

## LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLA REGIONE TOSCANA

## 1. Introduzione

Affrontare il tema della qualità della regolazione e semplificazione nella Regione Toscana significa misurarsi con una esperienza ormai consolidata in materia e con un attivismo che ha posto codesta Regione tra le prime ad attivarsi per la sperimentazione di molti degli strumenti di qualità della regolazione, fino a giungere a definire una organica politica regionale di qualità della regolazione, contrassegnata da profili di indubbia originalità.

Le iniziative intraprese dalla Regione sono state rivolte tanto alla semplificazione normativa, quanto alla semplificazione delle procedure amministrative, per migliorare sia la qualità della legislazione sia l'efficacia dell'azione amministrativa<sup>1</sup>, nella consapevolezza che il carico burocratico e l'eccessiva produzione normativa allontanano la Pubblica Amministrazione dal modo di operare dei cittadini e delle imprese e ne riducono le potenzialità di intervento come fattore di sviluppo e di efficienza del sistema regionale.

Giova ricordare che è nella Regione Toscana che è stato predisposto, già nel 1984, il primo manuale di tecnica legislativa, a cui hanno fatto seguito negli anni '90 l'introduzione delle schede di legittimità e di fattibilità in accompagnamento alle proposte di legge e di deliberazioni, e nell'ultimo decennio la sperimentazione dell'uso dell'analisi di impatto della regolazione. Ancora, più di recente, la Regione Toscana è stata tra le prime regioni a monitorare la propria attività normativa, pubblicando un rapporto sulla propria legislazione e a partecipare alla sperimentazione delle clausole valutative introdotte nelle leggi regionali, individuando così nell'attività di valutazione uno degli strumenti chiave delle politiche regionali di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione. Da oltre vent'anni, inoltre, presso il Consiglio regionale ha sede la segreteria dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), organo di collegamento per la formazione sui temi della qualità della legislazione degli uffici legislativi delle varie Regioni.

Con la partecipazione al gruppo tecnico che ne ha curato l'elaborazione, la Regione Toscana ha poi contribuito alla definizione dell'Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione stipulato il 29 marzo 2007 tra Governo, regioni e autonomie locali in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'art. 20 ter della legge 59/1999, rimasto sinora l'unica reale iniziativa di coordinamento tra Stato e Regioni sul terreno della qualità della regolazione<sup>2</sup>.

Lo sforzo profuso dalla Regione ha seguito alcune fondamentali linee di intervento: la riorganizzazione della legislazione regionale, al fine sia di contenere l'approvazione di nuove leggi sia di ridurre le leggi in vigore; l'utilizzazione di forme di valutazione preventiva dell'impatto che le leggi regionali hanno sia sull'attività dei cittadini e delle imprese sia sull'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni; l'uso delle potenzialità offerte dalle tecnologie e dai sistemi informativi gestiti dai diversi soggetti coinvolti nelle procedure al fine di ridurre i tempi e ottimizzare le procedure amministrative; la valutazione *ex post* l'efficacia degli interventi di semplificazione attraverso la verifica della riduzione degli oneri amministrativi; interventi di

---

<sup>1</sup> Giunta Regione Toscana, La semplificazione normativa e amministrativa, luglio 2007.

<sup>2</sup> Con tale accordo lo Stato e le Regioni hanno concordato di conformare il processo normativo ai principi della qualità della regolazione condivisi in ambito europeo e si sono inoltre impegnati ad utilizzare sistematicamente strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolazione (AIR), la consultazione l'analisi di fattibilità; la verifica di impatto della regolazione (VIR); le clausole valutative; la semplificazione normativa (riduzione progressiva e costante del numero delle leggi vigenti), la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi; drafting normativo.

qualificazione e rafforzamento delle competenze del personale amministrativo chiamato ad attuare le riforme.

La particolare attenzione dedicata dalla Toscana al tema della qualità della regolazione si è infine tradotta in anni recenti in una vera e propria politica regionale presidiata al più alto livello normativo e amministrativo, mediante disposizioni specifiche inserite nel nuovo Statuto regionale approvato nel 2005, ulteriormente integrato da una specifica legge sulla qualità della normazione approvata nel 2008, che rappresenta una novità unica nel panorama nazionale e delle altre regioni.. Infine, da ultimo nel luglio 2009 è stata approvata una legge regionale di semplificazione e riordino normativo, che ha introdotto sensibili novità sul versante della semplificazione.

