

QUALITA' DELLA NORMAZIONE E ORDINAMENTI REGIONALI

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



E' di seguito riprodotto l'estratto di un rapporto dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), apparso in avvio di 2009, dal titolo Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del Titolo V e attuazione dei nuovi Statuti.

La sezione qui presentata tratta di profili riannodabili sotto la dicitura di qualità della normazione.

11. Qualità della normazione

- norme statutarie, legislative (precedenti e successive allo Statuto), regolamentari
- formale adozione di regole di drafting
- ATN: in quali casi, chi la compie, esiti
- AIR: in quali casi, chi la compie, esiti
- VIR, clausole valutative: in quali casi, chi compie la valutazione, a chi è sottoposta, esiti (gradimento)

ABRUZZO

Norme statutarie:

Il nuovo Statuto regionale pubblicato sul BURA il 10 gennaio 2007, dedica un articolo, il 40, alla qualità delle norme e ai Testi unici disponendo testualmente che:

“1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.

2. La legge, per materie determinate ed omogenee, può prevedere la redazione di Testi unici regionali, fissando termini, principi e criteri direttivi.

3. I Testi unici sono approvati dal Consiglio con la sola votazione finale e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso”.

È altresì prevista dall'art. 27 l'istituzione del Comitato per la Legislazione, demandandone l'attuazione al nuovo Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

Infine L'art. 26, nel disciplinare la funzione di controllo spettante al Consiglio, prevede che, per l'espletamento di tale funzione, le leggi possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire.

Norme legislative e regolamentari:

Non sono presenti nell'ordinamento regionale disposizioni legislative, precedenti o successive all'adozione del nuovo Statuto, e regolamentari in materia di qualità della normazione. Si segnala, peraltro, il progetto di legge n. 386-08 recante *Legge di riordino e semplificazione normativa* all'esame delle competenti Commissioni consiliari. Le finalità che il provvedimento intende perseguire sono esplicitate all'art. 1 ove è previsto che il progetto di legge, in attuazione della disposizione di cui all'articolo 40 dello Statuto ed attraverso gli strumenti della legge regionale di semplificazione e dei testi unici regionali, mira a conseguire gli obiettivi della semplificazione normativa, della riduzione del numero delle leggi, della qualità della normazione e del metodo della programmazione dell'attività di produzione normativa, in modo da assicurare, nel complesso, il riordino e la razionalizzazione della legislazione regionale. Il progetto di legge, inoltre, fissa i principi ed i criteri direttivi previsti dal comma 2 dell'art. 40 dello Statuto per la redazione dei testi unici regionali.

Regole di drafting:

Preliminare a tutti gli altri strumenti riconducibili alla qualità della legislazione è innanzitutto la buona redazione delle leggi, anche mediante l'uso - ormai generalizzato - delle regole di *drafting*. A tal fine, è stato approvato dal Consiglio regionale in data 29 giugno 2004, con verbale n.136/10, il nuovo *“Manuale per la redazione dei testi normativi”*

secondo lo schema elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale e condiviso da gran parte delle Assemblee legislative.

Nel nuovo Manuale è previsto, quale novità, l'inserimento nell'Allegato D delle regole direttamente applicabili d'ufficio dai funzionari coinvolti nell'*iter* di approvazione degli atti legislativi. Esse riguardano situazioni che non incidono sulla sostanza delle norme che si vanno a correggere ma prescrivono solo soluzioni tecnicamente obbligate, prive di risvolti politici, che esprimono piuttosto dei minimi *standard* comunicativi, di per sé neutrali. Per i casi espressamente indicati nel detto Allegato D, la struttura può procedere direttamente ad apportare le correzioni e le modifiche necessarie senza dover procedere alla più faticosa procedura degli emendamenti in Commissione o in Aula.

Il Consiglio regionale ha sviluppato altresì uno strumento di controllo sull'applicazione del Manuale stesso. Tale strumento si sostanzia nell'elaborazione di schede predisposte dal Servizio Legislativo in cui si rilevano le violazioni delle regole di *drafting* e della proprietà del linguaggio, proponendo la riformulazione del testo in applicazione delle osservazioni mosse.

L'ufficio di Presidenza con deliberazione n. 54 del 24.4.2008 ha approvato il nuovo Manuale contenente "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", e ne ha proposto al Consiglio regionale l'adozione in sostituzione del precedente. L'esigenza della revisione del Manuale scaturisce dall'ampio dibattito sviluppatosi nel corso di tre Seminari di formazione sul linguaggio normativo organizzati tra il 2004 ed il 2005 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sulla base di un progetto dell'O.L.I.. A tal fine, nel giugno 2006 la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in accordo con l'O.L.I., ha costituito un gruppo di lavoro interregionale con il compito di revisionare la prima parte del Manuale, allo scopo di sviluppare e precisare i suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo.

AIR:

Nella Regione Abruzzo non sono presenti disposizioni normative che prevedono e disciplinano l'Air.

L'Air è stata effettuata in via sperimentale su un progetto di iniziativa consiliare. Il testo normativo sottoposto a sperimentazione AIR è una proposta consiliare che, nell'ambito delle misure per sviluppare la montagna e le sue attività economiche, mira ad emendare la l.r. 23 dicembre 1999, n.135 che detta gli indirizzi circa la disciplina degli orari e i calendari dei mercati e delle fiere.

Il gruppo di lavoro che ha svolto la sperimentazione era composto da undici persone appartenenti a diverse strutture del Consiglio e della Giunta regionale, oltre all'advisor individuato dal Formez. A tale gruppo di lavoro partecipavano i dirigenti dei Servizi Legislativi di Giunta e Consiglio con due funzionari dei relativi servizi; ne facevano inoltre parte: il dirigente del Servizio Affari Assembleari del Consiglio, funzionari del Servizio Bilancio, del Servizio per l'Informazione Statistica, del Servizio per lo Sviluppo del Commercio e del Servizio Sistemi Locali e Programmazione Sviluppo Montano della Giunta regionale.

La suddetta sperimentazione AIR in Abruzzo, iniziata nel giugno 2002, è terminata a metà dicembre 2002.

ATN:

Ogni progetto di legge presentato è accompagnato da una scheda di sintesi per l'istruttoria legislativa compilata dal Servizio Legislativo del Consiglio, corredata dal fascicolo di documentazione. I disegni di legge di iniziativa della Giunta sono accompagnati anche dalla scheda per l'istruttoria legislativa compilata dal Servizio

legislativo della Giunta. Il Servizio Legislativo del Consiglio svolge le funzioni attribuite dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n.627 del 22.12.1999.

VIR:

Per quanto riguarda forme sistematiche di valutazione ex post le disposizioni normative che prevedono e disciplinano la valutazione ex post sono contenute nell'art. 26 dello Statuto e nell'art. 1 della l.r. 9 maggio 2001, n.18 (*Consiglio regionale d'Abruzzo, autonomia ed organizzazione*) secondo cui il Consiglio regionale svolge, oltre alla funzione legislativa, ispettiva e di sindacato, anche quella di monitoraggio sull'attuazione della produzione legislativa. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n.123 del 7 novembre 2006 avente ad oggetto : *Parziale modifica della articolazione delle strutture amministrative del Consiglio regionale e delle relative competenze, così definite con precedenti deliberazioni n.146 del 4.12.2003 e n.114 del 9.11.2004* è stato istituito l'Ufficio Studi, Ricerca, Monitoraggio e Documentazione che dovrà svolgere, tra l'altro, funzioni di monitoraggio dell'impatto della legislazione vigente nei vari settori di attività.

Le clausole valutative:

Tali clausole, secondo le più recenti tecniche di legistica, rappresentano lo strumento legislativo più innovativo per dare maggiore vigore e concretezza all'esercizio della funzione di controllo di cui i Consigli regionali erano già titolari prima della riforma del Titolo V della Costituzione, ma che con la riforma stessa ha assunto un maggiore rilievo.

Nel corso del 2003 è stata introdotta una clausola valutativa all'art.5 della l.r. 30 dicembre 2003, n.27 (*Norme in materia di monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere nella Regione Abruzzo*) la quale prevede che la Giunta regionale presenta annualmente alla Commissione consiliare competente, sulla base dei dati forniti dalle ASL una relazione nella quale siano evidenziati i dati relativi alla spesa indotta da prescrizioni farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere effettuate dai medici convenzionati per la medicina generale e la pediatria; alla spesa provocata dai medici ospedalieri e alla spesa derivante dalle prescrizioni dei medici specialisti; le relazioni successive alla prima contengono informazioni relative all'eventuale applicazione delle sanzioni previste dall'art.4 della legge stessa. Di fatto, ad oggi, presso la Commissione consiliare competente in materia, non risulta essere stata presentata alcuna relazione in merito.

Nel corso del 2004 è stata introdotta un'ulteriore clausola valutativa nell'art.4, comma 4, della l.r. 23 gennaio 2004, n.3 (*Istituzione del Servizio di psicologia scolastica*) la quale prevede che la Giunta regionale presenta annualmente alla Commissione consiliare competente una relazione sulle attività svolte dal servizio di psicologia scolastica. Anche in questo caso, ad oggi, tale relazione non è mai stata presentata presso la Commissione consiliare. Pertanto, appare evidente che la mancata presentazione della relazione dell'Esecutivo, ha vanificato la produzione dell'effetto proprio della clausola, impedendo di fatto al Consiglio di esercitare quella funzione di valutazione delle politiche cui era preposta la clausola stessa.

Nel 2006, l'art.12 della l.r. 20 ottobre 2006, n.31 (*Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate*) contiene una clausola valutativa che prevede due momenti di monitoraggio:

- entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente una relazione dalla quale emergono i dati relativi all'attivazione dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza, nonché alle relative modalità organizzative, operative e funzionali.

- entro trenta mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente, annualmente e sulla base dei dati forniti dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, una relazione dalla quale emergono:

a) il numero delle domande non ammesse a contributo e le motivazioni dell'esclusione;
b) il numero dei progetti ammessi al finanziamento e le relative dotazioni finanziarie, e per questi in particolare:

1) le condizioni ed il numero delle donne assistite nonché la descrizione qualitativa e quantitativa degli interventi attuati in loro favore;

2) il tipo e il numero delle richieste di assistenza cui non si è dato riscontro e le motivazioni del diniego;

3) le condizioni ed il numero delle donne assistite che hanno portato a termine il percorso di affiancamento;

4) la descrizione qualitativa e quantitativa delle attività dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza.

