

**Relazione finale sulle attività del comitato
per la razionalizzazione normativa**

aprile 2009 - ottobre 2013

INDICE

1. PERCHÉ ISTITUIRE UN NUOVO COMITATO? I PRECEDENTI
2. E' VERO CHE CI SONO TROPPE LEGGI? ABROGAZIONI E FRAMMENTAZIONE
NORMATIVA
3. PERCHÉ NON SI FANNO I TESTI UNICI? ORGANICITÀ, RIORDINO E DIVULGAZIONE
DELLE NORME
4. A CHE COSA SERVONO LE LEGGI? VALUTIAMO I LORO EFFETTI
5. ALTRI INTERVENTI: INFORMATICA E TRASPARENZA
6. CONCLUSIONI

1. PERCHÉ ISTITUIRE UN NUOVO COMITATO? I PRECEDENTI

Già nell'XI (1993-1998) e nella XIII legislatura (2003-2008) il consiglio provinciale s'è occupato di razionalizzazione normativa: l'argomento era e rimane attuale perché le lamentele sulla complessità del nostro ordinamento sono diffuse. Nell'uno e nell'altro caso il consiglio approvò delle mozioni che indicavano alcune linee d'intervento (abrogazione di norme inutili, testi unici ecc.), prevedendo l'istituzione di un comitato che avrebbe dovuto fare delle proposte in materia al consiglio e alla giunta provinciale, chiamata anch'essa a partecipare all'operazione.

Alcune proposte, come quelle in materia di abrogazioni, furono approvate. Altre, come quella di modificare lo statuto speciale per facilitare l'approvazione di testi unici (affiancata da esempi e criteri per scriverli) sono rimaste al palo; nel caso dei testi unici, in specie, la proposta non è stata condivisa in provincia di Bolzano ⁽¹⁾ e quindi

¹ Forse con inconsapevole ironia, dato che s'ispirava soprattutto a un istituto di diritto costituzionale austriaco.

non è approdata in parlamento, dove sono discusse le modifiche dello statuto. Comunque i comitati dell'XI e della XIII legislatura, al termine dei loro lavori, hanno scritto delle relazioni per riassumere quel che era stato fatto e quel che restava da fare.

All'inizio della legislatura che si sta per concludere (la XIV) il consiglio provinciale ha condiviso la proposta di dare continuità al lavoro già svolto, approvando la mozione 22 aprile 2009, n. 11 (primo firmatario il consigliere Delladio, componente dei precedenti comitati). La mozione impegna il presidente della provincia a elaborare proposte per la razionalizzazione del sistema normativo provinciale, in modo da riaccorpate le leggi in pochi provvedimenti organici, e a procedere sulla strada della semplificazione amministrativa e burocratica. Ma soprattutto prevede l'istituzione di un comitato, composto da quattro consiglieri, che doveva suggerire iniziative in materia di leggi organiche e abrogazioni di disposizioni inutili, anche con l'obiettivo di migliorare la divulgazione dei testi legislativi e amministrativi; inoltre doveva intervenire sul versante della valutazione sugli effetti delle norme provinciali.

Il presidente del consiglio provinciale ha costituito il comitato il 16 ottobre 2009. Sono stati chiamati a comporlo i consiglieri Claudio Civettini e Mauro Delladio in rappresentanza delle minoranze, Bruno Firmani e Luca Zeni per la maggioranza. Per render palese la sua imparzialità ognuno, a turno, ne ha assunto il coordinamento. Dopo essersi insediato il comitato ha acquisito la collaborazione della giunta provinciale; operando, quindi, con il supporto di funzionari del consiglio e della giunta.

Il comitato s'è riunito sedici volte fra il novembre del 2009 e l'ottobre del 2013. Nelle sue prime sedute ha esaminato le questioni relative alla sua organizzazione e ha individuato con maggior precisione, sulla base della sua mozione istitutiva, gli argomenti da affrontare. Quindi ha coinvolto il consiglio delle autonomie locali - consorzio dei comuni e le strutture provinciali che lavorano di più in questa materia, per acquisire informazioni ma anche indicazioni o suggerimenti.

E' bene ricordare che il comitato non ha poteri decisionali, ma solo propositivi. Alcune proposte sono state recepite; in altri casi l'obiettivo non è ancora raggiunto, vuoi perché si tratta di iniziative recenti, vuoi perché la loro realizzazione è obiettivamente complessa. Comunque non sottovaluteremmo neppure il semplice

scambio di informazioni e suggerimenti in materie - come la semplificazione amministrativa - dove il comitato aveva minori margini d'intervento (sono la giunta provinciale e i comuni, qui, a dare il la). Fra l'altro è importante che questi argomenti non restino appannaggio di pochi tecnici, ma entrino nel gioco politico e democratico.

Con questa relazione il comitato vuole informare sulle sue proposte e sul loro esito, ma anche dare indicazioni sulla possibilità di procedere lungo la strada della semplificazione, prendendo l'occasione dai molti temi trattati e dai problemi emersi nel corso dei lavori. Non si tratta solo di un doveroso rendiconto, quindi: ma di una raccolta d'informazioni e suggerimenti venuti da un'esperienza impegnativa, che vorremmo consegnare alla comunità trentina o quantomeno ai futuri consiglieri provinciali, nella speranza che da queste pagine possano trarre utili spunti.

2. E' VERO CHE CI SONO TROPPE LEGGI? ABROGAZIONI E FRAMMENTAZIONE NORMATIVA

I comitati che hanno approfondito la materia nell'XI e nella XIII legislatura provinciale avevano individuato numerose leggi e regolamenti teoricamente in vigore, ma di fatto non più applicati. La loro semplice presenza nell'ordinamento era un elemento di complicazione: ad esempio perché una persona interessata alle leggi che regolano una materia, quando vi s'imbatteva, doveva verificare ogni volta se erano norme ancora applicabili. Dopo aver individuato le leggi e i regolamenti in questione, quindi, s'era suggerito alla giunta e al consiglio provinciale di eliminarle: com'è avvenuto, con alcuni provvedimenti che hanno abrogato per intero 232 leggi e 377 regolamenti, parzialmente 116 leggi e 2 regolamenti.