## *2. La qualità della regolazione nella Regione Toscana: dallo Statuto regionale alla legge di semplificazione e riordino n. 40 del 2009.*

Tutte le Regioni dedicano ormai da anni una particolare attenzione al tema della qualità della regolazione e, in particolare, in tutti i nuovi Statuti regionali approvati a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e 2001 sono state inserite specifiche disposizioni al riguardo (cfr. *infra*, Tab. 1), fatto assai rilevante per le conseguenze che da esso discendono sotto il profilo in particolare della giustiziabilità di queste disposizioni come evidenzia il saggio di Isabella Salza in questo volume (cfr. *supra*). Pur essendo comune la introduzione di tali disposizioni, la formulazione delle stesse varia anche notevolmente nei vari Statuti regionali. In alcuni Statuti sono state introdotte disposizioni sulla qualità della regolazione con formulazioni generali che si limitano a richiamare i principi di chiarezza e semplicità di formulazione delle norme e di rispetto delle regole di tecnica legislativa e di qualità della normazione; in altri all'opposto vi sono disposizioni molto dettagliate che individuano già a livello statutario strumenti e procedure per la qualità della legislazione; in posizione intermedia vi sono quegli Statuti che enunciando i principi di qualità della normazione rinviando tuttavia la specifica attuazione e individuazione dei relativi strumenti al regolamento del Consiglio regionale o ancora che prevedono implicitamente un rinvio alla legge regionale ovvero sia al regolamento del Consiglio e della Giunta che alla legge regionale.

Il nuovo Statuto della Regione Toscana esprime una particolare attenzione al tema della qualità della normazione che si ritrova in numerosi articoli, e lega in particolare la qualità della normazione al riordino della legislazione regionale<sup>3</sup>.

Lo Statuto toscano introduce sin dai primi articoli il tema della qualità della regolazione, affidando al Consiglio il compito di assicurare la qualità delle fonti regionali (art. 11, comma 5), assegnando al Presidente del Consiglio di dichiarare altrimenti improcedibili le leggi (art. 13). Le Commissioni consiliari permanenti, ma per alcuni aspetti anche le Commissione di controllo, vengono investite delle funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo degli effetti prodotti dalle leggi e dalle politiche regionali, ciascuna per le proprie materie (artt. 19 e 20).

E' in questo quadro che si inscrivono poi gli articoli dedicati più specificamente alla qualità della legislazione. E' con gli articoli 44 e 45 che lo Statuto disciplina con più puntualità la materia della qualità della normazione, in particolare, dedicando l'articolo 44 espressamente alla qualità delle fonti normative e l'articolo 45 al controllo delle leggi. Con questi articoli lo Statuto introduce specifiche disposizioni a salvaguardia della qualità della normazione con le quali "tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure" (art. 44, comma 1); individua alcuni strumenti quali i testi unici legislativi e regolamentari e ne stabilizza il contenuto prevedendo che modifiche ed abrogazioni di tali testi possano avvenire soltanto in forma esplicita, assicurando in tal modo una tutela particolare al riordino normativo.

---

<sup>3</sup> Pubblicato sul BURT n. 12 dell'11 febbraio 2005 parte prima.

Sempre all'articolo 44 è previsto che il Presidente del Consiglio regionale possa dichiarare l'improcedibilità di una proposta di legge per inosservanza delle disposizioni stabilite a salvaguardia della qualità della legislazione.

Con una disposizione assai "rivoluzionaria" si introduce altresì la motivazione delle leggi e dei regolamenti (art. 39)<sup>4</sup>.

Lo Statuto introduce, inoltre, in maniera stabile e non solo sperimentale, "controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e (*le commissioni*) promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari" (art. 45, comma 1).

L'articolo 45, sul controllo delle leggi, ribadisce e specifica che il controllo sulle leggi, sia preventivo e di fattibilità sulle proposte di legge, sia inteso come valutazione delle leggi, e cioè come controllo successivo, è affidato alle Commissioni consiliari.

Entrambi gli articoli citati prevedono espressamente che sia la "legge regionale sulla normazione", e i regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, a stabilire quali siano gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative (art. 44, comma 6) e a disciplinare "l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole valutative volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie" (art. 45, comma 2).

L'inserimento del principio della qualità della regolazione nello Statuto, al pari delle altre disposizioni statutarie, è ulteriormente presidiato nell'attività di controllo e garanzia che lo stesso Statuto affida ad un Collegio di Garanzia, con il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto e in quest'ambito anche della stessa qualità della legislazione che ha assunto nel nuovo Statuto un ruolo autonomo.

La legge regionale 4 giugno 2008, n. 34, recante la "Costituzione e istituzione del Collegio di garanzia", ne ha disciplinato il funzionamento qualificando il Collegio quale "organo ausiliario della Regione a supporto delle funzioni di organi regionali inerenti all'attuazione dello Statuto ed a garanzia del rispetto delle norme, dei principi e delle finalità in esso sanciti". L'organo, dotato di autonomia funzionale ed amministrativa, è composto da sette membri scelti tra la categoria dei professori universitari, dei magistrati a riposo, degli avvocati e degli ex dirigenti dell'amministrazione regionale.

Essa ha previsto che il collegio esprima il proprio giudizio di conformità allo Statuto sulle leggi e sui regolamenti dopo la loro approvazione e prima della loro entrata in vigore (art. 6). La richiesta di valutazione è fatta dal Presidente del Consiglio, dal Presidente della Giunta, da almeno tre Presidenti di gruppi consiliari e da almeno un quinto dei consiglieri ed anche dal Presidente del Consiglio delle autonomie locali (art. 7).

