

FORUM P.A. 2001

Giornata degli innovatori

Convegno 2.3

LA QUALITA' DELLE REGOLE: L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Mercoledì 9 maggio 2001

**La formulazione standardizzata delle
disposizioni normative di uso ricorrente nella
legislazione regionale.**

**Franco Rizzo - Dirigente Settore Affari Istituzionali, Giuridici e Legislativi
della Regione Liguria - Giunta regionale.**

Franco Rizzo

**FORMULAZIONE STANDARDIZZATA DI
DISPOSIZIONI NORMATIVE DI USO RICORRENTE
NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

SOMMARIO

1. L'esigenza di una standardizzazione delle disposizioni normative nella legislazione regionale nell'ambito della più complessa tematica relativa ai problemi della legge ed alle c.d. tecniche legislative. 2. Il sistema normativo tra disposizioni comuni ed adozione di strumenti di verifica di impatto della legislazione. In particolare cenni sul rapporto tra standardizzazione, conoscibilità e interpretazione delle norme. 3. La standardizzazione delle disposizioni normative nel processo di semplificazione e razionalizzazione della legislazione regionale. 4. La formulazione delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale: un primo modello.

1. L'esigenza di una standardizzazione delle disposizioni normative nella legislazione regionale nell'ambito della più complessa tematica relativa ai problemi della legge ed alle c.d. tecniche legislative.

L'argomento della formulazione standardizzata di disposizioni normative è compreso nella tematica relativa alle tecniche di redazione delle leggi e dei provvedimenti regolamentari per la quale è opportuno evidenziare le nuove metodologie e il diverso modo di affrontare il testo normativo: la legge va vista non solo nella sua individualità, ma soprattutto in un contesto normativo complesso ed in un'ottica dinamica in cui rilevano maggiormente gli elementi sostanziali orientati alle finalità e agli obiettivi che si intendono perseguire. Questa nuova impostazione implica delle valutazioni che non attengono più solamente ai limiti della normativa e alla correttezza formale del testo, ma che si estendono a comprendere tutti gli elementi che influiscono sugli obiettivi e le finalità che si intendono perseguire (rapporto tra enti pubblici, organizzazione, personale, informatica, esiti da controlli interni, procedimento, programmazione, monitoraggio dei risultati conseguiti, e così via). ^{(1) (2)}

Come ogni innovazione, anche l'introduzione di metodologie di analisi sostanziale dei testi normativi necessita di tempi di adattamento e non è immune a riforme organizzative o a riforme istituzionali, che la condizionano fortemente.

L'ordinamento nazionale e quello regionale sono infatti caratterizzati da una complessiva e dinamica azione di riforma, ancora "costantemente" in atto, che - avviata con la legge sul procedimento amministrativo e la riforma del pubblico impiego e le c.d. leggi "Bassanini" - ha, da ultimo introdotto, con il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286 (riordinamento e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, del rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle Amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59), con il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999 n. 133), con il decreto legislativo 28

marzo 2000 n. 76 (principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4 della legge 25 giugno 1999 n. 208), con la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), e con la cosiddetta riforma costituzionale dello Stato in senso federalista, per la quale è stato approvato definitivamente dal Senato il testo relativo a "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" in data 8 marzo 2001, profonde modificazioni al sistema effettivo delle fonti normative regionali.

Per molteplici profili, sembra rivestire particolare rilevanza la legge costituzionale n. 1 del 1999, non solamente nelle parti in cui ha attribuito all'esecutivo regionale la potestà regolamentare, ma soprattutto per le parti in cui nei nuovi statuti delle Regioni a statuto ordinario (per i quali, peraltro, sono previste specifiche procedure di approvazione completamente diverse da quelle originariamente previste dalla Costituzione e da quelle relative alle leggi regionali formali) possono essere disciplinati aspetti e istituti connessi alla tecnica di redazione della normativa, ed in particolare all'adozione di sistemi d'analisi di fattibilità e di verifica di gestione delle leggi citate ⁽³⁾.

Così potrebbero essere espressamente previste le procedure relative all'istruttoria legislativa da parte delle Commissioni regionali o "dossier" di accompagnamento ai disegni di legge strutturati con tutte le informazioni rilevanti ai fini dell'esame dell'intervento, o strumenti e meccanismi di verifica, anche informatica, degli effetti prodotti dalle norme sul sistema regionale comprensivo anche dell'attività amministrative degli enti locali nelle materie di competenza legislativa delle Regioni.

Una specifica importanza, poi, potrebbe assumere il Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DPEFR), ormai introdotto nel sistema normativo regionale, che, oltre a svolgere il ruolo tipico di strumento di programmazione di politica generale, potrebbe essere utilizzato quale strumento di programmazione nell'elaborazione degli interventi legislativi. Il DPEFR, infatti, contiene necessariamente l'indicazione della priorità degli obiettivi della politica regionale e la programmazione della tempistica, potendo così costituire un mezzo per l'impostazione e la verifica della "qualità" del complesso intervento normativo ad esso strumentale e parametro per l'indicazione delle finalità, degli obiettivi e dei risultati dell'intervento annuale del legislatore regionale e, per altro profilo, dell'indicazione nel dossier o nella relazione di impatto economico di ogni legge regionale.

La questione della "legge" o meglio della tecnica legislativa e della sua regolamentazione ha assunto un'importanza sempre maggiore e viene avvertita ormai come un elemento tale da condizionare ed incidere sullo sviluppo economico del nostro paese.

Nell'ambito della tematica, quello della standardizzazione della formulazione delle disposizioni normative è un problema che raramente viene affrontato in modo sistematico e per il quale non risultano essere ancora stati predisposti ufficialmente testi né presso il Parlamento né presso le Regioni.

Standardizzare la formulazione delle disposizioni normative implica il ricorso a formule linguistiche, frasi, parole comuni nelle parti in cui si disciplinano i medesimi istituti o le medesime procedure nei diversi testi legislativi.

L'adozione del sistema di redazione standard delle disposizioni nella fase pre-assembleare di scrittura dei testi normativi, da un lato, facilita la redazione e la strutturazione delle norme da parte degli uffici incaricati e, dall'altro, ne permette una migliore verifica da parte delle strutture legislative preposte alle valutazioni ed al coordinamento. Contemporaneamente il sistema permette una maggior attenzione agli aspetti sostanziali delle disposizioni e agli effetti che ne discendono, tra i quali rileva primariamente quello di assicurare certezza, conoscibilità e interpretazioni unitarie. Infatti, con l'adozione di strutture normative analoghe per la disciplina degli istituti ricorrenti nelle normative di settore diminuiscono necessariamente almeno sotto un profilo quantitativo le possibili questioni interpretative discendenti da formulazioni normative diversificate.

L'introduzione di sistemi di standardizzazione delle disposizioni normative, oltre che per l'incidenza sui singoli ordinamenti regionali, potrebbe assumere una forza peculiare qualora il sistema venga adottato da tutte le Regioni italiane.

Sotto questo profilo, infatti, è significativo che il testo riportato nel successivo paragrafo 4, ha costituito un contributo alle attività del Gruppo di lavoro istituito dall'Osservatorio legislativo interregionale ⁽⁴⁾ per la revisione del manuale unificato "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi" ⁽⁵⁾

Significative, infine, sono le implicazioni connesse ad aspetti di informatica legislativa (c.d. legimatica) relativi all'adozione di standardizzazione delle normative ⁽⁶⁾.

2. Il sistema normativo regionale tra disposizioni comuni ed adozione di strumenti di verifica di impatto della legislazione. In particolare cenni sul rapporto tra standardizzazione, conoscibilità e interpretazione delle norme.

L'esigenza di standardizzare le disposizioni normative ricorrenti nelle diverse discipline di settore ed inserite in un apposito documento è nata direttamente da bisogni "pratici" tipici essenzialmente di ciascun ufficio legislativo accentrato. Infatti, nella stesura o nella revisione di testi legislativi spesso si prendono, si esaminano e si utilizzano le formulazioni già previste nella legislazione vigente ⁽⁷⁾. Così, ad esempio, le disposizioni relative alle finalità della legge che spesso contengono richiami allo Statuto, o quelle relative agli effetti della legge conseguente all'esame di compatibilità da parte della Commissione dell'Unione Europea, o alla strutturazione di disposizioni relative agli aiuti alle imprese del c.d. "de minimis", o quelle relative alle deleghe o subdeleghe di funzioni amministrative o alle procedure di iscrizioni in Albi o elenchi, e così via.

