



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

COMITATO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Trento, 11 novembre 1998.

RELAZIONE FINALE SULLE ATTIVITÀ DEL COMITATO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

1. UN PO' DI STORIA

Il comitato per la semplificazione normativa, composto dai consiglieri Gregorio Arena (presidente), Mauro Delladio, Marco Giordani e dall'assessore Dario Pallaoro, assistiti da quattro funzionari del consiglio e della giunta provinciale, s'è insediato nel marzo del 1995 in seguito all'unanime approvazione - nel dicembre precedente - d'una mozione che impegnava la presidenza del consiglio a costituire un gruppo di lavoro per approfondire il tema della semplificazione. Il gruppo di lavoro aveva funzioni meramente propositive: spettava al consiglio e alla giunta, per le parti di rispettiva competenza, attuare le proposte. La mozione individuava alcuni filoni d'attività: il comitato avrebbe dovuto approntare strumenti per la redazione di testi normativi coordinati con le loro modificazioni, elaborare disposizioni per la rapida approvazione di testi unici legislativi, proporre norme sulla copertura finanziaria e amministrativa dei progetti di legge, suggerire modalità per abrogare sistematicamente le norme desuete. Inoltre avrebbe potuto stimolare e verificare l'attività della giunta provinciale volta a redigere testi unici, a semplificare norme e procedure, a decentrare, delegificare e deregolamentare.

Il comitato ha lavorato a pieno ritmo fino al mese di luglio del 1996; le dimissioni di Arena dalla carica di consigliere e l'instabilità politica, successivamente, ne hanno rallentato i lavori. Dopo le dimissioni di Arena la presidenza del comitato (che non abbisognava di integrazioni, potendo esser composto di 3 - 5 consiglieri) è stata assunta da Giordani.

Il comitato s'è riunito un'ultima volta, prima delle elezioni regionali, l'11 novembre 1998, licenziando questa relazione finale sulle sue attività.

2. TESTI COORDINATI

Con i testi coordinati le leggi vengono ripubblicate inserendo nel loro corpo le modificazioni successive. Non si tratta quindi di semplificazione delle norme, ma della loro conoscenza. Anche da noi, in passato, si sono fatti testi del genere: rivestendoli però di forme ufficiali, cosa che può far nascere equivoci sul loro valore. Inoltre la loro pubblicazione non era sistematica, seguiva di parecchi mesi le ultime modificazioni a una legge e non era accompagnata da note riportanti le disposizioni richiamate. Il comitato ha inteso perfezionare la prassi ponendo l'accento su informalità, sistematicità, tempestività e completezza conoscitiva. Tutte cose d'importanza sostanziale: ad esempio, se il testo non viene diffuso tempestivamente chi lo userebbe sarà portato a costruirselo da sé; ne verrà una minore utilità del testo pubblicato e un'inutile duplicazione del lavoro. Sulla base di questi principi si è giunti a una circolare concordata fra consiglio e giunta, grazie alla quale alcuni testi coordinati sono già usciti sul bollettino ufficiale.

La pubblicazione dei testi coordinati sul foglio ufficiale, però, non è certo il miglior sistema di conoscenza: conta di più che questi testi vengano diffusi fra gli utenti con appositi opuscoli, per via telematica, ecc. Qui non occorre inventar nulla: il comitato, quindi, s'è limitato a stimolare il consiglio e la giunta perché procedessero su questa strada, costruendo un efficiente sistema informativo delle leggi e dei regolamenti provinciali.

La base conoscitiva fornita dai testi coordinati è necessaria per intraprendere qualsiasi lavoro di semplificazione. Di più: sia mettendo a disposizione degli uffici testi del genere, contenenti un richiamo alle loro modificazioni implicite, sia suggerendo di riportare nell'alveo della legge base

simili modificazioni, in occasione di disegni di legge che intervenivano sulla materia, s'è ottenuta, in passato, un'eliminazione di quei difetti. Quindi è possibile mettere in moto un circolo virtuoso, inserendo chi applica le leggi in un efficace sistema di documentazione e revisione dei testi.

3. TESTI UNICI

Mentre i testi coordinati hanno valore meramente conoscitivo i testi unici, che raccolgono tutte le disposizioni vigenti in un settore, compiono una semplificazione effettiva, poiché sostituiscono più leggi con un solo atto avente forza di legge. Il comitato ha proposto di modificare lo statuto speciale d'autonomia e il regolamento interno del consiglio per facilitare l'elaborazione di tali testi. La modificazione del regolamento elimina solo parzialmente le difficoltà che si frappongono alla loro approvazione (per esempio: il governo può bloccare l'iter del testo, che formalmente è una nuova legge), ma rispetto alla più efficace integrazione dello statuto aveva il vantaggio di poter diventare operante prima. Da notare poi che, poco dopo il licenziamento delle proposte, il ministro Bassanini promise, in una conferenza stato-regioni, un controllo governativo agevolato sui testi unici.

