito di prendere in considerazione ulteriori azioni per garantire l’idoneità del contesto normativo, sia intervenendo con nuove azioni di

-
- Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (appalti pubblici di lavori, forniture e servizi);
 - Il codice doganale.

Per ciascuna delle principali misure legislative individuate nella consultazione “Top 10”, la Commissione ha già adottato provvedimenti intervenendo direttamente, laddove possibile, per affrontare la questione. In altri settori, in cui si rendono necessarie modifiche legislative, l’istituzione ha avanzato proposte di intervento ma poco più della metà delle azioni delineate nella comunicazione riguarda questioni sulle quali il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione devono intervenire.

La comunicazione citata ed il documento di lavoro che l’accompagna elencano, tra l’altro, esempi di casi di esenzione e di semplificazione dei regimi per le PMI proposti dalla Commissione e adottati dal legislatore comunitario. Viene anche presentata una nuova tabella di valutazione annuale che consentirà di sorvegliare i progressi nella normativa che riguarda le PMI e di illustrare in che modo le altre istituzioni e gli Stati membri danno seguito alle proposte della Commissione di semplificazione o di riduzione degli oneri.

La valutazione suddetta indica in che modo i diversi approcci in materia di attuazione incidano sul risultato complessivo per le PMI, dato che oltre un terzo degli oneri amministrativi per le PMI si aggiunge proprio nella fase di attuazione delle disposizioni europee da parte degli Stati membri.

L’istituzione comunitaria si è impegnata a valutare sistematicamente i costi della normativa per le PMI prima dell’adozione delle sue proposte legislative e, se possibile, ad esentare le microimprese dalla normativa ed a prevedere, per le PMI, regimi semplificati.

In linea generale, l’intendimento è quello di avviare una consultazione con i portatori di interesse, ossia le imprese, i partner sociali, le organizzazioni della società civile e altre parti interessate, con cui mantenere un dialogo aperto, per assicurare che le proposte di intervento a livello comunitario siano in linea con la realtà economica in cui agiscono le PMI. La comunicazione incoraggia, quindi, anche le autorità degli Stati membri a partecipare in modo più incisivo alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni d’impatto, anche mobilitando le loro reti nazionali specializzate, in modo che le politiche siano elaborate su una migliore base fattuale.

Un’accoglienza positiva al lavoro della Commissione, così come delineato nella comunicazione sopra trattata, è stata data dal Consiglio europeo di Bruxelles del 29 e 30 maggio 2013.

Nelle conclusioni adottate dal Consiglio, che riunisce i Capi di Stato e di Governo dell’Unione, si sottolinea che la regolamentazione intelligente comporta l’ottenimento di vantaggi a costi minimi e significa assicurare che:

- i potenziali costi e benefici di un’azione di regolamentazione o non regolamentazione nonché le alternative, più in generale, all’intervento normativo sono considerate;
- la regolazione è basata sulle prove, in particolare mediante solida valutazione dell’impatto e adatta allo scopo;
- i principi di sussidiarietà e di proporzionalità siano rispettati;
- le procedure amministrative sono efficienti;
- i costi non necessari vengono rimossi senza compromettere gli obiettivi della politica di regolamentazione;
- sovrapposizioni, incongruenze e lacune vengono identificate e rimosse;
- sia l’efficacia che l’efficienza sono regolarmente valutate.

Questo metodo di azione, si aggiunge poi, dovrebbe essere condiviso da tutte le istituzioni europee e dagli Stati membri.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

regolamentazione, sia rivedendo quelle esistenti. Nella parte finale del documento della Commissione, poi, sono elencate le iniziative normative in preparazione, le valutazioni e analisi di impatto per materia, i regolamenti da abrogare, le proposte da ritirare a seguito della valutazione di idoneità e le proposte di atti in attesa di adozione.

In conclusione, “Legiferare meglio” è un processo ed è una delle priorità dell’Unione, che sta compiendo un tentativo di migliorare la qualità della legislazione vigente ed assicurare una base di analisi e di procedimento che sia utile per guidare la programmazione normativa e le decisioni in merito alla legislazione.

Elaborare leggi e regolamenti di buona qualità è una sfida comune: le autorità pubbliche a tutti i livelli devono cercare di offrire ai cittadini dell’Unione europea le condizioni per uno sviluppo sostenibile

2. Il contesto statale

I temi della semplificazione sono da almeno due decenni al centro delle riforme del legislatore statale, che con la legge n. 241 del 1990 ha prima avviato un lungo ed articolato processo di riforme del procedimento amministrativo e alla fine degli anni '90 ha inaugurato la stagione delle leggi di semplificazione normativa. Con i primi tentativi di semplificazione amministrativa era infatti maturata la consapevolezza del rapporto tra la qualità della produzione normativa e la quantità di regole che inesorabilmente andavano a stratificarsi nel tempo, da un lato, e lo sviluppo del sistema economico nel nostro Paese dall’altro. In altre parole si è compreso che il presupposto per la riduzione delle procedure burocratiche ed amministrative che gravano su cittadini ed imprese è la semplificazione normativa, cioè lo snellimento del corpus normativo che tali procedure e regole contiene.

Con la legge n. 59 del 1997⁵ viene introdotto lo strumento della legge annuale di semplificazione e di riordino normativo. In attuazione della delega contenuta nella prima legge Bassanini, sono state adottate negli anni successivi numerose leggi annuali di semplificazione, a partire dalla legge n. 50 del 1999⁶. Tale legge ha introdotto due importanti novità: la prima è la proposta di un modello di riassetto normativo rappresentato dai testi unici, cioè raccolte, in un unico corpus, di norme sia legislative che regolamentari inerenti un’unica materia; la seconda è l’applicazione in via sperimentale di strumenti, inediti nell’ordinamento italiano, per il miglioramento della qualità della regolazione, quali la consultazione e l’analisi di impatto della regolazione.

I problemi interpretativi suscitati dai testi unici hanno indotto il legislatore statale ad introdurre, con le due successive leggi di semplificazione del 2000 e del 2003⁷, un nuovo strumento di riassetto normativo, i codici di settore, contenenti esclusivamente norme di rango primario, da emanare con decreti legislativi accompagnati da raccolte organiche delle norme regolamentari regolanti la stessa materia. Tale forma di delegificazione non ha tuttavia prodotto i risultati sperati in quanto alla riduzione delle leggi formalmente approvate dal

⁵ Legge n. 59 del 1997 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”;

⁶ Legge n. 50 del 1999 “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998”.

⁷ Legge n. 340 del 2000 “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999” e legge n. 229 del 2003 “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Parlamento si è accompagnato un incremento dell'utilizzo di decreti legislativi e di regolamenti ministeriali al fine di disciplinare compiutamente i settori oggetto di codificazione.

Queste considerazioni hanno indotto il legislatore ad introdurre, nella legge di semplificazione n. 246 del 2005⁸, accanto alla previsione dei codici di settore, un nuovo ed inedito strumento di snellimento complessivo dello stock normativo, il cd.taglia-leggi, cioè un meccanismo di abrogazione automatica di tutti i provvedimenti normativi anteriori al 1970, ad eccezione di quelli espressamente confermati in vigore e quelli - da individuarsi con apposito decreto legislativo - di cui si ritenga ancora necessaria la loro permanenza in vigore.

Con la legge n. 246 il legislatore inoltre ha ridefinito rispettivamente i contenuti dell'analisi e della valutazione di impatto della regolazione prevedendo l'adozione di nuovi regolamenti di disciplina ed ha previsto, con l'introduzione dell'art. 20 ter nella legge n. 59 del 1997, che lo Stato e le regioni concludano, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Con l'accordo sancito in Conferenza unificata il 29 marzo 2007⁹, lo Stato e le Regioni hanno concordato l'utilizzo, secondo metodologie e principi condivisi, di una serie di strumenti finalizzati al miglioramento della qualità della regolazione. Gli strumenti individuati dall'Accordo del 2007 sono: l'analisi tecnico-normativa; l'analisi di impatto della regolamentazione; la consultazione; l'analisi di fattibilità; la verifica dell'impatto della regolamentazione; l'impiego delle clausole valutative; la riduzione normativa attraverso il ricorso al cd.taglia-leggi, ai testi unici, ai codici e alla delegificazione; la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi; la comunicazione legislativa e la conoscibilità degli atti normativi; il drafting normativo. L'accordo si conclude con l'impegno da parte dello Stato e delle Regioni ad adottare leggi in materia di qualità della regolamentazione e piani di azione, la cui predisposizione da parte del Governo era peraltro già prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 4 del 2006 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione) convertito in legge n. 80 del 2006.

L'accordo è interessante sotto diversi profili: innanzitutto perché rappresenta il primo documento contenente la ricognizione e la descrizione di tutti gli strumenti di regolazione fino ad allora disseminati in varie fonti, sia perché con esso lo Stato e le Regioni si sono impegnati reciprocamente ad adottare tali strumenti e a monitorarne nel tempo lo stato di attuazione. Il tavolo tecnico Stato-Regioni appositamente costituito in seno alla Conferenza Stato-Regioni viene da allora periodicamente convocato e rappresenta una sede di stimolo e di confronto tra le diversificate realtà regionali e la realtà statale.

3. Gli strumenti di qualità della regolazione. Il ciclo della regolazione.

⁸ Legge n. 246 del 2005 “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”.

⁹ Conferenza Unificata – Accordo 29 marzo 2007 <<Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.>> pubblicato in GU 13 aprile 2007, n. 86.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Il presente paragrafo è dedicato all’analisi degli strumenti di qualità della regolazione previsti nell’Accordo Stato-Regioni del 2007 e all’approfondimento di ulteriori tecniche e metodologie elaborate nel corso degli ultimi anni sulla scorta delle sollecitazioni contenute nella normativa comunitaria.

Gli strumenti di qualità della regolazione possono essere variamente classificati: alcuni di questi strumenti hanno natura preventiva, cioè operano durante la fase di elaborazione della normativa, altri hanno natura successiva, cioè intervengono su una legge già approvata e che ha già prodotto i suoi effetti; alcuni sono maggiormente orientati a migliorare la qualità sostanziale dei testi, altri più mirati a migliorarne la qualità formale; alcuni strumenti incidono sull’aspetto quantitativo in quanto mirano a ridurre il numero delle leggi in vigore, altri sull’aspetto qualitativo. Al di là di queste distinzioni, tutti **hanno una valenza multifunzionale**, nel senso che la loro applicazione è utile a produrre effetti positivi sia in termini quantitativi che qualitativi.

L’analisi tecnico-normativa (ATN). Mira a verificare l’incidenza della normativa in via di adozione sull’ordinamento giuridico vigente, la compatibilità con l’ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali, nonché a verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi (drafting).

A livello statale è attualmente disciplinata dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, “Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa” che ha sostituito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, “Analisi tecnico-normativa e analisi dell’impatto e della regolamentazione”.

L’analisi di impatto della regolazione (AIR). L’analisi di impatto della regolazione consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Essa costituisce un supporto alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità dell’intervento normativo.

L’AIR è stata introdotta nell’ordinamento italiano dall’art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge semplificazione 1998). La sua applicazione – disciplinata con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 - era prevista a titolo sperimentale e per la durata di un anno sugli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali. I risultati non soddisfacenti della sperimentazione hanno portato all’adozione il 21 settembre 2001 di una nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri con la quale si è ampliato il novero dei cd. “casi pilota”, si è estesa l’attività di formazione del personale ed è stata prevista la possibilità di elaborare griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo da analizzare. La direttiva non è entrata nel merito dei contenuti e delle modalità dell’analisi, ma si è concentrata sulle condizioni per renderne più efficace l’utilizzo.

L’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 ha disciplinato nuovamente la materia ridefinendo tale tipo di analisi. In attuazione dell’articolo 14 è stato poi adottato il d.p.c.m. 11 settembre 2008 n. 170, contenente il regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione. La legge 11 novembre 2011, n. 180 (cd. “Statuto delle imprese”) ha integrato il citato art. 14 imponendo allo Stato, alle regioni, agli enti locali e agli enti pubblici la valutazione dell’impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso l'effettiva applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). L'importanza che tale strumento sta assumendo per rilanciare la competitività delle piccole e medie imprese è evidenziato anche dal nuovo comma 5-bis che lo Statuto delle imprese ha aggiunto all'articolo 14 della legge n. 246, il quale prevede che la relazione Air debba dare conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Anche per recepire queste ultime novità è attualmente in corso di ridefinizione un nuovo regolamento per la disciplina dell’Air, per il quale è stata svolta una consultazione pubblica nel corso del 2013.

