

Oggetto: Approvazione della scheda metodologica di analisi tecnico-normativa per la predisposizione dei disegni di legge.

Fin dal luglio 2005 la Giunta ha condiviso e ribadito l'impegno a far sì che tutte le Strutture operanti presso l'Esecutivo dedichino una maggiore attenzione alla qualità dei testi normativi presentati e che tali testi dovranno essere predisposti in conformità alle regole di buona tecnica legislativa, al fine di giungere ad un modello di produzione normativa di miglior livello e al tempo stesso rispettosa dei principi sanciti anche dalla nuova carta statutaria (vedasi art. 48).

Anche in ambito comunitario e statale le politiche per la semplificazione e la qualità della regolazione sono state, soprattutto negli ultimi periodi, al centro di peculiari interventi normativi che hanno ribadito la necessità di istituire, in accordo con gli altri enti produttori di norme un vero e proprio percorso sulla qualità normativa con l'utilizzo di strumenti e metodologie condivise.

Le raccomandazioni sottolineate della Commissione europea, le esortazioni contenute nel nostro Statuto e le linee guida fondamentali sancite nell'accordo firmato tra Governo, Regioni ed Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della normazione, impongono, pertanto, una particolare attenzione a tutti gli attori del processo legislativo in ordine alla manutenzione dell'ambiente normativo, alle operazioni di semplificazione ed alla definizione di meno regole, ma migliori, che consentano di perseguire un interesse pubblico generale tutelando efficacemente la certezza del diritto e garantendo l'omogeneità, la trasparenza e la semplicità delle procedure.

In particolare l'attenzione è stata rivolta non solo alla qualità della normazione ma anche ai differenti strumenti di analisi e di verifica (quali ATN, AIR, VIR, analisi di fattibilità, clausole valutative, etc...) ritenuti indispensabili per attivare un percorso virtuoso, omogeneo e condiviso, per innalzare il livello qualitativo della produzione normativa, incentivare la semplificazione amministrativa nonché favorire la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi

Nella predisposizione dei testi normativi, si rende necessario che fin dalla fase della progettazione e dell'avvio dell'iter presso l'esecutivo si faccia riferimento ad oggettivi criteri di qualità, quali la stesura di testi legislativi semplici e snelli contenenti disposizioni generali e principi fondamentali, il maggior ricorso ai principi di responsabilità, il costante utilizzo della delegificazione e dei testi unici o codici settoriali intesi come strumenti cardine per il riordino, la semplificazione e la riduzione della produzione normativa primaria, per poter assicurare un percorso virtuoso e condiviso nella determinazione e nel consolidamento del nostro ordinamento normativo, utilizzando il fondamentale apporto di figure esperte nelle materie e nelle procedure giuridico-legistiche, la cui competenza e professionalità garantisca un sempre miglior livello redazionale.

A tal fine è stata riavviata su iniziativa del Settore Attività Giuridico-Legislativa, a partire dalla scorsa primavera, la costituzione di un idoneo Nucleo per la redazione dei testi normativi nell'ambito del Laboratorio giuridico, composto dagli esperti giuridici delle singole Direzioni (referenti legistici), al fine di dare attuazione al sistema integrato dei rapporti tra i vari soggetti attivi dell'iter legislativo e per procedere al miglioramento ed alla razionalizzazione della normativa regionale di settore, con l'utilizzo dei citati referenti

legistici e la contestuale applicazione delle regole di tecnica legislativa nonché degli strumenti organizzativi e procedurali essenziali per la realizzazione di tali obiettivi.

Nel corso del 2008, si è proceduto, nell'ambito del Laboratorio giuridico organismo ideato come struttura interattiva del Consiglio e della Giunta e programmato come uno spazio di formazione permanente e di scambio di conoscenze ed esperienze tecnico-giuridiche, ad organizzare una serie di incontri formativi ed approfondimenti su tematiche inerenti la redazione dei testi normativi e la qualità della normazione al fine di predisporre i più appropriati strumenti per definire l'indice qualitativo della produzione regionale nonché la precisazione dei mezzi prescelti in considerazione dei rapporti tra i testi prodotti e l'applicazione delle regole di tecnica legislativa in modo da procedere alla enunciazione di un vero e proprio standard redazionale.

Tra gli strumenti oggetto di una prima sperimentazione e successiva adozione, si è valutata l'opportunità di inserire, nell'ambito del percorso redazionale dei testi normativi, la predisposizione di una specifica scheda metodologica di analisi tecnico-normativa che consenta, attraverso analisi più approfondite e valutazioni puntuali in merito alla congruità/idoneità dello strumento utilizzato, un'istruttoria progettuale più agevole ed efficace ai fini dell'iter dell'intervento stesso.

L'adozione della suddetta scheda, da redigersi a cura del referente legistico di Direzione, si propone un duplice obiettivo: da un lato supportare il proponente dotandolo di uno strumento idoneo per un'analisi completa del testo presentato ed un approfondimento mirato ad evidenziare le motivazioni sottese all'intervento regolativo, dall'altro fornire elementi di lettura e valutazioni tecnico-giuridiche ai fini del iter consiliare del progetto, tali da agevolare le successive istruttorie.