Non ci s'illudeva che questo bastasse a rendere trasparente il sistema: ma che non fosse l'ultima misura da adottare lo conferma il fatto che in altri stati ci si era mossi secondo criteri analoghi, e che interventi simili, poi, si sono diffusi nelle regioni italiane e - infine - a livello statale. Il numero delle nostre abrogazioni può sembrare contenuto: ma solo perché anche prima la situazione non era del tutto fuori controllo; come conferma il fatto che nelle altre regioni c'erano e ci sono più leggi in vigore.

Comunque, il comitato per la razionalizzazione normativa nominato nel 2009 ha

ritenuto che ci fossero degli spazi di miglioramento. Quindi ha controllato che altre disposizioni, nel frattempo, non fossero divenute inutili; e ha reso più analitica la verifica, includendovi le leggi finanziarie. I risultati sono confluiti in provvedimenti della giunta e del consiglio provinciale: dando seguito alle indicazioni del comitato, infatti, il consiglio ha abrogato altre leggi (28 nella loro interezza, 32 parzialmente), incluse nell'allegato A della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27; la giunta provinciale, analogamente, ha abrogato per intero 28, per una parte 2 regolamenti, col decreto del presidente della provincia 18 gennaio 2013, n. 1-103/Leg.

Attualmente sono in vigore 374 leggi e 206 regolamenti provinciali: all'inizio di questa legislatura (fine del 2008) il numero delle leggi vigenti era pressoché identico, mentre i regolamenti erano 177. Fra questi ultimi, però, qualcuno può essere ritenuto abrogato in maniera implicita, in seguito a interventi normativi recenti (dato che non sempre i regolamenti abrogano con attenzione le disposizioni preesistenti); inoltre alcuni contengono solo disposizioni modificative e transitorie.

Questi dati mostrano che, nonostante gli interventi del comitato, le dimensioni del sistema normativo sono in aumento; anche se l'aumento pare contenuto e concentrato sul versante regolamentare. I numeri potrebbero calare procedendo a interventi più decisi, che non si limitino a potare i rami secchi (com'è successo finora), ma intervengano unificando e razionalizzando disposizioni che regolano questioni simili.

Per cominciare, un numero rilevante di leggi formalmente in vigore (44) contiene solo disposizioni modificative di altre leggi e disposizioni transitorie, talora scadute di recente; inoltre una ventina di leggi è in attesa di abrogazione perché la materia è stata ridisciplinata da nuove leggi che hanno rinvitato l'effetto abrogativo all'emanazione di regolamenti o simili. Genera senz'altro complicazione, in quest'ultimo caso, il fatto che talora questi regolamenti siano attesi da anni (in una dozzina di casi fra i cinque i dieci anni): non solo perché così le norme vecchie e quelle nuove si sovrappongono, ma anche per il fatto che una lunga attesa può far sorgere dei dubbi sull'efficacia di queste ultime, gettando delle ombre sul lavoro svolto dal consiglio. Ora, un ordinamento in

cui fenomeni come le proroghe ripetute (²), le deroghe, i rinvii di cui s'è detto, tutti incidenti sull'efficacia delle norme, non hanno carattere limitato e marginale diventa più complesso e meno effettivo. Fra l'altro, un sistema in cui alcuni sono convinti che le norme non sono efficaci, e magari non le osservano, non ha solo istituzioni meno autorevoli, ma anche prestazioni economiche peggiori, di regola. Per questo il comitato ha ritenuto che fosse importante individuare i casi dove l'emanazione di regolamenti cui era subordinata l'efficacia di nuove leggi tardava, chiedendo alla giunta informazioni sui motivi del ritardo e sollecitandola ad approvare i regolamenti.

Tornando al problema dell'eccesso di norme, le disposizioni transitorie o in corso di abrogazione non dovrebbero essere tenute in conto (salva l'opportunità di abrogarle, quando si è certi che non siano più attuali). Se i numeri sono limitati e le questioni sicuramente transitorie (³), infatti, si tratta di fenomeni fisiologici. Escludendo queste leggi, dunque, i testi con cui hanno effettivamente a che fare i cittadini scendono a 310.

Di queste leggi, però, una settantina contiene solo poche disposizioni su singoli aspetti di una materia, spesso rimaste in piedi dopo l'abrogazione degli altri articoli della stessa legge. Altrettante, poi, sono le leggi finanziarie o leggi omnibus che contengono non solo modifiche o disposizioni finanziarie transitorie (da cui non nascono problemi di frammentazione), ma norme riguardanti altre materie. In questi casi le norme, per il fatto di non essere collocate in leggi che disciplinano abbastanza organicamente una materia o almeno una sua parte di rilievo, sono difficilmente rintracciabili, e possono essere difficilmente armonizzabili con le altre leggi.

Il problema pare meno evidente in provincia rispetto a quel che accade a livello statale o in alcune regioni, dove i provvedimenti omnibus si sono moltiplicati (dalle leggi europee alle leggi di semplificazione, a quelle sulla concorrenza o alla congerie di provvedimenti urgenti e più o meno emergenziali che a volte si rincorrono per decenni). Se questo accadesse anche in provincia si potrebbero trovare disposizioni sul commercio, ad esempio, in una legge europea se devono attuare obblighi derivanti da

² Come quelle dell'art. 26 della legge provinciale n. 11 del 2006, che si collega alla legge provinciale n. 21 del 1988 e a proroghe statali in materia di acque pubbliche risalenti a oltre sessant'anni fa.