La consultazione. La consultazione è lo strumento che consente a tutti i soggetti interessati di esprimere opinioni e pareri e di fornire dati e informazioni in relazione all'intervento normativo in tutte le fasi del suo processo formativo: dalla scelta delle opzioni regolative alla sua elaborazione fino alla valutazione successiva alla sua adozione. A livello europeo, nel Programma REFIT, la consultazione è divenuta strumento fondamentale e caratterizzante tre delle quattro fasi del ciclo regolativo, cioè la programmazione, l’Air e la fase di manutenzione. Quest’accezione così estesa della consultazione è già presente nell’ordinamento italiano dalla legge n. 180 del 2011 che ha stabilito (all’articolo 6, comma 5) che lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici devono prevedere e regolamentare il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese.

L’analisi di fattibilità. Consiste in un’attività volta ad accertare, nel momento della progettazione normativa, lo stato di efficienza e la sostenibilità degli apparati organizzativi e amministrativi rispetto agli interventi normativi che dovranno attuare.

La verifica dell’impatto della regolazione (VIR). Consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Anche questo strumento è stato ridelineato dall'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, in attuazione del quale è stato adottato il D.P.C.M. n. 212 del 19 novembre 2009, recante la disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione. Per disposizione dell’art. 6 del cd. “Statuto delle imprese”, anche la VIR va applicata da parte dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici alle iniziative legislative e regolamentari che abbiano effetti sulle imprese, prima della loro adozione.

L’impiego delle clausole valutative. La clausola valutativa è uno strumento di valutazione ex post delle leggi contenuto in un articolo specifico dell'atto normativo in cui è previsto che periodicamente l'organo esecutivo (il Governo e le Giunte regionali) comunichi all'organo legislativo (Parlamento e Assemblee regionali) le informazioni sui tempi e le modalità di attuazione dell’atto, nonché la valutazione sui suoi effetti.

La semplificazione normativa, cioè la riduzione normativa attraverso il ricorso al cd.taglia-leggi, ai testi unici, ai codici e alla delegificazione. A questa ampia tematica è dedicata la seconda parte del presente documento.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi. A questa importante tematica è specificamente dedicata la Seconda Linea di azione per la semplificazione.

La comunicazione legislativa e la conoscibilità degli atti normativi. Questo ambito comprende tutte le forme di comunicazione, da quella legale mediante la pubblicazione degli atti normativi alla diffusione dei rapporti annuali sulla legislazione.

Il drafting normativo. Con questo termine si intende un insieme di regole e suggerimenti finalizzati a garantire la qualità, la chiarezza e la comprensibilità dei testi normativi. Rappresentano degli strumenti di drafting i manuali per la redazione dei testi normativi e i glossari. Attualmente esistono due manuali di drafting, uno statale¹⁰ e uno regionale¹¹ per i quali l’Accordo del 2007 prevede la tendenziale unificazione.

Agli strumenti poc’anzi illustrati (previsti nell’Accordo Stato-Regioni del 2007) ne va ora aggiunto uno ulteriore che, al pari degli altri, va considerato a pieno titolo strumento di qualità della regolazione: la programmazione (o Agenda normativa).

Va infatti considerato che se l’esperienza, ormai più che decennale, di applicazione di questi strumenti non ha dato risultati soddisfacenti, la causa va ricercata anche nella proliferazione della decretazione d’urgenza ed, in generale, in una produzione normativa caratterizzata da logiche emergenziali e dall’assenza di ogni programmazione degli interventi normativi. La programmazione consente infatti di selezionare gli interventi sui quali effettuare in via preventiva, con esiti eventualmente anche deflattivi, delle buone analisi tecnico-normative, di impatto, di fattibilità, nonché delle utili consultazioni.

La programmazione, dunque, rappresenta la prima fase del ciclo della regolazione degli atti normativi, ma è al contempo essa stessa strumento di qualità della regolazione in quanto presupposto per poter applicare con efficacia gli ulteriori strumenti.

Il ciclo della regolazione¹², cui si è già accennato nella parte dedicata all’Unione europea, si basa sul concetto che le politiche, e dunque gli atti normativi in cui tali politiche sono espresse, hanno un ciclo di vita e che gli strumenti di qualità della regolazione si debbano applicare non soltanto alla fase decisionale ma a tutto il ciclo, e che essi stessi siano funzionali alla circolarità della produzione normativa. Questo comporta che le varie tipologie di analisi seguono tutto l’iter di formazione dell’atto normativo: l’Air sulle opzioni regolative offerte dalla programmazione, l’ATN sul progetto, la VIR e le clausole valutative sull’atto approvato. Queste due ultime attività rappresentano la fase manutentiva del ciclo, in quanto dalla valutazione dell’atto può derivare l’implementazione di un nuovo atto o la modifica di quello esistente, dando così avvio ad un nuovo ciclo regolativo. Le consultazioni sono un importante

¹⁰ Quello statale “Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi” è stato elaborato sulla base delle risultanze della Commissione di studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento il 7 aprile 2000, e diramato agli uffici legislativi di tutti i Ministeri con Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 20 aprile 2001 (Circ. n. 1.1.26/10888/9.92).

¹¹ Quello regionale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” è stato promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ed elaborato dall’Osservatorio Legislativo Interregionale: (attualmente è in uso la Terza edizione, del dicembre 2007).

¹² Il concetto di “life-cycle approach” è stato introdotto dalla Comunicazione “Legiferare con intelligenza” (COM (2010) 543) ed indica appunto un approccio che gestisce la qualità della normativa nell’arco dell’intero ciclo di elaborazione delle politiche: dall’ideazione di un atto dalla sua attuazione, all’applicazione, alla valutazione e alla revisione.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

strumento in tutte le fasi: durante la fase della programmazione normativa, la fase dell’analisi dell’impatto e la fase della manutenzione.

A conclusione di questa breve rassegna , va infine segnalato un tema – anch’esso di derivazione comunitaria - che si sta di recente affermando: quello del monitoraggio degli strumenti di qualità della regolazione. Vi è da un lato la necessità di controllare periodicamente le modalità di applicazione di questi strumenti, dall’altro, di individuare chi procede a tale verifica. Su questo secondo aspetto , si osserva che per l’AIR la tendenza è quella di affidare il ruolo di controllore ad una struttura indipendente (è quello che accade a livello europeo con lo IAB) oppure interna ma diversa dai soggetti che svolgono l’analisi (a livello regionale potrebbero essere le Giunte che riferiscono annualmente ai Consigli sul numero delle AIR svolte).

4. Le leggi regionali sulla qualità della regolazione e sulla produzione normativa

I temi della qualità della regolazione sono da almeno una decina di anni oggetto di attenzione delle amministrazioni o dei legislatori regionali e di questa attenzione vi è traccia in tutti i sistemi normativi regionali. A livello regionale, si può infatti parlare di un sistema complesso di fonti in quanto gli strumenti di qualità della regolazione sono previsti e disciplinati negli Statuti, nelle leggi, nei regolamenti consiliari.

Che le disposizioni sulla qualità della formazione rientrino tra i <<principi fondamentali di organizzazione e funzionamento>> e quindi contenuto necessario degli Statuti a norma dell’art. 123 della Costituzione – come pure è stato talvolta sostenuto – oppure no, di fatto tutti gli Statuti approvati dopo il 2001 cioè nella tornata statutaria successiva alla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, enunciano i principi e contengono discipline o riferimenti agli strumenti di qualità della regolazione.

Negli ultimi anni molti legislatori regionali hanno affrontato il tema della qualità della regolazione sia a livello statutario che nella legislazione attuativa.

Alcune regioni - l’Abruzzo, la Liguria, la Puglia e la Toscana - hanno deciso di dedicare una apposita legge alla disciplina generale sull’attività legislativa e sulla qualità della normazione. In tali leggi vengono enunciati i principi a cui l’attività normativa deve essere improntata (semplicità, chiarezza, omogeneità, comprensibilità, coerenza ed efficacia delle norme) e vengono disciplinati nel dettaglio gli strumenti per perseguire tali obiettivi. La scelta di adottare leggi regionali sulla qualità della normazione e sulla produzione normativa può essere determinata dal voler dare un peso politico maggiore agli strumenti normati o di manifestare pubblicamente un impegno della volontà di utilizzarli.

Tutte le leggi delle Regioni sopra citate affrontano alcuni temi: analisi tecnico-normativa, analisi di impatto della regolazione, verifica di impatto della regolazione, clausole valutative, testi unici, interventi periodici di manutenzione e di semplificazione, pubblicazione e comunicazione delle leggi, redazione del rapporto normativo annuale.

Vi sono poi tematiche che sono affrontate solo da alcune Regioni: l’analisi di fattibilità (Abruzzo e Toscana), la consultazione (Abruzzo e Puglia), il drafting normativo (Abruzzo e Liguria).

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Va altresì segnalata la previsione dell'obbligo di motivazione delle leggi contenuta nella sola legge toscana, che prevede che il testo della legge contenga la motivazione, collocata nel preambolo, parte integrante del testo normativo, composta dai visto e dai considerato. Per quanto tale innovazione possa apparire suggestiva, la sua adozione nel nostro ordinamento regionale appare sconsigliabile in quanto far precedere gli articoli a contenuto precettivo da un preambolo contenente la motivazione dell'intervento legislativo appare altamente ambiguo e suscettibile di consentire un sindacato sulla congruità degli interventi introdotti e sulle misure imposte rispetto agli obiettivi prefissati.

Infine, oltre alle normative sopra citate, si segnala che esistono leggi regionali che, senza porsi come testi di disciplina organica della qualità normativa, dispongono l'applicazione di alcuni strumenti:

- la legge Basilicata 17 aprile 2001, n. 19 ha introdotto e disciplinato l'ATN, l'AIR e la redazione dei testi unici;
- la legge Piemonte 1 agosto 2005, n. 13 che ha introdotto l'AIR e ha disposto l'abrogazione espressa di leggi regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate (tutte elencate in un allegato alla legge);
- la legge Lombardia 1 febbraio 2005 che ha disciplinato l'Air ed ha previsto il meccanismo del taglia-leggi, prevedendo l'abrogazione espressa delle leggi elencate in un allegato alla legge e dei regolamenti emanati in attuazione delle leggi abrogate.

5. La qualità della regolazione nella regione Emilia-Romagna.

5.1. Gli strumenti per la qualità della regolazione

I temi e gli strumenti di qualità della regolazione sono nell'ordinamento regionale dell'Emilia-Romagna contenuti e disciplinati in una molteplicità di fonti normative: lo Statuto regionale e la sua normativa attuativa, il regolamento interno dell'Assemblea Legislativa, e ovviamente la legge regionale n. 18 del 2011.

Lo Statuto regionale dedica due importanti articoli agli strumenti di qualità della regolazione. L'**art. 28, comma 3, primo periodo**, prevede che “L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati”

L'**art. 53, comma 1**, stabilisce che “Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite”. Il **comma 2** stabilisce che i testi di legge possono contenere clausole valutative per dettare “i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori”. Il **comma 3** prevede infine che le procedure, le modalità e gli strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi, nonché le forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione sono definite dal Regolamento interno dell'Assemblea.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Il Regolamento interno dell’Assemblea Legislativa dedica il Capo I del Titolo VI all’attuazione degli articoli 28, comma 3 e 53 dello Statuto.

L’articolo di apertura del Capo, l’art. 45, elenca chiaramente le finalità dell’utilizzo di questi strumenti: essi tendono ad assicurare la razionalizzazione e la semplificazione della procedura normativa; la chiarezza degli obiettivi perseguiti e la qualità, coerenza ed efficacia delle norme relative; la divulgazione dei contenuti delle norme e della loro applicazione tra i destinatari; il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione dell’efficacia delle politiche regionali rispetto alle finalità e agli obiettivi dichiarati. La stessa norma impone al legislatore di inserire nelle leggi più complesse un apposito glossario dei termini più significativi e di redigere il rapporto annuale sulla legislazione.

