



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**Relazione sulle attività del gruppo di lavoro
sulla razionalizzazione normativa**

aprile 2005 - marzo 2006

1. UN NUOVO ORGANISMO CONSILIARE

Il 17 febbraio 2005 il Consiglio della Provincia autonoma di Trento approva la mozione n. 21, sulla razionalizzazione del sistema normativo provinciale. La mozione nasce dall'unificazione di due proposte che vedono come primi firmatari, rispettivamente, i consiglieri Mauro Delladio e Roberto Pinter.

La mozione si riallaccia a un atto analogo, approvato dal consiglio nel 1994 (con il n. 42), che istituì un comitato per la semplificazione normativa. Fra le proposte di quel comitato va ricordata l'operazione di pulizia tradottasi nell'abrogazione di molte leggi non più attuali (approvata con qualche ritardo, come legge provinciale n. 15 del 1998) e una proposta di modifica dello statuto speciale destinata a facilitare l'approvazione di testi unici.

La mozione del 2005 individua alcuni obiettivi:

- a) razionalizzazione degli strumenti che incidono sulla qualità delle norme, con particolare riguardo alle leggi finanziarie e ai provvedimenti disomogenei;
- b) abrogazione di norme desuete;
- c) riordino della normativa e approvazione di testi unici;
- d) semplificazione del linguaggio;
- e) miglioramento della divulgazione;
- f) valutazione sulla ricaduta delle nuove norme.

Prevede la costituzione di un gruppo di lavoro consiliare, con compiti di studio e propositivi, e la possibilità di attuare consultazioni delle parti sociali.

Il 17 marzo 2005 il Presidente del Consiglio provinciale nomina il gruppo di lavoro, che si riunisce per la prima volta il successivo 5 aprile. Lo compongono i consiglieri Agostino Catalano, Mauro Delladio, Tiziano Odorizzi e Roberto Pinter. Il 13 aprile il gruppo di lavoro nomina come proprio

coordinatore quest'ultimo consigliere, prevedendo la rotazione dell'incarico: gli succederà, nel marzo del 2006, il consigliere Delladio. Partecipa attivamente al gruppo di lavoro, inoltre, la Giunta provinciale, rappresentata dall'assessore Ottorino Bressanini. Il gruppo di lavoro si avvale della collaborazione di due funzionari del Consiglio e tre funzionari della Giunta provinciale.

Nel periodo compreso fra l'aprile del 2005 e il marzo del 2006 il gruppo di lavoro s'è riunito undici volte. Dopo la seduta d'insediamento, nelle tre sedute successive ha esaminato le questioni relative alla sua organizzazione, stabilendo, fra l'altro, di coinvolgere stabilmente la Giunta provinciale - a livello politico e tecnico - nelle attività del gruppo. Inoltre ha approvato un programma di lavoro e ha inteso dare la priorità, fra le attività previste dal programma, ad alcune iniziative in materia di testi unici, di abrogazioni, di provvedimenti disomogenei e a un'indagine conoscitiva sulla normativa provinciale, svolta fra i principali soggetti coinvolti nella sua applicazione. In sostanza il gruppo di lavoro ha stabilito di concentrarsi su un nucleo di temi principali e di procedere per gradi.

Nelle successive due sedute il gruppo di lavoro ha esaminato le prime iniziative in materia di abrogazioni, testi unici e omogeneità dei provvedimenti, proponendo una ridefinizione del contenuto delle leggi finanziarie e di adeguamento. Inoltre ha esaminato un documento in materia di semplificazione del consigliere Odorizzi.

Nelle cinque sedute che si sono svolte fra il novembre del 2005 e il marzo del 2006 il gruppo di lavoro, oltre ad approvare definitivamente i documenti in materia di abrogazioni e di semplificazione, ha realizzato un'indagine conoscitiva. Quindi ne ha tratto un consuntivo, approvato dal gruppo di lavoro, nella seduta del 25 maggio 2006, assieme a questa relazione.