³ Come non è per il capo I della legge provinciale n. 13 del 1997 (in materia di opere pubbliche), però: nonostante il suo carattere derogatorio e teoricamente transitorio, e la sua abrogazione differita da parte di una legge del 2008, è stato ancora modificato dalla legge provinciale n. 19 del 2013.

direttive europee, in una legge di semplificazione se realizzano interventi di semplificazione, e così via per la concorrenza ecc. In questi casi il problema non è (o non sarebbe) la quantità, ma la frammentazione.

Di conseguenza, per non far esplodere la frammentazione bisogna anzitutto limitare i provvedimenti omnibus: se essi sono escogitati per rispondere a un'urgenza bisognerebbe verificare quantomeno che i motivi dell'urgenza stessa non richiedano, piuttosto, interventi strutturali e organici. Almeno dal punto di vista della razionalizzazione e della trasparenza, quindi, non bisognerebbe prevedere nuove leggi omnibus, e semmai bisognerebbe ridurre il peso di quelle esistenti (le leggi finanziarie); il ragionamento vale anche per quelle non istituzionalizzate, ma legate a crisi e urgenze varie, che negli ultimi anni, in provincia, non sono mancate ⁽⁴⁾. In secondo luogo il legislatore, quando riprende in mano in maniera non episodica una materia di competenza provinciale, dovrebbe sempre verificare se sono rimaste in piedi disposizioni frammentarie come quelle in questione, riscrivendole all'interno dei nuovi provvedimenti e abrogando le vecchie leggi ⁽⁵⁾.

Non sempre questa strada è stata battuta. Un esempio positivo viene dalla legge provinciale sul commercio (n. 17 del 2010), che è intervenuta sulle leggi preesistenti in maniera più completa della legge provinciale n. 4 del 2000 ⁽⁶⁾. Altre leggi, invece, hanno lasciato in piedi alcune disposizioni di quelle che prima disciplinavano la stessa materia: questo vale per le leggi provinciali sulla tutela della salute (n. 16 del 2010), sull'urbanistica (n. 1 del 2008) e in materia di protezione civile (n. 9 del 2011) ⁽⁷⁾. Inoltre ci sono un paio di occasioni mancate di riduzione della frammentazione. Questo accade quando da disegni di legge che avevano un'aspirazione più organica scaturiscono leggi che rinunciano a disciplinare alcuni aspetti di una materia, conseguentemente rimasti in piedi nel corpo di vecchie leggi più frammentarie: è il

⁴ Vedi specialmente la legge provinciale n. 9 del 2013, le leggi provinciali n. 9 e 10 del 2012, la legge provinciale n. 4 del 2009. Ripetiamo che pure in casi del genere non sorgono quasi problemi, dal punto di vista della razionalizzazione, se tutti gli interventi sono formulati come modifiche testuali di leggi in vigore; ma è difficile che sia sempre così.

⁵ Nelle banche dati del consiglio provinciale ci sono le informazioni che consentirebbero di procedere nella direzione auspicata.

⁶ Che aveva tenuto in piedi parecchie disposizioni vecchie, da rileggere alla luce delle nuove norme.

caso della legge provinciale sugli animali d'affezione (n. 4 del 2012), a confronto con l'originario progetto di legge n. 35 del 2009. Lo stesso sarebbe accaduto, per la materia europea, con il progetto di legge n. 125 del 2010: che è rimasto al palo, ma avrebbe dovuto essere approvato in versione ridotta, rispetto all'originale.

Può essere che questi passi indietro abbiano motivazioni forti, come la difficoltà a tornare su certi argomenti, nel timore di censure del governo. Se anche le difficoltà fossero di questo tipo e fossero insuperabili resta che queste leggi, per certi versi, non hanno inciso positivamente sulla frammentazione normativa. Quindi le ragioni dell'organicità e quelle che vi si frappongono dovrebbero essere soppesate con attenzione, prima di approvare nuove leggi.

Una volta escluse le leggi di cui s'è parlato finora resterebbero (da semplificare) 170 leggi provinciali, oltre ai regolamenti. Il loro numero fa sospettare che non sia il caso di portare alle stelle le difficoltà: ogni anno lo stato promulga nuovi atti con forza di legge in quantità superiore. Comunque, consultando un elenco delle materie di competenza provinciale si può stimare che, dedicando alla disciplina di ogni materia (poniamo: l'agricoltura) o al limite sottomateria sufficientemente ben definita (ad esempio l'apicoltura) una sola legge, ci potrebbe essere, approssimativamente, un centinaio di leggi provinciali in vigore. Un altro dato: ogni legge è composta, in media, da una ventina di articoli. Quindi il numero delle leggi potrebbe essere diminuito, certo; ma non pare che la loro mole, a prima vista, sia tale da far concludere che la quantità è il fattore principale di complicazione: si tratta pur sempre di testi la cui lunghezza, in ogni materia, non è troppo lontana, mediamente, da quella delle istruzioni relative al funzionamento di qualche elettrodomestico. Questo non esclude che ci siano margini di miglioramento: se ne parlerà fra poco, affrontando l'argomento dei testi unici.