Gli articoli successivi contengono disposizioni relative al drafting (art. 46), alla scheda tecnico-normativa (art. 47), alla scheda tecnico-finanziaria (art.48), all’analisi di fattibilità (art. 49), alle clausole valutative (art. 50).

A.T.N. , Analisi di fattibilità, AIR

Passando all’esame dei singoli strumenti si evidenzia che **sia l’analisi tecnico-normativa che l’analisi di fattibilità sono facoltative**: entrambe sono infatti condotte su richiesta del Presidente della Commissione. Per quanto riguarda il contenuto della **scheda tecnico-normativa**, essa sostanzialmente ricalca quello proposto nella griglia metodologica allegata alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000. Per quanto riguarda lo **studio di fattibilità** si specifica inoltre che esso può essere richiesto per i progetti di legge di particolare rilevanza che ridisegnano politiche complesse sia con riferimento alle misure previste sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti per la loro attuazione, ed è anch’essa realizzata su richiesta dei Presidenti delle commissioni; alle attività per la redazione degli studi di fattibilità sovrintende il relatore del progetto di legge, il quale può richiedere alla Giunta e ad altri soggetti gli elementi informativi necessari per compiere le analisi e d’intesa con il Presidente della Commissione, può procedere alla eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni con particolare riferimento ai soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti. Così come interpretata fino ad ora, l’analisi di fattibilità si è rivelata uno strumento troppo articolato e complesso nella sua realizzazione. Come verrà più ampiamente illustrato nella parte finale del presente documento, il Gruppo Tecnico Tematico per la III Linea potrebbe lavorare per rivederne l’impostazione arrivando a definire un nuovo strumento che si concretizzi in una scheda AIR semplificata e standardizzata.

Scheda tecnico-finanziaria

Correda, di norma, i progetti di legge che comportano conseguenze economiche; quantifica le entrate e gli oneri relativi alle singole misure previste; contiene indicazioni sui dati e sui metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti, nonché ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede di esame istruttorio. Per i **progetti di legge d’iniziativa della Giunta** la scheda è allegata al testo stesso e dunque redatta dal Servizio Bilancio della Giunta; per i **progetti di legge d’iniziativa popolare o d’iniziativa assembleare**, ove necessario, è compito del relatore richiedere la scheda agli uffici regionali competenti.

Il controllo successivo

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Vi è infine l’articolo (art.50) che disciplina **l’attività di controllo sull’attuazione delle leggi e l’attività di valutazione delle politiche regionali**.

L’attività di controllo è esplicata mediante l’apposizione nelle leggi delle **clausole valutative**. L’articolo definisce il contenuto della clausola: essa deve contenere la definizione degli obiettivi conoscitivi che l’Assemblea si pone e delle informazioni necessarie a soddisfare tali obiettivi; l’individuazione dei soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; l’indicazione delle modalità e dei tempi previsti per l’elaborazione e la trasmissione delle informazioni all’organo legislativo; la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione. Le clausole valutative possono riguardare anche i regolamenti e gli atti attribuiti alla Giunta per l’attuazione delle leggi stesse, oltre che le attività degli uffici e delle agenzie regionali. Le informazioni prodotte in attuazione di una clausola valutativa sono esaminate dalla commissione competente per materia, la quale può formulare valutazioni in merito e trasmetterle ai soggetti che hanno prodotto l’informazione. A tal fine l’Ufficio di presidenza della commissione esamina la documentazione prodotta avvalendosi del supporto tecnico delle strutture della Regione e sottopone le valutazioni alla commissione.

Oltre alle clausole valutative, la commissione assembleare competente può decidere lo svolgimento di **missioni valutative**, finalizzate **all’analisi dell’attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale**. A tal fine designa un commissario di maggioranza e uno di minoranza che, anche con l’ausilio di uffici regionali appositamente individuati, relazionano sui risultati e indicano proposte per la necessaria pubblicizzazione degli esiti della valutazione approvati dalla commissione stessa.

Si ricorda, infine, il parere di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali reso dalla Consulta di garanzia statutaria ai sensi dell’art. 69 dello Statuto e dell’art. 55 del Regolamento interno.

Tra i vari strumenti di semplificazione normativa vanno senz’altro menzionati anche i Testi unici, che anche la Regione Emilia-Romagna provvede a disciplinare in disposizioni dello Statuto e del Regolamento dell’Assemblea legislativa. Dei Testi unici si tratterà nella Parte Seconda del presente documento.

Al riguardo, si ricorda che, nel luglio di quest’anno, è stata approvata dall’Assemblea legislativa la legge regionale n. 11/2013 avente ad oggetto “Testo unico sul funzionamento e l’organizzazione dell’Assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei Consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell’Assemblea”. Tale legge, di iniziativa di tutti i Consiglieri componenti l’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea, ha l’obiettivo di coordinare, aggiornare e semplificare la normativa regionale vigente sul funzionamento dell’Assemblea legislativa e sullo stato giuridico ed economico dei Consiglieri regionali e dei gruppi assembleari, al fine di razionalizzare e abbassare ulteriormente le spese, sulla scia dei recenti e numerosi interventi del legislatore nazionale relativi alla finanza pubblica e alla riduzione dei costi della politica (in particolare con il decreto legge 174/2012).

Fra le altre cose, dunque, e per quel che qui interessa, l’ottavo Titolo del Testo unico proposto dall’Ufficio di Presidenza abroga 5 leggi regionali e parte di una sesta¹³.

¹³ Le leggi abrogate sono le seguenti:

legge regionale 18 gennaio 1995, n.3 (Partecipazione del Consiglio regionale ad organismi, comitati, associazioni ed alla Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea e dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome)

5. 2. La legge regionale n. 18 del 2011.

La normativa regionale nella quale i temi connessi alla qualità della regolazione (analisi di impatto della regolamentazione, clausole valutative, analisi costi benefici e misurazione degli oneri amministrativi) hanno trovato stabile cittadinanza nell’ordinamento giuridico della Regione Emilia-Romagna è la legge regionale n. 18 del 7 dicembre 2011, recante “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione”. La legge n. 18, al fine di raggiungere degli effettivi livelli di semplificazione, ha previsto una serie di interventi agenti su due versanti: quello della “qualità degli atti normativi” e quello della “qualità dei procedimenti amministrativi”. Sul primo versante L’art. 1 della legge n. 18 ha individuato una serie di principi-guida finalizzati a <<sviluppare la qualità degli atti normativi>> (art. 1, comma 1, lettera a) attraverso: a) la puntuale analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa, al fine di contribuire al superamento della frammentarietà del quadro normativo e la chiarezza dei dati normativi; b) l’applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva dell’impatto degli atti normativi sulla vita di cittadini e imprese secondo la disciplina statale dell’analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.); c) l’introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative e dell’analisi costi-benefici anche attraverso la “misurazione degli oneri amministrativi (M.O.A.)”.

La portata innovativa della legge n. 18 va ricercata inoltre nell’aver disciplinato una metodologia di lavoro, fondata sugli accordi tra amministrazioni e sulla consultazione permanente delle rappresentanze economiche e sociali. La legge ha istituito un tavolo generale per la consultazione, denominato Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede di garanzia delle più adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei cittadini utenti dei servizi. Il tavolo rappresenta un luogo di consultazione qualificato su tutti i provvedimenti contenenti provvedimenti che incidono sui cittadini e sulle imprese, che va ad aggiungersi e relazionarsi anche rispetto ai tavoli settoriali che già sono istituiti presso varie Direzioni generali.

Il percorso delineato nella legge n. 18 ha il suo fulcro nella cd. sessione di semplificazione, cioè una sessione di lavori dell’Assemblea Legislativa dedicata al tema della semplificazione. Tale sessione rappresenta un impegno e un’occasione annuale per la riflessione generale sul miglioramento della qualità normativa e dell’azione amministrativa regionale e locale, e per l’espressione di indirizzi generali alla Giunta relativamente all’attività della Regione in questo ambito, nell’anno di riferimento. La Giunta regionale e l’Assemblea legislativa provvedono ad

legge regionale 6 agosto 1996, n. 26; (Riconoscimento dell’Associazione degli ex consiglieri della Regione Emilia-Romagna);

legge regionale 22 gennaio 1997, n. 5; (Disciplina dei criteri e delle modalità per l’erogazione delle spese di rappresentanza del Presidente del Consiglio regionale, e per la concessione del patrocinio del Consiglio a favore di iniziative di interesse regionale);

legge regionale 26 luglio 1997, n. 24; (Disposizioni integrative della legge regionale 14 aprile del 1995, n.42, e successive modificazioni);

legge regionale 8 settembre 1997, n. 32. (Funzionamento dei Gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42).

Viene abrogata altresì parte della legge regionale 42 del 1995 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale).

adottare gli opportuni interventi, anche di natura organizzativa e gestionale, gli atti ed i provvedimenti amministrativi necessari ovvero specifiche norme, anche di modifica di preesistenti discipline legislative, al fine di dare seguito alle determinazioni assunte in sede di sessione annuale di semplificazione.

5.3. La qualità delle fasi del ciclo regolativo.

Gli strumenti sopra illustrati verranno ora inseriti ed analizzati all’interno dello schema del ciclo della regolazione al fine di valutarne l’adeguatezza e l’integrazione rispetto al processo normativo.

Ai fini del presente elaborato appare opportuno classificare le fasi del ciclo regolativo – che qui si prendono in considerazione per collocarvi vari strumenti – secondo il seguente schema:

- 1) la programmazione dell’attività normativa;
- 2) l’elaborazione dell’atto normativo;
- 3) la valutazione successiva, anche ai fini della manutenzione dell’atto approvato.

Fase 1: programmazione dell’attività normativa (o agenda normativa)

E’ la fase in cui si esprimono le esigenze e le intenzioni per la regolazione futura. E’ la Giunta regionale che programma in buona parte l’attività normativa sulla base del programma di Governo presentato ad inizio legislatura e sulla base degli interventi normativi che nel corso della legislatura si rendono necessari.

La **programmazione** è fondamentale sia per individuare tra le diverse possibili opzioni regolative quella da utilizzare sia per poter selezionare gli atti normativi su cui svolgere le successive analisi. Nella regione Emilia-Romagna, oltre al programma di inizio legislatura contenente le linee generali e i settori di intervento, ogni tre mesi vengono programmati i lavori assembleari sulla base delle proposte di legge e di regolamento che la Giunta intende presentare.

Al riguardo si precisa che, sulla base degli indirizzi più recenti dati dall’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea legislativa, la programmazione trimestrale è diventata più puntuale, nel senso che accanto ad ogni argomento proposto sia dalla Giunta sia dai capigruppo o dall’Ufficio di Presidenza viene indicato il mese in cui si presume di presentare l’atto.

Tra gli strumenti di pianificazione e programmazione messi in atto dalla Regione, vi è il **Documento di Politica Economica e Finanziaria della Regione Emilia-Romagna (Dpef)**: è lo strumento di cui la Giunta si avvale volontariamente dal 2000 con lo scopo di dotare l’amministrazione di uno strumento conoscitivo e relazionale nei confronti dell’intera società regionale utile ad esplicitare gli obiettivi e le strategie che traducono in politiche – anno dopo anno - il programma di governo del Presidente, collegandole alla loro dimensione economica e finanziaria, così da favorire anche la lettura e l’interpretazione del bilancio regionale. Il Documento è presentato alla Giunta dall’Assessore alle Finanze; la sua durata coincide con quella della legislatura ma viene aggiornato ogni anno.