La relazione è indirizzata anzitutto al Consiglio provinciale, dato che la mozione n. 21 del 2005 impegna il gruppo di lavoro a riferire periodicamente. I paragrafi successivi approfondiscono alcuni argomenti trattati dal gruppo di lavoro e forniscono altre informazioni sulle attività svolte, sulle proposte presentate e sul loro esito.

Nel sito internet del Consiglio provinciale, alla pagina http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/gruppo_razionalizzazione.it.asp, si trovano altre notizie sul gruppo di lavoro, sulle sue principali attività e proposte; nei prossimi mesi la pagina sarà aggiornata con le iniziative via via perfezionate.

2. MANUTENZIONE NORMATIVA E OMOGENEITÀ DEI PROVVEDIMENTI

La questione ha avuto particolare risonanza all'inizio di questa legislatura, quando la Giunta provinciale ha presentato sei disegni di legge, ognuno con disposizioni che toccavano molte materie. Va detto che si trattava quasi sempre di modificazioni testuali di leggi in vigore: la coerenza normativa, quindi, era recuperata a livello di banche dati o successive iniziative di divulgazione, dove le modifiche testuali sono inserite nelle leggi che disciplinano i singoli settori. A livello politico l'iniziativa veniva giustificata dalla constatazione che durante le due legislature precedenti era stato possibile approvare un numero ridotto di leggi, e quindi c'era la necessità di recuperare un arretrato. Comunque i meccanismi di programmazione adottati dal Consiglio provinciale nel 2004, per il futuro, dovrebbero garantire che casi del genere non abbiano a ripetersi.

Per inciso: già il comitato per la semplificazione normativa istituito nel 1995 aveva individuato nella programmazione un presupposto indispensabile per migliorare la qualità delle norme, e in particolare per ridurre il peso dei provvedimenti omnibus, che intervengono in un gran numero di materie, rendendo le leggi poco trasparenti e difficilmente comprensibili. Da notare che la prassi dei provvedimenti omnibus, a livello statale e in alcune regioni, ha prodotto testi molto più complessi di quelli della nostra provincia (com'è il caso per gli articoli-fiume, composti da centinaia di commi); e il motivo di queste disfunzioni ha sempre a che fare con la carente programmazione e con le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari.

A livello provinciale la carenza di programmazione ha causato, fra il 1993 e il 2003, un peso crescente delle leggi finanziarie e poi delle leggi collegate alla manovra di bilancio, dov'erano concentrate molte disposizioni che non si riusciva

ad approvare durante il resto dell'anno. Anzi, si può dire che questi provvedimenti disomogenei costituissero l'urgenza principale a livello di razionalizzazione del sistema normativo. Infatti il legislatore provinciale, in quasi tutti gli altri casi, ha disciplinato le materie di sua competenza con leggi sufficientemente organiche; e in genere non ha neppure trascurato di chiarire i rapporti con le leggi previgenti (abrogandole esplicitamente). Le leggi finanziarie e collegate, invece, non contenevano solo modificazioni anche estese e rilevanti di leggi in vigore (nel qual caso, come s'è detto, la coerenza del sistema viene recuperata grazie alle tecniche di redazione delle norme e delle banche dati), ma anche parecchie disposizioni autonome di rilievo, per esempio nei settori dei tributi, dell'istruzione, della tutela ambientale. Queste ultime disposizioni si collocano al di fuori della regolamentazione organica di una materia, rendendo molto più difficile ricostruire la loro portata: non a caso si parla - in casi del genere - di disposizioni intruse o *leges fugitivae*.

