



PROGRAMMA DI LAVORO

1. METODO

La mozione n. 21 del 2005 affida al gruppo di lavoro funzioni propositive e consultive. La funzione propositiva si sostanzierà nella preparazione di documenti d'indirizzo o di metodo (a partire dalle relazioni periodiche di cui parla la mozione), rivolti al consiglio o alla giunta. I documenti, peraltro, dovranno contenere alcune proposte immediatamente recepibili (es.: bozze di norme o d'indirizzi agli uffici).

L'attività del gruppo di lavoro dovrà concentrarsi su un ristretto nucleo di temi principali e dovrà procedere per gradi, in modo da non disperdere le forze: salva la possibilità di aprire nuovi fronti quando qualche progetto fosse giunto in porto.

Quanto alla funzione consultiva: è impensabile che si eserciti su tutti i disegni di legge; sarebbe percepita come un aggravio procedurale e - dalle commissioni - come un'invasione di campo. Il gruppo di lavoro, in definitiva, non deve trasformarsi in un antagonista delle commissioni, né entrare nel merito dei provvedimenti. L'attività consultiva, piuttosto, dovrà esprimersi in documenti d'indirizzo su questioni generali; o sull'impostazione - dal punto di vista della semplificazione - di singoli progetti di legge molto rilevanti, anche prima della loro formalizzazione.

L'ultima possibilità, di una funzione consultiva esercitata anche in via preventiva, merita un approfondimento. Infatti c'è la tendenza a tramutare i consigli in luoghi di ratifica di contrattazioni già avvenute al loro esterno. Quindi si potrebbe approfittare dell'occasione per verificare se è possibile mantenere all'assemblea funzioni significative.

Infine, una volta acquisito un indirizzo politico preciso bisognerà distinguere le questioni di carattere tecnico da quelle in cui prevalgono gli aspetti

politici. In tal modo il gruppo di lavoro potrà delegare parte dell'attività al suo supporto tecnico, convocandosi soltanto per verificare gli esiti del lavoro.

I temi da affrontare sono trattati nei paragrafi successivi, sulla scorta della mozione e del dibattito che s'è aperto nel gruppo di lavoro.

2. ESAME DELLE INIZIATIVE DI RAZIONALIZZAZIONE PRODOTTE DALLA GIUNTA

L'azione del gruppo di lavoro, in questo campo, dipende dalla presentazione di disegni di legge o da altre iniziative della giunta. Si può risolvere in un'attività consultiva e di stimolo autonomamente attivabile, anche in seguito a verifiche sulle materie che si prestano a interventi di razionalizzazione.

La mozione presta particolare attenzione alla semplificazione linguistica; ci si può rifare, su questo, a recenti iniziative della conferenza dei presidenti dei consigli; se non alle esperienze svedesi in materia.

Assumerebbe particolare rilievo, comunque, la formulazione di proposte sull'omogeneità dei provvedimenti: dato che la mozione si sofferma più volte su quest'argomento. Tanto più che le urgenze in tema di semplificazione normativa, da noi, non sono tanto la carenza di abrogazioni o di testi unici (se non in pochissimi casi), ma piuttosto:

- a) le leggi omnibus non formulate (esclusivamente) come modificazioni o integrazioni testuali di atti previgenti;
- b) alcune leggi poco organiche (es.: in materia di commercio; ma vedi anche il recente disegno di legge sull'edilizia abitativa).

E' vero che la prassi delle leggi omnibus dovrebbe essere superata, anche in seguito all'approvazione della mozione n. 21 del 2005: ma rimarranno sempre problemi di manutenzione spicciola, che potrebbero esprimersi in provvedimenti poco omogenei. L'argomento è connesso a quello del ruolo e del contenuto di leggi finanziarie o provvedimenti analoghi; e, più in generale, al tema dei rapporti fra le esigenze della semplificazione e quelle di manutenzione del sistema.