E’ in questa fase che si colloca l’attività di valutazione, di scelta e di proposta degli interventi normativi da elaborare e sottoporre all’approvazione dell’organo elettivo. Lo strumento per orientare nella scelta dell’opzione regolativa più idonea ed efficace per raggiungere gli

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

obiettivi programmati è l’Analisi di impatto della regolazione (AIR). L’utilizzo di tale metodica di analisi nel nostro ordinamento regionale è, al pari di quanto è avvenuto in questi anni a livello statale, non sufficientemente sviluppato, anche se nei vari settori regionali forte è lo sviluppo di forme di analisi dei dati, sia ai fini della programmazione degli interventi, sia ai fini della stesura di riforme normative. I momenti di analisi e di confronto, che passano anche attraverso vari tavoli che coinvolgono le parti sociali e gli esponenti della società civile, oltre alle istituzioni locali, producono, quindi, una serie di relazioni e atti che danno conto del livello di analisi che nei settori è sviluppato anche ai fini dell’attività normativa. Tuttavia uno specifico procedimento di AIR formalizzato è stato solamente sperimentato con riferimento alla LR n. 11 del 2003 con riferimento alla abolizione del libretto di idoneità sanitaria.

Le ragioni di questo mancato ricorso all’AIR sono varie e di varia natura – anche correlata alle note difficoltà tecniche ed ai costi rilevanti che i modelli più articolati di AIR comportano (con la conseguente necessità di una programmazione molto forte) – e accomunano l’esperienza statale e della generalità delle altre Regioni.

Con la legge regionale n. 18 è stata avviata, durante l’istruttoria dei progetti di legge di iniziativa della Giunta, l’analisi e la valutazione dei procedimenti in essi introdotti e disciplinati. Di tale analisi si dà conto nella scheda di analisi tecnico-normativa che accompagna l’istruttoria dei progetti. L’obiettivo a medio termine è però quello di sviluppare una più ampia **analisi dell’impatto della regolazione (AIR)** che metta in valore la messe di informazioni e dati che già ora ogni settore raccoglie ed elabora in fase di progettazione normativa – spesso ripresa e contenuta nella relazione alla legge - e che diventi, come già quella relativa all’ATN, di natura sistematica e che accompagni tutte le proposte di legge già nella fase della progettazione e dell’elaborazione normativa.

Nella terza parte del documento verranno analizzate le principali criticità che l’AIR ha finora evidenziato e si cercherà di individuare alcune linee di riflessione e di avanzare proposte operative.

Fase 2: l’elaborazione dell’atto normativo

Una volta individuata l’opzione regolativa, viene elaborato il progetto di atto normativo. L’attività di elaborazione dei progetti di iniziativa della Giunta è supportata sotto il profilo sia formale che sostanziale dal Servizio Affari Legislativi e qualità dei processi normativi della Giunta, che lo esamina anche avvalendosi di due strumenti di analisi e di tecnica redazionale: l’analisi tecnico-normativa e il drafting.

Da circa due anni, la Direzione generale centrale Affari Istituzionali e Legislativi si è dotata di una scheda per l’**Analisi tecnico-normativa (ATN)** e la valutazione preventiva dell’impatto del progetto di legge, nella quale vengono illustrati in relazione ad un determinato progetto di legge: 1. le ragioni e gli obiettivi dell’intervento; 2. la compatibilità con l’ordinamento europeo, nazionale e regionale; 3. gli elementi di qualità sistematica e redazionale del testo; 4. la valutazione dell’impatto sui procedimenti amministrativi. Tale scheda è utilizzata dai funzionari del Servizio Affari Legislativi e qualità dei processi normativi per svolgere l’istruttoria dei progetti di legge; essa non è formalizzata e non è soggetta a controlli da parte di soggetti esterni in quanto allo stato attuale non è destinata a circolare; è archiviata tra gli atti del Servizio Affari Legislativi e qualità dei processi normativi. La fase istruttoria dei progetti di legge di iniziativa della Giunta si conclude con un parere di legittimità formulato dalla Direzione generale Affari istituzionali e legislativi. Parte del contenuto dell’analisi trova la sua tradizionale sede nell’ambito della relazione al progetto di legge, che viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.

L’Assemblea legislativa utilizza per l’analisi tecnico-normativa una propria scheda, predisposta dal Servizio Legislativo e dal Servizio commissioni, il cui contenuto è oggi riportato nell’art. 47 del Regolamento interno di cui è stato sopra detto. Anche prima che ciò fosse previsto dal Regolamento, all’ATN si è proceduto sulla base delle richieste dei Presidenti di Commissione, e inizialmente – dalla settima legislatura – riguardava i progetti di maggiore rilevanza, mentre, oggi, è estesa alla quasi totalità dei progetti di legge d’iniziativa consiliare. La scheda viene oggi compilata in stretta collaborazione tra i Servizi Legislativo e Commissioni, in prossimità dell’esame del progetto di legge in Commissione, ed è consegnata al Presidente della Commissione e al relatore. Se richiesto, nel corso dell’esame in Commissione, la scheda viene distribuita ai commissari prima dell’esame del progetto di legge.

Riguardo al drafting, l’analisi della tecnica redazionale e del linguaggio normativo è uno degli elementi dell’analisi tecnico-normativa. Con delibera dell’Ufficio di Presidenza n. 158 del settembre 2002 è stato adottato il Manuale dell’Osseatorio Legislativo Interregionale (OLI), seconda edizione. Inoltre, nel 2003, la Direzione generale del Consiglio regionale e la Direzione generale Affari istituzionali e legislativi della Giunta hanno convenuto di dare la massima diffusione al manuale, promuovendo attività condivise di attuazione del manuale.

Strumenti finalizzati a migliorare la conoscenza e la comprensibilità della legge sono la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti approvati nel Bollettino ufficiale della Regione, accompagnata dalle note - curate dal Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi di Giunta- contenenti l’esplicitazione delle norme citate.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

Ulteriore strumento finalizzato alla diffusione e alla conoscenza delle fonti normative regionali è il **Rapporto annuale sulla legislazione**. Il rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, giunto quest’anno alla undicesima edizione, viene realizzato annualmente dal Servizio Legislativo e qualità della legislazione dell’Assemblea, in collaborazione con il Servizio Coordinamento Commissioni assembleari e con il Servizio Segreteria Assemblea. L’attività di monitoraggio della produzione legislativa regionale è infatti cominciata, nella nostra Regione, a partire dall’anno 2002, inizialmente “suggerita” dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati e poi “stimolata” ulteriormente da analoghe attività di monitoraggio normativo intraprese da altre regioni.

A partire, invece, dal 1 gennaio 2008 (data dell’entrata in vigore del nuovo Regolamento interno dell’Assemblea) nella nostra Regione la stesura annuale del rapporto sulla legislazione viene espressamente prevista dal comma 2, dell’art.45 del nuovo Regolamento interno, avente ad oggetto “Metodi per l’esercizio della attività legislativa, di programmazione e regolamentare”. Proprio grazie a questa previsione regolamentare, da quell’anno il rapporto regionale sulla legislazione viene oggi a collocarsi a tutti gli effetti tra gli **strumenti per la qualità della normazione**, e, successivamente, con l’avvio della IX legislatura, esso rientra anche tra le nuove competenze attribuite alla **VI Commissione assembleare permanente “Statuto e regolamento”**.

Il rapporto raccoglie ed analizza i principali dati qualitativi e quantitativi inerenti l’attività di produzione normativa complessiva (leggi e regolamenti) svolta annualmente in Regione, al fine di individuarne le principali tendenze evolutive, monitorando, in particolare, il grado di attuazione negli anni degli istituti introdotti ex novo dallo Statuto regionale e che incidono sul procedimento legislativo. I dati in esso analizzati, racchiusi in grafici e tabelle commentati, sono tendenzialmente raggruppati seguendo la successione delle principali fasi in cui si articola il procedimento legislativo regionale (ovvero, l’iniziativa legislativa – l’istruttoria in Commissione – la decisione in Aula).

Con l’avvio della IX legislatura, poi, nel rapporto si è cominciato a monitorare anche l’attività amministrativa dell’Assemblea, nonché l’attività di sindacato ispettivo e l’esercizio del diritto di accesso, di cui all’art.30 dello Statuto, da parte dei Consiglieri regionali.

Il rapporto regionale offre, inoltre, fin dalla prima edizione, numerose informazioni sulle attività svolte dall’Assemblea legislativa sul versante della qualità delle leggi (valutazione delle politiche pubbliche, clausole valutative, valutazione dei profili di compatibilità delle leggi con il diritto comunitario, schede riassuntive delle leggi approvate, incidenza del diritto comunitario sulle leggi e i regolamenti regionali ecc).

Destinatari privilegiati del rapporto sono i Consiglieri regionali, ma anche i dirigenti e i funzionari regionali, la società civile e i cittadini. L’undicesimo rapporto è stato presentato il 18 settembre 2013 dalla Presidente dell’Assemblea legislativa nella sesta Commissione assembleare e ha suscitato un significativo dibattito in commissione. A tale evento le trasmissioni radio-televisive locali hanno dedicato ampio spazio.

Tutti i rapporti sin’ora realizzati sono consultabili sul sito web dell’Assemblea legislativa.

Infine va segnalato che viene periodicamente aggiornato il **Codice delle leggi e dei regolamenti** – come semplice raccolta testuale in formato stampabile – ad opera di un gruppo misto Giunta-Assemblea; tale attività è finalizzata a raccogliere e ad aggiornare tutta la normativa vigente in Emilia-Romagna e rappresenta di fatto anche una importante occasione

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

per censire l’ingente patrimonio normativo regionale e per rilevare possibili azioni di miglioramento.

Fase 3: la valutazione successiva e la manutenzione dell’atto approvato (vir)

Le **clausole valutative** e le corrispondenti **relazioni di ritorno** della Giunta rappresentano il principale strumento di valutazione ex post della VIR utilizzato allo stato attuale dall’Assemblea legislativa per esercitare la funzione di “controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali”, secondo quanto previsto dall’art. 28 comma 3 dello Statuto.

Si tratta di un’attività da tempo esercitata dalla Regione Emilia-Romagna, che, a partire dal 2001 ha previsto in numerose leggi regionali un articolo recante la clausola valutativa. La legge regionale n. 18 del 2011, all’art. 1, comma 2, lett. d), ha – come detto - previsto l’introduzione sistematica delle clausole valutative negli atti normativi (non solo leggi regionali, ma anche regolamenti) approvati dalla Regione.

Nel corso del 2012 l’inserimento delle clausole si è sostanzialmente sistematicizzato. Il “Gruppo di lavoro misto Giunta – Assemblea legislativa”- istituito con determinazione del Direttore generale Affari Istituzionali e Legislativi nel 16 giugno 2011 al fine di monitorare i termini previsti da ciascuna clausola valutativa; provvedere ad una prima valutazione tecnica della rispondenza del contenuto delle relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative; definire le procedure per la trasmissione delle relazioni ai competenti organi assembleari - ha avviato al suo interno e con i settori della Giunta una proficua collaborazione già nella fase di elaborazione delle clausole valutative. Le strutture proponenti un progetto di legge vengono sollecitate ad una valutazione circa la necessità o l’utilità di monitorare l’attuazione e gli effetti della legge mediante l’inserimento di una clausola valutativa.

In relazione all’attività valutativa ex post, ai sensi dell’art. 103, comma 3, del Regolamento interno, il Presidente dell’Assemblea legislativa segnala periodicamente alla Presidenza della Giunta le leggi contenenti clausole valutative; a seguito di tale segnalazione la Direzione Affari istituzionali e legislativi della Giunta contatta i referenti dei settori preposti all’attuazione delle leggi contenenti le clausole valutative segnalate. Il Gruppo di Lavoro misto Giunta-Assemblea sullo studio e l’applicazione delle clausole valutative ha individuato un metodo di lavoro che prevede una prima valutazione tecnica della relazione da parte del gruppo stesso con i referenti del settore proponente; una volta messa a punto la relazione, l’assessore competente la trasmette al Presidente dell’Assemblea Legislativa che l’asigna alla Commissione competente per materia e alla Commissione competente sulla qualità della regolazione, che si riuniscono in seduta congiunta per esprimere pareri e valutazioni.

Gli esiti di questa attività di sensibilizzazione, di monitoraggio e di supporto sono stato positivi: dall’inizio del 2013 sono state 9 le relazioni trasmesse all’Assemblea Legislativa e discusse nelle competenti Commissioni.

Il Gruppo misto rappresenta un buon modello di collaborazione tra le strutture della Giunta e dell’Assemblea legislativa, mutuabile per l’applicazione di altri strumenti di qualità della regolazione.