Un'efficace programmazione dell'attività legislativa dovrebbe eliminare gradualmente questi inconvenienti. Però resterà sempre qualche esigenza di manutenzione spicciola delle norme vigenti, che non è detto trovi la possibilità di esprimersi nei provvedimenti programmati. Inoltre la manovra finanziaria statale pone degli obblighi in capo al legislatore provinciale; obblighi che possono risolversi nella necessità di adeguare alcune norme in vigore, al momento di approvare il bilancio della provincia. Quindi il peso dei provvedimenti omnibus si può ridurre sostanzialmente, ma non eliminare. L'importante è che questi provvedimenti si limitino a contenere interventi puntuali, motivati dalle esigenze di cui s'è detto ed espressi come modificazioni testuali delle leggi in vigore nei singoli settori, in modo che tutta la disciplina sia ricondotta nel loro ambito.

Da queste considerazioni è sorta, nel gruppo di lavoro, la proposta d'intervenire eliminando la previsione che ogni anno la giunta potesse proporre delle leggi di adeguamento: queste leggi, a contenuto istituzionalmente disomogeneo, avrebbero dovuto sostituire le leggi collegate alla manovra di bilancio, includendo gli interventi di manutenzione normativa di cui s'è parlato.

Secondo il gruppo di lavoro una parte dei loro contenuti, precisata e formulata obbligatoriamente come modificazione testuale di leggi in vigore, poteva essere ricondotta nell'ambito delle leggi finanziarie, e cioè delle altre leggi periodiche a contenuto strutturalmente disomogeneo: dimezzando così il numero dei provvedimenti omnibus. Già questo permette una migliore comprensione del sistema, perché al di fuori delle leggi settoriali - in linea di principio - ci potrà essere un solo tipo di provvedimenti (le leggi finanziarie) in cui sarà possibile trovare disposizioni che riguardano un qualsiasi settore.

Non solo: secondo la proposta del gruppo di lavoro la nuova legge finanziaria avrà un contenuto più limitato della somma delle vecchie leggi finanziarie e di adeguamento, e si coordinerà meglio con le leggi di settore (grazie all'obbligo di esprimere come modifiche testuali gli interventi di manutenzione). Inoltre un'apposita norma permetterà ai consiglieri di verificare che la legge finanziaria si attenga ai suoi limiti d'intervento, e al Presidente del Consiglio di esercitare meglio i conseguenti poteri di stralcio delle disposizioni estranee. Infine: lo spazio occupato dalla legge di adeguamento nella programmazione dei lavori consiliari lo potranno occupare provvedimenti più omogenei relativi alle singole materie.

La proposta è stata formalizzata a fine ottobre 2005: consiste in una modificazione delle norme che regolano la manovra di bilancio, definendo le leggi finanziarie e le leggi di adeguamento. Condivisa dalla Giunta e dal Consiglio provinciale, è stata presentata come emendamento al disegno di legge n. 133 del 2005 ed è stata approvata come articolo 35 della legge provinciale 29 dicembre 2005, n. 20 (legge finanziaria 2006), sostitutivo dell'articolo 26 della legge provinciale n. 7 del 1979 (legge di contabilità).

3. ABROGAZIONI E DIMENSIONI DEL SISTEMA NORMATIVO

S'è già detto della legge provinciale n. 15 del 1998, che - prendendo a modello esperienze di altri paesi - ha abrogato numerose disposizioni provinciali desuete, sgombrando il campo da possibili equivoci sulla loro vigenza e quindi

da sprechi di tempo e risorse (non sono mancati casi in cui ci si è rivolti a un giudice per risolvere questioni di vigenza). La bontà dell'idea è dimostrata dal fatto che negli anni seguenti iniziative simili sono state prese da diverse regioni.

La proposta abrogativa, però, è del 1995; e all'epoca la provincia non aveva ancora implementato le sue banche dati, che ora permettono una valutazione più accurata sulla consistenza del sistema normativo. Per questo, e forse per una qualche timidezza dovuta alla novità dell'operazione, erano rimaste in piedi alcune disposizioni che avrebbero potuto essere abrogate.