Solo che a volte si sentono domande più radicali, come: questa norma serve? E' proprio necessario che preveda nuovi adempimenti, che complicano la vita ai cittadini o alle imprese? Qui bisogna rispondere caso per caso, valutando quali sono i propositi,

⁷ Quest'ultima, oltretutto, non ha voluto riprendere in mano diversi articoli della legge provinciale n. 26 del 1988, oltre alla vecchia l.r. n. 24 del 1954 (da notare che in provincia di Bolzano si è proceduto in maniera più organica, questa volta).

i vincoli e gli effetti delle leggi: su questo torneremo fra breve, parlando delle iniziative del comitato in materia di valutazione sugli effetti della regolamentazione. Il problema, comunque, è ben illustrato da un piccolo esempio. In provincia di Bolzano è molto diffusa la pratica dello slittino su piste naturali, che di norma sono semplici strade forestali battute e fornite di qualche protezione. In Trentino quest'attività è quasi sconosciuta, nonostante possa avere un certo interesse turistico. Per questo, verosimilmente, la legge provinciale n. 22 del 2012 ha inserito nella legge provinciale sugli impianti a fune (n. 7 del 1987) un articolo che disciplina la realizzazione di queste strutture. Si badi: le strutture sono disciplinate, non promosse (con contributi o simili: come prevedeva il progetto di legge n. 292 del 2012, che forse ha dato qualche spunto alla legge in questione). Ora: a Bolzano (⁸) una disciplina del genere manca proprio, nonostante le dimensioni del fenomeno. La differenza d'impostazione potrebbe farci chiedere se le nostre norme fossero necessarie, se abbiano effetti promozionali (o il contrario) ecc. In casi del genere, insomma, è bene farsi domande sulle finalità e gli effetti delle norme, magari facendo confronti con regioni europee economicamente avanzate o che partono da presupposti culturali diversi.

Un'altra difficoltà su cui non è possibile sorvolare, e che il comitato ha avuto modo di discutere, non deriva tanto dalle leggi o dai regolamenti, ma dal fatto che essi, per i dettagli della loro applicazione, devono rinviare a provvedimenti successivi dell'amministrazione, e cioè a deliberazioni della giunta provinciale. Spesso queste deliberazioni assomigliano ai regolamenti: si rivolgono a tutti e disciplinano aspetti d'interesse generale, come i requisiti e i criteri per la concessione di contributi. Quindi è facile che quando ci si lamenta della complicazione senza dare indicazioni più precise ci si riferisca anche a questi atti, con cui i cittadini hanno più direttamente a che fare. Tanto più che il peso specifico delle deliberazioni pare in aumento, negli ultimi anni: in diversi casi hanno sostituito regolamenti; talora (in materia di organizzazione degli uffici provinciali) interi spezzoni di materia sono passati prima dal livello legislativo a quello regolamentare, per essere poi affidati a semplici deliberazioni. Questa è una scelta d'ordine generale che coinvolge problemi più grandi di quelli affrontati da questa relazione, dai vincoli costituzionali (ad esempio in materia

⁸ Dove peraltro le norme sono più numerose che da noi, in assoluto.

organizzativa) alla forma di governo, e quindi ai poteri del consiglio e della giunta provinciale. Dal modesto punto di vista della semplificazione, però, è importante che queste scelte non aumentino le difficoltà dei cittadini, moltiplicando il numero degli atti, peggiorandone la qualità o rendendone più difficile il reperimento.

Ora, quanto a questi ultimi aspetti il problema è che le deliberazioni della giunta non sono scritte in base a indirizzi tecnici formalizzati come quelli che riguardano leggi e regolamenti (e che servono soprattutto a facilitarne l'interpretazione e la divulgazione). Ad esempio, spesso s'inseguono in gran numero senza chiarire i rapporti con quelle preesistenti: come sarebbe necessario per diminuire la confusione. Dunque sarebbe bene adottare indirizzi come quelli da tempo in uso a livello legislativo.

Tirando le somme: secondo il comitato è importante che ogni legge sia attuata da uno o quantomeno pochi regolamenti e da una o poche delibere, sempre corrispondenti a questioni ben individuate e non sovrapponibili. Nel caso dei regolamenti e ancor più delle deliberazioni, inoltre, quando un atto subisce modificazioni di qualche rilievo bisognerebbe riapprovarlo per intero, evitando che sorgano problemi di coordinamento fra il testo base e le sue modificazioni. Infine bisognerebbe curare la divulgazione di questi provvedimenti: argomento su cui torneremo in seguito.

Per chiudere il cerchio varrà la pena ricordare che talora i problemi potrebbero derivare non dalle norme provinciali, ma dai loro rapporti con le molto più numerose e confuse norme statali (senza dimenticare quelle europee). Questo è un livello su cui il consiglio provinciale non può incidere: le decisioni spettano al parlamento e alle istituzioni europee. Quando le lamentele sulla difficoltà delle norme sembrano includere quelle approvate a Roma o a Bruxelles, dunque, bisogna pur distinguere fra le responsabilità dei vari livelli di governo, per non mancare il bersaglio.

3. PERCHÉ NON SI FANNO I TESTI UNICI? ORGANICITÀ, RIORDINO E DIVULGAZIONE DELLE NORME

Torniamo alle nostre 170 leggi provinciali che contengono disposizioni non meramente frammentarie. S'è già detto che, in base al numero delle materie di competenza provinciale, il loro numero potrebbe essere un po' minore: si potrebbe

scendere a un centinaio di leggi. Quando si parla di testi unici (o di codici), e cioè di testi che dovrebbero raccogliere in maniera organica tutta la disciplina di una materia, si vuole significare un'azione simile a quella che potrebbe far scendere da 170 (o 310) a 100 il numero delle leggi provinciali in vigore. Che lo si dica o meno, anche qui si lavora spesso sulla scorta dell'esperienza di altri paesi, come la Francia.

Ora, non formalizziamoci sui nomi: se una legge disciplina in maniera organica ed esaustiva una materia, se viene sempre modificata in maniera espressa e testuale dalle leggi successive è come se fosse un testo unico. In diversi settori di competenza provinciale accade questo, o almeno quasi: pressoché tutte le norme (legislative) che riguardano il commercio, per esempio, sono concentrate nella legge provinciale sul commercio (n. 17 del 2010). Per facilitare la ricerca informatica e la comprensione dei rinvii queste leggi, nell'ordinamento provinciale, sono fornite di un titolo breve, per iniziativa di un precedente comitato consiliare. Come in altri paesi, infatti, la modalità più semplice per accedere alle leggi dovrebbe essere un elenco di argomenti (o l'uso di parole) vicini al senso comune, che ritornano nel titolo breve; e non una sequela un po' casuale di date e numeri (su cui ci si può facilmente confondere, fra l'altro) o, impropriamente, il nome di un proponente ⁽⁹⁾. Nella logica del sistema, inoltre, a una materia abbastanza ben definita può corrispondere un solo titolo breve e una sola legge: e questo risponde al criterio dell'organicità.