Le **missioni valutative** sono previste dall’art.50 comma 6 del Regolamento interno dell’Assemblea Legislativa. Con questa espressione si intende un’attività di ricerca finalizzata

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

all’analisi dell’attuazione di particolari aspetti di una legge o alla valutazione degli effetti di una politica regionale.

La prima missione valutativa realizzata in via sperimentale ha riguardato l’analisi dell’attuazione e dei risultati di un intervento (i voucher conciliativi) previsto dalla l.r. 17/2005 “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro” e a deciderne lo svolgimento è stata la V Commissione competente in materia di “Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport”, coinvolgendo in sede consultiva la VI Commissione “Statuto e Regolamento” e la IV Commissione “Politiche per la salute e politiche sociali”.

Le domande di valutazione hanno riguardato sia l’attuazione che gli effetti della politica dei voucher e le informazioni sono state raccolte attraverso diversi strumenti di rilevazione: non solo mediante l’analisi dei dati e della documentazione amministrativa, ma coinvolgendo attivamente i soggetti interessati (Comuni, genitori, nidi d’infanzia privati) con workshop, questionari, interviste di approfondimento.

La missione si è conclusa in Assemblea legislativa con l’approvazione di una risoluzione (oggetto assembleare n. 3730 del 2013) con la quale l’Assemblea impegna la Giunta a riproporre la politica dei voucher. Nella risoluzione si individuano inoltre alcuni suggerimenti per superare le criticità evidenziate, esempio del contributo della valutazione alla riprogrammazione delle politiche.

Lo svolgimento di questa prima missione ha confermato la necessità di individuare un “luogo” istituzionalmente dedicato al raccordo tecnico tra legislativo ed esecutivo che potrebbe essere rappresentato dal gruppo di lavoro misto sulle clausole valutative. Il gruppo di lavoro è attualmente previsto per clausole e relazioni di ritorno ma, vista l’esperienza positiva, appare opportuno coinvolgerlo anche per le missioni valutative che potranno essere decise in futuro.

Lo Statuto regionale del 2005 ha inoltre introdotto **la Consulta di garanzia statutaria**, un nuovo organo previsto per valutare la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

La Consulta di Garanzia statutaria è prevista quale organo autonomo e indipendente della Regione, dall’art. 69 dello Statuto Regionale.

A tale nuovo istituto è stata data attuazione con la Legge regionale n.23 del 4 dicembre 2007, che, all’art.2, nell’elencare le funzioni svolte dalla Consulta, prevede, alla lettera c), quella di esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, nei casi e nelle forme previste dal regolamento dell’Assemblea (trattasi dell’art. 55 del Reg. int.). Infatti, dopo l’approvazione finale di una legge regionale in Aula, ed entro le successive 24 ore, su istanza dei singoli Gruppi assembleari o di 1/5 dei Consiglieri regionali, può essere richiesto alla Consulta di garanzia statutaria il parere di conformità della legge allo Statuto. La richiesta di parere deve indicare le disposizioni legislative o regolamentari che si ritengono contrarie alle norme statutarie, le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate e i motivi della richiesta di parere; essa, inoltre, deve essere inoltrata alla Consulta tramite il Presidente dell’Assemblea legislativa, che ne dispone la sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale entro i 5 giorni successivi. Entro 15 giorni dalla richiesta, la Consulta adotta il proprio parere e lo trasmette al Presidente dell’Assemblea legislativa e della Giunta regionale, dichiarando, se del caso, la non conformità di tutte o di alcune disposizioni dei progetti di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato, oppure, indicando le modifiche necessarie

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

per eliminare le incompatibilità con lo Statuto. L’Assemblea può decidere di recepire, o di non recepire, in tutto o in parte, il parere della Consulta, dandone motivazione però, in tale caso, con apposito ordine del giorno (ai sensi dell’art. 9, comma 4 della L.R. n. 23 del 2007).

Infine, a partire dalla Legislatura in corso, la IX, alla **VI Commissione assembleare “Statuto e Regolamento”** è stata attribuita la funzione di “promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative”.

In merito all’esercizio di questa competenza, la VI Commissione si esprime tipicamente attraverso un parere in sede consultiva sul “metodo”, ossia sul rispetto del “percorso della valutazione”: sull’opportunità dell’utilizzo e sulle caratteristiche degli strumenti “clausola” e “missione valutativa” oltre che sulla qualità e rispondenza della documentazione informativa in risposta alle clausole, senza entrare nel “merito” dei contenuti dei singoli interventi di volta in volta trattati, di competenza della commissione competente per materia.

A partire dall’attuale Legislatura, tutti i progetti di legge che contenevano una clausola valutativa sono stati esaminati in sede consultiva dalla VI Commissione e tutte le relazioni di ritorno sono state discusse in seduta congiunta fra la Commissione competente per materia e la VI Commissione.

Sul tema delle consultazioni, oltre a quanto già detto a proposito della legge regionale n. 18 del 2011, si accenna qui soltanto alle previsioni contenute nello Statuto agli articoli 28, comma 6, e 39 che prevedono la facoltà da parte delle Commissioni assembleari di promuovere audizioni e udienze conoscitive per leggi e atti amministrativi rilevanti. Alla partecipazione (in termini di consultazione) della società civile viene poi dedicato ampio spazio nel regolamento interno. L’articolo 17 dello Statuto prevede che l’Assemblea legislativa possa indire l’istruttoria pubblica nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, su richiesta di non meno di 5000 persone.

PARTE SECONDA. La semplificazione normativa

1. La riduzione dello stock legislativo e regolamentare come strumento di elezione della semplificazione normativa

1.1. Il meccanismo del taglia-leggi introdotto dalla legge di semplificazione del 2005.

La norma “taglia leggi” è prevista dall’articolo 14, comma 14 e successivi, della legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”

Il procedimento, della durata complessiva di sei anni ed articolato su più fasi, si incentrava sull’abrogazione espressa generalizzata e presuntiva, nota con il nome di “ghigliottina”, di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1 gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente “salvate”. Le disposizioni salvate erano quelle salvate ope legis, cioè quelle appartenenti alle tipologie la cui sottrazione all’abrogazione generalizzata era sancita direttamente dalla legge n. 246 e le ulteriori disposizioni da individuarsi con uno o più decreti legislativi, cosiddetti “salva leggi”, sulla base dei principi e criteri direttivi indicati nel comma 14 del medesimo articolo. I termini inizialmente previsti dall’originario articolo 14 sono stati successivamente prorogati, così come sono stati apportati altri correttivi, ad opera dell’articolo 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile”.

Numerosi sono stati i provvedimenti attuativi di tale complesso meccanismo. Con decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 è stato adottato il provvedimento “salva leggi”: le disposizioni non riconducibili ai cosiddetti “settori esclusi” (ossia quelle salve ope legis) e non espressamente indicate nel d.lgs. n. 179 del 2009 e nei provvedimenti “salva leggi” successivi¹⁴ sono quindi cadute sotto la “ghigliottina” dell’abrogazione generalizzata. Con il decreto legislativo n. 212 approvato il 13 dicembre 2010 è stato adottato il provvedimento “taglia leggi” che ha abrogato espressamente un numero rilevante di disposizioni primarie. Contemporaneamente al decreto legislativo n. 212 è stato approvato il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213, correttivo del primo decreto “salva leggi” n. 179. Con il decreto legislativo di abrogazione espressa n. 212 del 2010 e con il coevo decreto correttivo n. 213 il legislatore statale ha cercato di ridurre gli inconvenienti di una abrogazione “al buio” derivante dalla “ghigliottina”, coerentemente all’obiettivo di garantire una maggiore certezza del quadro legislativo vigente.

Nei mesi successivi si sono resi necessari alcuni interventi correttivi che, in assenza di una delega all’adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi, sono stati realizzati mediante l’approvazione di provvedimenti d’urgenza. Si è trattato, in particolare, di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate con il decreto legislativo n. 212 del 2010: tale scopo è stato realizzato statuendo il venir meno dell’efficacia abrogativa del decreto legislativo “taglia leggi” con riferimento alle disposizioni indicate al fine di evitare ogni soluzione di continuità nella vigenza delle norme richiamate. Ciò si è reso necessario perché, come si illustrerà nel prosieguo, una delle principali problematiche legate

¹⁴ Vedere il d.lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, il d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

al meccanismo del taglia-leggi è quella della mancata reviviscenza delle disposizioni abrogate da disposizioni “tagliate”.

Il meccanismo introdotto dal legislatore del 2005 ha avviato un percorso tutt’altro che lineare: i successivi interventi correttivi evidenziano un percorso estremamente complesso nella sua gestione, sia per la molteplicità delle amministrazioni statali coinvolte nella fase della ricognizione e della individuazione delle disposizioni da salvare, sia per la difficoltà nell’interpretare le norme di individuazione delle disposizioni da sottrarre al cd. effetto ghigliottina.

Peraltro sulla formulazione delle disposizioni ed in particolare sull’ampiezza delle delega legislativa sono stati espressi dubbi di legittimità, così come complesse sono state le problematiche legate all’applicazione delle norme abrogative in relazione al rapporto tra le diverse disposizioni.

Appare utile analizzare brevemente le problematiche denunciate in quanto di interesse interpretativo ed applicativo generale.

La questione di cui è stata investita la Corte Costituzionale riguardava le deleghe legislative contenute nei commi 14 e 14 ter dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005. Secondo il giudice rimettente queste disposizioni erano in contrasto con l’art. 76 Cost., cioè erano viziate da eccesso di delega in quanto la legge delega non specificava l’oggetto in cui il Governo era autorizzato a mantenere in vita le disposizioni e perché i principi e i criteri direttivi non erano idonei ad indirizzare le scelte governative. In particolare la lett. d) del comma 14, che richiedeva, ai fini della sottrazione delle disposizioni, una valutazione sull’indispensabilità per la regolamentazione di ciascun settore, rimetteva al legislatore delegato una scelta eccessivamente discrezionale. La Corte Costituzionale ha dichiarato tutte le questioni inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza ed ha emanato un’ordinanza (la n. 341 del 2011); tuttavia la mancata pronuncia sul merito non riduce la portata della riflessione in merito alla corretta formulazione delle deleghe e alle ricadute che criteri direttivi poco precisi possono avere in termini di individuazione delle disposizioni e quindi di certezza del diritto, soprattutto se relative ad operazioni delicate come quelle disposte dall’art. 14.

Le operazioni di abrogazione di disposizioni normative pone la questione, di rilevanza generale, della riviviscenza delle norme abrogate o modificate da parte delle disposizioni che vengono abrogate. L’istituto della reviviscenza non è disciplinato da alcuna norma; tuttavia, gli orientamenti prevalenti in dottrina e in giurisprudenza¹⁵ ritengono che la disposizione abrogata da disposizione a sua volta abrogata non rivive. Questo perché l’effetto abrogativo ha effetto ex nunc e dunque non è idoneo a rimuovere l’eliminazione avvenuta antecedentemente: la disposizione abrogata rimane tale. Questa regola vale anche nel caso di abrogazione di disposizione modificativa di altra disposizione: la disposizione già modificata rimane tale anche se la disposizione modificatrice viene successivamente abrogata.

¹⁵ In questo senso recentemente la Corte Costituzionale, con sentenza n. 13 del 2012, nel giudizio di ammissibilità dei referendum in materia elettorale, ha dichiarato inammissibili i quesiti referendari affermando che la reviviscenza non opera in via generale e automatica e può essere ammessa soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate; tra le ipotesi in cui è ammessa, il giudice delle leggi ha indicato il ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore di norme meramente abrogatrici <<perché l’unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo>> e il ripristino di norme abrogate per via legislativa è ammesso quando ciò sia disposto in modo espresso.

Questo comporta che se si vuole ridare vigenza alla norma già abrogata non si deve abrogare la disposizione abrogatrice ma occorre affermare espressamente la reviviscenza della norma abrogata, o, nel caso di modifiche, la reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica.