La tematica, poi, per aspetti connessi all'intero sistema normativo regionale, è collegata a quella dell'intervento con leggi regionali generali.

Per assicurare una maggior efficacia sul piano tecnico-redazionale della standardizzazione delle disposizioni, infatti, occorrerebbe contemporaneamente intervenire sul sistema delle fonti normative disciplinando con leggi generali gli istituti più ricorrenti. Così, ad esempio, può essere definita in legge generale tutta la disciplina dei procedimenti nei suoi diversi aspetti (dal funzionamento dell'organo collegiale alle procedure di concessione dei contributi in conto capitale, alle procedure di concessione di contributi in conto interessi, all'applicazione del limite del "de minimis" per tutte le leggi che non prevedono espressamente una norma diversa, alla procedura di iscrizione in albi, alla durata e disciplina delle nomine, a norme generali sulle competenze all'adozione di

atti, alle sanzioni amministrative, alle deleghe di funzioni, alle norme finali e transitorie per tutte le leggi di settore, e così via) lasciando alle singole normative di settore l'introduzione di norme ulteriori dettate dalla specificità delle materia e dell'intervento.

Conseguentemente, nel caso in cui una legge regionale preveda la costituzione di un nuovo organo consultivo o la revisione di un organo consultivo esistente si dovrebbero introdurre pochissimi articoli e cioè quelli relativi all'istituzione dell'organo, alla sua composizione ed alle funzioni di cui è titolare, rinviando alla normativa generale (o meglio al capo specifico delle legge generale) il completamento della disciplina. Così, nel caso di delega di funzioni può essere prevista la disciplina generale relativa alle disposizioni per l'esercizio delle deleghe lasciando alla normativa di settore l'individuazione dell'ente destinatario della delega, delle funzioni amministrative delegate e le spese per l'esercizio della delega.

Dall'utilizzo delle medesime disposizioni relative ad istituti e procedure omogenee ne discende anche una maggior conoscenza e conoscibilità sia da parte degli uffici che da parte dei cittadini, i quali avrebbero modelli fissi e determinati di comportamento. Egualmente, con l'impostazione descritta, riducendo, sostanzialmente le fattispecie normative, diminuiscono i margini di interpretazione delle diverse disposizioni. L'adozione di forme standardizzate di disposizioni normative verrebbe poi ad incidere su sistemi normativi regionali nei quali numerose e importanti sono le esperienze applicative in corso di tecniche legislative, sia sotto il profilo drafting che sotto quelli dell'analisi di fattibilità preventiva e di gestione. ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾

3. La standardizzazione delle disposizioni normative nel processo di semplificazione e razionalizzazione della legislazione regionale.

L'introduzione di formule normative standardizzate è un importante elemento di razionalizzazione e di semplificazione della legislazione regionale considerando le caratteristiche di detta legislazione e della sua applicabilità.

Il problema della redazione della legge e della sua attuazione va posto, infatti, con riferimento alle caratteristiche tipiche della legislazione regionale, che essenzialmente sono:

a) funzione di essere spesso "legge per l'amministrazione".

b) carattere di trasferimento della legislazione medesima La legislazione regionale consiste in buona parte di trasferimenti finanziari (di parte corrente o in conto capitale) ad altri enti pubblici. Spesso, poi, la spesa regionale è sottoposta ad una serie di vincoli di varia natura.

c) dimensione dei poteri regolativi di comportamenti individuali.

Nella materie affidate alla competenza delle Regioni i poteri direttamente regolativi dei comportamenti individuali sono sostanzialmente ristretti. Ancora minori sono i compiti di amministrazione attiva degli uffici regionali.

La caratteristica della legge regionale di essere sovente "legge per l'amministrazione", parrebbe facilitare una più efficace semplificazione della normativa medesima. Infatti, anche per le connessioni con la "semplificazione", rileva il profilo per cui nella gran parte dei casi la funzione della legge consiste (anche) nel disciplinare l'azione amministrativa

stabilendo i vincoli e le risorse relativi all'attività dell'amministrazione. Pur tralasciando le diverse implicazioni collegate al principio del "parallelismo" tra potestà legislativa e potestà amministrativa, che sono a fondamento di questa caratteristica della legislazione, è opportuno comprendere quali problemi, nella prospettiva della stesura della legge, ponga la disciplina dell'azione amministrativa.

Il legislatore affronta il problema amministrativo con una prospettiva specifica e, cioè, con quella di "costruire" nel modo migliore il lavoro dell'amministrazione al fine del raggiungimento del risultato che si prefigge.

Rileva, così, il profilo del risultato (e della fattibilità amministrativa della legge) e dell'esigenza di dare un assetto procedimentale funzionale all'obiettivo prefissato dal legislatore.

Sorge il problema degli elementi normativi da individuare per realizzare un'azione amministrativa snella ed efficiente.

Il problema (e l'esigenza) della semplificazione può essere affrontato sotto molteplici profili, tutti rilevanti.

Così si può parlare di semplificazione del senso di razionalizzazione di un intero sistema legislativo, come ad esempio il sistema italiano, oppure con riferimento a singoli settori, o con riferimento a singole leggi.

La semplificazione può essere riferita sia alla tecnica redazionale dei disegni e delle proposte di legge, sia alla definizione normativa della disciplina dei procedimenti amministrativi.

E' proprio in questo ambito che l'adozione sistematica di formule standardizzate per la redazione di gran parte delle disposizioni normative rileva come un importante mezzo di semplificazione dell'intero corpo normativo, assicurando la conformazione unitaria delle disposizioni e, così, una medesima disciplina ad istituti e procedure previste nelle diverse leggi di settore.

Nel punto 11 del testo sulla formulazione delle disposizioni, riportato al successivo paragrafo 4, relativo alla strutturazione e articolazione della relazione ai disegni di legge, è poi prevista una relazione sull'analisi di fattibilità del disegno di legge che, da un lato, "introduce" obbligatoriamente l'analisi di fattibilità nel procedimento assembleare di formazione della legge e, dall'altro, si pone in diretta relazione con gli aspetti tipici della legistica o del "drafting" assicurando il necessario integrarsi delle diverse "tecniche legislative".

4. La formulazione delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale: un primo modello.

Di seguito si riporta il testo relativo alla "Formulazione delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione" ⁽¹⁰⁾ attualmente in uso presso la Giunta della Regione Liguria, con l'avvertenza che di per sé sarà soggetto, in riferimento alla continua evoluzione normativa, ad aggiornamenti costanti e, anche a seguito delle metodologie adottate nelle diverse Regioni, alla integrazione con formule alternative.

FORMULAZIONE DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE DI USO RICORRENTE NELLA LEGISLAZIONE.

1. STRUTTURA DEL TESTO NORMATIVO

- 1.1 Struttura del testo normativo: titolo, capo, sezione, articolo, comma, numero.
- 1.2 Numerazione degli articoli, commi e lettere aggiuntive: gli avverbi numerali latini.
- 1.3 Indicazione dell'articolo (art. o articolo).
- 1.4 Citazioni di leggi di modificazione e rinvii mobili.
- 1.5 Citazione dei termini e delle somme.
- 1.6 Le definizioni di legge.

2. NORMATIVA NAZIONALE E RAPPORTO CON GLI ADEMPIMENTI GENERALI DELL'UNIONE EUROPEA (UE)

- 2.1 Disposizione per la sospensione degli effetti della legge o di alcuni articoli in attesa dell'esame della Commissione dell'UE.
- 2.2 Disposizioni sul "de minimis".

3. STRUTTURA DEGLI ARTICOLI RELATIVI E DELEGHE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE

- 3.1 Articoli sulle deleghe di funzioni.

4. RELAZIONI AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

- 4.1 Relazione sullo stato della legislazione e sull'efficacia delle leggi regionali.

5. FORMULE RELATIVE ALLA STRUTTURA DI ARTICOLI RELATIVI A PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI RICORRENTI.