La richiesta, in forma scritta, deve essere presentata entro 7 giorni dall'approvazione della deliberazione legislativa o regolamentare; il collegio valuta preliminarmente la non manifesta infondatezza della richiesta ed esprime il proprio giudizio entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta. Il giudizio del collegio riporta anche se la decisione è stata presa a maggioranza o all'unanimità e viene pubblicato sul B.U.R.T. (art. 7).

Nel caso in cui un atto normativo sottoposto a giudizio del collegio viene ritenuto non conforme allo Statuto è assegnato nuovamente alla Commissione competente dal Presidente del Consiglio affinché venga riesaminato solo nelle parti oggetto del giudizio per riferirne al Consiglio. Sia la Giunta che il Consiglio possono modificare gli atti sottoposti a giudizio del Collegio di garanzia nelle parti dichiarate non conformi allo Statuto; nel caso in cui invece ritengano di non adeguare l'atto ai rilievi possono riapprovarlo nuovamente senza modifiche motivando il mancato adeguamento nella parte contenente la motivazione della legge (art. 39 Statuto) oppure in assenza della legge regionale sulla normazione in un apposito ordine del giorno, per la legge, e nella deliberazione di approvazione per i regolamenti (art. 8, 9 e 10).

Il collegio di garanzia è tenuto a trasmettere una relazione annuale sull'attività svolta al Presidente del Consiglio e della Giunta (art. 16).

---

<sup>4</sup> Su questo aspetto si rinvia al saggio di Massimo Carli in questo Volume.

La semplificazione e l'analisi di impatto ex ante ed ex post della regolazione rivestono un ruolo prioritario nel Programma regionale di sviluppo 2006-2010, che è l'atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale, e in particolare nel progetto integrato regionale (PIR) 4.4 *"Efficienza, riorganizzazione, semplificazione"* che è diretto a ridurre significativamente gli oneri e gli adempimenti che il sistema della pubblica amministrazione statale, regionale e locale pone, in Toscana, a carico delle imprese, delle altre persone giuridiche pubbliche e private e degli individui. Alle disposizioni statutarie ha fatto seguito l'approvazione della legge regionale 22 aprile 2008, n. 55, recante *"Disposizioni in materia di qualità della normazione"*, e la contestuale modifica del regolamento interno del Consiglio per rendere la legge operativa.

La legge regionale sulla qualità della normazione rappresenta una esperienza unica, dal momento che costituisce la prima legge nell'ordinamento giuridico italiano a fissare principi e regole per la buona redazione degli atti normativi. Con essa il legislatore regionale ha sistematizzato in una cornice organica gli strumenti di qualità della regolazione di cui la Regione già da anni ha fatto sperimentazione. Vengono così disciplinati gli strumenti di programmazione normativa, di analisi preventiva e successiva degli effetti degli atti normativi, di manutenzione e riordino del tessuto normativo regionale.

Rinviando ai successivi paragrafi la trattazione specifica della disciplina dei vari strumenti di qualità della regolazione disciplinati dalla legge, ciò che è qui interessante porre in evidenza è che la legge, in base a quanto stabilisce lo Statuto, deve stabilire gli *"obblighi"* volti a garantire la qualità delle fonti normative" (corsivo aggiunto).

In ogni caso, l'introduzione di specifiche disposizioni nello Statuto e nella legge sulla qualità della normazione hanno richiesto adeguamenti dei regolamenti interni del Consiglio e della Giunta per rendere effettive le regole introdotte.

Il Consiglio regionale ha rapidamente adeguato le disposizioni del proprio regolamento interno il 14 ottobre 2008, che ha aggiunto un Capo XII bis recante *"Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione"*.

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

Il Consiglio Regionale ha da ultimo approvato la *"Legge di semplificazione e riordino normativo 2009"* con la l.r. 23 luglio 2009, n. 40, in vigore dal 13 agosto 2009.

Si tratta di un intervento normativo assai rilevante con cui il legislatore toscano descrive un quadro coordinato di interventi di semplificazione normativa e amministrativa, volto a ridurre gli oneri amministrativi che gravano su cittadini ed imprese, snellire le procedure ed accorciare i tempi burocratici, utilizzare la telematica nei rapporti con la pubblica amministrazione.

La legge n. 40/2009 costituisce dunque attuazione delle disposizioni statutarie, in particolare di quelle attinenti al procedimento amministrativo e nel suo insieme del principio di semplicità dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli. Una legge che in maniera originale ha previsto per alcuni istituti di semplificazione un'applicazione applicazione anche agli enti locali in virtù del principio di uniformità.

### *3. Le strutture dedicate a perseguire le politiche di semplificazione*

Tra le condizioni ormai unanimemente considerate come imprescindibili per una efficace politica di semplificazione vi è quella che riguarda l'investimento della suddetta politica al massimo livello politico-istituzionale, oltre che la presenza di strutture all'interno dell'amministrazione specificamente dedicate a realizzare tali politiche di semplificazione.

