



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Gruppo di lavoro sulla razionalizzazione normativa

Relazione sull'indagine conoscitiva sul sistema normativo provinciale effettuata dal gruppo di lavoro sulla razionalizzazione normativa

1. FINALITÀ E CONTENUTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

Il programma approvato il 9 giugno 2005 prevedeva l'avvio di consultazioni di soggetti qualificati per raccogliere contributi, osservazioni e proposte sui temi oggetto dell'attività del gruppo di lavoro.

Scopo delle consultazioni non era tanto raccogliere informazioni o riflessioni sui contenuti specifici delle regolamentazioni (il merito della politica normativa), quanto piuttosto acquisire contributi, osservazioni e proposte sui problemi connessi alla formazione, conoscenza, comprensibilità, interpretazione e applicazione della normativa provinciale. Premeva in particolare acquisire un'informazione su come veniva percepito dagli operatori e dagli utenti il mondo della legislazione.

L'oggetto dell'indagine indicato nel programma è stato successivamente precisato sotto due distinti profili. In primo luogo s'è chiesto agli invitati alle consultazioni d'individuare i punti di debolezza ricorrenti, le criticità e i problemi della normativa provinciale, dovuti a complessità, disorganicità e carenze delle norme, a difficoltà ricostruttive, interpretative e applicative, alla leggibilità e accessibilità delle regole, a carenze nella disponibilità e nell'uso degli strumenti di divulgazione.

In secondo luogo s'è voluto porre l'accento sull'opportunità d'esprimere proposte per migliorare la qualità della legislazione e per adottare soluzioni innovative: ad esempio in relazione agli strumenti per migliorare l'istruttoria legislativa, per razionalizzare e semplificare il quadro normativo (come la delegificazione, l'adozione di testi unici, l'uso delle tecniche abrogative, l'uso di nuovi strumenti informativi a favore degli utenti, la revisione degli strumenti di manutenzione normativa), e con riferimento agli strumenti di valutazione e di controllo sugli effetti delle politiche normative (come l'analisi di fattibilità, la valutazione degli effetti delle leggi e la valutazione delle politiche).

Tali indicazioni sono state chiaramente manifestate nelle note di invito ai soggetti chiamati alle consultazioni: questo anche al fine di sollecitare l'apporto di spunti e contributi concreti e precisi sui contenuti del programma del gruppo di lavoro.

2. ORGANIZZAZIONE E SVOLGIMENTO DELLE CONSULTAZIONI

E' stato quindi predisposto un percorso operativo, per individuare i referenti qualificati da invitare, e per pianificare le consultazioni in un arco di tempo non eccessivamente dilatato.

Nella scelta dei referenti ci si è orientati non tanto sui rappresentanti ufficiali delle istituzioni, quanto piuttosto su un numero ristretto di addetti ai lavori, privilegiando il rapporto con soggetti che, operando concretamente nei principali campi d'intervento della società locale e utilizzando quotidianamente del sistema normativo provinciale, fossero in grado di disporre del polso della situazione, di esprimere valutazioni, suggerire contributi e proposte.

E' stato quindi elaborato un elenco di soggetti da coinvolgere nelle consultazioni: in

particolare, accanto alle strutture dell'amministrazione preposte ai vari settori di competenza provinciale e al difensore civico, sono stati invitati referenti qualificati del settore socio-sanitario, del settore della giustizia, del settore economico e del settore delle istituzioni locali. Le note di invito (corredate della documentazione necessaria per inquadrare i temi oggetto dell'attività del gruppo di lavoro e le finalità dell'indagine conoscitiva) sono state trasmesse ai rappresentanti istituzionali, pregando di rendere disponibili alle audizioni i responsabili o i referenti interessati.

A seguito delle indicazioni trasmesse, il gruppo di lavoro ha elaborato un programma di consultazioni; nello schema allegato sono indicati - per settore e secondo l'ordine cronologico degli incontri - i soggetti che hanno aderito all'iniziativa con i referenti che hanno partecipato alle audizioni.

3. OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE CONSULTAZIONI

Quanto detto nel corso delle consultazioni è memorizzato nei verbali delle riunioni del gruppo di lavoro tenute rispettivamente il 18 novembre e 12 dicembre 2005, nonché il 13 gennaio, 10 febbraio e 3 marzo 2006. Essi riportano un resoconto sommario degli interventi. Sulla loro base è possibile fare una sintesi dei temi e dei risultati delle consultazioni, ripartendoli per argomento.