- 5.1 Competenza all'adozione degli atti amministrativi.
- 5.2 Termini per la conclusione del procedimento.
- 5.3 Disposizioni sulla programmazione.
- 5.4 Struttura dei procedimenti relativi alla concessione di contributi.
- 5.5 Disposizioni sulla garanzia fidejussoria.
- 5.6 Il vincolo di destinazione.
- 5.7 Struttura dei procedimenti relativi a iscrizioni in albi.
- 5.8 Disposizioni sul silenzio assenso.
- 5.9 Ordinanze contingibili e urgenti.
- 5.10 Norme in materia di procedimenti riconducibili allo Sportello Unico.

6. SANZIONI AMMINISTRATIVE

- 6.1 Cumulo e concorso di sanzioni amministrative
- 6.2 Vigilanza
- 6.3 Accertamento e contestazione.

7. ORGANI COLLEGIALI

8. DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

9. ABROGAZIONI

10. DISPOSIZIONI SULLA DICHIARAZIONE D'URGENZA

11. RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE SULL'ANALISI DI FATTIBILITÀ E DI GESTIONE

1. STRUTTURA DEL TESTO NORMATIVO

1.1 Struttura del testo normativo.

I testi normativi vanno strutturati, a seconda delle dimensioni e del contenuto, seguendo il seguente ordine decrescente:

- a) libro;
- b) titolo;
- c) capo;
- d) sezione;
- e) articolo;
- f) comma;
- g) lettera;
- h) numero.

1.2 Numerazione degli articoli, commi e lettere aggiuntive: l'uso degli avverbi numerali ordinali latini.

Nella numerazione degli articoli, commi e lettere aggiuntive ad un testo normativo vigente si usano i seguenti avverbi numerali ordinali latini:

- 2. bis
- 3. ter
- 4. quater
- 5. quinquies
- 6. sexies
- 7. septies
- 8. octies
- 9. novies
- 10. decies
- 11. undecies
- 12. duodecies
- 13. terdecies
- 14. quaterdecies
- 15. quindecies
- 16. sex decies
- 17. septies decies
- 18. duodevicies
- 19. undevicies
- 20. vicies

1.3 Indicazione dell'articolo (art. o articolo)

In oggi, nei testi legislativi si usano, nell'ambito delle diverse regioni, standard di riferimento alternativi: chi usa "art." e chi usa "articolo", sia nella individuazione dell'articolo che nella citazione all'interno della singola disposizione.

Così la Regione Liguria usa, ad esempio, sempre "articolo" sia nell'individuazione che nel linguaggio normativo di rinvio interno o esterno. In ogni caso, nell'ambito di ciascun ente dotato di poteri legislativi è necessario usare in tutti gli atti normativi un unico riferimento, o sempre "art." o sempre "articolo".

Potrebbe essere d'interesse, a meri fini informatici di archiviazione, restringere la scelta.

1.4 Citazioni leggi di modificazione e di rinvii mobili.

Sarebbe preferibile segnalare, per ogni legge modificata citata ovvero nel caso di rinvii mobili un solo standard di linguaggio che potrebbe essere "... e successive modificazioni" da citare per i rinvii alle leggi solo nel primo caso di richiamo.

Conseguentemente sarebbero da non usare citazioni quali "la legge... e successive integrazioni" o "la legge... e successive modifiche" e così via.

Alternativamente, sempre nell'ipotesi di rinvio mobile, può essere usata la formula "...nel testo di volta in volta vigente".

Per quanto attiene ai titoli delle leggi di modifica si dovrebbero usare i termini "Modifiche e integrazioni alla legge regionale..." oppure, se la legge su cui si interviene è già stata modificata, "Ulteriori modifiche alla legge regionale...".

1.5 Citazioni dei termini (es. 30 o trenta) e delle somme (100 lire o 100 euro, o cento lire o cento euro).

Sarebbe opportuno standardizzare l'indicazione dei termini prevedendo che 30 giorni si scriva sempre in numero (o in lettere) e così gli importi come ad esempio 1 miliardo o 1000 milioni (o un miliardo).

1.6 Le definizioni in legge.

Sarebbe opportuno procedere il meno possibile a definizioni in leggi regionali di istituti con l'indicazione "ai fini della presente legge per ... si intende ...". Ciò, infatti, può da un lato alterare o conformare diversamente l'istituto stesso che potrebbe aver già raggiunto un significato "stabile" nel mondo giuridico o nel mondo sociale. Sotto altro profilo c'è poi il rischio che possano essere definiti diversamente in leggi di settore i medesimi istituti generando così incertezza normativa.

Si intende, naturalmente, che qualora lo scopo è proprio quello di ridefinire e solo a dati fini l'istituto ciò è possibile ma deve essere chiaro e voluto.

2. NORMATIVA NAZIONALE E RAPPORTO CON GLI ADEMPIMENTI GENERALI DELL'UNIONE EUROPEA (UE)

La questione attiene all'ipotesi di sospensione in attesa dell'esito dell'esame di compatibilità da parte della Commissione dell'U.E. ovvero all'inserimento di norme relative al "de minimis". Per quanto attiene alla prima questione, e cioè quella della sospensione, poi, la tematica è ulteriormente valutabile a seconda che la c.d. "sospensiva" attenga ad alcune disposizioni o a tutta la legge.

Le formule normative usate nella legislazione sono di seguito riportate.

2.1 Disposizione per la sospensione degli effetti

Articolo (Decorrenza degli effetti)

"1.Gli effetti della presente legge... (o degli articoli...) decorrono dal giorno della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'avviso dell'esito positivo dell'esame di compatibilità da parte della Commissione dell'Unione Europea ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo".

2.2 Disposizioni per il "de minimis"

Articolo (Modalità di applicazione degli aiuti)

"1.I contributi previsti nella presente legge sono concessi nei limiti del regime di aiuto "de minimis" di cui al Regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001".

3. STRUTTURA DEGLI ARTICOLI RELATIVI ALLE "DELEGHE" O "ATTRIBUZIONI".

Sarebbe opportuno inserire disposizioni sistematiche in ordine agli articoli che solitamente ogni legge di delega (o subdelega) di funzioni dalla Regione agli enti locali prevedono. Le formule normative sono di seguito riportate.

3.1 Articoli sulle deleghe di funzioni.

DELEGHE

Articolo
(Deleghe a)

1. Sono delegate alle le funzioni amministrative
- in materia di
- cui all'articolo
2. La delega è esercitata secondo la normativa vigente in materia ed in conformità alle direttive impartite dalla Regione.

Articolo
(Disposizioni per l'esercizio delle deleghe)

1. I provvedimenti emanati nell'esercizio delle funzioni delegate sono imputati agli enti delegati.
2. Gli enti destinatari della delega sono tenuti a:
 - a) trasmettere annualmente alla Giunta regionale una relazione sull'andamento delle funzioni delegate;
 - b) fornire alla Regione informazioni e dati statistici relativi allo svolgimento delle funzioni delegate.
3. In caso di ritardo o di omissione nell'emanazione dei singoli atti necessari per l'esercizio delle funzioni delegate o di inosservanza di direttive regionali, la Giunta regionale, previo invito a provvedere e sentite l'Amministrazione interessata, si sostituisce all'ente nell'emissione del singolo atto.
4. In caso di persistenti inattività o di reiterati inadempimenti la Giunta regionale provvede, ai sensi dell'articolo dello Statuto, alla revoca della delega.
5. Sulle attività di cui ai commi 2, 3 e 4 la Giunta regionale, annualmente, dà comunicazione alla competente commissione consiliare.

Articolo
(Rapporti finanziari - deleghe)

1. Le spese per l'esercizio della delega.....

Articolo
(Disposizioni transitorie)

1. L'esercizio delle funzioni delegate decorre dal.....

2.

4. RELAZIONI AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI.

Sono sempre più numerose le leggi che prevedono relazioni, in genere annuali, sulla effettiva attuazione delle leggi medesime, compreso, in caso di delega parziale di materia le valutazioni comprensive anche delle stesse. L'analisi viene compiuta sulla base dei dati e degli specifici indicatori rispetto ad obiettivi predeterminati.