Ora, esistono una sessantina di leggi dotate di un titolo breve. Dato che eravamo partiti da almeno 170 leggi e 100 materie, è facile dedurre che ci sono casi in cui nessuna legge disciplina in maniera abbastanza comprensiva almeno la parte principale di una materia. Questo vale per i tributi, ad esempio: qui esistono alcune leggi su singoli aspetti di qualche imposta e molte disposizioni sparse in parecchie leggi finanziarie. Ma anche in sanità (salvo che per i suoi aspetti organizzativi) non mancano le carenze, da questo punto di vista: infatti ci sono diverse leggi che disciplinano singole questioni di assistenza sanitaria (ad esempio: Alzheimer, celiachia, dialisi, odontoiatria, donazione di midollo osseo), ma non qualcosa di più generale e organico.

⁹ Fra l'altro questa prassi giornalistica, diffusa a livello statale e talora ripresa in sede locale, trascura il ruolo del dibattito e delle assemblee legislative (le vere autrici dell'atto); e dimentica che i testi non sono mai etichettati formalmente (e rintracciabili) usando quei nomi. Quindi è fonte di confusione.

Per non rischiare di trattare in maniera differente i singoli casi e di fare tante leggi quante sono le malattie il legislatore, qui, potrebbe dettare una disciplina più generale e lasciare molti dettagli all'amministrazione, ovviamente ben indirizzata e controllata.

In materia di politiche sociali, invece, esiste sì una legge d'impianto organico (la legge provinciale sulle politiche sociali, n. 13 del 2007); ma il legislatore ha dato comunque rilievo autonomo ad alcuni interventi, come quelli sugli amministratori di sostegno, o ad alcune categorie, come i giovani. Potrebbe essere cosa giustificabile: ad esempio se questi interventi si dimostrassero efficaci, e difficilmente realizzabili in base alla legge organica. Se non fosse che le stesse norme riguardanti una categoria, a volte, sono sparse in più leggi: cosa senz'altro incongrua, dal punto di vista della razionalizzazione. Sugli anziani, ad esempio, sono compresenti le leggi provinciali n. 6 del 1998, n. 11 del 2008 e, in materia edilizia, n. 16 del 1990.

Ancora: se la legge provinciale sul benessere familiare (n. 1 del 2011) ha rilievo o ambizioni d'organicità, restano fuori dalla sua disciplina (né sono abrogati) l'art. 65 della legge provinciale n. 3 del 2000 e l'art. 20 della legge provinciale n. 4 del 2004. Oppure: nella materia dell'edilizia, oltre alla citata legge che riguarda gli anziani, ci sono almeno due leggi principali: la legge provinciale n. 21 del 1992 e la n. 15 del 2005; cui si aggiunge una serie di interventi straordinari collocati in leggi finanziarie.

In tutti questi casi, dunque, sarebbero auspicabili interventi diretti a incrementare l'organicità del sistema, tramite il coordinamento e l'unificazione delle disposizioni che regolano una materia o quantomeno un suo aspetto di rilievo. Grazie al coordinamento e all'unificazione, oltretutto, si potrebbe ridurre il numero delle singole disposizioni, standardizzandole e curandone meglio la scrittura; oltre a semplificare i procedimenti.

Proprio per conseguire questi obiettivi, in genere, si fanno i testi unici. S'è detto che i precedenti comitati avevano individuato alcune modalità per facilitare la loro approvazione: altrimenti è difficile che semplici operazioni di riordino siano sufficientemente attrattive, dal punto di vista politico. Solo che le proposte non hanno avuto seguito. Lasciando alle forze politiche ogni decisione sull'opportunità di riprenderle in mano, il comitato della XIV legislatura ha ritenuto che fosse comunque utile dare dei suggerimenti e indicare delle possibili priorità. Da questo punto di vista

devono essere apprezzate due proposte di legge scaturite dal dibattito in comitato ⁽¹⁰⁾, dirette a riordinare e unificare le disposizioni provinciali vigenti in due materie dov'è più evidente il problema della frammentazione: quella dei tributi e quella delle società provinciali. Si tratta di questioni complesse e talora politicamente delicate; anche per questo sono state perfezionate quando mancavano pochi mesi alla fine della legislatura. L'obiettivo, quindi, non era farle giungere subito in porto, ma indicare criteri e fornire spunti, in ispecie, ai prossimi consiglieri provinciali (e alla giunta).

Quel che s'è detto per le leggi potrebbe valere anche a livello regolamentare; anche se qui la frammentazione è molto minore, dato che sono quasi assenti le disposizioni isolate di cui s'è parlato sopra. Qui gli interventi sarebbero facilitati dai più agili procedimenti d'approvazione dei regolamenti. Perciò il comitato, dopo aver compiuto un monitoraggio sul loro numero e la loro organicità, è intervenuto suggerendo alla giunta di verificare se ci sono casi in cui sarebbe bene riordinarli e unificarli, sulla base di un elenco dei regolamenti relativi a ogni legge e a ogni materia.