Dato che si trattava di numeri ridotti rispetto a quelli di due legislature or sono il gruppo di lavoro ha ritenuto che fosse preferibile non partire con un'iniziativa autonoma, ma prevedere l'inserimento delle abrogazioni nei provvedimenti dedicati alla manutenzione del sistema normativo; e quindi - dato che questo compito non spetta più alle leggi di adeguamento - nelle leggi finanziarie. Di qui la proposta d'introdurre nella ridefinizione delle leggi finanziarie, su cui s'è riferito sopra, una norma sul loro eventuale contenuto abrogativo di leggi desuete: norma che è stata approvata con il citato articolo 35 della legge provinciale n. 20 del 2005. In tal modo, fra l'altro, si rende più facile replicare le abrogazioni se qualche dimenticanza, in futuro, lo rendesse necessario; e nel contempo si dà un indirizzo sulla necessità di tenere sempre pulito e ordinato il sistema normativo provinciale.

Nel frattempo i tecnici che lavorano a supporto del gruppo di lavoro hanno individuato le leggi desuete che non erano state abrogate nel 1998 o che s'erano aggiunte negli anni successivi. Gli uffici della Giunta provinciale hanno verificato e avvalorato la proposta: quindi s'è compilato un elenco comprendente sia disposizioni abrogate da leggi successive in maniera implicita o poco chiara, sia alcune disposizioni temporanee il cui termine di vigenza non era stabilito in maniera inequivoca. L'elenco è stato trasfuso in una proposta di emendamento al disegno di legge n. 133 del 2005, approvato dal Consiglio provinciale con l'articolo 61 e gli allegati D ed E della legge provinciale n. 20 del 2005, che hanno abrogato totalmente 72 leggi provinciali e 8 leggi regionali recepite

nell'ordinamento provinciale, e parzialmente 16 leggi provinciali.

L'esigenza di dare un segnale in tempi brevi ha consigliato di procedere in un secondo tempo a un ulteriore approfondimento, che dovrebbe riguardare prevalentemente leggi in materia di organizzazione e personale superate - dopo il 1998 - in seguito alla contrattualizzazione della materia: quest'attività è in corso, e dovrebbe condurre a un nuovo elenco di abrogazioni, da inserire in una prossima legge finanziaria. Fin d'ora si può sottolineare, comunque, che l'operazione ha consentito di ridurre a 388 il numero delle leggi provinciali in vigore; in tal modo la Provincia di Trento consolida la sua posizione come ente con il minor numero di leggi in vigore fra le regioni italiane.

E' vero che alle leggi bisogna aggiungere almeno i regolamenti. Gli uffici del Consiglio provinciale, però, stanno attuando un'implementazione delle banche dati che consentirà di avere dati più completi sui regolamenti. Su questa base è pensabile una prossima iniziativa del gruppo di lavoro che solleciti la Giunta provinciale a compiere un'opera di ripulitura a livello regolamentare.

Questi dati rendono palese che, se pure ci sono margini di miglioramento, i problemi del sistema normativo provinciale non sono attribuibili al numero eccessivo delle leggi. Infatti la provincia ha competenza in almeno una sessantina di materie (ad esempio: urbanistica, foreste, sport); inoltre negli ultimi 22 anni il numero di articoli per legge, in media, è stato di poco superiore a 15. Dunque si può ritenere che ogni materia, in media, sia regolata da meno di 100 articoli di legge. E da un numero di parole, presumibilmente, non molto distante da quello delle istruzioni fondamentali per il funzionamento del programma informatico con cui è stata scritta questa relazione. Quindi non si può dire che il diritto provinciale sia troppo complesso, e più complesso di un qualsiasi sistema di regole in uso nella nostra società, perché ci sono troppe disposizioni legislative.

I problemi, semmai, derivano dai rapporti delle leggi provinciali con le molto più numerose e confuse norme statali e comunitarie; ivi comprese circolari, atti amministrativi generali ecc. A ciò si aggiungano le difficoltà che nascono dal linguaggio burocratico, dalla contraddittorietà, dalla frammentazione normativa.