Le disposizioni, anche se non inserite in un articolo unico, potrebbero essere così strutturate:

***“Articolo
(Relazione sullo stato della legislazione e sull'efficacia delle leggi regionali)***

1. *La Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, entro il mese di aprile di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione della normativa dell'anno precedente, contenente..... .*
2.
3.
4."

OPPURE

***“Articolo
(Relazioni sullo stato della legislazione e sull'efficacia delle leggi regionali)***

1. *La Giunta regionale approva annualmente una relazione sullo stato della legislazione comprensiva delle schede tecniche di valutazione di efficacia e di impatto e delle risultanze dei controlli interni.*
2. *La valutazione dell'impatto delle politiche legislative, è comprensiva anche delle valutazioni di efficacia della programmazione e delle risultanze del controllo interno, dei dati statistici e dei dati relativi all'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale.*
3. *La Giunta regionale predispose i modelli per la rilevazione dei dati delle funzioni amministrative curate dagli uffici regionali e dagli enti locali.*
4. *Sulla relazione di cui al comma 1 si esprime la Conferenza Regione-Autonomie locali di cui alla legge regionale entro 20 giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine, la relazione può comunque essere approvata.*
5. *Alla relazione di cui al comma 1 è assicurata la più ampia pubblicità ed è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione"*

5. FORMULE RELATIVE ALLA STRUTTURA DI ARTICOLI RELATIVI A PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI RICORRENTI.

5.1 Competenza all'adozione di atti.

La questione dell'organo competente all'adozione dell'atto amministrativo rileva direttamente o indirettamente in tutte le leggi con le quali si disciplinano procedimenti.

In particolare, fatto salvo gli atti di competenza del Consiglio regionale - che in ogni caso, per le Regioni a Statuto ordinario andranno riviste alla luce della legge costituzionale n. 1 del 1999 - sembra opportuno affrontare il problema dell'organo dell'esecutivo competente per il singolo atto, che in oggi sono la Giunta regionale, il Presidente della Giunta regionale, i Dirigenti generali e i Dirigenti. Considerata la delicatezza del riparto tra atti di indirizzo e atti di gestione sembrerebbe preferibile inserire nel testo normativo le parole "La Regione..." senza individuazione dell'organo, poi rimesso all'esecutivo secondo le rispettive normative, o, in ogni caso, prevedere espressamente l'organo competente tenendo conto delle tipologie ascrivibili a ciascun organo.

5.2 Termine per conclusione dei procedimenti amministrativi.

Sarebbe necessario standardizzare il linguaggio normativo in relazione ai procedimenti tipici dell'ordinamento regionale, distinguendo le formule secondo tipologie determinate e valutando la congruità dei relativi termini, ovvero, qualora gli stessi non siano stabiliti espressamente è necessario che il redattore del testo abbia conoscenza delle implicazioni giuridiche conseguenti (se ad es. è previsto automaticamente in fonte normativa subordinata). Nelle relazioni al disegno di legge vanno individuati i procedimenti disciplinati, se disciplinati in fonte diversa, e la tempificazione dei medesimi. Con riferimento ai procedimenti delegati sembra in ogni caso necessario determinare il termine massimo per la conclusione degli stessi.

5.3 Disposizioni sulla programmazione.

E' utile prevedere, nelle materie disciplinate da una legge di programmazione generale della Regione, e nell'ambito degli articoli specifici dedicati al programma, un rinvio tipizzato alla normativa generale e formule di redazione delle norme sul programma, come ad esempio

*"Articolo
(Programma regionale di...)"*

1. Il programma regionale di.....è approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta, ed ha una durata di.....anni.
2. Al programma di cui al comma 1 si applica la legge regionale.....(Norme sulla programmazione regionale).
3. Il programma, in particolare, contiene:
 - a).....
 - b).....
 - c).....
 - d).....
 - e).....
 - f).....

5.4 Disposizioni relative al procedimento di concessione di contributi.

Articolo (Finalità)

1.

Articolo ... (Tipologia di interventi)

1. La Regione persegue il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo ..., mediante concessione di:
 - a) contributi .. a favore di imprese ...;
 - b) contributi agli Enti locali

Articolo ... (Iniziative ammesse)

1. Sono ammessi a contributo:
 - a)
 - b)

Articolo ... (Destinatari e misure del contributo)

1. I contributi sono concessi:

a) per le iniziative di cui all'articolo ... a favore di pari al ... per cento della spesa ritenuta ammissibile.

**Articolo ...
(Modalità)**

1. Le domande di contributo devono essere inoltrate anche in via telematica, o per posta elettronica o mediante fax entro presso ...
2. Il dirigente regionale competente approva i modelli di domanda di contributo ed i relativi allegati.

**Articolo ...
(Divieto di cumulo)**

1. I contributi di cui alla presente legge non sono cumulabili, per gli stessi interventi, con analoghe incentivazioni previste dall'Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione o da altri enti pubblici.
2.

**Articolo
(Revoca o riduzione del contributo)**

1. I contributi concessi sono revocati e le somme liquidate sono recuperate, maggiorate degli interessi legali, nei seguenti casi:
 - a).....
 - b).....
 - c).....
2. La somma da recuperare è determinata in un decimo o in un quinto del contributo liquidato, moltiplicato per il numero degli anni che mancano al compimento del decimo o quinto anno dalla data di liquidazione del contributo. A tale importo vanno applicati gli interessi legali con decorrenza dalla data di liquidazione del contributo.
3. Nel caso di contributi in conto interesse il mancato rispetto degli obblighi comporta la decadenza dai contributi e le rate del concorso pubblico già versate vengono recuperate in proporzione al periodo di mancato rispetto degli obblighi assunti, maggiorate degli interessi legali.

5.5 Disposizioni sulla garanzia fidejussoria.

GARANZIA FIDEJUSSORIA

CAPO
(Garanzia fidejussoria)

Articolo
(Garanzia fidejussoria)

1. *La Regione può assistere con propria garanzia fidejussoria, di natura sussidiaria, da concedersi nei limiti e con le modalità stabilite....., gli operatori ammessi ai finanziamenti di cui agli articoli....., su richiesta degli stessi.*

Articolo
(Limiti alla garanzia fidejussoria)

1. *Le fidejussioni prestate dalla Regione non possono complessivamente superare l'ammontare di lire/euro.....*
2. *Gli operatori possono usufruire della garanzia regionale solo per la parte di finanziamento che, rispetto alle garanzie richieste dall'Istituto finanziatore, essi non possono coprire con garanzie proprie e comunque non oltre il per cento della somma mutuata ed entro il limite massimo di lire/euro.....*
3. *Nel caso di garanzie prestate per i finanziamenti di cui, la fidejussione opera sulla base del valore dichiarato nel contratto di vendita o del valore di perizia se quest'ultimo risulta inferiore a quello contrattuale.*
4. *La garanzia si estende per la parte di finanziamento garantita fino alla totalità delle passività che gli istituti di credito convenzionati dimostrano di aver subito per capitale, interesse e spese, dopo aver espletato tutte le procedure previste per il recupero coattivo nei confronti del soggetto finanziato.*
5. *La garanzia regionale si estingue con il rientro delle prime quote di capitale fino alla concorrenza con la somma garantita.*
6. *La determinazione delle perdite viene riferita al giorno in cui il relativo provvedimento viene approvato dalla Regione.*

Articolo
(Modalità per la richiesta della garanzia fidejussoria)

1. *La richiesta di garanzia fidejussoria, se non contestuale con la domanda di contributo in conto interessi, deve essere inoltrata contemporaneamente, in originale alla Regione ed in copia all'istituto di Credito mutuante.*

Articolo
(Istruttoria)

1. *Qualora la richiesta di garanzia fidejussoria sia presentata contestualmente alla domanda di contributo, per l'istruttoria e per la concessione della garanzia si applicano le procedure di cui agli articoli.....*
2. *Nel caso la richiesta di cui al comma 1 sia successiva alla domanda di contributo, l'Istituto di Credito provvede alla relativa istruttoria e si pronuncia entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della propria copia dell'istanza.*
3. *La Regione, qualora giudichi insufficiente o incompleta l'istruttoria dell'Istituto di Credito, può richiedere un supplemento di istruttoria o disporre per proprio conto ulteriori accertamenti, invitando poi l'Istituto stesso a rivedere, se del caso, le proprie decisioni.*