Dunque il gruppo di lavoro potrebbe verificare il recepimento di suggerimenti tecnici capaci d'incidere su omogeneità, univocità e chiarezza, monitorando l'iniziativa e la produzione normativa.

Sarebbe utile, a questo proposito, che l'amministrazione si dotasse di figure capaci di seguire la produzione normativa in ogni settore, dal punto di vista della semplificazione. Non si tratta d'istituire uffici o incrementare il personale, ma di adottare modalità organizzative capaci di risolvere i problemi della

razionalizzazione normativa, tenendo conto del fatto che una progettazione più meditata fa risparmiare risorse nell'applicazione dei provvedimenti.

Percorso operativo: stesura di un *documento d'indirizzo sull'omogeneità e la chiarezza* dei provvedimenti, specialmente in connessione alle esigenze di manutenzione spicciola delle norme e alla configurazione della manovra di bilancio; eventualmente con una proposta di ridefinizione delle leggi finanziarie o delle leggi di adeguamento (modificando l'art. 26 della l.p. n. 7 del 1979).

Altre iniziative potranno collegarsi a disegni di legge o ad altre proposte della giunta, in seguito a segnalazioni dei consiglieri o dei tecnici: anche tenendo conto del documento d'indirizzo.

Tempi: brevi. Il progetto può partire subito.

3. ABROGAZIONI

Qui abbiamo il precedente della l.p. n. 15 del 1998, che - prendendo a modello esperienze di altri paesi - abrogò numerose disposizioni provinciali desuete. L'iniziativa fu imitata da altre regioni, e di recente s'è parlato di adottare procedure simili a livello statale. Si tratta di cose utili, ma che non possono essere presentate come una semplificazione dagli effetti radicali.

Inoltre il legislatore provinciale, in genere, è sostanzialmente corretto: abroga esplicitamente le norme superate. Gli uffici del consiglio tengono sì un elenco di disposizioni abrogate implicitamente: ma sono quasi sempre questioni vecchie e di minor rilievo, attribuibili a qualche timidezza dovuta alla novità dell'operazione del 1998 o a valutazioni più accurate, facilitate dalla successiva implementazione delle nostre banche dati. Quindi più che a un'iniziativa autonoma è meglio pensare, semmai, all'inserimento delle abrogazioni in un altro disegno di legge.

In alternativa si può pensare a un altro modello tratto da esperienze d'Oltralpe: una ricognizione legislativa non di atti da abrogare, ma di tutti gli atti in vigore. In passato s'era scartata l'ipotesi perché difficile da realizzare. Adesso i progressi nelle banche dati offrono buone *chance* per tentare questa strada. Comunque sarebbe necessaria una forte collaborazione della giunta, con il coinvolgimento degli uffici competenti nei singoli settori.

Percorso operativo:

- a) verifica della possibilità d'inserire un *elenco di abrogazioni* in altri disegni di legge. Si potrebbe trattare di *disegni di legge periodici*, come la legge finanziaria o la legge di adeguamento. Quindi ci si può collegare al progetto di modificare l'art. 26 della l.p. n. 7 del 1979, di cui s'è detto prima;
- b) preparazione di un *provvedimento ricognitivo del diritto vigente*, anche in connessione con le successive proposte in materia di testi unici. Il progetto è più ambizioso e impegnativo.

Tempi: l'ipotesi a) è realizzabile in tempi medi (rapida verifica delle abrogazioni implicite di cui teniamo nota; preparazione delle proposte). L'ipotesi b) richiede tempi più lunghi, ma sarebbe più interessante e avrebbe effetti più radicali; per certi aspetti, però, si sovrappone all'ipotesi precedente.

4. TESTI UNICI

Il problema è complesso. La strumentazione, in parte, c'è già (l'inapplicato art. 130 del regolamento interno). Ma si può pensare a una ripresa di vecchie proposte rimaste sulla carta (modifica dello statuto speciale per introdurre un limitato potere di unificazione in capo all'esecutivo) o a un perfezionamento di quelle già realizzate (inserimento dei testi unici nella programmazione legislativa, con corsia privilegiata).