Sotto questo profilo la Toscana è tra le poche regioni ad aver individuato un responsabile politico all'interno della Giunta con delega specifica per la semplificazione, ciò che denota una particolare attenzione al tema della qualità della regolazione e semplificazione. All'interno della Giunta regionale il Vice-presidente ha la delega per le politiche di semplificazione con poteri di coordinamento.

Con riferimento alle strutture e uffici dedicati alla semplificazione, la Toscana ha scelto di non istituire una Unità per la semplificazione - come invece ha fatto il legislatore statale - e tuttavia ha collocato queste politiche tra le responsabilità dell'Ufficio legislativo della Presidenza, denominato "Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche", dunque in ogni caso al centro del Governo regionale. Tale struttura, oltre a curare la definizione degli indirizzi generali, degli standard tecnici sulla qualità della normazione e delle fasi procedurali per la produzione degli atti normativi, svolge una funzione di coordinamento generale e verifica, che si esplica anche attraverso l'analisi tecnico-normativa dei testi e la verifica della presenza e correttezza di tutta la documentazione allegata alle proposte.

Con specifico riferimento allo svolgimento dell'Air, all'interno della Giunta vi è uno specifico nucleo Air presso l'Area di coordinamento Attività legislative e Giuridiche della D.G. Presidenza, composto da tre funzionari di formazione economica e statistica addetti all'attività di analisi a tempo pieno. Le AIR sui singoli provvedimenti sono condotte da gruppi di lavoro appositamente costituiti in modo da assicurare competenze trasversali: competenze giuridiche, amministrative ed economico-statistiche necessarie per un'efficace svolgimento dell'analisi. In particolare, compongono la struttura di lavoro chiamata a realizzare l'Air sia i funzionari del settore interessato su cui interviene la proposta di atto normativo sottoposta ad Air, sia i funzionari del nucleo centrale Air con funzione di supporto e di coordinamento, esperti nella materia oggetto di Air e un funzionario del Settore Statistica.

Il Consiglio regionale toscano ha istituito, all'interno dell'area di coordinamento per l'assistenza professionale, il Settore Tecniche legislative e documentazione statistica preposto all'assistenza professionale per la qualità della legislazione, all'assistenza professionale delle commissioni e degli organi consiliari per l'analisi d'impatto della regolamentazione e per l'analisi di fattibilità ex ante degli atti normativi.

In Consiglio hanno partecipato alla formazione e sperimentazione AIR i funzionari che si occupano di fattibilità, quelli delle commissioni e quelli del legislativo. Il personale che si occupa di fattibilità è composto da quattro unità, in parte di formazione economica.

#### *4. Gli strumenti della progettazione normativa*

##### *4.1. La programmazione normativa*

Un aspetto importante dell'esperienza toscana riguarda l'attenzione dedicata alla programmazione dell'attività normativa. Già la Giunta Regionale aveva spontaneamente deciso di adottare un programma degli atti normativi sperimentando a partire dal 2003 l'adozione di una "agenda normativa". Successivamente tale sperimentazione ha trovato un primo riconoscimento espresso nel "Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo", approvato con decisione della Giunta n° 3 del 24 luglio 2006.

La legge sulla qualità della normazione ha infine espressamente disciplinato la programmazione normativa, ricomprendendola tra i "principi di qualità della normazione" (cfr. l. r. n. 55/2008, art. 2, comma 1, lettera a). La legge sulla qualità della normazione codifica, potenziandola, un'azione intrapresa da alcuni anni da parte della Giunta, la cosiddetta "Agenda normativa pluriennale". Dopo un'iniziale fase sperimentale di programmazione dell'attività normativa su base annuale, infatti, si è passati all'approvazione (con decisione formale) di un'agenda riferita a un arco temporale coincidente con l'intera legislatura e aggiornata annualmente, focalizzata sulle proposte di legge "strategiche". Con un deciso salto di qualità l'articolo 3 della l. r. 55/2008 riconduce l'agenda

normativa all'interno del fondamentale atto di programmazione regionale, il Programma regionale di sviluppo, di cui l'agenda, ribattezzata "Programma di azione normativa", diviene una sezione. Si stabilisce in tal modo un legame stretto e formale fra la programmazione normativa e il programma di governo nel suo complesso.

L'articolo 2 della legge prevede dunque che nel Programma regionale di sviluppo, e nei suoi aggiornamenti annuali, siano definite le strategie di semplificazione, dunque le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione di semplificazione amministrativa regionale, da attuarsi anche mediante periodici interventi legislativi. Tutto ciò al fine di raggiungere entro il 2012 l'abbattimento del 25% degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, come previsto dall'articolo 9 dell'accordo Stato-regioni-autonomie locali stipulato il 29 marzo 2007, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007. Nella norma è stato altresì codificato l'impegno della Regione a svolgere un costante monitoraggio sullo stato di attuazione della legge d'intesa con gli enti locali, convocando almeno ogni due anni gli stati generali della pubblica amministrazione.