Un'altra clausola è contenuta nell'art.9 della l.r. 28 marzo 2006, n.7 (*Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo*): essa prevede che entro tre anni dall'applicazione della legge, la Giunta regionale trasmetta al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione della legge stessa finalizzata ad una valutazione dei suoi effetti. La norma prevede inoltre che i contenuti della relazione siano definiti dal Regolamento attuativo, che ancora non è stato emanato.

BASILICATA

Non esistono norme statutarie e regolamentari in merito.

Nel 2001 è stata approvata la legge regionale n. 19 "Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici". La legge stabilisce e disciplina l'introduzione dell'AIR e dell'ATN nell'iter di formazione degli atti normativi e amministrativi regionali. Gli obiettivi indicati per l'AIR sono il miglioramento della qualità dei processi decisionali, la trasparenza dei procedimenti di formazione degli atti, la valutazione dei costi e degli effetti dell'attività amministrativa, la tutela degli interessi degli amministrati. L'applicazione dell'ATN è, invece, finalizzata a perseguire esigenze di semplificazione legislativa e regolamentare, delegificazione, deregolamentazione, autoregolamentazione, riordino e coordinamento automatico delle normative vigenti. L'art. 5 si occupa della fase preparatoria costituendo un apposito gruppo di lavoro interdipartimentale con il compito di mettere a punto modelli sperimentali di applicazione dell'AIR e dell'ATN e di procedere al riordino normativo mediante la predisposizione di modelli per l'emanazione di testi unici. Tale gruppo di lavoro ha terminato il proprio lavoro e si è passati alla fase di implementazione dell'AIR e dell'ATN.

La delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 76/2008 contiene una direttiva sull'ATN per standardizzare la procedura con il coinvolgimento dell'Ufficio Legislativo e di quello delle Commissioni, nonché l'adozione del manuale del drafting. Tale procedura standardizzata è ancora in via sperimentale, mentre l'ATN è comunque svolta, sui principali provvedimenti normativi, dall'Ufficio Legislativo e Valutazione Politiche Regionali.

AIR: è svolta dall'Ufficio Legislativo e Valutazione solo occasionalmente o se richiesto.

VIR: è svolta dall'Ufficio Legislativo e Valutazione Politiche Regionali solo occasionalmente o se richiesto. Le clausole valutative sono inserite a richiesta o nella predisposizione di proposte di legge.

BOLZANO - PROVINCIA AUTONOMA

Norme

Ci sono norme regolamentari in materia di qualità della normazione. L'art. 86 del regolamento interno del Consiglio provinciale stabilisce che i disegni di legge devono essere composti di una relazione illustrativa e di un testo redatto in articoli ed essere redatti nel rispetto di un adeguato standard di tecnica legislativa nell'ottica di una sempre migliore qualità della legislazione provinciale, anche al fine di garantire la massima leggibilità del testo legislativo da parte dei cittadini e delle cittadine; articoli possibilmente brevi ed a contenuto omogeneo e in sequenza di progressione logica degli argomenti trattati; ove non fossero rispettate le regole di tecnica legislativa la Commissione legislativa provvede ai necessari adeguamenti tecnici, e sussidiariamente l'ufficio legislativo con la "ratifica" da parte dell'Assemblea);

Art. 97-ter del regolamento interno del Consiglio provinciale (inammissibilità di emendamenti e subemendamenti);

Art. 106 del regolamento interno del Consiglio provinciale (Qualora si rendesse necessario procedere a modifiche linguistiche nel corso del dibattito in Consiglio, il/la Presidente dà lettura delle sole parti linguisticamente modificate nella lingua cui le modifiche si riferiscono. Poi si procede alla votazione palese senza ulteriore discussione. In sede di redazione finale del testo della legge, l'Ufficio di pre-sidenza può eliminare errori di forma, anche riguardanti la traduzione.)

Drafting

Per quanto riguarda l'adozione di regole di drafting, si segnala la circolare 2 gennaio 1997 del direttore generale della Provincia autonoma di Bolzano recante "Direttive di tecnica legislativa".

Il manuale di tecnica legislativa dell'O.L.I. non è mai stato formalmente recepito in quanto concomitante con la circolare 2 gennaio 1997 del direttore generale della Provincia autonoma di Bolzano recante "Direttive di tecnica legislativa". È attualmente allo studio dell'Avvocatura un aggiornamento della circolare, anche con riguardo all'uso del doppio genere nella formulazione di atti normativi.

Di fatto il manuale è applicato per le parti non in contrasto con la circolare e non regolate dalla stessa, anche per le esigenze di formulazione bilingue dei testi delle leggi e degli atti normativi della Provincia autonoma di Bolzano.

ATN e AIR

Né lo Statuto, singole leggi, altri atti normativi né il regolamento interno contengono disposizioni sulla valutazione ex ante (analisi di fattibilità, AIR, ATN) e sulla valutazione ex post (controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche). Quindi non esistono neppure le strutture specificamente dedicate a svolgere tali valutazioni.

VIR

Valgono le considerazioni appena svolte circa AIR e ATN. Occorre però aggiungere che la l.p. 25 febbraio 2008, n. 1, "Ordinamento dell'artigianato", all'art. 45, comma 14, reca la clausola valutativa del seguente tenore: "*Due anni dopo l'entrata in vigore della presente legge la Ripartizione provinciale Artigianato, Industria e Commercio esamina, assieme*

alle organizzazioni di categoria più rappresentative della provincia, gli effetti della legge ed in particolare delle disposizioni che definiscono le attività artigiane e l'impresa artigiana."

Uffici preposti a vigilare in generale l'osservanza delle regole sulla qualità
Art. 7 della delibera del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano 11 novembre 1993, n. 12 (struttura organizzativa e dirigenziale – compiti dell'ufficio legislativo)
Allegato A di cui all'articolo 9 della l.p. 10/1992 recante "Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano" in merito ai compiti dell'avvocatura della Provincia ("studio, elaborazione e revisione degli atti normativi, anche per quanto attiene alla tecnica legislativa").

CALABRIA

Non vi sono norme statutarie, né legislative; né regolamentari circa ATN, AIR e VIR.

Il regolamento interno del Consiglio regionale ha istituito il Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi, che "su richiesta di un terzo dei componenti della Commissione competente esprime parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché alla efficacia di essi per la semplificazione ed il riordinamento della legislazione vigente". Si segnala la recente presentazione di un progetto di legge di iniziativa del Presidente del Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi, volto a ridurre il numero complessivo di leggi vigenti, attraverso l'utilizzo, ai sensi dell'art. 44 dello Statuto, dello strumento legislativo della legge delega alla Giunta regionale per la redazione di testi unici.

Con la proposta di provvedimento amministrativo del 7 agosto 2008, n. 306, il Consiglio ha adottato il "Manuale delle regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

CAMPANIA

L'articolo 29 dello Statuto approvato dal Consiglio regionale in seconda lettura nella seduta consiliare del 20 febbraio 2009 stabilisce che le normative regionali "devono caratterizzarsi per la chiarezza e la semplicità dei testi", demandando al regolamento consiliare la disciplina delle "modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità".

Il testo del nuovo regolamento interno è all'esame della competente Commissione consiliare.

EMILIA-ROMAGNA

La Regione Emilia-Romagna, ed in particolare l'Assemblea legislativa, hanno da tempo dedicato particolare attenzione ai temi della qualità della normazione, attenzione che si è tradotta anche nella partecipazione ad iniziative e progetti svolti anche in collaborazione con altri enti, come il progetto CAPIRe, la sottoscrizione della Carta di Matera da parte della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, il Master in analisi delle politiche pubbliche organizzato dal Corep di Torino, che già da diverse edizioni vede l'Assemblea legislativa come sede di stage. Questa particolare attenzione si è riversata anche nello Statuto e nel Regolamento interno, nei

quali sono contenute diverse disposizioni che riguardano la qualità della normazione, nelle quali in molti casi si sono riversate le modalità con cui già da tempo si conducono tali attività da parte delle strutture tecniche, in particolare dell'Assemblea legislativa.

Già il comma 3 dell'art. 28 dello Statuto "Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa" stabilisce che "l'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati". Ma è nel Titolo V dello Statuto che si collocano le norme dedicate alla formazione delle leggi, tra le quali l'art. 53 stabilisce che procedure e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi, nonché forme di monitoraggio sugli effetti conseguiti nella loro applicazione, siano previsti dalle leggi e dal Regolamento interno dell'Assemblea, a cui si rinvia anche per la definizione del coinvolgimento in proposito delle Commissioni assembleari e della Commissione per le pari opportunità. Lo stesso articolo prevede inoltre che nelle leggi regionali possano essere inserite clausole valutative, in cui siano indicati tempi e modalità dell'espletamento del controllo e della valutazione e oneri informativi a carico dei soggetti attuatori.

L'art. 54 "Testi unici" indica dettagliatamente i criteri e procedure a cui l'Assemblea si deve attenere nella redazione di testi unici, di norma approvati con procedura redigente, tra cui:

- la disciplina organica dell'intero settore (se necessario anche comprendendo disposizioni contenute in regolamenti), con indicazione espressa delle disposizioni abrogate, redigendo il testo vigente del complesso di norme coordinate, tenuto conto anche della cessata vigenza per qualsiasi causa (modifiche alla competenza legislativa regionale o regolamentare degli enti locali in seguito alla riforma del Titolo V, normativa comunitaria, pronunce della Corte costituzionale);
- la determinazione della disciplina generale e delle direttive da parte delle norme riunificate, attribuendo alla Giunta l'eventuale ulteriore disciplina regolamentare;
- modifica dei passaggi procedurali di non rilevante utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione dei provvedimenti, previa verifica della funzionalità dei procedimenti disciplinati nella legislazione vigente.

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

Va segnalato che anche l'art. 68 del previgente Regolamento interno prevedeva, con analoga procedura, la possibilità di redigere testi unici.

Il Regolamento interno dell'Assemblea dedica l'intero Titolo VI a "Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi - Pareri di conformità ed altre disposizioni". Tra le norme di questo titolo sono da evidenziare in particolare quelle del Capo I "Strumenti e procedure per l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare", che in molti casi fissano e consolidano le attività che nel corso degli anni le strutture tecniche dell'Assemblea hanno svolto ed affinato.

Il Capo si apre con l'art. 45 in cui si dispone che l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare debba svolgersi in modo da assicurare, tra l'altro, la razionalizzazione e semplificazione, la chiarezza degli obiettivi, il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione di efficacia delle politiche, l'abrogazione delle leggi precedenti da parte delle nuove leggi di analogo contenuto. L'articolo prevede inoltre che nelle leggi più complesse sia presente il glossario e che sia predisposto annualmente il rapporto sulla legislazione.