La giunta, peraltro, sembra indirizzata verso iniziative di riordino in occasione di riforme, non riportabili alla categoria "testo unico", che normalmente indica operazioni caratterizzate da un modesto tasso d'innovatività. Inoltre: è difficile pensare che il gruppo di lavoro si metta a produrre testi unici in serie, sia perché sarebbe necessario un coordinamento forte con le parallele iniziative di merito della giunta, sia perché le forze sono limitate. E ancora: proprio il fatto che gli strumenti esistenti non sono utilizzati suggerisce di rimeditare la questione.

Va ricordata, a proposito, la posizione di chi ritiene che i testi unici siano un falso problema, e suggerisce di pensare piuttosto all'invenzione di 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 s'è appena detto; e anche a quella di una ricognizione legislativa delle norme vigenti.

D'altro canto, di recente voci autorevoli hanno fatto notare come le iniziative di razionalizzazione, in Italia, segnino il passo proprio perché si trascurano le operazioni di riordino a diritto costante, a vantaggio di quelle innovative: il contrario di quanto avviene in Francia. Sulla base di queste valutazioni si può pensare a un'azione di stimolo, volta a richiamare l'attenzione sulle pratiche migliori, a individuare settori che si presterebbero a iniziative del genere ecc. In particolare, sulla base delle iniziative di razionalizzazione a carattere innovativo, enunciate dal presidente della provincia nel programma presentato in occasione della sessione di bilancio (art. 2, comma 1, lettera e della

l.p. n. 2 del 2003), il gruppo di lavoro potrebbe fare valutazioni sull'opportunità di preparare testi unici a diritto costante in altre materie. Tenendo conto del fatto che in alcuni settori la normativa è tendenzialmente più stabile che in altri, anche in seguito a recenti interventi di riordino.

In definitiva, anche sulla scorta di un'indagine fra gli esperti di settore il gruppo di lavoro potrebbe verificare la strumentazione e la presenza di settori che si prestino a operazioni di rifusione in testi unici, valutando la possibilità di riprendere le esperienze francesi o austriache più che quelle italiane. Svolgendo un ruolo consultivo informale, inoltre, può verificare che le iniziative della giunta volte alla riforma di un settore assumano funzioni di riordino e forme organiche, anche individuando altri settori che soffrono per mancanza di organicità, presenza di disposizioni sparse in leggi finanziarie ecc. (es.: ambiente, opere pubbliche, acque). Inoltre bisognerà valutare l'incidenza della leggi di riforma intersettoriali (es.: programmazione, riforma istituzionale) sulla trasparenza del sistema normativo.

Percorso operativo: un'iniziativa di *modifica dello statuto speciale* (disegno di legge ai sensi dell'art. 146 ter del regolamento interno) può giovare di documenti già scritti. L'approfondimento potrà esprimersi in un *documento che individui settori da ridisciplinare organicamente e modelli da utilizzare*, stimolando la giunta a mettersi su questa strada. Prima d'intervenire sul regolamento interno è necessario esaminare con attenzione la questione.

Tempi: la proposta di modifica dello statuto è facilmente realizzabile, anche se c'è il rischio che i successivi documenti d'approfondimento indichino strade parzialmente diverse. Il documento di approfondimento richiede più tempo, specie se si vuole tener conto delle consultazioni del gruppo di lavoro o di altri progetti connessi (es.: ricognizione del diritto vigente).

5. DELEGIFICAZIONE.

Dal punto di vista della semplificazione normativa in senso stretto delegificare è un'azione neutra. Comunque, in diversi casi può essere utile disciplinare a livello regolamentare questioni di dettaglio in passato trattate dalla legge: per dare maggiore elasticità alle previsioni e per costruire un quadro ordinato in cui la legge si concentra sulle questioni fondamentali. Il gruppo di lavoro si può occupare dell'argomento indicando i modi di una delegificazione corretta, dal punto di vista della semplificazione normativa; anche per porre dei paletti e prevedere delle garanzie a favore del consiglio.