#### *4.2. L'analisi tecnico- normativa*

L'analisi tecnico-normativa è uno strumento utilizzato tanto dal Consiglio quanto dalla Giunta.

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

In particolare, nella scheda tecnica di legittimità, adottata fin dal 1994 con decisione dell'Ufficio di presidenza, confluiscono tutte le osservazioni attinenti alla legittimità costituzionale delle disposizioni presenti nella proposta di legge, alla loro coerenza con la normativa vigente e al rispetto della tecnica redazionale. Le eventuali osservazioni istruttorie segnalate sono sviluppate in allegato alla scheda ed attengono ad una prima valutazione preliminare, generale e sintetica, non necessariamente esaustiva delle problematiche presenti nella proposta di legge; pertanto i commissari possono richiedere ulteriori approfondimenti in ordine ad alcune o tutte le osservazioni segnalate, qualora li ritengano necessari.

Il Consiglio regionale ha adottato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 35 del 22 aprile 2008 la nuova versione aggiornata del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", promosso dalla Conferenza dei presidenti e delle assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale. Per l'applicazione delle regole del manuale, che è stato adottato anche dalla Giunta, è stato istituito un gruppo di lavoro interistituzionale, composto da funzionari del Consiglio e della Giunta, che ha lo scopo di fornire agli operatori di entrambi gli organi istituzionali indicazioni univoche ed omogenee anche attraverso una concreta esemplificazione di casi, nonché consulenze a fronte di quesiti specifici posti dagli operatori stessi.

Quanto al Consiglio, i funzionari dei settori legislativi di supporto alle commissioni consiliari permanenti redigono, per ogni proposta di legge, una scheda tecnica in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni presenti nella proposta di legge, alla loro coerenza con la normativa vigente e al rispetto della tecnica redazionale (analoga scheda viene prodotta per le proposte di deliberazioni).

Con l'entrata in vigore dello Statuto il riferimento normativo per le schede di fattibilità, ora denominate schede preliminari per la valutazione degli atti, risale direttamente all'articolo 45, comma 1, dello Statuto. Le schede preliminari hanno lo scopo di fornire una documentazione circa le politiche attivate con l'atto in esame e contengono alcuni elementi per la sua valutazione ex ante (analisi di fattibilità, eventualmente analisi di impatto della regolamentazione). Le schede preliminari hanno lo scopo di evidenziare, tra le altre cose e sia pure in modo schematico gli obiettivi dell'intervento, gli strumenti attivati ed i soggetti coinvolti, evidenziare le possibili criticità connesse all'implementazione dell'intervento ed al raggiungimento dei risultati attesi; le schede

contengono inoltre elementi utili per la valutazione delle politiche, in particolare segnalano l'opportunità di inserire negli atti una clausola valutativa.

Quanto alla Giunta, l'analisi tecnico-normativa viene svolta sia sulle proposte di legge che su quelle di regolamento attraverso la compilazione di una scheda, a corredo delle proposte stesse, nella quale si dà conto della legittimità costituzionale, della compatibilità con l'ordinamento comunitario, della conformità allo statuto e ad alle leggi regionali, della compatibilità finanziaria, della coerenza con i principi in materia di massima semplificazione amministrativa e procedurale e della corretta tecnica redazionale

Le suddette schede vengono redatte dai funzionari dell'Ufficio legislativo della Presidenza, denominato Area di coordinamento attività legislative e giuridiche, che si raccordano con le strutture tecniche della Giunta preposte alla valutazione degli aspetti finanziari, di programmazione e di organizzazione, per i profili di rispettiva competenza e sono allegate alle proposte di legge e regolamento quando esse vengono sottoposte al parere del Comitato tecnico di direzione. Quest'ultimo è un organo tecnico consultivo della Giunta, composto dai direttori generali di tutte le strutture di massima dimensione, che esprime il proprio parere - ai sensi della legge regionale in materia di organizzazione - su tutte le proposte normative prima che la Giunta le approvi.

Per quanto attiene al drafting formale e sostanziale, con la decisione della Giunta n. 3 del 24 luglio 2006 è stato approvato il "Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo", nel quale sono confluiti tutti gli atti precedentemente approvati dalla Giunta in materia.

Nel Manuale operativo vengono dettagliatamente specificati i passaggi procedurali dell'iter di elaborazione delle proposte di legge e di regolamento all'interno della Giunta, fornendo altresì prescrizioni riguardo ai contenuti di alcuni atti previsti dal nuovo Statuto regionale, quali il documento preliminare alla proposta di legge, con cui la Giunta fornisce al Consiglio regionale adeguati elementi informativi relativamente all'intervento normativo che verrà proposto, per riceverne eventuali indirizzi (art. 48 Statuto). Il Manuale individua altresì i criteri generali e di carattere redazionale volti a ridurre la normazione primaria e a migliorare la qualità dei testi normativi, nonché specifiche formule-tipo, da utilizzare da parte dei redattori delle norme giuridiche, che si aggiungono alle regole contemplate nel manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) con il concorso degli uffici della Regione Toscana, già approvato dalla Giunta regionale nel 2002 e che è confluito nel 2006 all'interno del Manuale operativo quale specifico allegato.