La scheda, suddivisa in 4 parti distinte, ha lo scopo di certificare il valore e la qualità dell'istruttoria compiuta sui testi normativi presentati, facendo emergere tutta una serie di notizie e di indicatori tecnico-giuridici, organizzativi e procedurali essenziali per la ammissibilità ed il prosieguo dell'intervento stesso.

In particolare, dopo le notizie essenziali riferite all'oggetto trattato ed alla provenienza del progetto, la parte I è indirizzata ad esplicitare quelli che sono i profili tecnico-normativi di diritto interno ed organizzazione indispensabili per procedere alla definizione della necessità ed alla giusta collocazione dell'intervento normativo. Nella seconda parte vengono presi in considerazione i rapporti che il progetto normativo regionale istituisce con le altre normative di vario livello (comunitaria e statale), evidenziando profili di legittimità e coerenza con le stesse. Con la parte terza si è voluto porre in risalto gli aspetti legati al tema della semplificazione concentrando, in particolare, l'analisi sull'uso dei principi di delegificazione e di snellimento delle procedure. Infine con la quarta ed ultima parte viene sottolineata l'importanza delle figure giuridiche connesse a tipicità di natura sistematico-legistica e redazionale, quali l'utilizzo delle novelle modificatrici, il rimando a testi esterni, l'impiego di costruzioni tecnico-giuridico particolari e ricorrenti (deroghe, proroghe, norme transitorie, clausole valutative, urgenza, etc....).

La scheda, redatta in termini di correttezza ed esaustività, verrà utilizzata dalle strutture regionali alle quali compete l'iniziativa legislativa, ed a seguito di un congruo periodo da dedicare all'illustrazione ed al commento della stesa ai referenti legistici nonché ad una sua prima sperimentazione da ipotizzare in circa sei mesi; verrà assunta formalmente e considerata documento indispensabile a corredo del progetto normativo presentato. La redazione e la ricezione della scheda, quale allegato essenziale ai ddl,

saranno condizioni necessarie per la iscrizione all'ordine del giorno dei lavori dell'Esecutivo dei relativi progetti di legge.

Il Settore Attività Giuridico-Legislativa, che ha curato nel corso dell'anno una serie di incontri formativi rivolti alla definizione ed all'individuazione degli strumenti idonei per verificare l'indice qualitativo della nostra produzione normativa, l'attuazione dei mezzi prescelti nonché il rapporto tra il testo di legge e l'applicazione delle regole di tecnica legislativa, oltre ad assicurare la supervisione finale sui testi normativi, garantirà anche nella fase di progettazione e stesura delle proposte di legge e delle relative schede metodologiche, il necessario supporto alle Direzioni proponenti in collaborazione con i referenti legistici.

Tutto ciò premesso:

Vista la scheda metodologica di analisi tecnico-normativa per la predisposizione dei disegni di legge, allegata alla presente deliberazione per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A);

Visto l'art. 48 dello Statuto;

la Giunta regionale, a voti unanimi,

d e l i b e r a

- di approvare la scheda metodologica di analisi tecnico-normativa per la predisposizione dei disegni di legge, allegata alla presente deliberazione per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A);
- di stabilire che la suddetta scheda verrà utilizzata dalle strutture regionali, alle quali compete l'iniziativa legislativa, a seguito di un congruo periodo da dedicare alla formazione dei referenti legistici e ad una sua prima sperimentazione da ipotizzare in circa sei mesi; al termine di tale fase si procederà alla sua formale omologazione quale documento indispensabile a corredo del progetto normativo presentato e la sua redazione e ricezione saranno condizioni necessarie per la iscrizione all'ordine del giorno dei lavori dell'Esecutivo dei relativi progetti di legge;
- di dare atto che il Settore Attività Giuridico-Legislativa,, oltre ad assicurare la supervisione finale sui testi normativi, garantirà anche nella fase di progettazione e stesura delle proposte di legge e delle relative schede metodologiche per la loro istruttoria, il necessario supporto alle Direzioni proponenti in collaborazione con i referenti legistici;
- di definire con successivi provvedimenti dirigenziali ulteriori aspetti procedurali, funzionali ed organizzativi.