L'art. 46 affida alle strutture dell'Assemblea la cura della qualità redazionale dei testi normativi in tutte le fasi dell'esame istruttorio, secondo regole condivise per perseguire la chiarezza del testo e l'univocità del significato delle singole disposizioni. Non viene pertanto individuata una struttura ad hoc, ma il compito di curare la qualità del testo normativo è in capo a tutte le diverse strutture - oggi Servizio Legislativo, Servizio Commissioni, Servizio Aula - che se ne occupano nelle diverse fasi. L'art. 46 dispone inoltre che siano applicate le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi adottati dall'Ufficio di Presidenza. A tal proposito, va ricordato che con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 158 del settembre 2002 è stato adottato il Manuale dell'OLI, seconda edizione; inoltre, con protocollo del marzo 2003, la Direzione generale del Consiglio regionale e la Direzione generale Affari istituzionali e legislativi della Giunta hanno convenuto di dare la massima diffusione al manuale, promuovendo attività condivise di attuazione del manuale.

L'art. 47 indica quali informazioni sono contenute nella scheda tecnico normativa dei progetti di legge, redatta su richiesta del Presidente della Commissione, e cioè:

- l'individuazione del contesto tecnico e normativo;
- la coerenza con la Costituzione e la giurisprudenza costituzionale;
- la relazione con la normativa nazionale e comunitaria;
- la coerenza con lo Statuto.

L'Analisi Tecnico Normativa viene svolta da tempo presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, utilizzando una scheda, predisposta dal Servizio Legislativo, il cui contenuto è oggi riportato nell'art. 47 del Regolamento interno. Anche prima che ciò fosse previsto dal Regolamento, all'ATN si è proceduto su richiesta del Presidente della Commissione, che inizialmente - dalla settima legislatura - riguardavano i progetti di maggiore rilevanza ed oggi sono estese alla quasi totalità dei progetti di legge d'iniziativa consigliere. La scheda viene oggi compilata in stretta collaborazione tra i Servizi Legislativo e Commissioni, in prossimità dell'esame del progetto di legge in Commissione. Va segnalato nelle delibere con cui la Giunta presenta i progetti di legge di propria iniziativa è presente un parere di legittimità formulato dalla Direzione generale Affari istituzionali e legislativi e dalla Direzione generale di volta in volta competente sulla materia oggetto del progetto di legge. È frequente che le schede ATN siano distribuite ai commissari prima dell'esame del progetto di legge.

L'art. 48 prevede che ai progetti di legge siano di norma corredati di una scheda tecnico-finanziaria che quantifichi le entrate e indichi gli oneri previsti; la scheda è allegata al progetto di legge in caso di iniziativa della Giunta, mentre per gli altri è il relatore a richiederla, ove necessario.

Il Regolamento interno, così come lo Statuto, non prevede procedure di AIR ma di analisi di fattibilità. A queste è dedicato l'art. 49, in cui è stabilito che gli studi di fattibilità siano realizzati - su richiesta dei Presidenti delle Commissioni, sentiti Vicepresidenti e relatori - su progetti di legge particolarmente rilevanti - sono volti ad accertare:

- la definizione degli obiettivi e la valutazione della congruità dei mezzi previsti per conseguirli;
- i destinatari dell'intervento, anche considerando l'impatto di genere;
- l'analisi delle conseguenze economiche;
- la verifica della copertura amministrativa e della congruità di tempi e termini;
- effetti su operatività di Comuni e Province.

Tutti i documenti prodotti per l'analisi di fattibilità, compresi quelli della Commissione pari opportunità, sono allegati al parere con cui la Commissione referente licenzia l'atto. È il relatore a sovrintendere allo studio di fattibilità, con facoltà di richiedere alla Giunta e ad altri soggetti gli elementi necessari all'analisi e, d'intesa con il Presidente della Commissione, di consultare soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti.

Il Capo si chiude con l'art. 50, che prevede diverse modalità per esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi, con particolare riguardo alle clausole valutative (di cui si dà la definizione nel primo comma), che possono riguardare anche i regolamenti e gli altri atti attuativi e che contengono "la definizione degli obiettivi conoscitivi", delle informazioni che li soddisfano, dei soggetti che le producono e dei tempi e modi con cui sono elaborate e trasmesse, nonché le risorse dedicate allo svolgimento di valutazione e controllo. È l'Ufficio di Presidenza della Commissione competente per materia il primo destinatario della documentazione prodotta in esito alle clausole valutative, che esamina avvalendosi delle strutture tecniche, sottoponendo poi le valutazioni all'intera Commissione, che potrà formulare valutazioni da trasmettere ai soggetti che hanno prodotto le informazioni. L'art. 50 prevede infine che, anche in assenza di clausole valutative, la Commissione può svolgere missioni valutative per analizzare l'attuazione di una legge o di una politica, incaricando a tal fine un commissario di maggioranza ed uno di minoranza che, con l'ausilio degli uffici appositamente individuati, relazionano alla Commissione, che procederà all'approvazione degli esiti, di cui si dovrà dare pubblicizzazione. Sulla pubblicizzazione degli esiti è da ricordare anche il Protocollo di consultazione delle associazioni iscritte all'Albo previsto dall'art. 19 dello Statuto (parte integrante del Regolamento, come già ricordato), nel quale è stabilito il diritto per tali associazioni "di conoscere gli esiti dei controlli sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche".

Ad oggi, in 12 leggi regionali di particolare rilievo sono apposte clausole valutative.

Oltre alle vere e proprie clausole valutative, richieste di informazioni anche dettagliate, al fine di monitorare l'attuazione delle leggi e delle politiche, sono previste in numerose altre leggi, nonché in atti amministrativi di particolare rilevanza, come il Documento unico di programmazione 2007-2013 e il Piano sociale e sanitario 2007-2010.

FRIULI-VENEZIA GIULIA

L'art. 7 Art. 8, legge statutaria 17/2007 prevede la possibilità di adottare clausole di valutazione dell'attuazione della legge.

L'art. 8, co. 1, lett. k) legge statutaria 17/2007 sulla forma di governo, include, fra le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio regionale, anche le seguenti: assicurare anche attraverso propri organi interni, la qualità della legislazione; esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi e promuovere la valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati.

È prevista (art. 91, co. 3) la correzione formale del progetto di legge (drafting preventivo), prima della trattazione del testo in Commissione.

L'istruttoria legislativa è diretta alla corretta formulazione dei progetti di legge anche in relazione alla corretta formulazione dei testi normativi (art. 93, co. 1).

I testi sono corredati dai dossier che contengono documentazione a supporto dell'istruttoria legislativa svolta nelle Commissioni permanenti; per i progetti di maggior rilevanza vengono redatte delle schede di analisi tecnico-normativa che offrono un quadro del contesto normativo d'interesse (a livello comunitario, statale e regionale), evidenziano i principali contenuti del provvedimento, considerano l'incidenza della normativa proposta, gli eventuali problemi di legittimità costituzionale, di tecnica legislativa.

L'articolo 42 del Regolamento ha istituito il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione delle leggi; Il Consiglio regionale ha adottato diverse clausole valutative reperibili sul sito del progetto CAPIRe: http://www.capire.org/esperienze_regionali/friulivenezia_giulia/.

L'articolo 116 del regolamento interno del Consiglio prevede la possibilità di apporre correzioni formali e di effettuare il coordinamento degli articoli della proposta di legge, sia prima, sia dopo la votazione finale.

Il manuale per le Regioni ("Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi") promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Terza edizione dicembre 2007, è stato adottato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia con deliberazione n. 11 del 20 maggio 2008.

Con Deliberazione della Giunta Regionale 1847 dd. 28.7.2005 era stata decisa la realizzazione di un "percorso di qualità" per l'adozione di disegni di legge che prevedeva l'analisi di impatto della regolazione. Tale analisi è stata svolta prima di adottare dei provvedimenti riguardanti argomenti selezionati dall'allegato alla delibera suindicata. Per le esperienze della legislatura appena conclusa, vedi in: <http://www.trasparente.regione.fvg.it/buonepratiche/dettaglio.aspx?id=12>.

LAZIO

In materia di qualità della normazione, il nuovo Statuto detta all'art. 36 significative indicazioni: demanda al regolamento dei lavori del Consiglio la disciplina della verifica della corretta redazione dei testi normativi al fine di renderli omogenei nei contenuti e di chiara formulazione; promuove poi la periodica predisposizione di testi unici e di leggi di riordino, i quali non possono essere modificati se non con disposizione espressa.

A livello legislativo non esistono, allo stato, atti che prevedano l'effettuazione dell'ATN, dell'AIR e della VIR, anche se sono state presentate due proposte di legge in tal senso che trattano la materia in modo organico e che dovrebbero essere oggetto di esame in tempi brevi da parte della competente Commissione consiliare. Il regolamento di organizzazione degli uffici della Giunta prevede l'esistenza di una struttura con compiti di verifica della qualità normativa. Per quanto concerne il Consiglio, gli atti di organizzazione dello stesso individuano nel Servizio Legislativo la struttura deputata ad effettuare l'ATN sulle proposte di legge d'iniziativa consiliare nonché, qualora ciò sia espressamente richiesto dall'Ufficio di presidenza in ordine ad una determinata proposta, l'AIR.

Si segnala, infine, l'avvenuta recente approvazione in sede referente, da parte della Commissione affari costituzionali e statutari, di una proposta legislativa d'iniziativa consiliare volta a ridurre il numero complessivo delle leggi vigenti, attraverso il cd. sistema taglia-leggi (nella fattispecie, abrogazione automatica di tutte le leggi approvate fino al 1990, salvo quelle che espressamente dovranno essere individuate).

LIGURIA

Lo Statuto ed il Regolamento interno non contengono previsioni esplicite dedicate alla qualità della regolazione, tuttavia strumenti di qualità della stessa e valutazione delle politiche sono desumibili da singole disposizioni, quali le norme dirette a disciplinare le competenze degli organi regionali, la funzione legislativa, gli organi statutari e di garanzia. Non è previsto il ricorso in via sistematica all'analisi ex ante ed ex post di impatto della regolazione, né all'analisi di fattibilità delle norme, né alla revisione periodica della

regolazione vigente, ma detta attività è comunque svolta dagli uffici regionali sulla base di circolari e documenti interni.

Statuto

L'articolo 40 dello Statuto prevede procedure abbreviate per l'esame dell'Assemblea per i disegni di legge di attuazione del programma di governo, indicati nello stesso, rinviando al Regolamento Interno le relative modalità attuative.