Dimensioni del sistema normativo e abrogazioni

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

Gli interventi del gruppo di lavoro in materia di testi unici e di abrogazioni sono specialmente apprezzati e ritenuti di significativo impatto (Delladio, Nicoletti). Anche se ci sono argomenti più incisivi o meno appariscenti (come la redazione e la manutenzione costante dei provvedimenti organici) questi temi, dunque, non vanno abbandonati: in occasione delle prossime leggi finanziarie, per esempio, si potrebbe pensare a qualche ulteriore intervento abrogativo, con la collaborazione degli uffici della giunta, come un'ulteriore verifica sulla vigenza di tutte le leggi anteriori al 1980, specialmente se non modificate, e come la messa a punto di una serie di ulteriori abrogazioni nel settore dell'ordinamento del personale, che ancora contiene un certo numero di norme desuete, anche per effetto della privatizzazione e della contrattualizzazione (Fedrigotti). Poiché gli uffici del consiglio stanno completando un quadro conoscitivo sui regolamenti (che finora era parziale; ma la cosa non prenderà poco tempo), con atto della giunta si potrebbero abrogare i regolamenti desueti, dopo un'istruttoria avviata dal gruppo di lavoro (Ceccato).

Strumenti di semplificazione e di riordino legislativo

Più volte è stata fatta l'osservazione secondo cui è difficile semplificare i problemi complessi oltre una certa misura, per cui un certo grado di complicazione del sistema normativo va acquisito come un dato fisiologico (Bressanini, Olivo, Mondini, Simoni). Così come altrettanto evidente è l'inopportunità di disciplinare ad ogni costo ogni aspetto della vita sociale ed economica, dando origine a fenomeni di ipertrofia normativa (Santoni), che penalizzano soprattutto le imprese (Spagni). Da recuperare invece processi di deregolamentazione, anche attraverso l'adozione di forme di concertazione e di coinvolgimento delle componenti economico-sociali (Odorizzi, Loner).

Frequentemente l'analisi dei problemi ha messo in evidenza un forte nesso fra semplificazione normativa e semplificazione amministrativa (Grasselli, Mondini, Morolli): quest'ultima ha maggior impatto sui cittadini, chiama in causa strumenti di intervento in

parte diversi da quelli propri della semplificazione normativa, e richiede il superamento di resistenze ancora molto diffuse.

In quasi tutti i settori di competenza provinciale si sta lavorando a una revisione della normativa, in vista della presentazione di disegni di legge organici (Cennamo, Nicoletti, Scalet, Bortolotti, Masè), che abrogerebbero numerose leggi previgenti e che dovrebbero spingersi con più sistematicità verso una semplificazione delle normative di settore e degli adempimenti burocratici (Spagni). È stata richiamata la necessità, in caso di leggi di riordino organico, di assicurare anche idonei strumenti di divulgazione (Pinter) e di adottare adeguate forme di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (Antonacci). In caso di iniziative di leggi organiche il gruppo di lavoro potrebbe verificare che i nuovi provvedimenti non lascino in piedi spezzoni della vecchia normativa (com'è successo in passato, talora), o che non si approvino leggi apposite per disciplinare microsettori (suggerendo piuttosto di modificare i provvedimenti organici).

Più volte richiamata l'opportunità di disporre di testi unici, spesso intesi come codici dove raccogliere la disciplina di settore, anche se di diversa provenienza (Pontalti, Toniolatti, Zancanella, Nicoletti). Una valida alternativa ai testi unici in senso stretto sono le leggi organiche, soprattutto là dove il settore normativo richiede interventi che non sono di mero consolidamento; nonché la diffusione dell'utilizzo di strumenti informatici evoluti, che garantiscano la conoscenza del quadro normativo vigente (Segatta).

Vengono sottolineati, spesso, gli aspetti negativi delle leggi omnibus (Olivo). Il gruppo di lavoro, qui, è già intervenuto in vista di un contenimento del fenomeno, che d'altronde dovrebbe derivare già dalla migliorata efficacia dei procedimenti consiliari. Resterà comunque l'esigenza di qualche intervento annuale di manutenzione spicciola, concentrato nella legge finanziaria (Sartori). Se questi interventi saranno sempre espressi come modificazioni testuali di leggi in vigore, comunque, la complicazione è solo apparente, e va risolta dal punto di vista della divulgazione.