Va tuttavia segnalato un orientamento giurisprudenziale minoritario che sostiene la riviviscenza delle norme originarie in quanto la norma abrogatrice, da un lato, avrebbe una funzione abrogativa e, dall’altro, assumerebbe il contenuto normativo della norma precedentemente abrogata con conseguente effetto ripristinatorio.¹⁶

La mancanza di riferimenti positivi sulla reviviscenza ha indotto i compilatori dell’ultima versione del Manuale interregionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi ad inserire un apposito paragrafo dedicato alla reviviscenza che precisa che l’abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate e stabilisce anche che qualora sia necessario ridare vigenza ad una disposizione abrogata è necessario affermare espressamente in via legislativa la reviviscenza della disposizione abrogata, chiarendo se essa opera ex nunc o ex tunc. Analoghe regole sono previste per l’abrogazione di disposizioni modificative.¹⁷

Sempre in tema di rapporti tra le disposizioni, altro aspetto problematico riguarda il rapporto tra l’effetto ghigliottina che interviene sulle disposizioni legislative e la normativa di rango secondario che, pur non sottostando al meccanismo del “taglia-leggi”, potrebbe essere indirettamente interessata dal venir meno delle previsioni legislative che l’autorizzano.

Più in generale, si pone il problema del raccordo tra il riassetto di livello legislativo e quello del corpus di norme regolamentari.

Il meccanismo statale del “taglia-leggi” non ha contemplato e risolto tale problematica. La legge n. 69 del 2009 all’articolo 5 ha previsto la possibilità per il Governo di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita ed alla espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete.

1.2. L’esperienza di riduzione dello stock legislativo e regolamentare negli ordinamenti regionali.

Le operazioni di riduzione del patrimonio normativo non sono estranee all’esperienza delle Regioni.

¹⁶ La Cassazione penale con sentenza n. 19037 del 2007 ha affermato che “Soltanto in presenza di una dichiarazione di incostituzionalità che caduchi interamente una disposizione avente come contenuto unicamente quello di abrogare altra precedente disposizione, è ipotizzabile la reviviscenza di quest’ultima, poiché la pronuncia caducatoria fa venir meno l’unico contenuto normativo della disposizione caducata, producendo l’effetto di far rivivere la previgente disposizione”.

¹⁷ Il paragrafo 92(Reviviscenza) del Manuale interregionale stabilisce: “1. L’abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate. Se il legislatore vuole far rivivere una disposizione abrogata, quindi, non basta che abroghi la disposizione abrogativa, ma bisogna che disponga la reviviscenza della disposizione abrogata. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione abrogata. 2. Analogamente, l’abrogazione di disposizioni modificative non fa rivivere il testo nella versione antecedente la modifica. Se il legislatore vuole far rivivere una disposizione nella versione antecedente una modifica, quindi, non basta che abroghi la disposizione modificativa, ma bisogna che disponga la reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione modificata.”.

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

La Regione Emilia-Romagna ha avviato - già alla fine degli anni '90 - un lavoro di decongestionamento del proprio patrimonio normativo: è del 1998 la legge regionale n. 27 recante “Abrogazione di 74 leggi regionali”; è dell’anno successivo la legge n. 3, che, oltre a dare attuazione a livello regionale al d.lgs. n. 112 del 1998, ha espressamente abrogato 135 leggi regionali e 20 regolamenti. Oltre a queste normative che si pongono come interventi di riforma di molteplici settori e che hanno correlativamente eliminato una serie eterogenea di normative superate dalle nuove discipline, va altresì evidenziato che le normative che rinnovano un determinato settore o ambito di intervento riportano un articolo contenente l’elenco delle normative che vengono contestualmente abrogate.

Volgendo lo sguardo oltre i confini regionali, normative di snellimento come quelle approvate dal nostro legislatore sono state adottate anche dagli altri legislatori.

Va rilevato che in tutti gli interventi di semplificazione normativa, quelli emiliano-romagnoli del 1998 e del 1999, così come quelli delle altre Regioni sia risalenti nel tempo sia più recenti, la tecnica utilizzata è quella di disporre l’abrogazione di disposizioni elencate in un allegato o in un articolo ad hoc. Gli interventi “taglia-leggi” adottati più di recente dalle altre Regioni, a differenza dei nostri sopra citati, si caratterizzano per l’esclusività del contenuto, cioè sono leggi il cui contenuto è di esclusiva riduzione di disposizioni (ad esempio la legge regionale n. 24 del 2001 o la legge regionale n. 20 del 2000).

Infine appare interessante evidenziare che, a rimedio dell’ultima problematica illustrata nel paragrafo che precede, l’art. 1 della legge Lombardia n. 1 del 2005 stabilisce che “Sono o restano abrogati le leggi e i regolamenti elencati nell’allegato A. Sono o restano abrogati i regolamenti emanati in attuazione delle leggi elencate nell’allegato A”.

2. L’abrogazione

L’abrogazione è una tecnica di riduzione della normativa in quanto consente l’eliminazione di una data disposizione dall’ordinamento. Se ne è già parlato nella parte dedicata al “taglia-leggi” che si basa appunto sull’estensione sistematicizzata e generalizzata della tecnica dell’abrogazione.

Vengono di seguito brevemente analizzate le tre forme di abrogazione previste nell’art. 15 delle preleggi al codice civile al fine di individuare quella più idonea a raggiungere l’obiettivo di sfoltimento normativo.

Abrogazione espressa.

Le formule di abrogazione espressa danno la certezza delle disposizioni che cessano di avere efficacia in quanto non più in vigore; va però precisato che anche se le disposizioni abrogate non sono efficaci per l’avvenire di regola continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso al momento dell’abrogazione e alle situazioni nate quando quelle disposizioni erano ancora in vigore (in base al principio del “tempus regit actum”). Questi aspetti problematici sono già stata affrontati nell’analisi del cd. taglia-leggi, in quanto problematiche proprie del rapporto tra leggi qualora quella successiva venga appunto eliminata.

Benché vi sia chi ritiene che le disposizioni che contengono un termine di vigenza non debbano essere abrogate in quanto allo scadere del termine escono dal sistema normativo in maniera analoga agli atti abrogati, tuttavia, per ragioni di chiarezza, è preferibile abrogarle.

Abrogazione tacita

L’abrogazione per incompatibilità del tipo “Sono abrogate le norme incompatibili con la presente legge” non rappresenta una forma di abrogazione espressa; si tratta di abrogazione innominata che esplicita un’abrogazione per incompatibilità e dunque rientra nella categoria dell’abrogazione tacita o per incompatibilità. Si può dire che l’abrogazione tacita, in cui a differenza di quella espressa non vengono indicate le disposizioni da abrogare, avviene sempre per incompatibilità. E’ da abrogare quella disposizione che in base all’analisi dell’interprete è incompatibile con la nuova. Questa formula ed altre analoghe scaricano sull’interprete/operatore l’onere di individuare le disposizioni incompatibili e quindi da abrogare. Questo può determinare divergenze interpretative e quindi mancanza di certezza del diritto. Tale tecnica è purtroppo sovente utilizzata quando il redattore non sa esattamente) quali disposizioni sono incompatibili (e a volte solo l’esperienza/l’applicazione le evidenzia). L’utilizzo di tali formule - contrario ad una buona tecnica di legistica – è, per quanto possibile, da limitare.

Abrogazione per rinnovazione della materia

E’ la terza categoria prevista nell’art. 15 delle preleggi. In realtà è una forma particolare di abrogazione tacita. A differenza di quest’ultima il confronto dell’interprete non si ha tra due disposizioni incompatibili, ma tra due disposizioni la cui ratio è incompatibile.

A conclusione di questa breve disamina delle varie forme di abrogazione, è appena il caso di dire che l’abrogazione non opera nei confronti di una disposizione contenuta in un atto gerarchicamente superiore o in un atto adottato da un ente che non ne aveva la competenza.

3. La delegificazione

La delegificazione è una tecnica di riduzione dello stock legislativo in quanto sostituisce la fonte legislativa con quella regolamentare: non rappresenta pertanto uno strumento di sfoltimento complessivo del patrimonio normativo di un ente.

La possibilità attribuita alla Giunta regionale di approvare regolamenti di integrazione, delegati dallo Stato, e di delegificazione, è stata ritenuta ammissibile dalla Corte Costituzionale (con sentenza n. 378 del 2004 si è espressa sulla legittimità dei regolamenti di delegificazione previsti nello Statuto della Regione Umbria). Anche laddove non previsti, i regolamenti di delegificazione regionali sono ormai pacificamente ritenuti ammissibili e di fatto utilizzati.

4. I testi unici

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna ha disciplinato la procedura di approvazione dei Testi unici. L’art. 54 dello Statuto indica dettagliatamente i criteri e procedure a cui l’Assemblea si deve attenere nella redazione di testi unici, di norma approvati con procedura redigente, tra cui:

- la disciplina organica dell’intero settore (se necessario anche comprendendo disposizioni contenute in regolamenti), con indicazione espressa delle disposizioni abrogate, redigendo il testo vigente del complesso di norme coordinate, tenuto conto anche della cessata vigenza per qualsiasi causa (modifiche alla competenza legislativa regionale o regolamentare degli enti

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

locali in seguito alla riforma del Titolo V, normativa comunitaria, pronunce della Corte costituzionale);

- la determinazione della disciplina generale e delle direttive da parte delle norme riunificate, attribuendo alla Giunta l'eventuale ulteriore disciplina regolamentare;
- modifica dei passaggi procedurali di non rilevante utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione dei provvedimenti, previa verifica della funzionalità dei procedimenti disciplinati nella legislazione vigente.

Sarà una delibera dell'Assemblea ad individuare in quali casi procedere al testo unico, avviando le procedure ed eventualmente incaricando la Giunta di redigere il progetto, indicando le fonti legislative e regolamentari da raccogliere e stabilendo un termine entro cui operare il riordino delle materie, fino al compimento del quale eventuali proposte di modifica di atti oggetto del coordinamento saranno sospese o modificheranno la delibera assembleare anzidetta.

5. La manutenzione delle leggi

Per leggi di manutenzione si intendono delle leggi che intervengono su precedenti normative al fine di adeguarle a mutamenti ordinamentali, istituzionali o di disciplina comunitaria o statale nel caso in cui la legislazione regionale vi sia tenuta.

Nell’ordinamento della Regione Emilia-Romagna viene svolta un’attività di analisi della necessità a cadenza periodica in preparazione e durante le sessioni comunitaria e di semplificazione, che rappresentano delle occasioni per analizzare ed eventualmente modificare la normativa regionale alla luce appunto delle esigenze di semplificazione o al fine di adeguare la nostra normativa a quella europea.

La manutenzione delle leggi si realizza altrimenti di norma attraverso la novellazione di leggi, cioè l’approvazione di una legge che apporta modifiche (integrazioni, sostituzioni, soppressioni) a leggi esistenti. Ciascuna di queste leggi è qualificabile – quando si accompagni ad un’opera di revisione della normativa preesistente – come legge di manutenzione di un ambito, materia o settore ben definiti.

L’eccessiva proliferazione degli istituti di manutenzione, ovvero il fenomeno dell’intervenire ripetutamente su un medesimo testo – sia per adeguamenti imposti sia per rimediare ad errori redazionali – ha spinto alcune Regioni (Toscana, Valle d’Aosta, Provincia di Bolzano, ad esempio) a ricorrere a leggi annuali di manutenzione. Si tratta di leggi che raccolgono in un unico testo tutti gli interventi normativi che risultino necessari ad una verifica periodica: esse, da un lato, concorrono senz’altro alla riduzione delle fonti primarie (perché introducono una legge in luogo di una molteplicità di leggi), dall’altro, però, presentano inevitabilmente alcuni risvolti problematici.