Ora, è ovvio che la provincia ha minime possibilità d'incidere sul modo di legiferare di altri soggetti, o sulla distribuzione delle competenze fra i vari enti; tenendo conto del fatto che una delimitazione più netta delle sfere di competenza renderebbe più facile districarsi fra le norme, ma confligge con una realtà - non solo nel nostro paese - in cui i confini fra le attribuzioni dello stato, delle regioni e degli altri enti sono tendenzialmente mobili. Oltretutto la specialità della Provincia di Trento, qua, non è d'aiuto: capita infatti che una disposizione statale valida per altre regioni non si applichi da noi, e che questo non sia del tutto chiaro o ben compreso (specie da soggetti abituati ad avere a che fare con lo stato centrale più che con le autonomie).

Dei margini d'intervento, però, ci sono anche qui: le norme provinciali possono essere costruite per rendere più chiaro il loro rapporto con quelle statali o comunitarie, o possono essere scritte in maniera più semplice, anche sulla scorta di esperienze di altri paesi, come la Svezia.

Da questo punto di vista va apprezzato un nuovo atto d'indirizzo: l'ordine del giorno n. 82, approvato dal Consiglio provinciale il 14 febbraio 2006, su proposta dei consiglieri che compongono il gruppo di lavoro. L'ordine del giorno nasce da un'iniziativa del consigliere Odorizzi; fra le altre cose impegna la giunta a ispirarsi, nelle sue proposte, a criteri di semplicità linguistica, di omogeneità, di deflazione normativa, anche sul versante dei rapporti con le norme statali o comunitarie. Altri indirizzi riguardano la semplificazione organizzativa e amministrativa (riduzione degli adempimenti per i cittadini e le imprese) e l'applicazione di tecniche di analisi d'impatto della regolamentazione.

4. TESTI UNICI E RIORDINO LEGISLATIVO

Anzitutto non occorre formalizzarsi troppo sul nome: non conta che un atto si chiami testo unico, codice o quant'altro, ma che disciplini in maniera organica ed esaustiva una materia ben definita. Per esempio: l'urbanistica, in provincia, è disciplinata da una sola legge (trascurando pochissimi provvedimenti estemporanei e a termine - in ispecie quelli relativi ai condoni), sempre

modificata in maniera testuale dalle leggi successive. Quindi chi consulta le legge urbanistica nelle banche dati provinciali è come se consultasse un testo unico.

In secondo luogo bisogna considerare che un testo unico o una legge di riordino organico sono atti normativi primari. Dunque non comprendono tutto ciò che la provincia ha prodotto in materia: regolamenti, atti amministrativi generali, circolari. A dire il vero qualche anno fa c'è stato un tentativo, a livello statale, di scrivere testi unici che contenessero anche norme regolamentari: ma è stato criticato e poi abbandonato. Anche perché non eliminava gli atti legislativi e regolamentari originari, ma li raccoglieva in una sola sede. Per fare questo, però, non servono formule giuridiche d'incerto valore: basta che l'amministrazione curi la divulgazione dei testi che riguardano una materia in un solo documento, corredato di note, glossari ecc. per facilitarne la lettura.

Tornando ai testi unici in senso stretto, normalmente si tratta di atti a basso contenuto innovativo, che riordinano e unificano in un solo atto disposizioni prima collocate in provvedimenti diversi. Quindi il testo unico lo si fa se una materia è abbastanza assestata, se non richiede molti interventi di modifica sostanziale. Altrimenti conviene approvare una legge nuova, che dovrebbe avere i caratteri di organicità posseduti dai testi unici.

Ora, l'indagine conoscitiva di cui si parlerà in seguito ha consentito di confermare - fra l'altro - che nella maggior parte delle materie di competenza provinciale la giunta sta lavorando per produrre, nei prossimi mesi o comunque a medio termine, delle leggi di riordino. Il che esclude la possibilità d'intervenire con lo strumento dei testi unici. Piuttosto si tratterà di verificare che queste leggi siano organiche, esaustive e ben fatte. Qui è ben possibile pensare a interventi del gruppo di lavoro: anche con l'individuazione di settori che soffrono per mancanza di organicità, presenza di disposizioni sparse in leggi finanziarie ecc.