Rapporti fra sistemi normativi

Molti problemi nascono dall'interazione fra norme comunitarie, statali e provinciali (Pirrone, Pegoretti, Grasselli, Ceschi, Fedrigotti). Spesso la questione è di merito, ed esula dall'ambito d'intervento del gruppo di lavoro. Però sono emerse alcune soluzioni che faciliterebbero la vita a chi s'imbatte in questi intrecci di competenze: da una più puntuale definizione degli ambiti d'intervento provinciali rispetto quelli statali (Toniolatti), alla tecnica delle circolari esplicative (Maccani), all'opportunità di limitare l'intervento provinciale ai casi in cui c'è un intento non marginalmente innovativo (Sartori). Quest'ultimo suggerimento vale anche quando s'incide su un quadro normativo provinciale ben assestato e conosciuto.

In alcuni settori, come quello sanitario, è ormai indispensabile conoscere anche la legislazione straniera (anche in relazione a servizi da rendere a stranieri), e questo aumenta le difficoltà di ricostruzione normativa e dell'azione amministrativa (Buriani, Dalpalù, De Marco). Sottolineato altresì come, nei settori dove maggiormente incide l'intreccio con la normativa statale, l'intervento governativo di tipo informativo e interpretativo risulti talvolta insufficiente (Stedile, Reggio d'Aci).

In alcuni settori (sanità, governo del territorio, lavori pubblici) c'è una continua opera di rincorsa della provincia, obbligata a star dietro ad una produzione normativa statale spesso abnorme (Reggio d'Aci) e in continua evoluzione (Scalet): questo crea rallentamenti e induce a tecniche di recepimento o di adeguamento automatico della disciplina statale con strumenti amministrativi, anche non tradizionali ma efficaci (Pontalti).

Tecniche redazionali e di valutazione sugli effetti delle norme

Diversi interventi hanno sottolineato l'opportunità di migliorare la leggibilità dei provvedimenti (Maccani, Borgonovo Re), dove quest'esigenza non si scontra con quella della precisione tecnica o con vincoli d'altro genere (es.: definizioni comunitarie). In alcuni casi

si potrà intervenire diffondendo (anche a livello di formazione) strumenti ed esperienze già note (es.: Manuale di stile). Non sono mancati suggerimenti per interventi di semplificazione linguistica (Murru). Talora si potrebbe pensare a prassi innovative di scrittura, ad esempio nella semplificazione dei titoli dei regolamenti modificativi (Zancanella, de Pretis) e nell'uso connesso dei titoli brevi (tipo: Il modificazione del regolamento di contabilità). In altri casi l'argomento si risolve in quello della divulgazione.

Quanto alla formulazione delle singole disposizioni, è palese il legame fra i dubbi interpretativi (e quindi le incertezze nell'applicazione dei provvedimenti) e le carenze redazionali. Si suggerisce più attenzione nel trovare la giusta collocazione delle norme: talvolta alcune regole di un settore sono collocate all'interno di una legge d'ambito diverso, e questo comporta difficoltà di reperimento e di ricostruzione (Pontalti). Tematiche affini sono quelle dell'ambito d'intervento dei regolamenti (quelli basati su norme equivoche o - viceversa - troppo dettagliate rischiano l'illegittimità), delle circolari interpretative (Mondini), opportune e spesso necessarie (Bortolotti), ma che diventano pericolose quando vogliono o devono rimediare ai difetti delle norme. Per dare uniformità applicativa alle norme è utile riconoscere una valenza strategica all'attività di consulenza e di interpretazione (Simoni), da promuovere anche attraverso forme di coordinamento istituzionale, come avviene nel settore degli enti locali.

Possono essere qui ricordate anche le tematiche degli strumenti di valutazione sull'impatto delle norme (Pontalti, Matonti), delle clausole valutative e della valutazione sugli effetti dei provvedimenti (o delle politiche): si tratta di strumenti che andrebbero acquisiti o qualificati, e sui quali potrebbe svolgersi anche un intervento del gruppo di lavoro (es.: nella preparazione di una clausola valutativa).

Delegificazione e potestà regolamentare

Sulla delegificazione, spesso richiamata come strumento di semplificazione normativa (Simoni), non sono mancate valutazioni anche critiche: di per sé non conduce sempre a risultati di semplificazione sicuri, né incide sulla qualità delle norme (Olivo); probabilmente ha effetti positivi soprattutto se applicata alle procedure amministrative (Reggio d'Aci).