Almeno in certi casi, però, la complicazione deriva non solo e non tanto dal fatto che le norme sono troppe o troppo frammentate, ma più semplicemente dal modo in cui sono scritte: talora le lamentele della società civile sembrano indicare proprio questi inconvenienti. Qui bisogna sgombrare il campo da alcuni equivoci e da alcune illusioni. Per cominciare è evidente che una certa complessità, in una società come la nostra, è ineliminabile: probabilmente non è possibile semplificare le indicazioni su certe sostanze inquinanti e sui loro metodi di rilevamento. Inoltre le leggi sono un prodotto complesso. Le modifiche testuali di disposizioni preesistenti, per esempio, non sono mai facili da leggere: ma se non fossero scritte così sarebbe molto più difficile interpretarle e applicarle, perché il loro rapporto con le norme previgenti sarebbe implicito, e ognuno dovrebbe arrangiarsi a risolverlo per conto suo. Il problema, qui, sono gli strumenti di divulgazione: che tanto per cominciare devono concentrarsi sui testi normativi coordinati con le loro modificazioni successive (questo accade già adesso; ma forse si potrebbe fare di più).

Con ciò non si vuol dire che le norme ambigue o difficilmente comprensibili

¹⁰ Si tratta dei progetti di legge n. 396 e n. 397 del 2013.

siano ineliminabili: anzi. Potrebbero essere utili a scovarle modalità più efficaci di comunicazione con gli interessati e di presa in carico delle loro difficoltà (ad esempio: dei suggerimenti concreti di un'associazione di categoria su una precisa norma). Talora i problemi derivano anche dall'uso irriflesso di uno stile burocratico-politico che in Italia spesso si traduce in sintassi farraginoso e lessico inutilmente lontano da quello comune. Non sembra un caso che in Svezia i testi normativi siano rivisti da esperti di linguistica. Senza arrivare a tanto, si potrebbero prevedere iniziative di formazione del personale in materia di semplificazione linguistica: quelle diffuse a livello burocratico-amministrativo danno spunti in buona parte trasferibili a livello normativo.

Un esempio che non riguarda le leggi, ma è vicino ai problemi di un'assemblea legislativa: in Austria le motivazioni di una mozione consiliare sono collocate in fondo al documento, mentre il (breve) contenuto della decisione è all'inizio; come raccomanda qualsiasi manuale italiano di comunicazione amministrativa, d'altronde. In Italia - per semplice, inveterata abitudine - succede il contrario: il nocciolo del provvedimento è alla fine. Lo stesso accade negli atti amministrativi (come le deliberazioni della giunta provinciale), anche d'interesse generale. Qui non servirebbe alcuna norma per rovesciare la prassi, rendendo la comunicazione più immediata.

Tornando al punto di vista della divulgazione non è positivo che la legge provinciale n. 25 del 2012, modificando l'art. 31 della legge provinciale sull'attività amministrativa (n. 23 del 1992), abbia eliminato, per le deliberazioni della giunta provinciale d'interesse generale, gli obblighi di pubblicazione sul bollettino ufficiale della regione, senza aver disciplinato modalità più efficaci d'informazione. Anche se le tradizionali forme di pubblicità legale sono invecchiate (ma la tradizione dovrebbe avere pur sempre un peso...), il problema della loro revisione va affrontato in maniera complessiva: la trasparenza non è solo un onere per le strutture, ma anche un principio della democrazia, fra l'altro essenziale perché i consiglieri provinciali possano svolgere il loro mandato. Quindi è importante che la conoscenza delle deliberazioni in questione sia resa più facile, non solo limitandone il numero e riapprovando in testo coordinato quando sono modificate, ma anche distinguendole dalla moltitudine dei provvedimenti puntuali e collegandole alle leggi che le riguardano.

L'obiettivo di banche dati e altri strumenti informativi (non tutti i cittadini sanno

navigare in internet!) che offrano una visione coordinata e complessiva dell'attività normativa e amministrativa è affiorato spesso nei dibattiti del comitato. L'esigenza di adottare aggiornate modalità di comunicazione, infatti, riguarda non solo e non tanto le leggi, ma ogni rapporto fra i cittadini e la pubblica amministrazione: dalle deliberazioni che disciplinano i contributi provinciali bisogna poter scendere facilmente ai moduli per la richiesta del sostegno finanziario, alle modalità per procurarseli e per inviarli all'amministrazione e così via. Si tratta di questioni prevalentemente amministrative, su cui il consiglio provinciale può avere un'influenza solo indiretta: gli attori fondamentali, qui, sono la giunta e i comuni. Per questo il comitato ha promosso l'adozione di una risoluzione (la n. 4 del 2011) da parte della seduta congiunta fra consiglio provinciale e conferenza per i rapporti permanenti fra provincia e autonomie locali. La risoluzione contiene indirizzi volti a migliorare le informazioni e semplificare i rapporti fra i cittadini e l'amministrazione. Su questo versante si sta muovendo la giunta provinciale, con misure sulla riduzione degli oneri amministrativi, sull'uniformazione e la messa in rete della modulistica e simili.

4. A CHE COSA SERVONO LE LEGGI? VALUTIAMO I LORO EFFETTI

Da quel che s'è detto finora si può comprendere come la valutazione sugli effetti delle leggi, affidata alle cure del comitato, sia legata al tema della razionalizzazione: una norma che non ha effetti, o magari ha effetti diversi da quelli che si proponeva, è inutile, se non dannosa. Complica la vita ai cittadini senza dar loro niente in cambio, può generare spese e strutture burocratiche inutili; e rende senz'altro più complesso il sistema normativo, diminuendone l'efficacia. Per questo anche in Italia, negli ultimi anni, sono fiorite le previsioni di analisi *a priori* e valutazioni successive sull'impatto delle norme. Però bisogna stare attenti che queste stesse analisi abbiano ricadute, che non creino burocrazia e uffici inutili. Altrimenti non si semplifica, né si risparmia.