Comunque la proposta di modificare lo statuto attende ancora d'essere esaminata dal consiglio regionale, e dopo dovrebbe passare in parlamento; a questo punto si potrebbero coinvolgere nella sua presentazione i parlamentari eletti in provincia. La proposta di integrare il regolamento interno, invece, è stata accolta dal consiglio provinciale nel marzo del 1997: garantisce un *iter* particolarmente snello ai testi unici, grazie a un taglio netto su discussioni, emendabilità, ecc.; contiene inoltre un elenco indicativo delle operazioni con cui non si modificano sostanzialmente le norme in vigore, e per cui valgono le agevolazioni procedurali.

Successivamente, d'accordo con la giunta provinciale, si è pensato di elaborare un testo unico - tipo, per approfondire la metodologia di redazione di questi strumenti e verificare concretamente la possibilità di concentrare l'intero sistema normativo provinciale in pochi testi unici. Infatti la descrizione particolareggiata del metodo e delle operazioni compiute, contenuta nella relazione accompagnatoria del testo, sarà utile per riprodurre il modello in altri settori. Il disegno di legge in cui s'è riversato il testo unico potrà essere esaminato rapidamente utilizzando la citata norma regolamentare. Lo si allega a questa relazione, confidando che venga ripreso dai titolari del potere di iniziativa legislativa. Certo, se la proposta di modificare lo statuto speciale fosse andata in porto la sua trasformazione in atto con forza di legge sarebbe stata molto più rapida.

Sulla base di quest'esperienza una giunta potrebbe mettere in cantiere un vero e proprio programma di codificazione, esteso a tutti i settori di competenza provinciale. Sarebbe un'opera lunga e impegnativa o, meglio ancora, una modalità permanente per garantire che nuove leggi, sommandosi a quelle esistenti, non aumentino indefinitamente le dimensioni del sistema normativo. Un programma del genere si gioverebbe dell'apporto d'un organismo consiliare molto snello, con la presenza determinante delle opposizioni, simile all'attuale comitato. In tal modo l'assemblea sarebbe rassicurata sull'utilizzo virtuoso dello strumento, che non dev'essere usato per nascondervi modificazioni sostanziali alla normativa vigente; l'*iter* del testo unico, d'altro canto, scorrerebbe più liscio, grazie alla garanzia fornita dall'organismo consiliare. Qualcosa del genere accade, fra l'altro, nell'esperienza francese.

4. ABROGAZIONI

In conformità a quanto stabilito dalla mozione, che individuava nell'eccessivo numero di leggi una delle cause di complicazione del sistema e suggeriva di procedere sulla via delle abrogazioni, il comitato ha individuato circa 120 leggi (e numerose altre disposizioni sparse) subito abrogabili, perché inapplicate o superate da leggi successive che hanno ridisciplinato la materia. Questo è solo un primo, piccolo passo sulla strada della semplificazione, che certo non cambia radicalmente la vita dei cittadini. In ogni caso, la presenza di queste leggi causa difficoltà nell'individuare la normativa rilevante in un settore, e talora fa nascere dubbi interpretativi, quindi controversie. Dunque non si possono sottovalutare gli effetti di semplificazione dell'iniziativa, soprattutto sul versante del tempo e delle risorse che gli utenti non devono più impiegare per dedurre ogni volta la vigenza o meno di certe disposizioni. I suoi effetti positivi sono misurabili anche in termini di

sensibilizzazione delle strutture amministrative al problema della semplificazione; né va trascurato il fatto che l'indagine ha permesso un primo esame complessivo del corpus normativo dal punto di vista della semplificazione, che potrà servire per altre iniziative.

Per il lavoro d'individuazione delle norme superate è stata essenziale la collaborazione delle strutture di giunta competenti nei singoli settori; di qui è nato un disegno di legge, presentato nel luglio del 1996. Si tratta di un'operazione mai tentata a livello nazionale (il modello è venuto dalla Gran Bretagna), che diverse altre regioni hanno già imitato. L'iniziativa è stata approvata dal consiglio il 6 ottobre scorso, e diventerà legge in novembre.