Ciò non toglie che, in altri casi o in altri momenti, le operazioni di riordino a diritto costante riconducibili alla categoria dei testi unici possano essere utili. Ma nelle regioni, e in particolare nella nostra provincia, l'esigenza sarà minore che non a livello statale (per le ridotte dimensioni del sistema normativo e la

discreta organicità di molte leggi). Talora, anzi, potrebbe essere soddisfatta con nuove modalità di pubblicazione degli atti normativi: tornando all'esempio dell'urbanistica, sarebbe utile (se non ci fosse l'esigenza di modifiche sostanziali, come invece è il caso) rifondere tutte le modifiche testuali in un solo atto, come si fa in altri ordinamenti. In ogni caso, almeno gli atti non legislativi (e specialmente gli atti amministrativi generali approvati con deliberazione della Giunta provinciale) sarebbe meglio riapprovarli per intero ogni volta che s'intende modificarli.

Di qui il suggerimento di spostare l'attenzione sugli strumenti per la ripubblicazione legale dei testi coordinati con le modificazioni successive. Quest'ipotesi, d'altronde, è molto vicina alla prassi austriaca ripresa nella proposta di modifica dello statuto speciale di cui si dirà fra breve.

I ragionamenti appena fatti non sono diversi da quelli del comitato per la semplificazione normativa di due legislature or sono. Il comitato, all'epoca, produsse una proposta di modificare lo statuto speciale per affidare permanentemente alla Giunta provinciale un potere di emanazione di testi unici con valore di legge, delimitando in maniera rigorosa l'ambito d'intervento dell'esecutivo. L'iniziativa rimase tale; ma è presumibile che una prossima sessione di riforma dello statuto possa prendere in mano la questione, con probabilità di successo. Per questo il gruppo di lavoro, condividendo la sostanza di quella proposta, ha ritenuto di riprenderla, con alcuni aggiornamenti.

Dopo essere stata illustrata ai consiglieri la proposta - che ha raccolto l'adesione di tutti i presidenti di gruppo - è stata formalizzata il 4 novembre 2005: ora tocca al Consiglio provinciale condividerla, in vista della prossima revisione dello statuto.

In ogni caso non va trascurato l'effetto di riordino e di semplificazione ottenibile migliorando la divulgazione delle norme. Anche perché la conoscenza delle politiche provinciali influisce senz'altro sulla loro effettività e quindi, in ultima analisi, sulla capacità d'incidere delle istituzioni.

Da un lato si tratterà di potenziare le banche dati: già ora le banche dati del

Consiglio e della Giunta provinciale contengono i testi di leggi e regolamenti, le deliberazioni ecc., aggiornati in tempo reale; mentre grazie alla regione, per esempio, si possono consultare le sentenze del tribunale regionale di giustizia amministrativa. Ora si tratta di rendere più interattive queste banche dati: dato che è dovere dell'istituzione informare efficacemente i cittadini sul suo operato.

D'altro canto non bisogna trascurare modalità di divulgazione più semplici, a partire da una revisione delle pubblicazioni ufficiali; né altri strumenti per facilitare la comunicazione, come la semplificazione linguistica.

5. DELEGIFICAZIONE E POTESTÀ REGOLAMENTARE

La questione è stata appena toccata dal gruppo di lavoro, e rappresenta senz'altro uno dei prossimi argomenti da approfondire.

Dal punto di vista della semplificazione, in sé e per sé, delegificare è un'azione neutra, perché riguarda solo la forma delle norme (regolamenti anziché leggi). Ovviamente cambia la titolarità politica di chi adotta le norme (esecutivo invece che consiglio). In diversi casi, comunque, è utile disciplinare a livello regolamentare questioni di dettaglio in passato trattate dalla legge: per dare più elasticità alle previsioni e per costruire un quadro ordinato, in cui la legge si concentra sulle questioni fondamentali. Qui diventa importante individuare i modi di una delegificazione corretta, dal punto di vista della semplificazione; anche per porre dei paletti e prevedere delle garanzie a favore del consiglio.