Con norma statutaria è stato espressamente riconosciuto al Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria di provvedere "al monitoraggio dell'attività regionale e alla verifica della sua efficacia" (articolo 16, comma 3, lettera b)).

Leggi regionali

Legge regionale sull'autonomia del Consiglio regionale, la legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria).

L'articolo 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2006 dispone che "L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati secondo quanto previsto dallo Statuto."

Quali strumenti per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi, sono state utilizzate anche delle clausole valutative, inserite in provvedimenti legislativi settoriali, tra cui si segnalano la legge regionale 29 maggio 2007, n. 22 (Norme in materia di energia) e la legge 13 agosto 2007, n. 30 (Norme regionali per la sicurezza e la qualità del lavoro).

Così la legge regionale 22 del 2007 dedica al monitoraggio l'articolo 5, ai sensi del quale "La Giunta regionale annualmente presenta al Consiglio un documento di monitoraggio e valutazione che descrive i risultati dell'attuazione delle politiche in materia di energia sulla base delle attività svolte".

Regolamento interno

L'articolo 33 prevede una procedura abbreviata per i disegni di legge di attuazione del programma di governo.

Strumenti di qualità della regolazione

Fin dal 1995 la Giunta regionale ha avviato un progetto pilota sulla "Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa della Regione. Introduzione all'analisi di fattibilità delle leggi regionali", approvato con deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 1995, n. 3149, che ha determinato le procedure per l'introduzione dell'analisi di fattibilità delle leggi regionali.

Sono state adottate le seguenti circolari e documenti:

- Circolare Segretario Generale della Giunta regionale n. 237 del 27 febbraio 1998 recante "Aggiornamento procedure per la redazione dei disegni di legge", che stabilisce le modalità procedurali per i disegni di legge e per i regolamenti regionali di iniziativa della Giunta regionale;
- Circolare del Presidente della Giunta regionale n. 614 del 19 maggio 1997 sulla analisi di fattibilità delle leggi regionali;
- Documentazione: Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – Documento elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale II edizione (marzo 2002);
- Nota del Settore Affari Legislativi 24 febbraio 1999, n. 212 sulla numerazione degli articoli o commi aggiuntivi;
- Regole per la redazione dei testi normativi (dicembre 1991): documento elaborato dal gruppo di lavoro nazionale coordinato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale

(Deliberazione Consiglio regionale n. 92 del 15 luglio 1992 e richiamato nella Circolare del Segretario Generale della Giunta regionale n. 237 del 27 febbraio 1998).

I progetti di legge sono oggetto di analisi di fattibilità da parte degli uffici competenti per materia e di analisi tecnico-normativa da parte degli uffici di Giunta e di Consiglio, sebbene non vengano svolte secondo schemi sistematici formalizzati. In particolare, la Circolare del Segretario Generale della Giunta regionale n. 237 del 27 febbraio 1998, recante "Aggiornamento procedure per la redazione dei disegni di legge", stabilisce le modalità procedurali, nonché l'analisi tecnico-normativa per i disegni di legge e per i regolamenti regionali di iniziativa della Giunta regionale.

Quale supporto operativo nell'elaborazione dei testi di legge, sono state, inoltre, predisposte alcune formule delle disposizioni standard di uso corrente della legislazione, con nota del Settore Affari Istituzionali, Giuridici e Legislativi (Giunta regionale) del 12 febbraio 2001, prot. n. 276 "Formulazione delle disposizioni normative di uso corrente nella legislazione regionale".

Non sono, invece, previste attività sistematiche di valutazione ex post dell'impatto della regolazione.

Drafting

Il drafting formale è attuato sia dalla Giunta che dal Consiglio regionale secondo il manuale di tecnica legislativa elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale.

La Regione ha adottato il primo manuale di tecnica legislativa elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 92 del 15 luglio 1992 (Adozione del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – Edizione dicembre 1991"). Il secondo manuale è stato pubblicato sulla intranet regionale ed è in corso di adozione.

Per quanto riguarda la revisione periodica della normativa vigente, pur non essendo sistematizzata, essa viene regolarmente compiuta, sia attraverso la revisione di normative settoriali, sia attraverso l'elaborazione di testi unici e di riordino e sia, infine, mediante l'approvazione di provvedimenti di semplificazione dell'ordinamento regionale, attraverso i quali vengono abrogate espressamente normative ormai superate.

LOMBARDIA

Statuto:

Art. 44 (Qualità e impatto della normazione)

1. I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione.

2. La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all'articolo 45.

Art. 45 (Comitato paritetico di controllo e valutazione)

1. Il Consiglio regionale istituisce, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, secondo le norme del regolamento generale, un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico.

2. Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative.

Regolamento interno:

Art. 104 bis. Procedimento speciale di approvazione di testi unici.

1. Il progetto di legge di testo unico è assegnato dal presidente del consiglio regionale alla commissione competente in materia di affari istituzionali.
2. La commissione competente in materia di affari istituzionali esamina il progetto di legge di testo unico e, qualora un numero di componenti che rappresenti almeno un terzo dei consiglieri regionali ritenga che delle disposizioni abbiano carattere innovativo rispetto alle disposizioni vigenti, diversamente da quanto indicato nella documentazione, ne informa il presidente del consiglio regionale per l'assegnazione di dette disposizioni alla commissione competente per materia, al fine di acquisire il parere sulle stesse.
3. La commissione competente per materia può apportare modifiche solo alle disposizioni ad essa sottoposte e il suo parere è vincolante ed è recepito dalla commissione competente in materia di affari istituzionali senza modifiche, salvo quelle finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici previsti dalle disposizioni vigenti.
4. In sede di esame da parte della commissione competente in materia di affari istituzionali sono ammesse unicamente modifiche finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici previsti dalle disposizioni vigenti.
5. Il progetto di legge di testo unico è esaminato ed approvato dalla commissione competente in materia di affari istituzionali ed è trasmesso all'assemblea con una relazione illustrativa che evidenzia le eventuali disposizioni innovative oggetto di esame ai sensi dei commi 2 e 3.
6. Il progetto di legge di testo unico è approvato dal consiglio articolo per articolo e con votazione finale. Le votazioni degli articoli dal contenuto non innovativo si svolgono in modo palese. La presentazione di emendamenti, la discussione e le dichiarazioni di voto sono consentite solo per gli articoli contenenti disposizioni innovative evidenziate nella relazione di cui al comma 5. La dichiarazione di voto è ammessa in ogni caso in sede di votazione finale. In caso di voto contrario su un articolo, non avente contenuto innovativo, il progetto di legge è rinviato in commissione ai sensi dell'art. 77.
7. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai progetti di legge di modifica dei testi unici, per i quali si utilizzano le procedure ordinarie.
8. Per il progetto di legge di testo unico non si applicano le disposizioni relative all'abbinamento di cui all'art. 36.

Legge regionale 9 marzo 2006 n. 7 "Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici".

Formale adozione di regole di drafting

Si sono svolte in Consiglio regionale numerose attività volte al miglioramento della qualità della produzione legislativa con particolare riferimento alle tecniche di sperimentazione dell'utilizzo del Manuale di drafting.

Per implementare la conoscenza del Manuale, ad esempio nel 2006 si è svolto all'interno del Consiglio un corso rivolto al personale del Consiglio e della Giunta, nel quale sono stati illustrati, oltre alla evoluzione del Manuale e dei suoi contenuti, in collegamento con analoghi strumenti adottati dalla Camera dei deputati e con disposizioni di recente introdotte in alcuni Statuti regionali, alcune parti del Manuale (sul linguaggio normativo, la struttura dell'atto normativo e le sue modifiche). L'esposizione è stata integrata con esercitazioni su progetti di legge e sulla griglia di controllo dei provvedimenti normativi.

Parte del corso è stata dedicata alle fasi successive alla approvazione del testo da parte dell'Assemblea consiliare e alla razionalizzazione dei testi normativi, con specifico riferimento alla approvazione dei testi unici, prevista dall'art. 104 bis del regolamento consiliare (disposizione introdotta nel marzo 2006) e disciplinata dalla legge regionale 7/2006.

Il Servizio legislativo e legale ha partecipato alle iniziative proposte da altre Regioni in tema di miglioramento della qualità della legislazione. Tra queste si rammenta il seminario svoltosi a Firenze nel maggio 2006, nel corso del quale alcune Regioni hanno messo a confronto le reciproche esperienze in tema di miglioramento della qualità redazionale delle leggi, e il gruppo di lavoro interregionale per la revisione del Manuale di drafting, avviato nel luglio 2006, promosso dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Province autonome con la collaborazione dell'Osservatorio legislativo interregionale, volto ad apportare al Manuale le modifiche necessarie per renderlo sempre più aderente alle necessità del linguaggio normativo, modifiche che dovrebbero essere condivise da tutte le Regioni e anche dalla Camera.

Il lavoro svolto è stato trasmesso dal gruppo di lavoro alla Conferenza dei Presidenti alla fine di dicembre 2007.

Dal punto di vista della ricognizione dei passaggi storici significativi, che rivelano l'attenzione non solo degli operatori, ma anche delle istituzioni, si segnalano due elementi di estremo rilievo.

Anzitutto l'attenzione che gli statuti regionali adottati dal 2004 in poi, in seguito alla adozione delle leggi costituzionali di modifica del Titolo V della Costituzione, hanno riservato alle regole di drafting. In secondo luogo, l'Accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007, il cui art. 14 tratta specificamente del drafting normativo e impegna i soggetti dell'Accordo ad unificare i manuali statali e regionali sulla redazione dei testi normativi, prevedendo idonei sistemi di monitoraggio mediante la creazione di un indice di qualità.

Il nuovo manuale di drafting è stato adottato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 97 del 22 aprile 2008 (BURL del 20 maggio 2008 n. 21, 1° supplemento straordinario)

In Consiglio regionale della Lombardia è stato istituito un apposito Servizio Valutazione processo legislativo e politiche regionali. Il Servizio fornisce strumenti informativi per il legislatore attraverso l'analisi delle leggi. L'analisi ex ante dei progetti di legge si applica alla fase di formulazione delle disposizioni normative. L'analisi ex post degli interventi regionali prende in esame i processi di attuazione e gli effetti delle politiche cui le leggi danno impulso. A tal fine su mandato dell'Ufficio di Presidenza e delle Commissioni consiliari cura l'elaborazione di specifiche norme, dette clausole valutative, che vengono inserite all'interno delle leggi con lo scopo di prevedere obiettivi, modalità, tempi e risorse per la valutazione delle legge che si sta adottando. Cura, inoltre, "le missioni valutative" cioè analisi sui processi di attuazione e sugli effetti delle leggi vigenti. Il Servizio, inoltre, predispose il piano delle ricerche sui principali temi di interesse per il legislatore e cura i Servizi offerti dalla Biblioteca del Consiglio.