#### 4.3 *L'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)*

La Regione Toscana ha ormai sviluppato una notevole esperienza in materia di analisi di impatto della regolazione che va indubbiamente considerata come la più avanzata nel panorama delle regioni italiane.

La Regione Toscana è stata la prima regione italiana ad avviare nel luglio 2001, con il progetto speciale "*Una Toscana più efficiente e meno burocratica*", una sperimentazione pluriennale della metodologia AIR finalizzata alla messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto.

La filosofia sottostante l'intervento è stata quella di strutturare un sistema AIR della Regione Toscana a partire da un progressivo affinamento delle modalità organizzative e delle tecniche di analisi fondato sull'esame delle criticità emerse nel corso della sperimentazione e sulle conoscenze accumulate attraverso le esperienze concrete via via realizzate.

La sperimentazione ha avuto una durata di quattro anni (2001-2004) nel corso dei quali sono stati organizzati 4 cicli annuali di formazione specialistica per il personale coinvolto nei casi oggetto di AIR, sono state concluse analisi di impatto su 15 casi studio ed è stato elaborato un Manuale di pratiche AIR, da aggiornare sulla base degli esiti delle analisi concluse.

Nel 2005, nell'ambito del "Nuovo patto per lo sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana" ha preso avvio il progetto di "Messa a regime dell'Analisi di impatto della regolazione - AIR" che è stato definito in maniera condivisa con le categorie economiche e sociali e con le

rappresentanze della comunità scientifica riunite in un apposito Comitato di indirizzo e verifica delle attività del progetto. Il progetto di fattibilità ha elaborato i criteri di selezione dei provvedimenti da assoggettare ad AIR, articolandoli in criteri di esclusione e di inclusione, nonché ha definito il modello organizzativo di funzionamento a regime e il sistema informativo di supporto alle analisi.

Dopo una sperimentazione pluriennale, con la legge n. 55/2008 sulla qualità della formazione è stato definito un preciso quadro giuridico per l'AIR, ormai inserita nel procedimento legislativo regionale qual fase ordinaria, limitata tuttavia ai provvedimenti più significativi selezionati ogni anno dalla Giunta regionale sulla base dell'agenda normativa regionale e di un apposito set di criteri approvato dalla Giunta regionale con la decisione n. 2 del 9 gennaio 2006.

Ad oggi sono state concluse analisi di impatto su 20 provvedimenti. Ulteriori 2 analisi hanno preso avvio recentemente e sono in corso di svolgimento.

| <b>PROVVEDIMENTO</b>                                                                                                                                                                        | <b>COMPETENZA</b>                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie</i>                                                                                                                 | Dip. "Politiche diritto alla salute e politiche di solidarietà".                                                                     |
| <i>Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti</i>                                                                                                                  | Dip. Sviluppo Economico – Servizio Commercio e cooperazione                                                                          |
| <i>Definizione dei criteri di diniego per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma di cui all'art.14 della l.r..31.7.1998, n.42</i> | Dipartimento "Politiche territoriali e ambientali" – Area Trasporti.                                                                 |
| <i>T.U. Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle Commissioni Provinciali Artigianato e della Commissione regionale artigianato toscana</i>                            | Dipartimento "Sviluppo Economico" - Servizio Industria e Artigianato                                                                 |
| <i>Regolazione dell'attività di piercing e tatuaggio</i>                                                                                                                                    | Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - U.O.C. Igiene Pubblica.                                           |
| <i>Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili</i>                                                                                               | Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area Sistema dei servizi e delle prestazioni socio-assistenziali. |
| <i>Regolazione dell'attività di pescaturismo</i>                                                                                                                                            | Dipartimento "Sviluppo Economico" - U.O.C. Pesca, acquacoltura e maricoltura.                                                        |
| <i>Tracciabilità e qualificazione del prodotto ittico da acquacoltura</i>                                                                                                                   | Dipartimento "Sviluppo Economico" - U.O.C. Pesca, acquacoltura e maricoltura.                                                        |
| <i>Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande</i>                                                                                                    | Dipartimento "Sviluppo Economico" - Servizio Commercio e cooperazione                                                                |
| <i>Disciplina del settore energetico - Efficienza energetica in edilizia</i>                                                                                                                | Dipartimento "Politiche territoriali e ambientali" – Area Energia e risorse minerarie.                                               |
| <i>Accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali</i>                                                                                           | Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area Sistema dei servizi e delle prestazioni socio-assistenziali. |
| <i>Regolazione del servizio farmaceutico territoriale</i>                                                                                                                                   | Dipartimento "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area Servizi sanitari territoriali e percorso assistenziale       |
| <i>Istituzione del servizio civile regionale</i>                                                                                                                                            | D.G. "Diritto alla salute e politiche della solidarietà" - Area di Coordinamento Sociale.                                            |
| <i>Autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica</i>                                                                                                                             | D.G. Politiche formativi, beni e attività culturali" - settore Spettacolo.                                                           |