Articolo
(Disposizioni relative alla garanzia fidejussoria)

1. *La Regione comunica all'Istituto finanziatore l'avvenuta ammissione alla garanzia.*
2. *Gli Istituti di Credito convenzionati comunicano alla Regione per ogni singolo contratto di mutuo:*
 - a) *la data di stipulazione e l'importo totale del mutuo, nonché l'importo e la scadenza delle rate relative alla parte del mutuo garantita;*
 - b) *le rinunce ai mutui già ammessi alla garanzia e le estinzioni anticipate.*
3. *Nel contratto stipulato con l'Istituto di Credito finanziatore il beneficiario della garanzia regionale dovrà dichiarare di non possedere altre garanzie oltre a quelle offerte.*
4. *Qualora dopo la concessione della garanzia venga accertata l'esistenza di altri beni oltre quelli offerti in garanzia, l'Istituto di Credito può dar corso alle pratiche per la corrispondente riduzione della garanzia regionale.*

Articolo
(Recupero delle passività)

1. *Qualora il beneficiario non provveda al pagamento delle rate di mutuo gli Istituti di Credito, trascorsi non più di cinque mesi dalla seconda rata consecutiva non pagata, salvo proroghe espressamente autorizzate dalla Regione.*
2. *Gli Istituti di Credito prima di procedere all'esperimento di eventuali procedure concorsuali devono richiedere il nulla osta della Regione che decide in merito.*

3. *Alla chiusura delle procedure concorsuali gli Istituti di Credito chiedono alla Regione, che provvede, il rimborso delle perdite definitivamente accertate.*
4. *Qualora dopo la liquidazione delle passività la situazione patrimoniale del debitore risulti tale da permettere nuove possibilità di recupero, gli Istituti di Credito sono obbligati a darne comunicazione alla Regione ed a procedere alle ulteriori azioni esecutive.*

Articolo
(Inefficacia o revoca della garanzia fidejussoria)

1. *La garanzia è inefficace e la Regione non è tenuta al rimborso delle passività sofferte dall'Istituto di Credito mutuante quando l'Istituto stesso:*
 - a) *non abbia provveduto a comunicare tempestivamente alla Regione, seppure ne abbia avuto conoscenza, le eventuali violazioni da parte del mutuatario delle condizioni cui è subordinata la garanzia regionale;*
 - b) *non abbia osservato le cautele ed esperito tutte le azioni necessarie per il recupero di quanto dovuto secondo le modalità stabilite nella convenzione;*
 - c) *non abbia segnalato alla Regione, entro i termini stabiliti nella convenzione, le inadempienze contrattuali di cui si sia reso responsabile il mutuatario.*
2. *La Regione, accertata l'esistenza delle condizioni indicate al comma 1, dichiara l'inefficacia della fidejussione concessa, previa contestazione all'Istituto di Credito interessato ed esame delle eventuali controdeduzioni che lo stesso può presentare nel termine di quarantacinque giorni.*
3. *La garanzia è revocata dalla Regione quando ricorrono le condizioni per la revoca dei contributi.*
4. *Nel caso di revoca di cui al comma 3, gli Istituti di Credito, pena la decadenza dal beneficio della garanzia, devono iniziare entro i successivi novanta giorni l'azione per il recupero del credito assistito dalla fidejussione revocata secondo le modalità di cui all'articolo, dandone inoltre formale comunicazione, nel medesimo termine, alla Regione.*

5.6 Disposizioni relative al vincolo di destinazione.

VINCOLO DI DESTINAZIONE

Articolo
(Vincolo di destinazione)

1. *Gli immobili.....ammessi a contributo sono vincolati alla loro specifica destinazione d'uso (o.....) per la durata di anni decorrente dalla data di trascrizione del vincolo presso la*

competente Conservatoria dei Registri immobiliari. La trascrizione è obbligatoria ed è a carico dei beneficiari.

2. *La Regione può autorizzare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile quando vengono provate, mediante presentazione di idonea documentazione, la sopravvenuta impossibilità al mantenimento del vincolo ovvero la non convenienza economica dell'attività.*
3. *L'autorizzazione di cui al comma 2 è concessa previa restituzione delle agevolazioni percepite, proporzionalmente ridotte per il periodo di mantenimento del vincolo, maggiorate degli interessi legali.*

5.7 Disposizioni relative al procedimento di iscrizione in Albi.

Articolo (Istituzione del Registro [o Albo] di)

1. *E' istituito presso la Regione il registro [o l'Albo] di
[diviso nei seguenti settori.....]*
2. *Sono iscritte nel Registrooperanti [o residenti] sul territorio regionale aventi i requisiti di cui all'articolo [o che abbiano superato l'esame di cui all'articolo.....].*
3. *Il Registro [o Albo] regionale di è pubblicato annualmente sul Bollettino Ufficiale della Regione.*

Articolo (Procedure di iscrizione nel Registro [o Albo] regionale...)

1. *Il termine per la conclusione del procedimento di iscrizione al Registro (o Albo) diè di 60 giorni. Decorso tale termine senza che sia stato adottato il provvedimento di diniego la domanda si considera accolta.*
2. *Il responsabile del procedimento provvede, nei 10 giorni successivi all'adozione del provvedimento o al verificarsi del silenzio assenso, alla comunicazione al destinatario del provvedimento medesimo o dell'avvenuto assenso.*

5.8 Disposizioni sul silenzio assenso.

Occorre prestare molta attenzione alla strutturazione del silenzio-assenso o comunque del silenzio significativo e, soprattutto evitare che casualmente il medesimo venga strutturato come "recettizio".

In particolare, per non far incidere sugli effetti del silenzio avvenimenti esterni ad esso (quali le comunicazioni entro...) occorre strutturare il silenzio in relazione alla data di mancata adozione espressa dell'atto.

Articolo

(.....)

1.
2. *Con l'inutile decorso del termine la domanda si considera accolta ed il responsabile del procedimento nei 10 giorni successivi, comunica al destinatario del provvedimento l'avvenuto assenso.*

OPPURE

"Articolo

(.....)

1. *.....si pronuncia entro giorni dalla presentazione della domanda. Decorso tale termine senza che sia stato adottato il provvedimento di diniego, la domanda si considera accolta.*
2. *Il responsabile del procedimento provvede, nei 10 giorni successivi all'adozione del provvedimento o al verificarsi del silenzio assenso, alla comunicazione al destinatario del provvedimento medesimo o dell'avvenuto assenso."*

5.9 Disposizioni relative a ordinanze contingibili e urgenti.

Articolo

(Ordinanze contingibili ed urgenti)

1. *In caso di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o il Sindaco, il Presidente della Provincia ed il Presidente della Regione, nell'ambito delle rispettive competenze possono ordinare, con provvedimento motivato,*

5.10 Disposizioni relative a procedimenti riconducibili alla procedura dello sportello unico per le attività produttive di beni e servizi.

La nuova disciplina della procedura unica per le autorizzazioni relative all'insediamento di attività produttive di beni e servizi ha già un carattere generale e assorbente delle diverse discipline di settore in materia. Per assicurare maggior chiarezza al testo può essere utile prevedere espressamente l'applicabilità della procedura unica. I termini del singolo provvedimento autorizzatorio vanno disciplinati nei casi in cui il singolo procedimento che si disciplina è "a scadenza" ovvero qualora secondo previsioni temporali

determinate, sia necessario verificare la situazione al fine di adottare possibili prescrizioni autorizzative.

Articolo
(... ..)

1. *Alle procedure autorizzative previste nella presente legge si applicano le disposizioni in materia di procedimento unico di cui alla legge*

6. DISPOSIZIONI RELATIVE A SANZIONI AMMINISTRATIVE.

In materia di sanzioni amministrative pecuniarie valgono i principi per i quali il limite tra il minimo e il massimo non possono superare il rapporto di 1 a 10 ed il limite massimo della sanzione è di lire 20 milioni, salvo che la sanzione sia proporzionale o la norma statale o comunitaria preveda limiti massimi maggiori.