In tal modo le leggi provinciali in vigore si ridurranno a 440 circa (di cui quasi 100 esclusivamente modificative d'altre leggi). D'altra parte, per il governo dell'autonomia sarebbero sufficienti non più di 50-100 leggi base; aggiungendo pure un numero un po' superiore di leggi intervenute a modificarle in caso di necessità, un sistema normativo provinciale chiaro e coerente non dovrebbe comprendere più di 200 leggi vigenti. Tutte le altre dovrebbero essere abrogate, come s'è fatto in questo caso, o riformulate all'interno delle leggi base, come si potrebbe fare con i testi unici.

L'iniziativa, ovviamente, non ha esaurito le necessità d'intervenire sul sistema per garantirne un ordinato sviluppo. Già dopo la presentazione del disegno di legge nuove disposizioni sul personale e gli organi consultivi hanno ampiamente delegificato o deregolamentato queste materie: ne verrà la necessità di abrogare o modificare le disposizioni legislative in argomento, una volta che l'emanazione degli atti sostitutivi delle leggi sia completa. Inoltre bisognerà intervenire nel settore della finanza locale, ad esempio con una legge ricognitiva del diritto vigente, per estrapolare da leggi in gran parte ad effetti limitati nel tempo (che quindi non era corretto abrogare) alcune disposizioni tuttora in vigore, riordinando la materia.

Qualche problema potrebbe nascere dall'uso di formule abrogative non sempre inequivoche (per esempio: "cessa di avere applicazione" significa "è abrogato con efficacia retroattiva sui rapporti in corso"?) e, a livello conoscitivo, di abrogazioni condizionate all'emanazione di successivi atti amministrativi (spesso non pubblicati). In questi casi dovranno essere gli uffici che già intervengono nella redazione dei testi normativi a garantire la corretta manutenzione del sistema.

5. COPERTURA FINANZIARIA E AMMINISTRATIVA

Anche sul versante delle modalità per migliorare i testi dei progetti di legge s'è ottenuto qualcosa, contribuendo ad affinare una disposizione (d'iniziativa giuntale) sull'impatto finanziario e amministrativo di nuove proposte dell'esecutivo: ne è nato l'art. 23 della l.p. n. 4 del 1996, a norma del quale la giunta correda i suoi disegni di legge con relazioni in argomento. In tal modo il consiglio può valutare, prima di approvare un provvedimento, alcuni elementi importanti per la sua applicabilità. Di più: lo stesso redattore del progetto, nel preparare le relazioni, sarà portato a chiedersi se sta predisponendo strumenti normativi efficaci. Ne dovrebbe derivare un miglioramento nella qualità delle leggi e, per questa via, una loro applicazione semplificata.

Il comitato s'è posto l'obiettivo d'una più ampia diffusione di tali relazioni (ad esempio: per disegni di legge d'iniziativa consiliare approvati dalle commissioni) e della loro ricaduta sulla procedura assembleare, suggerendo di procedere - dapprima - in via informale, per verificare la bontà dello strumento: quindi, per ora, con scambi di lettere fra presidenti del consiglio e della giunta.

6. CONSIDERAZIONI GENERALI

Il comitato per la semplificazione normativa ha concluso il lavoro ad esso direttamente affidato licenziando proposte in materia di testi coordinati, testi unici, abrogazioni, copertura finanziaria e amministrativa. Solo che alcune iniziative sono rimaste lungamente al palo (una anzi giace ancora in consiglio regionale). Si trattava di proposte preliminari alle iniziative più impegnative affidate, anzitutto, alla giunta provinciale: per esempio, l'esistenza di disposizioni che facilitino l'approvazione di testi unici è necessaria per procedere alla loro redazione; altrimenti non varrebbe la pena rimettere in discussione un'intera materia di fronte al consiglio provinciale e al governo, perdendo molto tempo e rischiando una bocciatura. Anche per questo motivo l'attività di

successiva attuazione degli impegni politici s'è risolta nella redazione del testo unico - tipo di cui s'è detto e nell'adesione agli obiettivi della mozione da parte di alcune iniziative settoriali della giunta: basterà ricordare il disegno di legge sui contributi alle imprese, che sostituirebbe diverse leggi provinciali, rimasto fermo pur esso. In questa situazione politica investire ancora sul tema, predisponendo un programma di più largo respiro, sarebbe stato prematuro e poco produttivo.