SCHEMA METODOLOGICA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA PER LA
PREDISPOSIZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE

Parte generale

- Provenienza (Assessorato e struttura tecnica di riferimento in relazione alla proposta)
- Oggetto (titolo)

Parte I Profili tecnico-normativi di diritto interno ed organizzazione

- 1) Materia (individuazione della materia e della relativa competenza regionale in relazione alle disposizioni costituzionali)
- 2) Coordinamento tra le Direzioni in caso di materie correlate
- 3) Effettiva necessità dell'intervento, anche a seguito di successiva valutazione politica, e sua coerenza con la fonte normativa utilizzata. Descrizione delle finalità e degli obiettivi previsti dal progetto normativo.
- 4) Presenza ed analisi di una relazione illustrativa redatta in termini di esaustività e coerenza (anche suddivisa per singoli articoli).
- 5) Predisposizione, laddove previsto per legge, della relazione tecnico-finanziaria svolta in termini programmatici, finanziari e contabili congrui con la *ratio* dell'intervento normativo e preferibilmente sulla base della apposita griglia redazionale, di cui all'allegato B.
- 6) Verifica degli effetti giuridico-amministrativi più immediati nonché dell'eventuale impatto che il progetto produce su enti pubblici e soggetti amministrati.
- 7) Presenza di aspetti legati all'attività di conferimento di funzioni amministrative agli enti locali, anche in considerazione del recepimento dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza.
- 8) Presenza di atti di concertazione

Parte II Correlazioni e vincoli con le normative di vario livello:

- 1) Rapporti e verifica di compatibilità con il diritto comunitario (precisando l'esatta titolarità del suddetto rapporto e l'eventuale presenza di aiuti di Stato)
- 2) Correlazioni e verifica di compatibilità con la Carta costituzionale e la normativa statale di riferimento. Coordinamento con altre eventuali iniziative normative all'esame del Parlamento sul medesimo o analogo oggetto.
- 3) Rapporti e verifica di compatibilità e coerenza con lo Statuto regionale e le norme regionali pregresse (esistenza di progetti su analoga materia e verifica di assenza di rilegificazioni)
- 4) Eventuali considerazioni in merito alle linee prevalenti della giurisprudenza comunitaria, costituzionale, ordinaria ed amministrativa di riferimento

Parte III Profili di semplificazione

- 1) Utilizzo degli strumenti di delegificazione
- 2) Snellimento delle procedure anche ai sensi della l. 241/1990 e l.r. 7/2005 (evitare di richiedere atti o documenti inutili ed onerosi che potrebbero aggravare il procedimento)
- 3) Maggior ricorso al principio della responsabilità incentivando l'attività di autocertificazione e disciplinando puntuali controlli ex post o a campione
- 4) Presenza di organismi interni e/o esterni: riduzione o soppressione di quelli esistenti

Parte IV Elementi di natura sistematico-legistica e redazionale

- 1) Correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel testo
- 2) Utilizzo di novelle legislative per inserire modifiche ed integrazioni espresse a disposizioni pregresse e vigenti
- 3) Accertamento degli eventuali effetti abrogativi e razionalizzazione delle norme pregresse e incompatibili nella medesima materia. Verifica della coesistenza di più leggi nello stesso ambito normativo (contestuali accorpamenti e soppressioni)
- 4) Verifica degli effetti retroattivi o di disposizioni di proroga o deroga rispetto alla normativa vigente. Valutazioni in merito ad eventuali aspetti di transitorietà
- 5) Individuazione di eventuali atti successivi di attuazione e riscontro sulla congruità dei termini previsti per la loro adozione
- 6) Inserimento della clausola d'urgenza o di differimento termini per l'entrata in vigore del provvedimento (opportunità e motivazione)
- 7) Eventuale previsione della clausola valutativa da redigere in collaborazione con i funzionari del Consiglio regionale

ANALISI PRELIMINARE TECNICO-FINANZIARIA DEI DISEGNI DI LEGGE (ART. 26, L.R. 7/2001)

INDIVIDUAZIONE DELL'OGGETTO E DELLE FINALITÀ DEL D.D.L.:

ANALISI DEGLI OBIETTIVI DELL'INTERVENTO

- a) Quali esigenze della collettività si intende soddisfare
- b) Quali sono i destinatari, diretti e indiretti, della proposta normativa
- c) In quale modo il d.d.l intende perseguire gli obiettivi

ESAME DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO

- a) Verificare la razionalità degli obiettivi sotto il profilo-economico
- b) Indicare se il perseguimento degli obiettivi previsti può produrre effetti collaterali anche in settori o ambiti diversi da quelli disciplinati dal d.d.l
- c) Valutare, attraverso la predisposizione del d.d.l., la necessità di fornire un quadro normativo certo al fine di disciplinare nuove realtà socio-economiche
- d) Rilevare la ricaduta degli effetti economici della proposta normativa, evidenziando gli aspetti in ambito economico sui quali la proposta normativa può incidere
- e) Verificare l'adeguatezza degli effetti economici prefigurati in relazione agli obiettivi
- f) Analizzare la coerenza e la compatibilità finanziaria degli obiettivi con la destinazione delle risorse

ANALISI DEGLI ASPETTI CONTABILI E FINANZIARI

- a) Determinazione della totalità dei costi connessi all'attuazione della proposta normativa
- b) Individuazione di metodi per la quantificazione dei costi complessivi
- c) Definizione delle risorse con cui far fronte
- d) Rilevazione degli effetti finanziari prodotti dall'atto sui successivi esercizi
- e) Indicazione delle previsioni afferenti al bilancio pluriennale