A questo proposito sarebbe utile che i disegni di legge fossero accompagnati da bozze dei loro regolamenti esecutivi: per dar modo ai consiglieri di prendere decisioni consapevoli sul rapporto fra legge e regolamento, ma anche per testare il contenuto delle norme alla luce d'ipotesi concrete sulla loro applicazione. Il problema s'intreccia con quello dell'attività consultiva delle commissioni sugli atti regolamentari: qui bisognerebbe verificare quando l'esigenza politica, più che dare un parere, è ricevere informazioni; inoltre sarebbe utile individuare procedure d'urgenza, dato che il ritardo nell'emanazione dei regolamenti, talora, ha conseguenze negative.

Il gruppo di lavoro, quindi, può elaborare proposte di norme in materia (fors'anche di modificazioni del regolamento interno consiliare). Inoltre potrebbe predisporre una sorta di formulario di espressioni normative che hanno risvolti sul versante della semplificazione (es.: delegificazioni, abrogazioni rinviate ecc.). Anche dove questi risvolti sono meno evidenti l'uso di formule standardizzate e sperimentate faciliterebbe l'applicazione delle norme.

Percorso operativo: preparazione di *documenti (formulari e bozze di norme) sulla delegificazione, l'esercizio della potestà regolamentare e altre questioni rilevanti dal punto di vista della razionalizzazione.*

Tempi: se non ci sono vedute difformi rispetto a quelle della giunta, alcune prime

bozze di norme o documenti possono essere prodotte in tempi relativamente brevi. Più a medio termine l'ipotesi di un formulario sufficientemente esteso.

6. STRUMENTI DI DIVULGAZIONE

Alcuni spunti sono contenuti nell'ordine del giorno n. 66 del 2000; altri possono essere tratti dalle esperienze regionali. Si va dal potenziamento delle banche dati, con una maggiore interattività fra quelle del consiglio e quelle della giunta, all'individuazione di nuovi strumenti per facilitare la conoscenza degli atti (partendo dalla pubblicazione affiancata di atti di diverso grado - leggi, deliberazioni ecc. - o della modulistica provinciale). Il tema non va sottovalutato: la conoscenza delle politiche provinciali incide senz'altro sulla loro effettività e quindi, in ultima analisi, sulla capacità d'incidere delle istituzioni. Gli spunti potranno essere tradotti in un documento che contenga proposte di atti (es.: sulle pubblicazioni nel bollettino ufficiale) e magari esempi di strumenti divulgativi. La loro messa in atto spetterà alla giunta o al consiglio, anche in forma collaborativa.

Percorso operativo: anche qui si può preparare un *documento d'indirizzo*; e verificare, successivamente, che ci siano azioni concrete per la sua attuazione.

Tempi: la preparazione del documento può partire subito e concludersi in tempi relativamente brevi.

7. CONSULTAZIONI

E' un'attività già intrapresa dal precedente comitato per la semplificazione normativa; che però non ebbe esiti concreti. Anche perché gli spunti provenienti dalle consultazioni, spesso, erano un po' generici, coinvolgevano altri livelli di governo (stato, comunità europee) e avevano risvolti di merito, estranei a un'impostazione *bipartisan*. Quindi è consigliabile esercitare un po' di cautela, avviando le consultazioni su progetti del gruppo di lavoro definiti almeno nelle loro linee fondamentali (più che su generiche esigenze di semplificazione); inoltre si dovrebbero chiedere contributi precisi, riferibili a proposte del gruppo di lavoro o a norme provinciali in vigore.

E' importante, inoltre, individuare un numero ristretto di addetti ai lavori che abbiano il polso della situazione nei principali campi d'intervento della provincia. In altre parole, più che avere la posizione ufficiale del presidente di un'associazione conta ricevere spunti concreti da chi, in quell'ambito, deve risolvere problemi che hanno a che fare con la normativa provinciale.