L'argomento si confonde con quello dei rapporti fra leggi e regolamenti esecutivi: delegificare, infatti, non vuol dire altro che definire l'ambito d'intervento delle leggi e dei regolamenti in maniera più favorevole a questi ultimi. Inoltre il tema s'intreccia con quello dell'attività consultiva delle commissioni sugli atti regolamentari. Argomenti, fra l'altro, trattati talvolta in maniera difforme da legge a legge, più per contingenze politiche che per esigenze reali. Semplificazione, qui, vuol dire anche disciplinare unitariamente o se non altro usare formule standardizzate e sperimentate, anche per facilitare l'applicazione delle norme. Da queste constatazioni dovrebbero scaturire le

prossime iniziative del gruppo di lavoro in materia, e in particolare una proposta che ridefinisca le funzioni svolte dalle commissioni in questo campo, al fine di renderle essenziali e più incisive.

6. VALUTAZIONI SUGLI EFFETTI DELLE NORME

Il punto di partenza sono le già esistenti relazioni sulla copertura finanziaria e amministrativa, che contengono previsioni sugli effetti dei disegni di legge e sono entrate nel nostro ordinamento anche grazie al comitato per la semplificazione normativa che operò fra il 1995 e il 1998. L'articolo 23 della legge provinciale n. 4 del 1996 prevede queste relazioni per le iniziative della giunta; l'articolo 97 bis del regolamento interno del consiglio, inoltre, stabilisce che le commissioni consiliari hanno la possibilità di estendere l'indagine ad altri disegni di legge e ad altri temi, come la valutazione dell'impatto normativo. Solo che le relazioni, finora, non hanno inciso molto sulla redazione delle norme e sul dibattito che precede la loro approvazione. E questo anche perché molte volte sono sommarie, specie sul versante amministrativo: quando mancano valutazioni puntuali sui carichi di lavoro, sui costi, sulle ricadute organizzative di norme che incrementano il numero delle strutture o esternalizzano attività degli uffici.

Certo, l'argomento ha dei margini di delicatezza politica, perché le relazioni potrebbero palesare (o nascondere) l'insostenibilità o l'insignificanza di un intervento. Comunque è pensabile che il gruppo di lavoro si faccia carico della situazione, con un'attività di stimolo e di esempio nei confronti della giunta e dei consiglieri: sollevando il problema in termini generali, oppure per relazioni o iniziative che si prestano ad approfondimenti. Se non si afferma l'importanza delle relazioni sui disegni di legge, infatti, c'è il rischio che anche le valutazioni sugli effetti delle leggi siano ben impostate in astratto, ma restino atti rituali.

Quanto alle valutazioni sugli effetti delle leggi ci sono diverse esperienze cui rifarsi: per esempio le clausole valutative, con l'obbligo di relazionare periodicamente sullo stato di attuazione di certe misure previste dalla legge. L'importante è che le relazioni forniscano dati concreti, significativi, verificabili

e usati nel dibattito politico. Da notare che molti vedono in queste attività un modo per valorizzare e rendere più incisiva l'attività delle assemblee legislative.

Sul versante delle clausole valutative il Consiglio provinciale ha realizzato poco tempo fa un corso di formazione dei propri dipendenti, operando anche per sensibilizzare i consiglieri sull'argomento. Nei prossimi mesi si potrebbe pensare all'inserimento delle clausole in parola in qualche legge in corso d'approvazione, al fine di sperimentarne la validità.