6.1 Cumulo o concorso di sanzioni amministrative.

In relazione all'evoluzione della normativa statale e regionale ed ai "limiti" esistenti in materia parrebbe utile standardizzare un linguaggio che preveda, nei casi desiderati, il cumulo fra sanzione amministrativa regionale e sanzione (generale) statale, tenendo altresì conto che con gli istituti premiali tipici del diritto sanzionatorio penale, sovente la sanzione penale può non operare per l'autore del fatto, rendendo così, sul piano operativo, inefficace la sanzione amministrativa regionale.

Articolo
(.....)

1.
2. *Le sanzioni previste dalla presente leggi si cumulano con le eventuali sanzioni penali o amministrative statali vigenti in materia.*

6.2 Vigilanza

VIGILANZA

Articolo
(Vigilanza)

1. *Ferme restando le competenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e quelle dell'Autorità sanitaria, la vigilanza sull'osservanza della presente legge è esercitata da.....*

6.3 Accertamento e contestazione

Articolo
(... ..)

1.
2. *All'accertamento ed alla contestazione delle infrazioni ed alle funzioni conseguenti al mancato pagamento in misura ridotta di cui alla legge..... (.....) provvedono.....*
.....

7. DISPOSIZIONI SUGLI ORGANI COLLEGIALI.

In generale sembrerebbe opportuno fissare degli standard normativi sugli organi collegiali aventi valenza generale. Nella relazione al disegno di legge vanno sempre indicati gli oneri amministrativi connessi al loro funzionamento (supporto di segreteria, risorse strumentali, logistica, e così via).

Articolo
(**Comitato... ..**)

1. *E' istituito il Comitato.....*
2. *Il Comitato....è composto da:*
 - a)
 - b)
 - c)
 - d)
3. *Il Comitato è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale.*
4. *I componenti di cui.....sono designati entro 30 giorni dalla richiesta. Trascorso tale termine il Comitato è nominato qualora le designazioni pervenute consentano la nomina di almeno la maggioranza dei componenti, salvo successive integrazioni.*
5. *Il Comitato ha durata fino al novantesimo giorno successivo all'insediamento della nuova Giunta regionale a seguito del rinnovo del Consiglio regionale.*
6. *Il Comitato decade qualora nel corso di un anno solare non sia stato raggiunto per tre volte il quorum per poter utilmente deliberare.*
7. *Nei casi di cui al comma 6, l'organo è ricostituito entro 45 giorni dalla decadenza con decreto del Presidente della Giunta regionale che può designare i componenti tra quelli già in carica o già designati per l'organo in precedenza operante.*

Articolo
(Compiti del Comitato.....)

1. *Il Comitato svolge le funzioni.....*
2. *Il Comitato esprime i pareri di cui al comma 1 entro 20 giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine si prescinde dal parere.*
3. *Quando la Giunta regionale dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, il Comitato è consultato successivamente e la Giunta regionale tiene conto del parere in sede di esame consiliare dei disegni di legge o dei programmi.*

Articolo
(Funzionamento del Comitato.....)

1. *Il Comitato si riunisce su convocazione del Presidente.*
2. *Le sedute sono valide la presenza della maggioranza dei componenti in carica e delibera a maggioranza. Le astensioni equivalgono a voto negativo. In caso di parità prevale il voto del Presidente.*
3. *Svolge le funzioni di segretario un dipendente regionale di categoria non inferiore alla categoria C.*
4. *Il parere, qualora sia adottato con il dissenso espresso e argomentato di uno o più degli esperti, deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente.*
5. *Il Presidente può invitare a partecipare alle riunioni, senza diritto di voto, i dipendenti che abbiano partecipato all'istruttoria della pratica, i Direttori generali ed i Dirigenti delle strutture regionali interessate, nonché esperti, in relazione alla specificità degli argomenti trattati.*
6. *Gli esperti che per tre volte consecutive non abbiano partecipato alle relative sedute senza giustificato motivo, sono dichiarati decaduti con decreto del Presidente della Giunta regionale e sostituiti.*
7. *Qualora non sia stata presentata o indicata la causa che giustifica l'assenza di cui al comma 6, il segretario della Commissione la richiede nei successivi 7 giorni; in ogni caso si considerano non giustificate quelle assenze per le quali non siano pervenute le relative giustificazioni.*

Articolo
(Compenso e rimborso spese)

1. *Ai componenti del Comitato ed agli esperti di cui all'articolo..... si applica la legge regionale.....(disciplina dei compensi dei componenti di collegi, comitati e commissioni operanti presso la Regione) ed è corrisposto il compenso previsto.....*
2. *Ai componenti ed agli esperti di cui al comma 1 spetta il rimborso delle spese secondo le misure e nei limiti stabiliti dalle norme vigenti per i dirigenti regionali.*

8. DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE.

Norme finali e transitorie.

Articolo *(Norme finali e transitorie)*

1. *Il dirigente regionale competente approva i modelli di domanda di ed i relativi allegati.*
2. *In sede di prima applicazione della presente legge il Programma (o regolamento) di cui all'articolo è approvato entro mesi dall'entrata in vigore della stessa.*
3. *Entro 30 giorni dall'approvazione del la Giunta regionale stabilisce i criteri per la concessione dei contributi di cui alla presente legge.*
4. *Le procedure pendenti all'entrata in vigore della presente legge sono concluse ai sensi della legislazione previgente (e si applica il Programma approvato con la deliberazione del Consiglio regionale n. del).*
5. *I modelli per la presentazione delle domande di sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione entro 15 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge sul Bollettino medesimo."*

Nel caso di disegni di legge che prevedono contributi ad associazioni o enti e non si ritenga di inserire formule sul "de minimis" o la notifica alla Commissione Europea, si può valutare l'inserimento della seguente disposizione:

" 6. I contributi di cui alla presente legge non possono essere concessi a soggetti privati che svolgono attività in forma di impresa."

9. ABROGAZIONI

Articolo *(Abrogazioni)*

1. Sono abrogate, in particolare, le leggi regionali:

- a)
- b)
- c)
- d)

Articolo *(Norma transitoria)*

1. Salvo quanto previsto dagli articoli che si applicano con l'entrata in vigore della presente legge, le disposizioni abrogate dalla medesima legge continuano a trovare applicazione per i rapporti sorti nel periodo della loro vigenza e per l'esecuzione degli accertamenti dell'entrata e degli impegni di spesa assunti.
2. Le procedure per la concessione e la liquidazione dei contributi richiesti (o le procedure pendenti) alla data di entrata in vigore della presente legge sono concluse ai sensi e per gli effetti delle normative previgenti.
3. Alle obbligazioni in annualità relative a vecchi limiti di impegno ed alla corresponsione di diversi tassi, assunte in base alle leggi abrogate, si provvede per la durata residua con i bilanci degli esercizi in cui vengono a scadere.
4. Restano, inoltre, salvo le obbligazioni relative alle rate successive alla prima dei contributi già concessi alla data di entrata in vigore della presente legge.

10. DISPOSIZIONI SULLA DICHIARAZIONE DI URGENZA.

DICHIARAZIONE D'URGENZA

Articolo *(Dichiarazione d'urgenza)*

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione

11. STRUTTURA E ARTICOLAZIONE DELLE RELAZIONI AI DISEGNI DI LEGGE.

11.1 Relazione sull'analisi di fattibilità del disegno di legge.

La relazione al disegno di legge dovrebbe contenere una scheda di fattibilità articolata secondo il seguente schema.

**RELAZIONE AL D.D.L.
(DI SINTESI)**

1. Analisi procedurale
2. Analisi funzionale
3. Analisi organizzativa
4. Analisi d'impatto

1. Obiettivi del ddl

- 1.1 Rapporto tra norme e obiettivi
- 1.2 Verifica successiva della normativa vigente.

2. Rapporti con altre norme

- 2.1 Rapporti con norme costituzionali, leggi statali di principio, materie comunitarie. Leggi significative di altre regioni.
- 2.2 Rapporti con la normativa regionale. Leggi regionali vigenti nelle materie (allegate).