|                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali</i>                              | D.G. Politiche formative, beni e attività culturali” - Settore Musei e valorizzazione beni culturali.                                                                                                                                           |
| <i>Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private</i>                                            | D.G. . “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Settore Sanità pubblica veterinaria                                                                                                                                                |
| <i>Disciplina delle attività termali</i>                                                                     | D.G. Sviluppo Economico – Settore Politiche di sviluppo e promozione del turismo                                                                                                                                                                |
| <i>Norme a sostegno dei diritti delle persone immigrate</i>                                                  | D.G. “Diritto alla salute e politiche della solidarietà” - Area di Coordinamento Sociale                                                                                                                                                        |
| <i>Servizio postale: interventi a sostegno delle realtà locali disagiate”</i>                                | D.G. Presidenza - Settore Affari Istituzionali e delle autonomie locali                                                                                                                                                                         |
| <i>Disciplina in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali - Strutture funerarie</i> | D.G.”Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà” - Area di Coordinamento Sanità - Settore Igiene Pubblica.                                                                                                                                  |
| <i>Disciplina della gestione della qualità dell’aria</i>                                                     | D.G. “Politiche territoriali e ambientali” – Area di Coordinamento Prevenzione integrata degli inquinamenti e programmazione ambientale - Settore Qualita' dell' aria, rischi industriali, prevenzione e riduzione integrata dell' inquinamento |
| <i>Testo Unico dell’informazione e della conoscenza</i>                                                      | D.G. “Presidenza” - Settore Comunicazione istituzionale e pubblicitaria, eventi e tutela del marchio.                                                                                                                                           |

Tab. 1 – Le AIR svolte nella Regione Toscana

#### 4.4. Il monitoraggio dell’attività normativa

La Regione Toscana ha avviato da vari anni un’attività di monitoraggio dell’attività normativa che trova nel Rapporto sulla qualità della legislazione il suo principale strumento.

Il Rapporto viene redatto annualmente dagli uffici del Consiglio a partire dal 2002 e, a seguito della l.r. n. 55/2008 sulla qualità della normazione, è divenuto strumento di adozione obbligatoria, che vede altresì la Giunta coinvolta nella redazione per gli atti di propria competenza.

Giunto ormai alla sesta edizione, il Rapporto costituisce uno strumento utile e di facile consultazione, essendo pubblicato anche in versione elettronica sul sito internet del Consiglio regionale, che oltre ad analizzare le politiche regionali, organizzate per materia, si sofferma sui rapporti tra giunta e consiglio e tra regione ed enti locali e analizza in particolare il procedimento legislativo e la qualità delle leggi approvate nell’anno.

#### 5. La semplificazione normativa

La riduzione della normazione primaria, insieme al miglioramento qualitativo delle tecniche redazionali, nonché al riordino e alla manutenzione sistematici della normativa vigente, costituiscono elementi portanti del generale processo di snellimento e semplificazione dell’ordinamento regionale che da anni la Regione Toscana ha avviato.

Il tema della semplificazione normativa e del riordino è stato oggetto di successivi interventi normativi che ne hanno delineato con sempre maggior precisione le finalità, gli strumenti e le relative procedure di adozione.

La strategia che la Regione ha perseguito ha visto il ricorso a tre distinti strumenti: leggi di “disboscamento”, ossia di mera abrogazione di leggi ormai obsolete; testi unici; leggi di riordino normativo di interi settori.

Già dal 1999 la Regione ha intrapreso uno sforzo sistematico di rivisitazione della propria produzione normativa, che ha condotto all’approvazione di tre leggi di abrogazione prima della riforma del Titolo V della Costituzione: la legge regionale n. 12/1999, con la quale sono state abrogate 358 leggi; la legge regionale n. 19/2000, con la quale sono state abrogate 374 leggi e 27

regolamenti; la legge regionale n. 11/2002, con la quale sono state abrogate 583 leggi e 8 regolamenti. A fine 2008, risultavano vigenti nella Regione Toscana 530 leggi<sup>5</sup>.

A distanza di circa sei anni dall'ultimo intervento il legislatore toscano è tornato ad approvare un nuovo intervento di "disboscamento" con la recente legge di semplificazione e riordino n. 40/2009, che ha disposto l'abrogazione di 202 leggi e 22 regolamenti.

La cifra comune di questi atti normativi è l'abrogazione di intere leggi e regolamenti, e non di singoli articoli degli stessi, che a seguito di una puntuale verifica eseguita dalle direzioni competenti del Consiglio e della Giunta regionale, risultano non più operanti e quindi vigenti solo formalmente - onde se ne rende necessaria l'abrogazione esplicita per ragioni di pulizia ordinamentale - oppure già implicitamente abrogati, suscitando a loro volta l'esigenza di pulizia.