7. CONSULTAZIONI

Al gruppo di lavoro è parso subito importante evitare il rischio dell'autoreferenzialità: si semplifica per rendere la vita più facile ai cittadini; quindi è importante sapere da chi ha il polso della situazione, nei singoli settori, quali sono i problemi effettivamente percepiti dalla società civile. Di qui l'individuazione di un certo numero di addetti ai lavori, nei principali campi d'intervento della provincia: dalle associazioni degli imprenditori, ai comuni, ai rappresentanti del mondo giudiziario, senza trascurare le stesse strutture provinciali. Non ci si è rivolti ad essi in maniera generica, ma chiedendo un contributo sulle questioni trattate da un apposito documento, tenendo conto delle possibilità d'intervento del gruppo di lavoro.

Le consultazioni hanno interessato il periodo novembre 2005 - marzo 2006. I risultati degli incontri si possono leggere in un apposito documento; qui riassumiamo le cose più rilevanti.

Gli incontri hanno confermato che il sistema normativo provinciale e i suoi strumenti di divulgazione sono in condizioni migliori di quanto avvenga a livello statale, in parte per le minori dimensioni, in parte perché il sistema politico e amministrativo è meno sfilacciato. Ciò non toglie che sia necessario fare di più.

Gli interventi in materia di testi unici e di abrogazioni sono ritenuti utili e apprezzati. Questi temi, dunque, non vanno abbandonati dopo che le prime proposte del gruppo di lavoro sono state perfezionate o sono giunte in porto: e in questa relazione ci sono alcune indicazioni sul proseguimento delle attività.

In molti settori di competenza provinciale la giunta sta lavorando a una revisione delle norme, in vista della presentazione di disegni di legge organici, che abrogerebbero diverse leggi previgenti. In questi casi sarà importante verificare che i nuovi provvedimenti non lascino in piedi spezzoni della vecchia normativa; o che non si approvino leggi apposite per disciplinare microsettori, invece di modificare i provvedimenti organici.

Le consultazioni hanno confermato quant'è negativo il fenomeno delle leggi omnibus, e quanti problemi nascono dall'interazione fra norme comunitarie, statali e provinciali. Sono emerse alcune soluzioni che faciliterebbero la vita a chi s'imbatte in questi intrecci di competenze: dalle circolari esplicative all'opportunità di limitare l'intervento ai casi in cui c'è un intento non marginalmente innovativo (anche rispetto alle norme provinciali preesistenti).

Quanto alla formulazione delle singole disposizioni, è palese il legame fra le carenze redazionali e i dubbi interpretativi: con le conseguenti incertezze nell'applicazione delle norme. Inoltre bisognerebbe migliorare la leggibilità dei provvedimenti, dove quest'esigenza non si scontra con quella della precisione tecnica o con vincoli d'altro genere (ad esempio: definizioni comunitarie).

La questione dei dubbi interpretativi s'intreccia con quella delle circolari (che possono aiutare, ma diventano pericolose quando devono rimediare ai difetti delle norme). E dei regolamenti: se essi sono basati su leggi equivoche o - viceversa - troppo dettagliate rischiano l'illegittimità. Durante le consultazioni è emersa l'importanza di delimitare bene l'ambito d'intervento dei regolamenti, mantenendo una certa elasticità (anche per permettere interventi frequenti - a livello regolamentare - sui temi meno stabili) e scrivendo in maniera chiara e distinta le norme d'indirizzo sulla materia. Gli stessi regolamenti, d'altronde, non dovrebbero eccedere nel dettaglio: sarebbe inutile semplificare le leggi per complicare i regolamenti. Ciò richiede che la burocrazia sappia interpretare le leggi e si assuma le sue responsabilità, senza scaricarle su norme-feticcio.

Quanto alla divulgazione, è sentita l'esigenza di migliorare l'interattività fra le banche dati. D'altro canto pare che a volte certe funzioni delle banche dati

provinciali (per esempio la presenza e l'aggiornamento costante dei testi vigenti e previgenti di leggi e regolamenti) e altre fonti d'informazione (come le note esplicative) non siano sufficientemente conosciute: il che suggerisce di studiare strumenti più amichevoli di consultazione e di divulgazione.

Di questi e degli altri utili spunti forniti dalle consultazioni il gruppo di lavoro intende tener conto nella programmazione delle sue prossime attività.