AIR

La Regione Lombardia ha introdotto l'analisi di impatto della regolazione (AIR), al fine di valutare, prima della relativa adozione, gli effetti delle proposte di legge e di regolamento sui cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni. L'art. 2 della l.r. 1/2005 (Legge di semplificazione 2004) prevede, infatti, che le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta regionale siano accompagnate da una relazione che:

- evidenzi gli elementi che hanno reso necessario l'intervento;
- motivi in ordine all'idoneità della proposta rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire;
- offra elementi di valutazione in ordine all'impatto dell'intervento regolativo sull'organizzazione interna, su quella degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni in genere, sui cittadini e sulle imprese, anche in termini di adempimenti burocratici.

In base a tale disposizione, la Giunta regionale ha avviato una sperimentazione sull'AIR, condotta da due gruppi di lavoro, che hanno analizzato i casi di studio "Tutela della proprietà intellettuale" e "Sperimentazione di forme abitativo-residenziali per disabili".

I due gruppi di lavoro, al fine di garantire la presenza delle competenze necessarie allo svolgimento delle diverse fasi dell'analisi, hanno avuto una composizione multidisciplinare Giunta/Consiglio, comprendendo al proprio interno referenti delle:

Direzioni generali competenti per materia della Giunta (Famiglia e Industria), cui sono stati affidati il coordinamento del rispettivo gruppo di lavoro, l'approvazione degli obiettivi, delle opzioni preliminari e delle relative riformulazioni e dei documenti di rilievo esterno all'amministrazione, in particolare quelli predisposti nell'ambito delle attività di consultazione, nonché la validazione dei risultati dell'analisi;

Direzione centrale Affari istituzionali e legislativo della Giunta che, oltre a ricostruire il quadro normativo rilevante per l'analisi del caso, ha fornito un supporto metodologico attraverso l'assistenza e la verifica delle attività svolte dai gruppi di lavoro ed ha curato il raccordo tra le diverse strutture coinvolte nella procedura;

Direzione centrale Programmazione integrata della Giunta, che ha verificato i presupposti alla base delle opzioni elaborate e analizzato gli aspetti di carattere organizzativo e finanziario;

Direzione centrale Relazioni esterne, internazionali e comunicazione della Giunta, che ha fornito supporto al gruppo di lavoro nella fase preliminare dell'analisi, ai fini della ricostruzione del quadro delle informazioni disponibili;

Servizio legislativo e legale del Consiglio che si è occupato della ricostruzione del quadro normativo e della verifica dei presupposti giuridici delle opzioni preliminari;

Servizio valutazione del processo legislativo e politiche regionali del Consiglio che ha valutato, in particolare, le connessioni ed implicazioni tra AIR e analisi *ex post*.

La composizione mista dei gruppi di lavoro, oltre a favorire l'efficace svolgimento dell'AIR, ha contribuito al miglioramento delle relazioni orizzontali all'interno dell'amministrazione regionale, intensificando le interazioni tra le diverse strutture organizzative, in particolare tra quelle di Giunta e Consiglio.

Clausole Valutative

L'elaborazione delle clausole valutative ha avuto inizio, in forma sperimentale, nel 2004. Negli anni successivi la loro diffusione è aumentata pur senza ancora poter essere definita sistematica.

Sulla base della ipotesi tecnica formulata dal Servizio Valutazione processo legislativo e politiche regionali, l'iniziativa per il loro inserimento nei testi di legge è di volta in volta assunta dai Presidenti di Commissione o dai relatori dei singoli provvedimenti.

Negli anni 2006 e 2007 sono state approvate sei leggi contenenti clausole valutative.

Lo Statuto prevede tale strumento, attribuendo al Comitato paritetico di controllo e valutazione la loro proposta.

Le Clausole Valutative sono uno strumento che opera un collegamento tra l'analisi *ex ante* e l'analisi *ex post*: vengono elaborate sulla base di un'analisi del progetto di legge – prima, dunque, che esso diventi legge – per innescare il processo di rendicontazione sull'implementazione e attuazione della legge stessa.

Si definisce, infatti, Clausola Valutativa un articolo inserito nel testo della legge regionale che attribuisce ai soggetti incaricati dell'attuazione un mandato esplicito a produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie per conoscere tempi e modalità di attuazione e valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi destinatari diretti e per l'intera collettività regionale.

Le Clausole Valutative vengono elaborate per la Commissione referente del progetto di legge e sono accompagnate da un documento che analizza sinteticamente le ragioni del nuovo intervento legislativo ed argomenta le domande valutative proposte.

Nell'anno 2007, nei mesi di luglio e settembre, sono state elaborate 3 Clausole Valutative, successivamente introdotte nella legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 "*Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*"; nella legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 "*Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani*" e infine nella legge regionale 28 novembre 2007, n. 30 "*Normativa in materia di orari degli esercizi commerciali*".

Per una più ampia documentazione e informazione si possono consultare i Rapporti sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, Capo IV "Gli strumenti per il controllo e l'indirizzo politico"

<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/crl/BancheDati/RapportiLegislazione/2007>

<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/crl/Servizi/Analisi>.

MARCHE

L'articolo 34 del nuovo Statuto regionale detta alcune importanti disposizioni inerenti la qualità della normazione. In particolare, l'articolo suddetto prevede che "*I testi normativi della Regione siano improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.*

Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione".

Tale disposizione, però, non è ancora di fatto operante, in quanto dovrà essere oggetto di specifica disciplina nel nuovo Regolamento interno dell'Assemblea (attualmente all'esame della Commissione).

È prevista l'applicazione del drafting delle norme. Sia la Giunta regionale con delibera n. 580 del 30 aprile 2008 che il Consiglio regionale con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 993 del 5 marzo 2008 hanno adottato per la predisposizione dei testi normativi, il Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – Terza edizione – Dicembre 2007" elaborato con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI).

Al fine di assicurare il monitoraggio sull'applicazione del manuale sul drafting, l'Ufficio di Presidenza ha individuato le strutture responsabili a garantirne l'applicazione. La procedura prevede che una apposita posizione organizzativa costituita presso l'Area processi normativi abbia il compito di esaminare le proposte di legge prima della loro assegnazione alle Commissioni consiliari competenti, apportando d'ufficio le modifiche formali di tecnica legislativa. Compete poi alla struttura a supporto della Commissione consiliare garantire l'applicazione del manuale durante l'esame delle proposte da parte della Commissione medesima. Dopo l'approvazione in aula, le proposte vengono riesaminate a cura dell'Area processi normativi e, in tale sede, vengono applicate d'ufficio le regole del manuale relative.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'ATN è da evidenziare che Giunta regionale effettua tale analisi per tutte le proposte di legge e di regolamento. Tale compito è svolto dal PF Attività normativa e consulenza che opera all'interno del Servizio attività istituzionali, legislative e legali. Gli atti normativi sono accompagnati anche da una scheda economico-

finanziaria che ne attesta la disponibilità finanziaria e, prima dell'adozione da parte della Giunta regionale, viene effettuata una conferenza dei servizi (Attività istituzionali, legislative e legali, Risorse umane e strumentali, Programmazione, bilancio e politiche comunitarie e Servizi di settore interessati) per fornire alla Giunta medesima elementi conoscitivi sul testo normativo in esame; il verbale della conferenza è allegato alla proposta di legge.

Anche nell'ambito dell'Assemblea legislativa tutte le proposte di legge presentate sono corredate dalle schede di analisi tecnico normativa, al fine di assicurare un miglior supporto all'attività istruttoria delle Commissioni consiliari. Dopo un avvio sperimentale è stata consolidata la procedura di applicazione delle schede medesime. La scheda che è elaborata dalle strutture di supporto (Consulenza per la normazione) alle Commissioni consiliari contiene indicazioni sintetiche della compatibilità delle proposte di atto con la normativa comunitaria e statale, l'interazione con quella regionale, nonché il rispetto delle regole di drafting.

Per quanto concerne l'analisi ex post delle leggi e il controllo e la valutazione degli effetti prodotti dalle medesime è da evidenziare che l'Ufficio di Presidenza (atti di riorganizzazione degli uffici consiliari - delibere nn. 368/2006 e 915/2007) ha attribuito alla Struttura Consulenza per la Normazione dell'Area dei processi normativi le funzioni di supporto tecnico specialistico per lo svolgimento delle attività in questione.

È da rilevare, però, che l'AIR nell'ambito dell'attività dell'Assemblea non è stata introdotta. Sono state effettuate, invece, analisi e valutazioni ex post. Si segnala, in primo luogo, la valutazione della normativa inerente i rapporti tra Servizio sanitario regionale e Università, richiesta della Commissione consiliare competente e per la cui realizzazione è stato costituito un gruppo di lavoro diretto da un consulente esterno e composto da funzionari dell'Assemblea. A chiusura dell'analisi è stata prodotta una relazione che è stata presentata alla competente Commissione consiliare. In secondo luogo, è da evidenziare che nel corso dell'anno 2007, su richiesta del Presidente dell'Assemblea è stata indetta una riunione con i Presidenti delle Commissioni per discutere le iniziative da intraprendere per la definizione di un programma di monitoraggio e di valutazione delle leggi. A seguito di tale incontro è emersa:

- la necessità di promuovere un apposito Corso di formazione del personale dell'Area dei processi normativi al fine di potenziare le competenze dei funzionari che svolgono attività di supporto al lavoro delle Commissioni dell'Assemblea;
- la necessità di realizzare un Seminario rivolto ai Consiglieri regionali sulle modalità di impiego degli strumenti di analisi e valutazione delle leggi nell'ambito dell'attività dell'Assemblea regionale.

Entrambe le iniziative sono state realizzate nel corso del 2007 con il concorso dei docenti dello staff del Progetto CA.PI.Re.

È da sottolineare che, di norma, il monitoraggio sull'attuazione di politiche regionali e l'introduzione di clausole valutative in testi legislativi vengono effettuati su richiesta del Presidente delle Commissioni assembleari o dei componenti delle Commissioni medesime.

È da evidenziare che è attualmente in corso un monitoraggio sull'attuazione del piano sanitario regionale introdotto con una apposita clausola valutativa nella deliberazione consiliare n. 62/2007. Ciò in attuazione dell'articolo 2 della legge regionale 26/1996 che dispone che "La Giunta regionale trasmette annualmente al Consiglio una relazione sui risultati conseguiti in riferimento agli obiettivi fissati dal Piano sanitario regionale".