Ecco perché il consiglio provinciale, come in altre regioni, correda diverse leggi di clausole che prevedono relazioni della giunta sui loro effetti. Le relazioni devono essere trasmesse al consiglio, che dovrebbe trarne conclusioni in vista dei futuri interventi in materia. In tal modo i consiglieri possono verificare se gli obiettivi

dell'intervento sono raggiunti in maniera semplice ed efficace, ed eventualmente rettificare il tiro: anche abrogando le norme inefficaci. Per questo è importante che le clausole non chiedano semplici informazioni su quel che succede, o su quel che fa la provincia: non è in questione solo la trasparenza, e la giunta non è un istituto di ricerca. Quindi bisogna formularle con attenzione, in modo che dalle relazioni si possa capire qualcosa sull'efficacia dell'intervento. Per esempio: non importa tanto sapere che la provincia ha concesso un certo numero di contributi per favorire l'occupazione, ma se l'occupazione è aumentata in seguito alla concessione dei contributi.

Gli esperti insistono molto su questi argomenti, negli ultimi anni: a livello tecnico è diffusa l'opinione secondo cui le assemblee elettive dovrebbero occuparsi un po' meno della produzione di norme e un po' più di verificarne la ricaduta. Il tema ha radici antiche: già nell'Ottocento si riteneva che la semplice attività legislativa non fosse la più importante funzione parlamentare. Trova riscontri e precedenti in altri paesi, poi: queste valutazioni hanno grande rilievo nei paesi anglosassoni; mentre in Francia, dove la questione è riecheggiata in recenti modifiche costituzionali, c'è chi osserva come lo spazio dedicato al controllo e alla valutazione sia esiguo (si tratta di un quarto di quello complessivo), sebbene i parlamentari si lamentino della modesta efficacia delle leggi, alla cui adozione riservano più tempo, però.

Tenendo conto di queste considerazioni il comitato ha preso in mano l'argomento delle relazioni al consiglio; per incominciare ne ha verificato il numero (si tratta ormai di diverse decine) e ha osservato che talora non pervenivano. In questi casi ha sollecitato la giunta provinciale a osservare gli obblighi informativi. Si badi che non spettava al comitato esaminare il contenuto delle relazioni: questo compito è affidato alle commissioni consiliari, in base alle loro competenze per materia; infatti è logico che una relazione sulla sanità sia presa in considerazione dalla stessa commissione che esaminerà le proposte di modificare la normativa sanitaria. Il punto di vista del comitato è più generale: è importante che le relazioni siano scritte in base a norme che indichino con sufficiente precisione l'oggetto dell'indagine (perché siano forniti dati significativi), che la previsione di relazioni non sia superata (¹¹), che esse siano ritenute

¹¹ Ad esempio, s'è osservato che una delle relazioni più puntualmente inviate restava quella relativa agli interventi successivi alla catastrofe di Stava.

utili dalle commissioni. Queste ultime, altrimenti, dovrebbero poter chiedere di rettificare il tiro ed eventualmente anche di ritenere superati gli obblighi informativi.

In concreto: è bene non inflazionare le relazioni, per evitare che le richieste o le risposte rimangano pezzi di carta senza effetto. Può darsi che in certi casi il problema sia solo informativo: allora non serve far esaminare un documento da una commissione consiliare, ma prevedere obblighi di trasparenza, semmai. Inoltre bisogna evitare che il consiglio, dopo aver rinunciato a occuparsi di certe questioni, affidandole alla giunta, trovi un contraccambio nell'approvazione di norme troppo generiche (leggi-manifesto); e proprio perché incerto della loro efficacia chieda alla giunta di avvalorarla, riferendo sull'attuazione della legge. Se una legge non indica obiettivi e strumenti precisi, infatti, non è neppure possibile valutarne gli effetti.

Da questi interventi e suggerimenti è venuta l'idea di proporre che tutte le clausole in questione fossero riprese in mano, per favorire l'affermarsi dei criteri di cui s'è detto o anche per eliminarle, se del caso; o per stabilire, sulla base di uno sguardo complessivo, che in una determinata materia le relazioni sono troppe, mentre in un'altra mancano. Quindi il comitato ha fatto una prima valutazione sulle relazioni palesemente superate e sui casi in cui si poteva prevederne di nuove: rinviando al consiglio provinciale ogni decisione in materia, ovviamente.

Queste idee sono diventate un progetto di legge, trattato assieme a una proposta di altri consiglieri (primo firmatario il cons. Viola) che affrontava anch'essa l'argomento, prevedendo - in particolare - l'istituzione di un comitato per la valutazione delle leggi. Ne è scaturita la legge provinciale n. 5 del 2013. Questa legge dovrà essere attuata nella XV legislatura: quindi il consiglio provinciale che uscirà delle prossime elezioni dovrà mettere in piedi un comitato che si occuperà specificamente dell'argomento, d'accordo con la giunta (che vi è rappresentata). Anche su questo lasciamo il testimone ai prossimi consiglieri.

Sia per attuare la legge in questione, sia per dar seguito alle relazioni già presenti, infine, il comitato ha ritenuto utile dare alcune indicazioni alle commissioni sul modo in cui sarebbe opportuno procedere all'esame e alla pubblicizzazione delle relazioni (così da attuare una forma di controllo diffuso, fra l'altro). Sempre per evitare che uno

strumento pensato per migliorare l'efficacia delle norme e delle politiche diventi cosa meramente burocratica, e quindi - fra l'altro - uno spreco: com'è ancora accaduto, altrove. Se la cosa funzionasse, dopo, sarà possibile trasfondere i suggerimenti del comitato in vere e proprie norme del regolamento interno consiliare.

5. ALTRI INTERVENTI: INFORMATICA E TRASPARENZA

In questa rapida cavalcata sui problemi della razionalizzazione normativa e sulle proposte del comitato non possiamo trascurare alcuni interventi che toccano argomenti apparentemente collaterali ma che, a considerarli con attenzione, sono riconducibili allo spirito con cui ha lavorato il comitato e ai principi cui s'è ispirato.