In primo luogo, l’eterogeneità dei contenuti. Si tratta in questo caso non di un effetto collaterale indesiderato ma necessario, ma di una caratteristica connaturata a tale tipologia di legge. In altre parole, esistono leggi, come ad esempio le leggi finanziarie, che si prestano, per motivi noti e che non vengono qui analizzati, ad essere utilizzate come contenitori di disposizioni di manutenzione di leggi eterogenee, e che rappresentano modelli contrari ad una buona tecnica legislativa e a cui si dovrebbe ricorrere solo in casi di effettiva e imprescindibile necessità. Le leggi annuali di manutenzione, a differenza delle leggi finanziarie a cui si è accennato, benché abbiano un contenuto coerente con l’oggetto, ne presentano tutte le criticità. Quindi, non solo l’eterogeneità dei contenuti, ma, e questo forse è l’aspetto più negativo, l’impossibilità che sui molteplici ed eterogenei interventi si svolga quel confronto necessario per migliorare e condividere le scelte complessive. Ciò perché, per evitare un iter dai tempi ingestibili e a volte incompatibili con l’urgenza di alcuni interventi, si dovrà necessariamente comprimere il confronto sia a livello istituzionale (nelle Commissioni) sia in tutte le sedi di confronto, di consultazione e di partecipazione pubblica. E’ evidente che un progetto di legge che contiene numerosi interventi di modifica di discipline settoriali non consente, se non in termini puramente formali, del pieno svolgimento del procedimento legislativo, che si avrebbe se la modifica settoriale fosse contenuta in un progetto appositamente dedicato; le urgenze di una disciplina condizionerebbero i tempi di discussione dell’intero progetto.

In conclusione, l’esperienza delle Regioni in cui tale legge annuale di manutenzione è stata disciplinata ed utilizzata dimostra che si tratta di uno strumento delicato che rischia talvolta

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

di falsare i rapporti tra gli organi regionali e di snaturare la sostanza di alcuni passaggi del procedimento legislativo, in altre parole di vanificare procedure e passaggi che esistono proprio a garanzia di un buon prodotto legislativo.

A tutte queste criticità si aggiunga la considerazione sulla scarsa conoscibilità da parte dei destinatari di un siffatto testo.

Riflessioni conclusive e proposte operative

Volendo trarre alcune conclusioni propositive ed operative – a seguito di quanto maturato nel Gruppo Tecnico Tematico per l’attuazione della Terza linea d’azione del programma di semplificazione – occorre partire dalle sollecitazioni provenienti dall’esperienza della Regione Emilia-Romagna e dalle altre esperienze regionali, statale ed europea per arrivare a definire alcune azioni concrete, distinte nei vari aspetti che la complessa analisi eseguita propone.

In primo luogo, peraltro, appare già evidente che il raggiungimento di ulteriori risultati di qualità normativa appare a portata di mano, a condizione di implementare ulteriormente il lavoro intrapreso con la terza linea di azione nei prossimi anni. Va del resto ribadito come la qualità della legislazione e, in generale della normazione – che sempre più deve essere legata all’attuazione amministrativa (corredata dei necessari investimenti organizzativi) – rappresenta l’attuazione di principi costituzionali (trasparenza, chiarezza, certezza normativa, precisione e coerenza dei testi eccetera) sempre più evidenziati dalla giurisprudenza, che attengono – in sostanza – alla qualità della democrazia.

Programmazione degli interventi normativi.

Il tema di una effettiva ed efficace programmazione degli interventi legislativi e regolamentari – nell’ambito delle linee tracciate dai programmi di governo dell’ente, dagli indirizzi in materia economico-finanziaria, tenuto conto anche delle esigenze normative (talvolta urgenti) che gli accadimenti (si pensi alle rilevanti calamità naturali o alle emergenze sociali) impongono – si pone ormai come prioritario. La programmazione è, del resto, sempre più imposta dagli elementi nuovi di qualità che la legislazione, anche statale, ha previsto: si pensi alle norme sulla trasparenza, alle norme per la prevenzione della corruzione o a quelle per i pagamenti tempestivi da parte delle pubbliche amministrazioni. Nessuno dei risultati oggi previsti sarebbe possibile senza un adeguato impianto programmatico, che vede intrecciarsi la buona produzione normativa con la necessaria e adeguata strumentazione amministrativa.

In questo quadro, occorre chiedersi se non sia opportuno prevedere (eventualmente con legge) uno strumento di programmazione normativa più stringente, simile a quello utilizzato dalla Commissione europea con il Programma legislativo annuale (da ultimo quello emanato il 22 ottobre 2013). Tale strumentazione di riferimento è importante e va notato che il citato Programma contiene anche elementi di programmazione pluriennale.

In effetti, tutto quanto detto nella analisi effettuata dalla presente relazione va nel senso di evidenziare come la qualità della legislazione imponga l’utilizzo di strumenti – come in prospettiva una AIR che sia calata anche nelle effettive esigenze e nella fattibilità organizzative ai vari livelli territoriali in cui si muovono le politiche regionali – che necessitano di programmare maggiormente i tempi e le azioni per la produzione di efficaci e tempestivi testi normativi.

Consultazione.

Un elemento di grande rilievo è quello della enfattizzazione e razionalizzazione delle modalità di consultazione dei diversi attori economici e sociali coinvolti dalle iniziative legislative. Mentre le norme anche statutarie prevedono già ampie forme di consultazione presso l’Assemblea legislativa, le procedure in essere presso le diverse strutture della Giunta regionale sono meno regolamentate e lasciano ampio spazio a soluzioni variamente

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

differenziate (che passano ad esempio attraverso una notevole varietà di tavoli ed organismi collegiali e di consultazione settoriali). Se il confronto a livello settoriale è sicuramente necessario, va tuttavia fortemente garantita l’esistenza di punti e sedi per la ricomposizione generale del dialogo con le varie realtà rappresentative del territorio (enti locali o associazioni che esprimono le varie forze economiche e sociali). In questo senso una notevole innovazione, come si già notato è quella attuata dalla LR n. 18 del 2011 che ha portato alla istituzione di un tavolo permanente per la semplificazione e di un Nucleo tecnico (cui fanno capo ulteriori articolazioni di Gruppi di lavoro) che costituiscono importanti nuove sedi di carattere generale per il confronto, finalizzato a garantire il raggiungimento di una reale efficacia dell’azione amministrativa (ad esempio garantendo l’adeguatezza dell’azione concreta delle strutture poste al servizio delle imprese e dei cittadini).

Per un ulteriore sviluppo del sistema, può essere utile, anche in questo caso, un riferimento a quanto avviene a livello europeo, dove da tempo le proposte normative passano attraverso ampie consultazioni che hanno quali strumenti i “libri bianchi” (documenti che contengono proposte di azione europea in un settore specifico) e i “libri verdi” (per stimolare la riflessione su di un tema particolare) che sono modalità molto aperte per precisare linee di indirizzo e confrontarsi su di esse. Non va poi dimenticato che i moderni strumenti informatici consentono forme di consultazione on-line sempre più utilizzati anche a livello statale.

Analisi di impatto della regolazione (AIR)

L’istituto attiene alla progettazione dei testi normativi. Esso, da tempo introdotto (come si è evidenziato nella relazione) a livello statale e sperimentato a livello regionale (anche nella Regione Emilia-Romagna), è stato oggetto di ripetute modifiche nei suoi atti regolamentazione (legislativa o sub-legislativa) nel corso di questi anni. Il dibattito che ha accompagnato questo lungo percorso di “aggiustamenti” dell’AIR è ruotato intorno a due temi: 1) quello delle finalità dell’istituto e dei suoi effetti concreti. Occorre sapere cosa succede se la scheda AIR evidenzia aspetti problematici. L’analisi non può sovrapporsi alla scelta politica, ma anzi serve ad aiutare il decisore politico a compiere la scelta migliore – in quanto ha a disposizione informazioni riguardo ai possibili esiti di una data scelta – l’Air si presenta come uno strumento razionale a supporto della decisione politica affinché questa sia consapevole.

2) quello dei costi in relazione ai benefici. Tale analisi, per le professionalità e le metodiche richieste, ha – nella sua accezione tecnicamente più completa – un costo elevato, per cui andrebbe applicata limitatamente ai provvedimenti più significativi e ai casi nei quali se ne ricavi una reale utilità.

Vanno approfonditi gli spunti di riflessione che seguono.

Circa la selezione degli atti sui quali effettuare la AIR: occorre scegliere se su tutti o su alcuni (tema collegato a quello della programmazione), scegliere se effettuarla anche su gli atti di normazione secondaria o solo su quelli legislativi. Occorre poi fissare i criteri per individuare su quali atti specifici effettuare l’AIR (ad esempio solo su quelli che impattano direttamente su cittadini e imprese). Va poi notato che i progetti di atti normativi spesso vengono emendati in sede di approvazione per cui occorre chiedersi quale tipo di AIR vada fatta – e sia possibile fare – su questi emendamenti.

Da un punto di vista organizzativo: il gruppo di lavoro che approfondisce le tematiche relative alla applicazione della AIR è trasversale, composto da soggetti portatori di competenze pluridisciplinari (giuridiche, economiche, sociali, organizzative, statistiche ecc) e deve avere la funzione di elaborare una prima relazione per verificare lo stato di fatto e le possibili future

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

applicazioni degli strumenti di AIR. Tuttavia è chiaro che la responsabilità dell’AIR deve ricadere sul settore competente per l’attuazione del progetto oggetto di analisi e valutazione. È dunque chiaro che in questa fase si devono individuare le condizioni che stanno alla base della realizzazione effettiva e sistematica di attività di AIR.

Fondamentale è la collaborazione tra i servizi di Giunta e Assemblea come l’esperienza sulle clausole valutative ha confermato: anche le strutture dell’Assemblea Legislativa devono essere coinvolte nel processo di introduzione dell’AIR. Al fine di supportare i Consiglieri nel processo decisionale, la relazione con i risultati dell’analisi AIR (come anche della MOA) potrebbe essere presentata nella competente Commissione assembleare, con la compilazione di una scheda semplificata e standardizzata.

Il lavoro che questa prima relazione connessa alla terza linea di azione suggerisce è quindi quello di addivenire – attraverso il lavoro del Gruppo tecnico tematico – alla definizione condivisa con i vari settori della Giunta e dell’Assemblea legislativa di un nuovo modello di AIR che, tenendo conto delle migliori esperienze europee, nazionali e regionali, dia vita ad un schema standard di analisi calibrato sulle esigenze e le procedure della Regione Emilia-Romagna.

Ciclo della regolazione

Sul ciclo della regolazione – che comunque si intreccia con le tematiche di AIR e VIR – vanno note alcune esperienze dalle quali si può trarre ispirazione per rafforzare il modello dell’Emilia-Romagna.

Il Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri – nell’ambito del Programma Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) per il rafforzamento della capacità e della qualità della regolamentazione nelle quattro Amministrazioni regionali dell’obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) - ha elaborato un corposo manuale “Strumenti per il ciclo della regolazione” con cui mette a disposizione delle amministrazioni i riferimenti metodologici e gli strumenti necessari per l’applicazione delle tecniche di valutazione di impatto ed in particolare dell’AIR.

Il tema del ciclo ha un forte rilievo politico e si pone anche riguardo al ruolo dell’Assemblea legislativa. Come si è visto, così come interpretata fino ad ora, l’analisi di fattibilità (di cui si occupa l’articolo 49 del regolamento dell’Assemblea) si è rivelata uno strumento troppo articolato e complesso nella sua realizzazione. Anche da questo punto di vista si ribadisce quindi l’opportunità che il Gruppo Tecnico Tematico per la III Linea lavori per rivederne l’impostazione arrivando a definire un nuovo strumento che si concretizzi in una scheda AIR semplificata e standardizzata, compilata dai Servizi competenti di Giunta (in quanto soggetti detentori delle informazioni), che accompagni l’esame dei progetti di legge con informazioni utili e particolarmente mirate alla semplificazione per supportare i Consiglieri nella comprensione del contesto dell’intervento e sulle conseguenze per i destinatari, anche con riferimento agli oneri amministrativi.

Punto di partenza per la realizzazione della scheda potrebbe essere quanto previsto dall’articolo 49 del Regolamento che individua i profili di analisi degli studi di fattibilità:

- a) definizione degli obiettivi dell’intervento e valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli;
- b) destinatari degli interventi anche con riferimento all’impatto di genere;
- c) analisi delle conseguenze economiche derivanti dalle misure proposte;

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

- d) verifica della copertura amministrativa e della congruità dei tempi previsti per l’attuazione delle norme e dei termini da esse stabiliti;
- e) relazione e possibili effetti sulle competenze e sull’operatività delle Province e dei Comuni

Analisi di fattibilità

L’analisi di fattibilità attiene alle concrete possibilità – da verificare ex ante – di dare attuazione, da un punto di vista organizzativo, a quanto previsto dalla normativa: ciò è strettamente legato alla presenza e all’adeguatezza delle strutture organizzative e tecniche deputate all’attuazione e gestione dei procedimenti in essa previsti.