La clausola valutativa introdotta dispone in particolare che la Giunta regionale ha l'obbligo di presentare al Consiglio con cadenza annuale una relazione sintetica sullo stato di attuazione del piano. È previsto, inoltre, che la Giunta riferisca sul livello di attuazione

delle singole azioni pianificate e sulle criticità riscontrate, sull'efficacia delle azioni realizzate in relazione agli obiettivi di piano, sullo stato degli investimenti, sulle prospettive di risanamento finanziario del sistema sanitario, nonché sull'andamento del processo di riduzione delle liste d'attesa.

È da rilevare, inoltre, che sono state introdotte recentemente clausole valutative nelle seguenti leggi regionali:

- l.r. 29 aprile 2008, n. 8 - Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale;

- l.r. 17 giugno 2008, n. 14 - Norme per l'edilizia sostenibile.

Si evidenzia, infine, che la proposta del nuovo Regolamento interno (attualmente all'esame della competente Commissione consiliare) disciplina in un apposito Capo gli strumenti e le procedure per la qualità degli atti normativi e per il controllo sull'attuazione delle leggi.

MOLISE

Nessuna disposizione concernente la qualità della normazione è stata adottata.

Tuttavia il Servizio Consulenza legislativa e giuridica del Consiglio utilizza ed applica informalmente il manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative (Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi) e le Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi di cui alla circolare della Presidenza della Camera dei deputati del 20 aprile 2001; lo stesso servizio predispone per le proposte di legge una scheda istruttoria delle stesse e, nei casi in cui la Commissione lo richiama, predispone e trasmette la scheda di Analisi Tecnico Normativa.

PIEMONTE

Il drafting e l'ATN

Lo Statuto attualmente in vigore all'art. 48 (Qualità della legislazione) stabilisce che "I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione." Nell'ottica di perseguire il principio di qualità della normazione è stata adottata l'ultima versione del manuale unificato di drafting legislativo, elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), adottato, dopo le ultime modifiche apportate dal gruppo di lavoro 2006-2007, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 42 del 2 aprile 2008 e con deliberazione della Giunta regionale n. 38 del 21 aprile 2008.

Al fine di rendere effettive le regole di tecnica legislativa, sia in Giunta sia in Consiglio è prevista l'applicazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN).

Nel caso del Consiglio, per ogni atto all'esame delle Commissioni consiliari viene redatta, dal Settore commissioni consiliari, una scheda di analisi dei "nodi critici". La scheda si compone di due sezioni dedicate, rispettivamente, ai rilievi formali ed a quelli sostanziali. Questi ultimi mettono in luce nodi critici rilevati in riferimento alla Costituzione, allo Statuto, alla legislazione nazionale e regionale, nonché alla normativa comunitaria. Anche in Giunta è previsto il ricorso al drafting formale e sostanziale attraverso procedure di verifica e controllo contenutistico e testuale degli atti normativi, con l'utilizzo del flusso informatico ed integrato dei testi degli atti normativi; quest'ultimo strumento si propone quali obiettivi primari l'estensione ed il consolidamento del flusso integrato di leggi e regolamenti regionali, l'implementazione delle fonti notiziali e del dossier virtuale e

l'applicazione delle metodologie di analisi tecnico-normativa e finanziaria nonché dell'impatto regolativo.

Le leggi di semplificazione normativa e l'AIR

Nel corso dell'ultima attuale legislatura sono state approvate due leggi di semplificazione: la legge regionale n. 13 del 1 agosto 2005 "Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione" e la legge regionale n. 15 del 25 giugno 2008, recante "Seconda legge regionale di abrogazione di leggi e semplificazione delle procedure".

In Piemonte l'AIR è stata introdotta dalla legge regionale n. 13 del 2005; ai sensi di detta legge vengono sottoposti all'AIR i progetti di legge scelti dalla Giunta.

In merito all'AIR, durante la settima legislatura è stato attivato un Gruppo di lavoro multidisciplinare composto da dirigenti e funzionari di Giunta e di Consiglio finalizzato a sperimentare lo strumento su alcune iniziative legislative relative a tematiche prescelte.

In Giunta non è previsto il ricorso in via sistematica all'analisi di fattibilità, ma sono state svolte forme di analisi della ricaduta amministrativa relative ai disegni di legge presentati.

Pur non essendo previsto l'uso sistematico della revisione periodica delle leggi, ci sono stati casi di specifiche leggi di settore che, procedendo a ridisciplinare determinate materie, hanno operato anche una revisione, introducendo un articolo di abrogazione espressa di leggi pregresse nello stesso campo d'intervento.

In Consiglio, è stata sperimentata l'attività di valutazione delle politiche pubbliche attraverso la redazione di clausole valutative, in raccordo con la Giunta regionale.

L'inserimento è previsto in sede istruttoria attraverso la scheda di analisi del documento in esame, che può proporre l'integrazione del dispositivo con un articolo aggiuntivo di contenuto mirato alla valutazione. La proposta d'inserimento dipende dalla volontà di valutare le scelte politiche operate dal provvedimento in esame.

Le forme di valutazione ex post, sono state confermate dall'articolo 71 del nuovo Statuto regionale.

Ad oggi, per quanto concerne la fase di avvio delle attività di valutazione delle politiche pubbliche, il Consiglio regionale realizza la sperimentazione inerente le attività di valutazione delle politiche tramite l'adesione al progetto CAPire (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali). Il progetto, nato nel 2002 dall'iniziativa di quattro Consigli regionali (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana), dal 2006 è condotto all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative.

L'esperienza di sperimentazione delle attività di valutazione delle politiche pubbliche è gestita principalmente con gli strumenti e le modalità di seguito brevemente tratteggiate.

Le clausole valutative

La clausola valutativa è uno specifico articolo, da inserire nei testi di legge più rilevanti, che conferisce un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della politica regionale, di produrre, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione, e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e per la collettività.

Per quanto riguarda le clausole valutative, l'inserimento è previsto, in accordo con la Giunta regionale, in sede istruttoria attraverso la scheda di analisi tecnico-normativa del documento in esame, che può proporre l'integrazione del dispositivo con un articolo aggiuntivo di contenuto mirato alla valutazione. La proposta d'inserimento dipende da molteplici fattori primi fra tutti la rilevanza della politica attuata con l'intervento legislativo e la volontà di valutare la specifica politica pubblica.

Ad oggi, sono venticinque le leggi regionali che contengono una clausola valutativa.

Per quanto riguarda l'analisi delle informazioni contenute nelle relazioni presentate in risposta alle clausole valutative è prevista, per ciascuna relazione pervenuta, la redazione di un'apposita griglia di lettura.

Per quanto invece attiene la comunicazione dei risultati della valutazione, si segnala in particolare che, nel corso del 2008, si è svolta, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, una conferenza stampa per presentare una relazione inviata dalla Giunta al Consiglio in risposta alla clausola valutativa contenuta in una legge regionale.

Le Missioni valutative

Con questa espressione ci si riferisce a specifiche ricerche valutative su singole leggi o parti di esse che richiedono complesse indagini sul campo ad opera di Istituti di ricerca specializzati. Questo tipo di attività informative, dunque, permettono di avviare il controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione nei casi in cui, sia sorga la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola valutativa non aveva previsto sia quando la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa.

In relazione agli altri strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche al di là delle clausole valutative, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte, ha recentemente deliberato lo svolgimento, di una missione valutativa riguardo l'attuazione delle politiche promosse dalle leggi regionali inerenti la tutela della salute mentale in Piemonte.

PUGLIA

Relativamente alla qualità della normazione è in itinere la proposta di adozione del manuale di drafting "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", predisposto a cura dell'Osservatorio Legislativo Interregionale.

Non vi sono attualmente norme relative alle altre metodologie rivolte al miglioramento della qualità della normazione (ATN, AIR, VIR e clausole valutative).

SARDEGNA

La legge regionale 2 agosto 2006, n. 11, in materia di contabilità della Regione, prevede all'art. 33 che i progetti di legge che prevedono nuove o maggiori spese debbano essere corredati da un'analisi d'impatto della regolamentazione di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 e successive modifiche e integrazioni. Tale relazione è predisposta a cura del proponente anche col supporto di apposite strutture di valutazione. L'articolo 69, comma 1, lettera e) prevede l'applicazione dell'AIR in via sperimentale, per un anno a far data dall'istituzione delle strutture di valutazione.

La legge statutaria 10 luglio 2008, n. 1, art. 13, prevede un controllo sull'attuazione delle leggi e una verifica degli effetti delle politiche regionali, anche attraverso la previsione di clausole valutative.

Art. 13 - Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali.

- 1. Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati.*
- 2. Quando la legge prevede clausole valutative, i soggetti attuatori della legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie nei tempi e con le modalità previste dalla legge*

stessa ed a fornire la propria collaborazione ai fini di un compiuto esercizio del controllo e della valutazione.

3. Il Consiglio regionale, con le modalità previste dal Regolamento interno, può, indipendentemente dalla previsione per legge di clausole valutative, assumere iniziative finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale. È assicurata la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.

L'art. 31 richiama il rispetto delle regole di tecnica legislativa e di qualità della normazione nello svolgimento dell'attività legislativa e regolamentare e demanda al Consiglio regionale il compito di assicurare la qualità normativa anche attraverso l'analisi di impatto, l'analisi di fattibilità e la valutazione dell'attuazione delle leggi. Si riporta di seguito il testo della norma :

Art. 31 Qualità normativa

1. L'attività legislativa e regolamentare del Consiglio regionale si conforma ai seguenti principi: chiarezza, semplicità di formulazione, omogeneità dei contenuti, rispetto delle regole di tecnica legislativa e di qualità della normazione, semplificazione del sistema normativo, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi da conseguire. Il Consiglio regionale assicura la qualità della normazione anche attraverso l'analisi di impatto, l'analisi di fattibilità e la valutazione dell'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti e le misure organizzative necessari.

2. La Regione assicura una completa ed efficace comunicazione degli atti normativi al fine di garantirne la conoscenza.

La Giunta regionale ha adottato con delibera 30/8 dell'11 luglio 2006 il Manuale Oli "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" e le sue successive modifiche (luglio 2008).

SICILIA

Ai problemi di drafting e di qualità della legislazione provvede l'art. 160 ter del Regolamento ARS, introdotto con delibera della seduta n. 163 dell'8 ottobre 2003:

"1. Il Comitato per la qualità della legislazione esprime parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.