Molti gli interventi sull'utilizzo dei regolamenti (Bortolotti) e sulla necessità d'introdurre tecniche più corrette di scrittura delle leggi in funzione della successiva disciplina regolamentare (Cosa). Durante le consultazioni s'è rilevata l'importanza di delimitare bene l'ambito d'intervento dei regolamenti (Segatta), mantenendo una certa elasticità (anche per permettere interventi frequenti - a livello regolamentare - sulle questioni meno stabili) e scrivendo in maniera chiara e distinta, ma non troppo puntuale (Segatta), le norme d'indirizzo generale sulla materia (Cosa, Sartori). Gli stessi regolamenti, d'altronde, oltre che evitare di disporre in termini palesemente contraddittori rispetto alle leggi di riferimento, come talvolta succede (Borgonovo Re), non dovrebbero eccedere nel dettaglio (Mondini): infatti sarebbe inutile semplificare le leggi per complicare i regolamenti. Ciò richiede che la burocrazia sappia interpretare correttamente le norme (Lutteri) e si assuma le sue responsabilità, senza scaricarle sulle norme stesse. In ogni caso i regolamenti formalmente tali (decreti) andrebbero preferiti alle semplici deliberazioni (Olivo).

L'argomento si collega alla proposta di allegare i testi dei regolamenti esecutivi ai disegni di legge che li prevedono (Pinter, Mondini), e di garantire strumenti di divulgazione appropriati nel caso in cui un sistema normativo debba essere ricostruito sommando molti regolamenti alla legge di principi (Delladio). Però non è detto che l'idea sia di facile attuazione, e forse potrebbe essere sostituita - nella sostanza - da uno sviluppo delle analisi *ex ante* sulle ricadute dei provvedimenti. In ogni caso è pensabile un intervento del gruppo di lavoro sul ruolo del consiglio in materia, magari con la proposta di disposizioni standard per soddisfare le esigenze consiliari (che dovrebbero essere principalmente conoscitive).

Strumenti di divulgazione e di supporto gestionale

Il codice provinciale, aggiornato e accessibile in Internet, viene ritenuto strumento evoluto, efficace e indispensabile: esso costituisce la vera fonte d'informazione normativa d'uso comune (Segatta). Sono però da studiare ulteriori implementazioni (Castelli), anche per consentire rinvii più immediati agli atti attuativi non regolamentari (Murru). E' stata anche richiesta un'iniziativa per assicurare una più capillare informazione presso le istituzioni pubbliche, che talvolta ancora non conoscono e utilizzano correttamente le banche dati pubbliche (Pirrone).

Quanto alla divulgazione, di cui è stata più volte rimarcata l'importanza strategica (Borgonovo Re), bisogna distinguere fra gli interventi volti a dare strumenti migliori agli addetti ai lavori da quelli diretti ad avvicinare i cittadini o i destinatari di norme che riguardano fasce sociali ampie e non particolarmente attrezzate. Nel primo caso le consultazioni hanno fatto emergere esigenze di intercomunicabilità fra banche dati (Grasselli), e di interattività fra le banche dati normative (del consiglio) e quelle sull'attività amministrativa della giunta o sulla giurisprudenza, almeno del TAR (Ceccato). Gli uffici, d'altronde, hanno già iniziato a lavorarci: bisognerà accertarsi che i progetti vadano in porto. D'altro canto pare che a volte non ci sia piena coscienza su certe funzioni già presenti nelle banche dati provinciali (es.: testi previgenti) o su altre fonti d'informazione (es.: note esplicative): il che suggerisce di studiare strumenti più amichevoli di consultazione. Si potrebbe pensare anche a nuove modalità di divulgazione dei testi (compresa la pubblicazione ufficiale, da cui pur sempre si parte), per renderne più chiaro l'inserimento nel quadro normativo vigente. Di qui alle modalità di comunicazione facilitate per non addetti ai lavori il passo è breve: la stessa comunicazione istituzionale si gioverebbe di un prodotto iniziale più amichevole. In ogni caso l'attività di divulgazione dovrebbe dimensionarsi, nelle forme e negli strumenti, sulla figura dell'utente, specialista o semplice cittadino (Matonti).

Sotto un diverso profilo è da registrare la messa a punto di nuovi strumenti interattivi finalizzati a una gestione sicura e certificata di settori strategici dell'amministrazione (come quello contabile: vedi il sito www.gestione.provincia.tn.it), che punta a una semplificazione dei passaggi burocratici ma che assicura anche una documentazione aggiornata della normativa di settore (Dalmonego, Bezzi): si tratta di iniziative che potrebbero assumere funzione di modello per altri settori.