3. Tecniche di normalizzazione e standardizzazione del linguaggio normativo e sua comprensibilità.

4. Analisi procedurale.

- 4.1 Applicazione criteri di semplificazione.
- 4.2 Adempimenti connessi con la legge sul procedimento amministrativo.
- 4.3 Organi collegiali.

5. Analisi funzionale.

- 5.1 Disposizioni sulla competenza e rapporti con altri enti.
- 5.2 Attuazione della normativa coordinata e successivi atti amministrativi.
- 5.3 Rapporti con la programmazione regionale.
- 5.4 Dati statistici, degli Osservatori o altri organismi.
- 5.5 Vigilanza, sanzioni, controlli.
- 5.6 Circolari.
- 5.7 Disposizioni transitorie.

6. Analisi organizzativa.

- 6.1 Strutture o enti competenti all'istruttoria e all'adozione del provvedimento finale.
- 6.2 Mezzi e personale impiegato. Sufficienza rispetto all'adempimento delle funzioni.
- 6.3 Elementi di unità.
- 6.4 Utilità derivanti dall'utilizzo di mezzi informatici (domanda informatica, comunicazione...)

7. Analisi di impatto.

- a) su cittadini;
- b) su imprese.
- 7.1 Adeguata azione di informazione.
- 7.2 Fac-simili e modelli di domanda.
- 7.3 Autocertificazioni.
- 7.4 Tempi certi.
- 7.5 Indicatori previsti per la valutazione di impatto.

8. Verifica successiva di gestione dell'attuazione delle normative vigenti.

9. Schede procedimento.

10. Copertura finanziaria.

11. Analisi economica, finanziaria e contabile.

12. Contenuto della relazione sull'attuazione.

- ❖ Si ringraziano il Dott. Pietro Mercatali, Ricercatore dell'Istituto per la Documentazione Giuridica del C.N.R. di Firenze, il Dott. Raffaele Libertini, Segretario dell'Osservatorio Legislativo Interregionale e il Dott. Giuseppe Giachi, Dirigente del Consiglio regionale della Toscana per le indicazioni ed i suggerimenti sulla tematica della standardizzazione delle disposizioni normative di uso corrente nella legislazione.

Note.

- (1) Sullo studio della tecnica della legislazione in Italia i testi fondamentali sono: Corso di studi superiori legislativi, a cura di M.D'ANTONIO, Cedam, Padova, 1990 e Lezioni di Tecnica legislativa, a cura di S. BARTOLE, Cedam, Padova 1990. Di particolare interesse sono Normative Europee sulla tecnica di legislazione, Quaderni di documentazione della Camera dei Deputati, a cura di R.PAGANO, 1997 ed il volume Fonti, Tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi (Atti del seminario di Palermo 27-29 aprile 1989). Quaderni dell'Assemblea regionale siciliana n. 28, gli atti del seminario nazionale di studi, Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi, Genova, 20-21 giugno 1996, in ITER LEGIS nn. 5-6 dic. 1996/gen. 1997 gli atti del Seminario nazionale di studi "Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi", Bologna, 10-20 giugno 1997, in ITER LEGIS, gen.-apr. 1998, gli atti del Seminario Nazionale di Studi "I testi unici e la semplificazione normativa del nuovo ordinamento della Repubblica", Bari, 4-5 giugno 1998, in ITER LEGIS, anno III, gennaio-aprile 1999, e gli atti del Seminario nazionale di studio "Formazione per le tecniche legislative", Torino, 17-18 giugno 1999 in ITER LEGIS, nov.-dic. 1999.
Sui modi di formazione della legge, nell'ambito del "Progetto strategico del C.N.R." si segnalano, per la particolarità dei profili: Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa a cura di G. VISINTINI Cedam, Padova 1995; Il legislatore ed il meccanismo parlamentare a cura di M. RAITERI e G. REBUFFA, Cedam, Padova 1995 e il Procedimento legislativo regionale a cura di C.CARETTI Cedam, Padova 1996. Per ulteriori indicazioni bibliografiche si rinvia a M.AINIS-R.PAGANO Guida bibliografica al drafting legislativo, in Rass. Parl. 1995, 1. Per alcuni aspetti relativi alle tecniche di legislazione nei paesi europei, oltre a Normative Europee sulle tecniche di legislazione, a cura di R.PAGANO, cit. e M.AINIS-R.PAGANO, Guida bibliografica..., cit. di utile consultazione è il recente studio della Camera dei deputati - Servizio biblioteca, Aspetti del procedimento legislativo in alcuni Paesi europei, 1 giugno 1996. Per alcune considerazioni di carattere generale sulla legge vedi M.AINIS, La legge oscura - Come e perché non funziona, Laterza, Bari 1997, sull'analisi di fattibilità delle leggi, v. G. GIACHI Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi, ESI, Napoli, 1997.
Sulle tecniche legislative vedi G.U.RESCIGNO, Tecniche legislative, voce dell'Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XXIX, 1997, pagg. 1 e seguenti, e, per alcune problematiche specifiche riferite all'ordinamento italiano, S.CASSESE, Introduzione allo studio della normazione, in Riv. Trim. Diritto pubblico 1992, pagg. 311 e seguenti.
- (2) Sulla formulazione standardizzata di testi normativi, v. G. PETROCELLI-F.RIZZO, L'adozione di standard per norme regionali ricorrenti, in ITER LEGIS, anno V, dicembre 2000-febbraio 2001, pagg. 37 e seguenti.
- (3) Sull'argomento il Gruppo di lavoro "Fattibilità ed implementazione delle leggi" dell'Osservatorio Legislativo Interregionale ha prodotto un documento, a cura di S.MAGNABOSCO, relativo agli "Strumenti per la qualità delle leggi - introduzione di disposizioni circa l'impiego delle tecniche legislative negli statuti e nei regolamenti consiliari, nell'ambito del processo di revisione degli stessi". In esso sono sviluppate considerazioni e proposte circa l'applicazione delle tecniche legislative in ambito regionale con particolare riferimento alla elaborazione di modelli di disposizioni normative da inserire negli statuti e nei regolamenti consiliari.
- (4) L'Osservatorio Legislativo Interregionale (O.L.I.), è l'organo della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province Autonome la cui segreteria è presso il Dipartimento del Consiglio regionale della Toscana ed è composto da funzionari dei Consigli e delle Giunte regionali. Attualmente, oltre all'attività ordinaria articolata in incontri bimestrali, operano quattro gruppi di lavoro: a) gruppo di lavoro per la revisione del manuale unificato "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi"; b) gruppo di lavoro sul rapporto annuale sulla legislazione; c) gruppo di lavoro per la fattibilità e la implementazione delle leggi; d) gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.
- (5) Il testo è stato infatti strutturato come proposta per l'inserimento di un ALLEGATO D aggiuntivo agli attuali allegati al manuale unificato "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi" in Riv. Politica del diritto, 1992, pagg. 351 e segg.
- (6) La legimatica si occupa della modellizzazione del ragionamento e delle procedure relative alla produzione legislativa, quindi della redazione dei testi legislativi (studio ora prevalente), dell'attività politico-decisionale, dell'analisi di fattibilità, della verifica d'efficacia e così via. Si rifà alla teoria normativa del diritto, utilizza metodologie logiche, linguistiche e pragmatiche (in particolare le tecniche legislative) per l'analisi dei testi normativi. Ha per scopo l'informatizzazione del processo di produzione normativa. Si propone di offrire conoscenze e strumenti informatici alle assemblee legislative e più in generale a tutti i produttori di norme. Tali analisi dei testi normativi hanno consentito di definire e descrivere modelli computabili dei testi normativi che incrementano basi di conoscenza di programmi utilizzati (in via sperimentale ed in alcuni in via operativa) per il trattamento dei testi

normativi. Le funzioni di tali programmi si possono schematizzare nel modo seguente: aiuto alla redazione dei testi; controllo della correttezza dei testi; archiviazione, reperimento e coordinamento dei testi. Vedi in proposito: C.BIAGIOLI-P.MERCATALI-G.SARTOR, Elementi di legimatica, Cedam, Padova 1993; C.BIAGIOLI-P.MERCATALI-G.SARTOR, Legimatica: informatica per legiferare, ESI, Napoli 1995; P. Mercatali, Supporti alla redazione di testi normativi, in Notiziario d'informatica della Camera dei Deputati 1999, pp. 13-22 e le diverse relazioni ed interventi ai seminari nazionali citati alla nota 1).