2. Esso è composto da cinque deputati scelti dal Presidente dell'Assemblea regionale in modo da rispecchiare la consistenza dei Gruppi parlamentari.

3. La presidenza è esercitata a turni di sei mesi.

4. Le commissioni, prima di esprimere il voto finale, trasmettono al Comitato i disegni di legge per il parere. La richiesta è presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori relativa al disegno di legge e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori parlamentari.

5. Il Comitato esprime il parere nel tempo massimo di tre giorni dalla richiesta, elevati a quindici nel caso di disegni di legge relativi a testi unici. Trascorso tale termine la commissione può procedere nell'iter legislativo. Il parere è trasmesso alla commissione e allegato alla relazione che questa presenta all'Assemblea.

6. Qualora le commissioni che procedono in sede redigente non adeguino il testo del disegno di legge alle condizioni contenuto nel parere del Comitato, ne indicano espressamente il motivo nella relazione per l'Assemblea.

7. All'esame sono chiamati a partecipare il relatore del disegno di legge e il rappresentante del Governo.

8. *Per la partecipazione al Comitato non è previsto alcun compenso.*

9. *Il Presidente dell'Assemblea individua la struttura interna di cui si avvale il Comitato.*”

L'analisi tecnica normativa (ATN) è compiuta anche, specialmente per i disegni di legge di iniziativa governativa dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, il quale valuta anche (senza che ciò costituisca un momento autonomo) l'impatto con la regolamentazione vigente (AIR).

Non si rinvencono ipotesi di clausole valutative (VIR).

TOSCANA

Numerose sono le norme che nel nuovo Statuto toscano riguardano la qualità della normazione. Lo Statuto toscano introduce sin dai primi articoli il tema della qualità, in questo senso l'articolo 11 sulle finalità del Consiglio, al comma 5, affida espressamente al Consiglio il compito di assicurare la qualità delle fonti regionali.

All'articolo 13, invece, nel determinare le funzioni del Presidente del Consiglio si introduce l'istituto dell'improcedibilità delle leggi. Ancora all'articolo 19, lo Statuto affida alle Commissioni permanenti, ma per alcuni aspetti anche alla Commissione di controllo (art. 20) le funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo delle leggi, ciascuna per le proprie materie. Questa è solo la cornice in cui si collocano poi gli articoli dedicati più specificamente alla qualità della legislazione e cioè il 44 dedicato esplicitamente alla qualità delle fonti normative ed il 45 dedicato al controllo delle leggi. All'articolo 44 la Regione Toscana tutela la certezza del diritto e a tale scopo cura la qualità degli atti normativi attraverso l'organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure. Affida ai testi unici legislativi e regolamentari il raggiungimento dell'obiettivo della chiarezza del quadro normativo. Prevede che i testi unici non possano essere modificati o abrogati se non in maniera espressa, assicura in tal modo, una tutela particolare al riordino normativo. Sempre all'articolo 44 è previsto che il Presidente del Consiglio possa dichiarare l'improcedibilità di una proposta di legge per inosservanza delle disposizioni stabilite a salvaguardia della qualità della legislazione. L'articolo 45, sul controllo delle leggi, ribadisce e specifica che il controllo sulle leggi, sia preventivo e di fattibilità sulle proposte di legge, sia inteso come valutazione delle leggi, e cioè come controllo successivo, è affidato alle Commissioni consiliari. L'articolo 45 prevede che siano poi la legge sulla normazione e il regolamento interno del Consiglio a dettare disposizioni più puntuali.

Un'ultima notazione, per completare il quadro di riferimento statutario sull'argomento, è l'istituzione del collegio di garanzia con il compito di verificare la rispondenza della legislazione regionale allo Statuto e in quest'ambito anche della stessa qualità della legislazione che ha assunto nel nuovo Statuto un ruolo autonomo e di rilievo (si veda l'art. 11 della l.r. 55/2008 in materia di qualità della normazione). Alle disposizioni statutarie ha fatto seguito l'approvazione della legge regionale 22 aprile 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) e la contestuale modifica del regolamento interno del Consiglio per rendere la legge operativa.

Il regolamento interno vigente, così come modificato, ha un intero capo dedicato alle disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione con sette articoli che si occupano: della documentazione da predisporre durante l'iter di approvazione delle proposte di legge, degli strumenti di valutazione preventiva (AIR e scheda di fattibilità) e successiva all'approvazione degli atti (VIR e clausole valutative), delle operazioni affidate ai Presidenti di Commissione per la cura della qualità della legislazione, emendamenti e motivazione, votazione dei testi unici (per informazioni più

dettagliate si veda il focus sulla legge regionale toscana sulla qualità della normazione, sempre in questo volume).

Altre disposizioni rilevanti per la qualità della normazione all'interno del regolamento interno sono gli articoli sulla improcedibilità degli atti (art. 7, co. 2, lett. c) e art. 89, comma 4) e gli articoli sulle competenze delle Commissioni permanenti e di controllo in ordine alla verifica delle leggi.

In Consiglio viene svolta sia l'analisi tecnico normativa attraverso la preparazione di schede di legittimità che l'analisi di fattibilità e si effettua la valutazione delle leggi attraverso l'introduzione di clausole valutative nelle leggi regionali più importanti e le ricerche valutative.

Il Consiglio regionale ha adottato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 35 del 22 aprile 2008 la nuova versione aggiornata del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (terza edizione dicembre 2007), che è stato adottato anche dalla Giunta, ed esiste, inoltre, un gruppo di lavoro (composto da funzionari del Consiglio e della Giunta) che ha lo scopo di fornire agli operatori di entrambi gli organi istituzionali indicazioni univoche ed omogenee sull'applicazione delle regole del manuale, anche attraverso una concreta esemplificazione di casi, nonché consulenze a fronte di quesiti specifici posti dagli operatori stessi.

Per quanto riguarda l'analisi tecnico normativa i funzionari dei settori legislativi di supporto alle Commissioni consiliari permanenti redigono, per ogni proposta di legge, una scheda tecnica in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni presenti nella proposta di legge (chiamata appunto scheda di legittimità), in ordine alla loro coerenza con la normativa vigente e al rispetto della tecnica redazionale (analoga scheda viene prodotta per le proposte di deliberazioni). Nella scheda, rispetto alla tecnica redazionale, sono inserite le indicazioni inerenti le regole più discrezionali; mentre per le regole definite dal manuale di drafting applicabili d'ufficio l'applicazione è fatta direttamente dagli uffici delle Commissioni, in questo modo l'applicazione delle regole di drafting è costante. Con l'entrata in vigore della l.r. 55/2008 tutte le proposte di legge devono essere accompagnate oltre che dalla relazione illustrativa e dell'analisi tecnico finanziaria anche dell'analisi tecnico normativa (ATN).

Per quanto riguarda l'attuazione delle clausole valutative e la valutazione delle politiche regionali esse sono seguite dal settore denominato analisi della normazione che si occupa esclusivamente di analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post degli atti normativi. Il settore produce delle schede di fattibilità, ora denominate schede preliminari per la valutazione degli atti. Le schede hanno lo scopo di fornire una documentazione circa le politiche attivate con l'atto in esame e contengono alcuni elementi per la sua valutazione ex ante (analisi di fattibilità, eventualmente analisi di impatto della regolamentazione). Le schede preliminari hanno lo scopo di evidenziare, tra le altre cose e sia pure in modo schematico gli obiettivi dell'intervento, gli strumenti attivati ed i soggetti coinvolti, evidenziare le possibili criticità connesse all'implementazione dell'intervento ed al raggiungimento dei risultati attesi; le schede contengono inoltre elementi utili per la valutazione delle politiche, in particolare segnalano l'opportunità di inserire negli atti una clausola valutative.

L'attività di valutazione svolta in Consiglio (il nuovo Statuto prevede, all'art .45, comma 2, che la legge regionale sulla normazione disciplini l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie; lo Statuto prevede anche che vi siano adeguate risorse per lo svolgimento dell'attività di controllo) continua, nell'ambito del progetto CAPIRe, sia con l'inserimento di clausole valutative all'interno di atti normativi, ma anche di deliberazioni contenenti piani o programmi, sia con la previsione di autonome ricerche valutative che possono essere commissionate anche all'esterno degli uffici consiliari. L'inserimento delle

clausole valutative ha dato luogo alle cosiddette note informative, cioè documenti di sintesi che riassumono in breve le relazioni inviate al Consiglio regionale dalla Giunta in attuazione delle richieste informative contenute dalle clausole valutative; per lo più si tratta di riassumere brevemente lo stato di attuazione della legge e i principali risultati ottenuti al fine di offrire a commissari e consiglieri uno strumento molto agile di informazioni valutative sull'andamento della legge. Per quanto riguarda il nuovo strumento delle ricerche valutative, esso è svincolato dalla presenza nelle leggi di clausole valutative e può essere chiesto su leggi che non contengono clausole o per approfondire aspetti che le clausole non avevano previsto. Il regolamento interno del Consiglio regionale ha previsto che le Commissioni permanenti predispongano un programma che indichi gli studi e le verifiche da svolgere mediante il ricorso a istituti di ricerca o consulenze. Il programma viene inviato all'Ufficio di presidenza cui spetta l'autorizzazione per le iniziative che comportano spesa.

In relazione all'analisi ex ante di impatto della regolazione (AIR) essa è svolta dagli uffici della Giunta ed è attualmente un'attività a regime che viene svolta sui provvedimenti normativi selezionati ogni anno dalla Giunta regionale sulla base di appositi criteri di selezione. La Regione Toscana ha inizialmente svolto, con il progetto speciale "*Una Toscana più efficiente e meno burocratica*", una sperimentazione pluriennale della metodologia AIR finalizzata alla messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto. La sperimentazione ha avuto una durata di quattro anni (2001-2004), con l'entrata a regime, a partire dal 2006, l'AIR rappresenta una fase ordinaria del processo legislativo regionale, sebbene comunque circoscritta ai provvedimenti più significativi, selezionati sulla base dell'agenda normativa regionale e di un apposito set di criteri approvato dalla Giunta regionale con decisione n. 2 del 9 gennaio 2006, su proposta di un Comitato di indirizzo.

Come già accennato tutte le attività di supporto all'iter delle proposte di legge a tutela della qualità legislativa hanno trovato un riconoscimento normativo nella apposita legge regionale 55/2008 (Disposizioni sulla qualità della normazione).