Percorso operativo: sono indicati in un *apposito documento*. Per incominciare bisogna individuare dei referenti qualificati. Poi guidare le consultazioni preparando domande, documenti sull'attività del gruppo di lavoro ecc.

Tempi: l'attività di ascolto può partire a breve termine. La sua durata, la possibilità di audizioni ripetute, i suoi effetti dipendono anche dal modo in cui si riuscirà a individuare i referenti e a impostare i primi incontri.

8. STRUMENTI DI VALUTAZIONE SUGLI EFFETTI DELLE NORME

La mozione parla di valutazione delle norme approvate. Queste valutazioni si possono collegare alle già esistenti relazioni sulla copertura finanziaria e amministrativa, che contengono previsioni sugli effetti dei disegni di legge. Solo che questi ultimi strumenti non hanno inciso molto sulla prassi (vedi l'art. 23 della l.p. n. 4 del 1996, con la previsione di queste relazioni per le iniziative della giunta; nonché la loro valutazione da parte delle commissioni consiliari, con possibilità di estenderle ad altri argomenti e ad altri disegni di legge, ai sensi del recente art. 97 bis del regolamento interno). In parole povere: i documenti che già oggi dovrebbero servire a fornire elementi concreti di valutazione e di dibattito sono poco incisivi. Le relazioni presentate, spesso, sono sommarie, specie sul versante amministrativo: per esempio non fanno valutazioni puntuali sui carichi di lavoro, sui costi, sulle ricadute organizzative di norme che incrementano il numero delle strutture o esternalizzano attività degli uffici. A livello politico, d'altronde, queste relazioni non sembrano incontrare attenzione.

In parlamento, invece, documenti simili hanno un'eco tutt'altro che modesta - almeno sul versante finanziario. Tant'è vero che il principale problema, lì, è la verifica sulla loro correttezza: che ha causato frizioni fra governo e presidenti delle camere. I dati delle relazioni, infatti, possono palesare (o tacere) l'insostenibilità o l'insignificanza di un intervento. Il tema, quindi, è politicamente delicato. Ancor più quando l'argomento di queste valutazioni viene esteso, come accade nelle analisi d'impatto della regolamentazione.

Da noi, invece, s'è creato quasi un circolo vizioso, per cui la qualità delle relazioni viene depressa dal disinteresse politico, o viceversa. Il gruppo di lavoro può farsi carico della situazione, con un'attività di stimolo e di esempio nei confronti della giunta e dei consiglieri, anche tenendo conto del nuovo art. 97 bis. Non si tratta di valutare sistematicamente le relazioni; ma di sollevare il problema, in termini generali oppure per relazioni o iniziative che si prestano palesemente 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 politiche ci sono diverse esperienze cui rifarsi: per esempio la presenza nelle leggi di clausole valutative, con l'obbligo di relazionare periodicamente al consiglio sullo stato di attuazione delle norme. L'importante è che siano forniti dati concreti, significativi, verificabili e usati nel dibattito politico. Occorre sottolineare come molti vedano in queste attività un modo per far riacquistare alle assemblee legislative funzioni e incisività.

Percorso operativo: prima di preparare proposte sugli effetti delle leggi, richiamare l'attenzione sulle *esperienze relative alla copertura finanziaria e amministrativa*. Può essere un *documento* che indichi, anche in base all'esempio di qualche disegno di legge, che cosa dovrebbe essere approfondito e come quest'approfondimento possa essere rilevante per il dibattito. Volta per volta, poi, si potrà richiamare l'attenzione su iniziative meritevoli di approfondimento.

Tempi: un primo documento sul rilancio delle relazioni sulla copertura può essere scritto in tempi relativamente brevi. Sarà bene occuparsi di altre questioni sulla valutazione delle norme solo dopo una verifica sugli effetti di queste prime azioni (a medio termine, quindi).

MC