L'argomento della semplificazione amministrativa va di pari passo con l'informatizzazione nella gestione dei documenti, da parte dell'amministrazione. L'informatizzazione e la trasmissione dei documenti per via telematica, fra l'altro, consentono di ridurre notevolmente i tempi di risposta e di ottenere dei risparmi: si pensi a quelli connessi alla semplice stampa, archiviazione o spedizione di pagine e pagine da parte delle amministrazioni, giacché il numero dei documenti scambiati e protocollati dalla provincia, ogni anno, è nell'ordine dei milioni. Il comitato, quindi, ha voluto verificare l'andamento dei progetti in materia, aprendo uno scambio di informazioni e suggerimenti con chi se ne occupa, all'interno dell'amministrazione.

A mo' di test e di esempio il comitato ha preso a cuore il fatto che lo stesso consiglio provinciale si muovesse fin da subito sulla base di questi criteri, con particolare attenzione al risparmio derivante dalla stampa di una gran mole di documenti e atti consiliari. Quindi, come già i precedenti comitati, ha sollecitato la presidenza del consiglio a fare passi ulteriori su questa strada e ha verificato le modalità con cui si procedeva. Risultato: anticipando o sviluppando l'uso di alcuni strumenti informatici in corso di adozione, grazie all'intervento del comitato, il consiglio lavora già adesso con modalità più aggiornate e meno dispendiose.

S'è detto del legame fra la trasparenza e i principi della democrazia. Si aggiunga che la complessità eccessiva genera opacità. Di questo risentono non solo i cittadini, ma gli stessi consiglieri, il cui compito fondamentale è controllare, verificare e

indirizzare, se del caso, l'attività dell'amministrazione, in base alle informazioni sull'operato di quest'ultima. Oltretutto i consiglieri rappresentano i cittadini, danno loro più voce e possibilità d'intervento. Se così non fosse la nomina di qualche amministratore delegato sarebbe senz'altro più funzionale di un procedimento elettorale. La razionalizzazione e la diffusione delle conoscenze, insomma, sono facce della stessa medaglia: inoltre non hanno a che fare solo con la democrazia, ma con la stessa esistenza di un mercato concorrenziale, come viene concepita a livello teorico.

Tutto questo per spiegare un ulteriore intervento del comitato; che potrebbe sembrare al limite delle sue attribuzioni, se non si apprezzano questi presupposti: si tratta della proposta di dare un solido aggancio legislativo al diritto dei consiglieri provinciali di accedere ai documenti dell'amministrazione, in precedenza contrastato specialmente per quanto riguarda gli atti di società e fondazioni (che spesso, fra l'altro, hanno assunto funzioni svolte in passato da uffici ed enti pubblici). Anche questa proposta, formalizzata in un progetto di legge, è stata condivisa dal consiglio e promulgata come legge provinciale n. 8 del 2013 (che integra, nel punto in questione, la legge provinciale sull'attività amministrativa, n. 23 del 1992).

6. CONCLUSIONI

Per non rendere troppo lungo e pesante questo documento abbiamo dato spazio soprattutto alla sua parte propositiva: chi volesse approfondire le singole iniziative del comitato, nei loro dettagli, potrà consultarle all'indirizzo internet http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/comitato_razionalizzazione/comitato_razionalizzazione.it.asp. In queste ultime righe ci limitiamo a riassumere i principali suggerimenti che lasciamo in eredità:

- a) è importante verificare periodicamente se ci sono leggi o regolamenti inutili (e abrogarli), ma anche ridurre la frammentazione normativa: molte leggi contengono solo poche disposizioni isolate che bisogna riportare nell'alveo di provvedimenti più organici. Ogni volta che si approva una legge, quindi, bisogna cercare di riprendere in mano le disposizioni isolate in qualche modo riconducibili ad essa.
- b) Per diminuire la frammentazione bisogna limitare il numero e il peso delle leggi

omnibus (comprese le leggi finanziarie). Se proprio bisogna farle è importante prevedere che i nuovi interventi si armonizzino con quelli preesistenti: quindi bisogna che queste leggi contengano solo modifiche testuali di leggi previgenti.

- c) Se non è possibile approvare misure che facilitano l'approvazione di testi unici bisogna almeno ridisciplinare ogni materia in maniera organica, periodicamente: senza lasciare in piedi spezzoni delle leggi preesistenti, com'è ancora capitato.
- d) Quando l'efficacia delle nuove leggi (e l'abrogazione di quelle vecchie) è rinviata all'approvazione di regolamenti o deliberazioni attuative bisogna che questi arrivino in tempi congrui: anche perché i ritardi potrebbero nascondere errori di valutazione o problemi su cui è doveroso informare il consiglio che ha approvato le norme in questione. Questo fenomeno è preoccupante e dovrebbe essere tenuto sotto controllo, chiamando periodicamente la giunta provinciale a riferirne.
- e) Per rendere più chiare le norme bisogna prevedere iniziative di formazione del personale in materia di semplificazione linguistica. Inoltre bisogna attivare meccanismi (anche informatici) per far sì che cittadini e associazioni possano dare indicazioni precise sulle loro difficoltà nella comprensione e nell'applicazione delle norme. Queste indicazioni devono essere rese pubbliche e prese in considerazione.
- f) Bisogna che la giunta provinciale adotti indirizzi per migliorare la qualità redazionale e la divulgazione delle deliberazioni. Quando una deliberazione modifica in maniera non marginale un'altra deliberazione il relativo testo dev'essere riapprovato per intero, quello precedente abrogato.
- g) E' importante dedicare più attenzione alla valutazione sugli effetti delle leggi e attivare il comitato che se ne dovrà occupare, nella prossima legislatura. Le clausole normative che prevedono questa valutazione, nelle singole leggi, devono essere selezionate e scritte con attenzione. Negli altri casi le relazioni possono essere trasformate in obblighi di trasparenza nei confronti dei cittadini.