Adesso, però, alcuni strumenti e metodi per imboccare più decisamente la strada della semplificazione ci sono. Nella prossima legislatura, quindi, si potrà procedere in tale direzione. Ma c'è di più: la presenza di questi strumenti costringerà gli attori di una semplificazione possibile a prendersi le proprie responsabilità. Per esempio, sarà difficile trovar scusanti alla mancata redazione di testi unici nell'assenza di strumenti che ne facilitino l'approvazione. Questo non vale soltanto di fronte alla comunità provinciale: di qualche iniziativa del comitato s'è data notizia, con parole di apprezzamento, a livello nazionale. E a quel livello l'autonomia della provincia si giustifica e si difende anche dimostrandone l'efficienza. Tant'è vero che ha destato meraviglia, in alcuni convegni, il ritardo nell'esame del progetto di legge abrogativo; e il fatto che la regione Puglia, preparando un disegno di legge ricalcato sul nostro, pur presentandolo un anno e mezzo più tardi, ci abbia preceduto nella sua approvazione, non solo sminuisce il ruolo del Trentino nell'introduzione in Italia di un utile strumento di semplificazione, ma forse potrebbe spingere a paragoni affrettati sull'efficienza del nostro sistema.

Comunque i numeri della produzione normativa provinciale consentono di concludere che lo stato del sistema, se pur migliorabile, non è disperante. A differenza di quant'è successo altrove, anche in passato non sono mancate le abrogazioni, né si è dato molto spazio al malvezzo delle leggi - provvedimento. Solo in un paio di settori la complessa stratificazione e l'elevato numero di disposizioni di vario tipo rende davvero complesso ricostruire il quadro normativo. Va ricordato quello degli uffici e del personale, con l'esistenza di due leggi fondamentali (fino al 1997 ce n'era una sola) e di numerose disposizioni sparse, oltre che di regolamenti e contratti che raramente chiariscono i loro rapporti. Inoltre la recente normativa in materia di personale scolastico (e altre disposizioni che riguardano la scuola) s'è accumulata in maniera disorganica all'interno di leggi finanziarie o collegate alla manovra di bilancio. Simile è la situazione di altri settori in cui c'è stata una recente attribuzione di competenze alla provincia, come quello dei tributi: per il rallentamento dell'attività causato dall'instabilità politica, interventi legislativi urgenti che altrimenti sarebbero rimasti al palo hanno trovato uno sbocco nelle leggi collegate, le cui dimensioni sono aumentate a dismisura. Se l'urgenza del momento poteva giustificare il modo di procedere, la coerenza del sistema normativo rende necessario intervenire per riprendere queste norme entro leggi dedicate a disciplinare organicamente la materia. Anche questo, certo, dipenderà dall'efficienza e dalla stabilità del sistema politico; ma anche a prescindere da ciò bisogna approntare strumenti che migliorino le prestazioni del sistema sul versante della produzione normativa. Lo prova il fatto che nella vicina provincia di Bolzano, certo non toccata da problemi di governabilità, recenti leggi finanziarie non hanno brillato più delle nostre per omogeneità di contenuto.

Riteniamo che per risolvere questi problemi sia necessario por mano al regolamento interno del consiglio, attuando una stringente programmazione legislativa. Ma questo non è argomento che poteva essere discusso dal comitato, poiché riguarda in primo luogo la forma di governo e il rapporto fra maggioranza e opposizione. Tali decisioni non devono esser prese sulla scorta dei loro effetti di tecnica legislativa: ma se si guarda alla semplificazione questi effetti devono esser tenuti presenti, e se da una determinata scelta possono nascere complicazioni bisogna predisporre strumenti che permettano di ridurre o eliminare gli inconvenienti. Per esempio, i testi unici potrebbero intervenire *a posteriori* per riordinare una materia in cui molte disposizioni siano sparse entro leggi disomogenee collegate alla manovra di bilancio.

D'altra parte in alcuni settori (come la sanità) la complicazione non deriva solo dalle norme provinciali, ma dal loro intreccio con disposizioni statali, se non comunitarie. Anche se diversi soggetti ci hanno segnalato questa complicazione, bisogna dire che qui il comitato e la stessa provincia possono ben poco, dato che le sovrapposizioni fra fonti di diversa origine, che di per sé crea confusione, deriva in gran parte dal nostro stesso sistema politico - costituzionale. Per esempio, l'idea del regionalismo cooperativo, che s'è ormai affermata nella giurisprudenza costituzionale,

comporta intreccio, non separazione fra competenze statali e regionali. E l'inesistenza di freni (come una camera alta espressa direttamente dagli enti locali) incoraggia la tendenza naturale del parlamento a estendere i propri ambiti di competenza, dettando norme di dettaglio in materie di competenza regionale o non individuando chiaramente i principi cui le regioni devono adeguarsi. Questo accade perché la rappresentanza politica è generale, e quindi tende a spingersi in ogni settore, indipendentemente dalle competenze.