Nel presente documento ci si è molte volte soffermati sulla centralità di questo elemento per cui non resta che sottolineare come uno specifico documento di accompagnamento potrebbe, in molti casi, costituire la base per dare più certezza di risultato. Potrebbe anche esitarne la necessità di specifici rafforzamenti tecnici o di struttura amministrativa, ma – in sostanza – quella logica di “preventivo” rispetto a ciò che occorre per assicurare il raggiungimento degli obiettivi – è sempre più necessaria.

Analisi tecnico-normativa (ATN)

Occorre verificare quali ulteriori sviluppi sia possibile dare agli strumenti che caratterizzano questa attività – che si connota per essere una valutazione tecnica di compatibilità con la normativa europea, statale e di coerenza con la normazione regionale –, anche in stretta correlazione con il complessivo percorso normativo.

Lo sviluppo ulteriore della tecnica della redazione di schede di analisi tecnico-normativa appare la soluzione su cui puntare per uno sviluppo di questo segmento di attività.

Valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) in generale.

Le tematiche della valutazione di impatto della regolamentazione hanno, come si è sopra descritto, una notevole ampiezza e riguardano anche il ricorso a strumenti che nella Regione Emilia-Romagna sono molto sviluppati, come quello delle clausole valutative (oggetto di specifico approfondimento).

Certamente gli strumenti di valutazione di impatto successivo della regolamentazione comprendono anche altri meccanismi che vanno attentamente analizzati e potenziamenti. Ad esempio, va notata la tendenza, nella legislazione regionale, a ricorrere ad apposite “sessioni” specializzate per materia, a partire dall’esperienza del diritto comunitario (che ha portato alla legge regionale n. 16 del 2008 la quale ha dato importanti risultati). Una specifica sessione viene annualmente attuata in materia di partecipazione (ai sensi della legge regionale n. 3 del 2010) ed, infine, anche la nuova esperienza della sessione di semplificazione introdotta dalla legge regionale n. 18 del 2001 si inquadra nell’utilizzo di questo strumento. Il principio che sta a fondamento delle sessioni è quello della periodicità di analisi su di un determinato settore – anche molto vasto – con l’instaurazione di appositi meccanismi di reazione fra Giunta regionale e Assemblea legislativa.

Va notato che la recente evoluzione della normativa statale tende a prevedere un collegamento sempre più stretto tra la valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) e l’analisi preventiva AIR. Queste due tipologie di analisi potrebbero, in effetti, diventare complementari, specialmente ai fini delle analisi che portano alla manutenzione o alla riforma di un testo normativo (si pensi alle tecniche del REFIT). Si tratta quindi di un collegamento che dovrebbe esserci e svilupparsi anche a livello regionale.

Clausole valutative.

Sotto questo aspetto la Regione Emilia-Romagna ha già fatto molto (come si è dettagliatamente illustrato nella prima parte della presente trattazione).

Occorre verificare, proprio sulla base dell’esperienza concreta quali clausole necessitino di un ammodernamento o di una revisione della scadenza.

In questo quadro si manifesta anche chiaramente la necessità che le clausole valutative siano inserite in un sistema complessivo di valutazione delle politiche di un determinato settore: ad esempio, non deve accadere che la clausola sia un elemento isolato rispetto ad altri momenti di programmazione e di analisi settoriale. Qualora sia prevista una riforma di un determinato settore di attività è necessario che anche la tempistica delle relazioni derivanti dalle clausole valutative sia coordinata. Tutti questi aspetti evidenziano comunque la grande importanza che l’elemento della programmazione normativa sta assumendo.

Alcune ulteriori considerazioni vanno svolte in merito all’adeguatezza dei termini delle clausole valutative messi in relazione con le fasi che caratterizzano il tipico ciclo politico regionale: ad esempio non avrebbe senso prevedere relazioni valutative con una tempistica superiore ai tre anni, perché la durata della legislazione regionale (cinque anni) impone comunque la necessità di assicurare strumenti conoscitivi che mettano l’Assemblea legislativa nelle condizioni di attuare le proprie scelte legislative e programmatiche.

Infine, il sistema delle clausole valutative, per fornire buoni risultati in termini di semplificazione, deve essere concepito come un esame sistematico volto a capire se ci sono leggi regionali strategiche in cui tale clausola manca e che va dunque inserita. Scopo delle clausole valutative è quello di mettere l’Assemblea legislativa, la società civile e chi partecipa al tavolo permanente per la semplificazione nelle condizioni di svolgere l’attività valutativa assieme.

Circa la formazione del personale.

Un elemento di grande importanza è quello della formazione del personale adeguato a compiere attività di valutazione connesse all’AIR in tutti i settori di intervento, a meno che non si vogliano adottare scelte più specializzanti, come è stato fatto nella regione toscana con la creazione di un ufficio specifico (presso la Giunta regionale) che si dedica all’AIR. Peraltro, l’esperienza della Toscana vede poi lo svolgimento di analisi di impatto che ogni anno sono dedicate solo a specifici settori, mentre forse il valore aggiunto di queste pratiche è più ampiamente coglibile con una attuazione diffusa.

Anche riguardo alla VIR si pongono tematiche analoghe.

Peraltro va notato che la Regione Emilia-Romagna ha attuato politiche formative di rilievo, ad esempio mediante nella materia della valutazione delle politiche pubbliche ed anche in merito alle attività di valutazione di impatto della regolamentazione (VIR).

Legislazione sulla normazione.

Ci si può chiedere se possa essere utile nella Regione Emilia-Romagna dettare ulteriori disposizioni, anche con una apposita legge regionale, sulla normazione (sull’esperienza di altre Regioni). In molti articoli del nostro Statuto della la disciplina degli istituti e degli strumenti è poi demandata ad una successiva legge: ad esempio, l’art.53 dello Statuto stabilisce che le leggi e il Regolamento interno dell’Assemblea debbano disciplinare procedure e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell’impatto delle leggi, nonché forme

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

di monitoraggio sugli effetti conseguiti nella loro applicazione. Si tratta dunque di una possibilità prevista.

Questa soluzione appare oggi non prioritaria, in quanto si attende ancora di rilevare tutti gli effetti della legge regionale n. 18 del 2011.

Testi unici.

L'utilizzo dei testi unici sarebbe molto importante per favorire la conoscibilità dei testi normativi, tuttavia le difficoltà tecniche ed organizzative che la loro redazione comporta hanno di fatto scoraggiato l'avvio del particolare procedimento di redazione e di approvazione che lo statuto delinea, riducendo l'istituto alla definizione con tale termine di alcuni corposi testi di settore.

Nell'ambito del Gruppo tecnico tematico si deve valutare la concreta manifestazione di interesse da parte di qualche settore, che consentirebbe di attuare anche quegli interventi di “manutenzione settoriale mirata” che possono essere certamente utili nella Regione Emilia-Romagna. Resta poi sempre possibile ricercare qualche ambito specifico per l'applicazione del meccanismo statutario per le materie soggette a particolare frammentazione normativa.

Riduzione dello stock normativo (“Taglia-leggi” e altri strumenti)

Come visto, il meccanismo del taglia-leggi introdotto nel 2005 ha sollevato dubbi interpretativi e criticità applicative. L'esperienza del primo intervento taglia-leggi statale è senz'altro utile per chi voglia utilizzare un meccanismo analogo nel proprio ordinamento. Una riflessione sulle principali criticità appare a tale fine preziosa.

Va innanzitutto rilevato che il legislatore statale ha utilizzato una tecnica abrogativa in negativo: ha elencato le leggi che rimangono in vigore, disponendo l'abrogazione delle rimanenti. Si tratta evidentemente di una tecnica molto rischiosa. L'individuazione delle leggi salvate o da salvare è stata tutt'altro che agevole, vuoi per la genericità dei criteri indicati, vuoi per la vaghezza delle categorie di disposizioni indispensabili o comunque da non abrogare. Il rischio dell'utilizzo di tale tecnica è evidente ed è quello di abrogare disposizioni che invece avrebbero necessità di rimanere in vita.

L'incertezza nella individuazione delle varie categorie di disposizioni ha colpito anche le categorie delle disposizioni salvate ope legis: questo perché una legge con un dato titolo a volte può contenere disposizioni di natura varia (si pensi alle categorie di cui alle lett. c) e d) del comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246).

Cionondimeno il meccanismo del taglia-leggi rappresenta uno strumento di riduzione dello stock normativo di un ordinamento, al quale gli stessi detrattori hanno riconosciuto che al termine del macchinoso procedimento il risultato è stato rilevante ed ha coinciso con la più imponente opera di riduzione del nostro patrimonio normativo. In totale, gli interventi di semplificazione avviati dall'art. 14 della legge n. 246 del 2005 hanno ridotto il numero delle leggi attualmente in vigore (sia anteriori che posteriori al 1970) a poco più di 10.000.¹⁸ E'

¹⁸ L'obiettivo è stato raggiunto attraverso diversi interventi: con il d.l. 112/2008, è stato realizzato un taglio di circa 7.000 leggi, tra le 3.370 espressamente abrogate e le altre abrogazioni avvenute in modo implicito. Il secondo intervento ha consentito un ulteriore taglio di altre 29.000 leggi (d.l. 200/2008). In seguito, con il c.d. salva-leggi (d.lgs. 179/09), sono state puntualmente individuate le norme da mantenere in vigore. Tutte le altre norme pubblicate anteriormente al 1970 e non contenute nel provvedimento sono state oggetto di una abrogazione automatica e generalizzata (c.d. effetto ghigliottina). A seguito di questo intervento, il totale delle leggi anteriori al 1970 rimaste in vigore è diminuito da circa 50.000 a circa 2.400. Da ultimo, il d.lgs. n. 212/2010

Terza Linea di azione – “Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell’impatto della regolamentazione”

altresì merito del taglia-leggi l’aver imposto un censimento e un monitoraggio complessivi della normativa vigente che ha visto il coinvolgimento di tutte le amministrazioni statali.

Peraltro nel nostro ordinamento regionale – caratterizzato da una mole di leggi e regolamenti assolutamente inferiore a quello statale – appare opportuno utilizzare strumenti di tipo più mirato, che siano rivolti ad attuare abrogazioni specifiche (evitando strumenti “automatici”). Alla luce delle criticità e delle riflessioni sopra illustrate, si suggeriscono quindi le seguenti indicazioni metodologiche:

- 1) La prima fase consiste nella ricognizione delle disposizioni legislative vigenti. La ricognizione rappresenta la base conoscitiva necessaria per le successive fasi del procedimento “taglia-leggi”
- 2) Individuazione delle leggi o singole disposizioni superate (e dunque abrogabili), quelle che necessitano di modifiche e quelle accorpabili
- 3) Contestuale ricognizione della normativa secondaria o attuativa delle disposizioni da abrogare per valutare e disciplinare gli effetti su di essa.
- 4) Predisposizione di un intervento legislativo in cui vengono elencate le disposizioni legislative da abrogare. Andrebbe utilizzata una tecnica in positivo proprio al fine di scongiurare i rischi corsi dal legislatore statale. L’operazione avrebbe un impatto ancor maggior se all’intervento di eliminazione si associ un’opera di riordino delle disposizioni superstiti in leggi organiche (anche di riforma complessiva della materia o del settore) o una codificazione o elaborazione di testi unici (per le disposizioni che necessitano di modifiche o sono accorpabili).
- 5) L’operazione di “pulizia” andrebbe fatta periodicamente

Sulla base delle suindicate linee metodologiche il Gruppo Tecnico Tematico sta predisponendo con il coordinamento del Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi della Giunta Regionale un progetto di legge contenente l’abrogazione espressa di leggi e di disposizioni normative regionali; tale progetto verrà presumibilmente approvato dalla Giunta Regionale entro fine anno.

ha disposto l’abrogazione espressa di circa 35.000 atti di rango primario, al fine di individuare puntualmente anche le norme abrogate dalla ghigliottina. Questi sono i dati riportati nel sito del Dipartimento della Funzione pubblica: <http://www.semplificazonenormativa.it/>.