TRENTINO-ALTO ADIGE

Nonostante non esista nessuna adozione formale da parte dell'Istituzione regionale di regole di drafting, di ATN, AIR o VIR – in sede di predisposizione dei testi dei disegni di legge e dei regolamenti – si è data osservanza alla *Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92*, che si sostanzia in una "*Guida alla redazione dei testi normativi*" elaborata dal *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*. La *Guida* indica le regole, sia di carattere formale che sostanziale, a cui si devono attenere le pubbliche Amministrazioni nella predisposizione dei Testi normativi, legislativi o di altra natura e costituisce un ausilio alla corretta ed omogenea redazione del Testo legislativo.

TRENTO - PROVINCIA AUTONOMA

Norme legislative: art. 21 della l.p. 8 luglio 1996, n. 4 (copertura finanziaria e amministrativa)

Norme regolamentari: artt. 92, 94 e 97 bis del regolamento interno

Regole interregionali di drafting formalmente adottate con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 12 dicembre 2002; quelle successive sono in corso di adozione (saranno adottate dal nuovo Ufficio di presidenza, dopo le elezioni del 26 ottobre 2008, previa l'elaborazione di integrazioni locali)

Si ritiene opportuno non sovraregolamentare la materia, intervenendo principalmente a livello organizzativo.

ATN: effettuata dai servizi legislativi del Consiglio e della Giunta, conformemente alle loro attribuzioni, con suggerimenti (talora accolti con emendamento) o direttamente correzioni del testo (es.: aggiunta di abrogazioni, testualizzazione di modificazioni ecc.)

AIR: non effettuata

VIR: non effettuata.

Due clausole valutative recentemente approvate: la prima, in materia di asili nido, come art. 11 ter della l.p. 12 marzo 2002, n. 4 (aggiunto dall'art. 12 della l.p. 19 ottobre 2007, n. 17); una seconda, in materia di odontoiatria, come art. 8 della l.p. 12 dicembre 2007, n. 22. Inoltre ci sono alcuni indirizzi sulle modalità con cui dovranno essere attuate queste norme. Non sono ancora disponibili le relative valutazioni, dato che è passato poco tempo dall'approvazione.

UMBRIA

Statuto:

Articolo 61 - La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi

- 1. Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative.*
- 2. La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità.*
- 3. Il regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione, composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza.*
- 4. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente.*
- 5. Il Comitato formula proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali.*
- 6. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività.”)*

Regolamento interno:

Articolo 39 - Il Comitato per la legislazione

- 1. Il Comitato per la legislazione, previsto dall'articolo 61 dello Statuto, è composto in modo paritetico da sei Consiglieri di cui tre designati dai Gruppi di maggioranza e tre dai Gruppi di minoranza.*
- 2. Il Presidente del Consiglio regionale, sulla base delle designazioni di cui al comma 1, procede alla costituzione del Comitato.*

3. Le designazioni della maggioranza e delle minoranze contengono rispettivamente l'indicazione del Presidente e del Vice Presidente.

4. In caso di mancata designazione entro venti giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio provvede alla costituzione del Comitato e alla nomina del Presidente e del Vice Presidente, sentito l'Ufficio di Presidenza.

5. Il Comitato:

a) esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente;

b) formula proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative;

c) formula il parere delegificazione, riordino e all'articolo 43;

d) cura la redazione del Rapporto annuale sulla legislazione;

e) esprime pareri al Consiglio sui progetti di legge di delegificazione, ai sensi dell'articolo 39, comma 2 dello Statuto e sui progetti di testi unici, ai sensi dell'articolo 40, comma 1 dello Statuto.

6. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività.

7. I pareri e le proposte formulate dal Comitato sono trasmessi alla Commissione competente entro venti giorni dalla assegnazione dell'atto ai sensi dell'articolo 18, co. 3.

8. Qualora la Commissione non accolga il parere e le proposte del Comitato, deve indicarne le ragioni nella relazione per il Consiglio, allegando la nota del Comitato."

VALLE D'AOSTA

Il Consiglio regionale ha adottato il Manuale di tecnica legislativa dell'OLI con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 198 del 2002. Successivamente, la Regione Valle d'Aosta con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 198 del 1/10/2008 ha approvato la terza edizione del manuale di drafting.

VENETO

Il manuale di drafting è stato adottato dapprima con delibera Ufficio di Presidenza n. 163 del 30 ottobre 2002 e nuovamente adottato con la delibera n. 39 dell'11 marzo 2008 per la terza edizione del manuale. Il manuale oltre ad essere stato distribuito ai dirigenti delle Commissioni ed ai responsabili dei gruppi è stato utilizzato nei corsi di aggiornamento.

Per quanto riguarda la scheda ATN in sede di istruttoria dei progetti di legge viene predisposta a cura della direzione legislativa una scheda che viene talora illustrata a voce e viene comunque inserita nel materiale di documentazione a disposizione del consigliere si cerca tranne casi di particolare urgenza di predisporla su tutti i progetti di legge in istruttoria e questa attività è oggetto dei programmi della direzione approvati dall'Ufficio di presidenza

Al di là della partecipazione di singoli funzionari ad attività formative sul progetto Capire ed ad attività di formazione sull'AIR non esistono allo stato esperienze consolidate sul punto.

Esiste invece una esperienza diversa ma che aveva per alcuni profili la medesima finalità di valutazione delle politiche regionali.

In particolare sono stati sviluppati due filoni principali:

- attivazione della procedura per l'esame delle relazioni e rendicontazioni sullo stato di attuazione delle leggi previste specificatamente dalla normativa regionale;
- attivazione dell'Osservatorio sulla spesa regionale allo scopo di monitorare e verificare gli effetti di alcune leggi di spesa su specifica disposizione delle Commissioni consiliari (l.r. 39/2001 "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione" che nell'articolo 59 istituisce l'Osservatorio della spesa riattivato nel 2006 in questa legislatura).

Per quanto riguarda il primo filone di intervento si può rilevare che a partire dal 2001 il Consiglio regionale del Veneto ha avviato alcune attività relative alla valutazione ex post delle leggi (tutti i materiali sono disponibili sul sito web del Consiglio) e a seguito di una ricerca commissionata alla Bocconi che ha provveduto ad analizzare tutte le leggi regionali che prevedevano obblighi di informazioni o relazioni periodiche al Consiglio è stata adottata una apposita procedura per la gestione ed il monitoraggio delle relazioni, delle rendicontazioni e degli altri adempimenti della Giunta e degli enti regionali formalizzata a mezzo di una circolare del novembre 2003 inviata dal Presidente del Consiglio ai Presidenti delle Commissioni e dei gruppi consiliari e a tutti i consiglieri e per conoscenza al Presidente della Giunta regionale ed all'assessore delegato ad i rapporti con il Consiglio nonché ai responsabili delle strutture consiliari. In sostanza tali documenti sono assegnati alle Commissioni competenti per l'istruttoria con le stesse modalità operative previste dal regolamento per i progetti di legge o di delibera amministrativa e poi trasmessi all'aula con il parere della Commissione per l'inserimento all'ordine del giorno. Il parere può avere la forma di proposta di presa d'atto semplice ovvero di proposta di presa d'atto con osservazioni valutazioni o indirizzi. L'iscrizione all'ordine del giorno avviene con le stesse modalità delle risoluzioni.

Per quanto riguarda l'Osservatorio sulla spesa regionale (d'ora innanzi OSR) è stato formalmente istituito dalla l.r. 29 novembre 2001, n. 39 "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione", il cui art. 59 così dispone: "È istituito presso la Commissione consiliare competente in materia di bilancio un osservatorio avente il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa".

La sua funzione di strumento di supporto al Consiglio regionale per il miglioramento della qualità e dell'efficacia della produzione legislativa è stata evidenziata anche dalla l.r. 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione", laddove (vedasi l'art. 28) prevede che la Giunta svolga tramite le strutture regionali la valutazione in itinere ed ex post dell'azione regionale, i cui risultati sono successivamente trasmessi al Consiglio regionale tramite l'OSR per le conseguenti valutazioni e l'adozione delle eventuali azioni correttive.

L'attivazione dell'OSR è avvenuta dapprima con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 166 del 30 ottobre 2002, che ha disposto la nomina di un apposito comitato guida presieduto dal Presidente della Prima Commissione consiliare e di un nucleo operativo composto da dipendenti e-sperti in materia.

È seguita nel luglio 2003 l'istituzione di un gruppo di progetto composto da personale esperto, regionale e non, nonché da un consulente della SDA Bocconi, con il compito di avviare operativamente l'attività dell'OSR mediante l'analisi sperimentale di specifici provvedimenti normativi, anche al fine di testare e mettere a punto gli aspetti di ordine metodologico di tale struttura.

Il lavoro svolto in questa prima fase ha portato a definire un modello di impostazione dell'attività dell'OSR e ad elaborare uno strumento per l'analisi e la valutazione delle leggi,

ovvero la scheda di monitoraggio, con la quale valutare gli effetti prodotti da disposizioni normative in relazione al raggiungimento degli obiettivi previsti.

L'attività dell'OSR si è concentrata nella raccolta ed elaborazione di informazioni, finalizzate a comprendere:

- come le disposizioni normative abbiano avuto concreta attuazione;
- quali siano stati il ruolo e le reazioni dei diversi attori (istituzionali e non) coinvolti nell'implementazione della legge;
- quali siano stati i risultati raggiunti;
- quali siano stati gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle diverse leggi di spesa.

Per questa attività nella ottava legislatura è anche stata attivata una collaborazione con le strutture della giunta regionale con nota del 25 ottobre 2006 a firma del Segretario generale del Consiglio inviata al Segretario della programmazione e del bilancio ed al Capo di Gabinetto della Giunta e, su questo la collaborazione è risultata molto positiva. L'Osservatorio ha analizzato e presentato i suoi lavori in Commissione (prima e Commissione competente) sulla legge regionale 7 maggio 2002, n. 9 "Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza" (il 13 marzo 2007), sulla legge regionale 24 dicembre 1999, n. 57 "Interventi regionali per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile veneta" (11 luglio 2007), sulla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 1 "Interventi per la promozione di nuove imprese e di innovazione dell'imprenditoria femminile" (11 luglio 2007), sulla legge regionale 30 gennaio 1990, n. 10 "Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro" (20 maggio 2008), sulla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40 "Nuove norme per gli interventi in agricoltura" (3 giugno 2008).

Nel sito web del Consiglio sono presenti tutti i materiali prodotti e cioè le schede di monitoraggio, gli allegati tecnici e slides di presentazione dei lavori in Commissione.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati (*disponibili anche sul sito internet del Senato*)

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura (maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito (luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa (settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008 (ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)

n. 23

Qualità della normazione ed ordinamenti regionali (maggio 2009)