Inoltre, interventi che migliorino la qualità delle norme con il vincolo di non modificarne la sostanza, come quelli per cui è nato il comitato, si fermano solo al primo gradino della semplificazione. Per fare di più bisogna intervenire sulle procedure amministrative. Se a questo problema si aggiunge la necessità di armonizzare l'azione di diversi produttori di norme, si capirà come passi ulteriori sulla strada da noi battuta debbano coinvolgere le diverse amministrazioni (statale, provinciale ecc.) e gli utenti in azioni concordate. Si potrebbe partire, per esempio, coinvolgendo il commissario del governo nel chiarimento di questioni derivanti dall'applicazione a livello provinciale di norme scritte per la generalità delle regioni, e quindi non adattabili immediatamente alla nostra condizione di regione a statuto speciale. Con strumenti del genere, forse, la sicurezza data da interpretazioni autorevoli potrà contrastare una pericolosa tendenza dell'amministrazione, che cerca difese dalla litigiosità dei cittadini eccedendo nelle norme minute: convincendo che, a lungo termine, è più produttivo affidarsi a disposizioni generali; giacché se un eccesso di norme può nascere da bisogni d'autodifesa, lo stesso eccesso produce opacità e confusione, e quindi nuovo contenzioso. Potrebbero essere indicative, da questo punto di vista, la complessità e le dimensioni assunte dalla normativa in materia di edilizia abitativa e residenziale pubblica, che rispetto agli anni '80 è cresciuta esponenzialmente, benché si tratti di una materia dove dovrebbe essere molto importante un rapporto trasparente e semplificato con gli utenti (che qui, oltretutto, sono comuni cittadini, non imprese o enti forniti di uffici legali).

7. PROPOSTE

Speriamo con questo di aver fornito spunti sufficienti a chi volesse proseguire sulla strada della semplificazione normativa nella prossima legislatura. Alcune cose, in particolare, permetterebbero di mutare in circolo virtuoso quello che rischia di diventare un circolo vizioso:

- a) perfezionamento, a livello organizzativo, di un efficace sistema di documentazione e revisione dei testi normativi;
- b) avvio di un'opera di codificazione da parte della giunta provinciale, assistita da un comitato consiliare;
- c) riforme del regolamento interno del consiglio in tema di programmazione legislativa;
- d) costituzione di nuclei d'interpretazione concordata fra amministrazioni e utenti.

Inoltre, alcuni settori abbisognerebbero di appositi interventi di manutenzione, che potrebbero realizzarsi adoperando con maggior decisione lo strumento delle abrogazioni, utilizzando le valutazioni preliminari su copertura finanziaria e amministrativa, perfezionando quelle sull'impatto normativo che gli uffici già compiono.

Sintesi

Marzo 1995: presso il consiglio provinciale trentino nasce un comitato per la semplificazione normativa, col compito di produrre alcune proposte di metodo e di stimolare l'attività della giunta in questo campo. Il comitato s'è sciolto da poco, allo scadere della legislatura.

Viene da una sua proposta una norma del regolamento interno consiliare destinata a facilitare l'*iter* dei testi unici, con un taglio su discussioni, emendabilità, ecc. La disposizione, approvata nel marzo 1997, contiene un elenco indicativo delle operazioni che non incidono sostanzialmente sulle norme vigenti, e per cui valgono le agevolazioni. S'è poi inviata al consiglio regionale una proposta (d'ispirazione austriaca) per modificare lo statuto speciale dando alla giunta poteri in materia.

Altra iniziativa: l'abrogazione di molte leggi provinciali desuete o implicitamente abrogate, con l'approntamento d'un disegno di legge dedicato solo a questa ripulitura (luglio 1996), divenuto l.p. n. 15 del 1998. Altre regioni hanno ripreso la proposta.

Quanto alla copertura finanziaria e amministrativa c'è ora una disposizione che ne parla (nella l.p. n. 4 del 1996), e la giunta correda i disegni di legge con schede in argomento.

Riguardo all'azione di stimolo e verifica sulla giunta, anche se in questa legislatura c'è stata un'attività ridotta il comitato ha licenziato da poco un testo unico - tipo: un caso abbastanza semplice, ma utile per affinare metodi riproducibili altrove. Nella prossima legislatura, se politica vorrà, un nuovo comitato potrebbe diventare interlocutore della giunta in un'opera di codificazione.

Infine il comitato ha posto l'accento su azioni ancor più semplici. Per esempio la redazione sistematica di testi vigenti, da pubblicare e mettere a disposizione per via telematica: s'è osservato infatti che, inserendo gli uffici che applicano le leggi in un sistema oliato di documentazione e revisione dei testi, la qualità del prodotto migliora.