- (7) Il testo riportato nel paragrafo 4, è usato quale documento di studio per l'ausilio nella redazione dei disegni di legge della Giunta regionale della Liguria e si basa sull'esperienza della legislazione regionale ligure degli ultimi anni.
- (8) Sulle tecniche legislative nelle Regioni italiane, oltre agli atti dei quattro seminari nazionali richiamati alla nota 1, v. G. GIACHI, L'analisi di fattibilità nelle Regioni italiane, in Atti del Seminario "La qualità redazionale dei testi normativi. Le esperienze delle Regioni italiane a confronto con quelle del Parlamento nazionale e delle Istituzioni comunitarie, organizzato da Osservatorio Legislativo Interregionale - Uffici di collegamento delle Regioni a Bruxelles - Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, Bruxelles, 25-26 maggio 2000, Osservatorio Legislativo Interregionale. L'A. illustra, in particolare, le esperienze del Consiglio regionale della Toscana, della Giunta regionale della Liguria, del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, del Consiglio regionale della Lombardia, del Consiglio regionale del Piemonte, della Giunta regionale della Valle d'Aosta, del Consiglio regionale del Lazio e della Provincia autonoma di Trento.
- (9) Sull'esperienza della Regione Liguria - che nel 1985 è risultata vincitrice del Premio Nazionale "Innovazione e qualità nella pubblica amministrazione", indetto dal Confindustria e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica con il progetto "Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa delle leggi regionali", pubblicato in QUADERNI REGIONALI, 1995, pagg. 591 e seguenti - v. F.RIZZO, La Regione Liguria intraprende la strada della semplificazione, in PUBBLICO BENE, anno III, n. 5, 1996, pagg. 20 e seguenti. Il progetto della Giunta regionale della Liguria, in Seminario Nazionale di Studi - Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi, cit., pagg. 116-126. I modelli usati per l'analisi di semplificazione della normativa vigente presso la Giunta regionale nel 1996 sono leggibili in F. RIZZO, Esperienze e proposte per l'applicazione del Manuale unificato nelle Regioni, atti del Seminario Nazionale di Studio "Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi" cit. pagg. 121-127. Il testo della circolare del Presidente della Giunta regionale della Liguria del maggio 1997 "Procedure per la predisposizione dei disegni di legge di iniziative della Giunta regionale. Introduzione dell'analisi di fattibilità" è pubblicato in ITER LEGIS, n. 2-3 aprile-luglio 1997, pagg. 123 e seguenti, ed in GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, n. 1, gennaio 1998, pagg. 82 e seguenti. Sulla attuazione dell'analisi sostanziale della legislazione v. F. RIZZO, La progettazione per la qualità e la semplificazione della normativa, L'esperienza della Regione Liguria, in Seminario Nazionale di Studio, "Formazione per le tecniche legislative", cit. pagg. 235-243 e F. RIZZO, L'applicazione delle tecniche legislative nella Regione Liguria, in Atti del Seminario "La qualità redazionale dei testi normativi. Le esperienze delle Regioni italiane a confronto con quelle del Parlamento nazionale e delle istituzioni comunitarie", cit. pagg. 73-156.
- (10) Il testo riportato al paragrafo 4 costituisce un approfondimento di quanto già indicato dall'A. alla nota 12 della relazione F. RIZZO, L'applicazione delle tecniche legislative nella Regione Liguria, cit., con la quale si estendeva la tematica alla formulazione di disposizioni relative ad una applicazione del sistema esteso a tutti gli enti locali e mediante meccanismi informatici delle analisi di fattibilità e di gestione delle leggi, ivi compresa la disciplina dei procedimenti di rilevante impatto per l'economia della Regione e la qualità dei servizi. Per una migliore comprensione delle problematiche si riportano i relativi articoli:

Articolo ...
(Finalità)

1. La Regione al fine di assicurare una maggior efficacia, efficienza ed economicità alla legislazione adotta meccanismi di monitoraggio e verifica di fattibilità della normativa regionale e detta norme sulla semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e sul riordino degli organi tecnici consultivi regionali.

Articolo ...
(Ambito di applicazione della legge)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle materie di competenza legislativa regionale.
2. La Regione, sentita la Conferenza Permanente Regioni-Autonomie Locali di cui alla legge regionale(Istituzione della Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali) e le associazioni rappresentative degli Enti locali, adotta atti di indirizzo e direttiva agli enti locali al fine di assicurare il coordinamento delle funzioni amministrative, delle rilevazioni e dell'invio dei dati necessari, anche mediante strumenti informativi e telematici. La Conferenza si esprime entro 20 giorni dalla richiesta; decorso inutilmente il termine, il provvedimento può comunque essere adottato.
3. Gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia istituzionale, adottano i necessari adeguamenti alla normativa per assicurare l'effettivo perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1.

Articolo ...

(Relazioni sullo stato della legislazione e sull'efficacia delle leggi regionali)

1. La Giunta regionale approva annualmente una relazione sullo stato della legislazione comprensiva delle schede tecniche di valutazione di efficacia e di impatto e delle risultanze dei controlli interni.
2. La valutazione dell'impatto delle politiche legislative, è comprensiva anche delle valutazioni di efficacia della programmazione e delle risultanze dei controlli, dei dati statistici e dei dati relativi all'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale.
3. La Giunta regionale predispone i modelli per la rilevazione dei dati delle funzioni amministrative curate dagli uffici regionali e dagli enti locali.
4. Sulla relazione di cui al comma 1 si esprime la Conferenza Regione-Autonomie locali di cui alla legge regionale(Istituzione della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali) entro 20 giorni della richiesta. Decorso inutilmente il termine, la relazione può comunque essere approvata.
5. Alla relazione di cui al comma 1 è assicurata la più ampia pubblicità ed è pubblicata sul B.U.R.L..

Articolo

(Procedimenti di rilevante impatto per l'economia della Regione)

1. Entro il mese di gennaio di ogni anno, la Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali e d'intesa con le organizzazioni rappresentative degli Enti locali, può individuare quei procedimenti di rilevante impatto sullo sviluppo economico della Regione per i quali il termine complessivo per la loro conclusione, non può essere superiore a 90 giorni e che sono esaminati prioritariamente rispetto ad ogni altro procedimento pendente. Qualora il procedimento sia assoggettato a V.I.A. il termine complessivo non può essere superiore a 120 giorni.
2. Ai procedimenti di cui al comma 1 si applicano le procedure sullo sportello unico di cui al capo V della legge regionale 24 marzo 1999 n. 9 "Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale dei compiti e delle funzioni amministrative conferiti alla Regione dal Decreto Legislativo 112/98, nel settore "Sviluppo economico e attività produttive" e nelle materie "Istruzione scolastica" e "Formazione professionale"" con un unico provvedimento comprensivo di tutte le autorizzazioni, i pareri, i nullaosta e di ogni altro atto previsto per l'esercizio dell'attività.

Articolo

(Qualità dei servizi)

1. La Giunta regionale approva entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge le Carte dei Servizi comprendente tutte le attività e le funzioni, anche autoritative, svolte dalla Regione, assicurando, in ogni caso, sanzioni per la loro violazione.
2. Nelle Carte dei Servizi sono previste, per i casi di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardo o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, forme di indennizzo automatico o forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento, con l'individuazione delle modalità di pagamento e della struttura che assolve all'obbligo di corrispondere l'indennizzo.
3. La Regione assicura la massima pubblicità e conoscenza da parte del pubblico delle misure adottate e la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo, che, comunque, non può superare il termine di 30 giorni decorrenti dall'accertamento.
4. La Regione assicura la tutela dei diritti dell'utente e la sua partecipazione, in forme associate, alla definizione delle Carte dei Servizi ed alla valutazione dei controlli interni delle attività amministrative, secondo le modalità previste dalla normativa vigente.
5. La Regione organizza un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione ed alla valutazione delle politiche legislative, alimentato da rilevazioni periodiche dei dati comprendenti anche i costi delle attività ed i prodotti.