Circa la formula di abrogazione si è considerata la possibilità di errori nella ricostruzione del tessuto delle abrogazioni implicite e più ancora di quelle differite; il legislatore toscano ha dunque operato una scelta di chiarezza in ragione della quale si effettua un'abrogazione espressa anche quando questa si sostanzia in una riabrogazione di disposizioni già abrogate implicitamente, o addirittura esplicitamente. A tal fine è stata utilizzata la formula abrogativa "sono o restano abrogate".

Contemporaneamente allo sviluppo a livello statale del ricorso ai testi unici in funzione di semplificazione normativa (su cui si rinvia al saggio di Lupo e Mattarella in questo Volume), anche la Regione Toscana si è avviata su questa strada che ha visto tanto l'adozione di testi unici che di leggi di riordino.

Il tema dei testi unici regionali ha visto un primo decisivo impulso con la Decisione della Giunta regionale 12 novembre 2001, n. 6 recante: "Criteri per la riduzione della formazione primaria e per la elaborazione dei testi unici. Direttive ai Dipartimenti del Centro Direzionale". Tale provvedimento si fondava sul progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", con l'obiettivo di completare la riorganizzazione della legislazione regionale in testi unici, con la riduzione delle leggi in vigore e la limitazione della produzione di nuove leggi, evitando la legislazione di dettaglio, e forniva per la prima volta dei "Criteri per la elaborazione di testi unici" (cfr. Allegato B). In continuità con questo primo intervento si è successivamente posto il Programma regionale di sviluppo 2006-2010 (PRS), col progetto integrato regionale (PIR) "4.4-Efficienza, riorganizzazione, semplificazione", che ha previsto, tra i "Risultati attesi" al termine del periodo di vigenza del PRS, la riduzione del 50 per cento delle fonti normative regionali, da ottenersi anche attraverso "leggi di riordino per settori organici".

E' in seguito intervenuto il nuovo Statuto regionale che, al pari di quello della Regione Abruzzo, ha legato strettamente il tema della qualità normativa, della chiarezza e semplicità dei testi, al tema del riordino normativo, prevedendo la possibilità di adottare tanto testi unici legislativi che regolamentari (art. 44).

Tra le diverse opzioni seguite dagli Statuti regionali che hanno disciplinato espressamente il fenomeno del riordino normativo, lo Statuto toscano ha riservato al Consiglio regionale la potestà di elaborare ed approvare, in forma legislativa, testi unici (art. 32 dello Statuto delle Marche; art. 54 dello Statuto dell'Emilia-Romagna che definisce anche i criteri per la loro redazione; art. 44 dello Statuto della Toscana; art. 29 dello Statuto campano approvato in prima deliberazione).

Altre Regioni hanno invece previsto deleghe alla Giunta, riservando al Consiglio il voto finale (art. 40 dello Statuto abruzzese; art. 40 dello Statuto lombardo; art. 40 dello Statuto umbro; art. 44 dello Statuto della Regione Calabria). In particolare, lo Statuto della Regione Lombardia prevede un peculiare procedimento per le leggi di riordino normativo, a metà strada tra la delega legislativa e l'esame in una sede di tipo redigente: il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli; tale proposta è trasmessa alla Commissione competente ed è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

---

<sup>5</sup> Fonte: Giunta Regione Toscana, Ufficio legislativo della Presidenza, "Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche"

Soltanto il Lazio ha demandato direttamente alla Giunta la predisposizione e l'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo, ovvero vadano al di là di modifiche meramente formali, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge.

Lo Statuto toscano ha dunque concentrato nel Consiglio l'opera di semplificazione normativa e con successivi provvedimenti ha definito regole attuative inserite tanto nella legge sulla qualità della formazione n. 55/2008, quanto nel Regolamento del Consiglio regionale. La legge sulla qualità della formazione (art. 12) ha assegnato tanto al Consiglio quanto alla Giunta la promozione della formazione e manutenzione di testi unici legislativi e regolamentari, in conformità alle disposizioni dell'articolo 44 dello Statuto, prevedendo altresì che i testi unici o loro parti, di mero coordinamento di leggi o di regolamenti contengano la puntuale individuazione delle fonti normative inserite nel testo coordinato. Tanto lo Statuto che il regolamento consiliare (art. 105 quinquies) hanno poi altresì previsto una procedura semplificata di adozione dei testi unici di mero coordinamento compilativo, rispetto ai quali il Consiglio si esprime con un unico voto; mentre per tutti i testi unici recanti modifiche di carattere sostanziale, è stata prevista la procedura ordinaria di approvazione in Consiglio.

Nella prassi la Toscana ha fatto sempre ricorso a testi unici a carattere innovativo, che riordinano un'intera materia o settore cosicché, in occasione della raccolta della legislazione di un settore, si è anche provveduto ad operare una semplificazione normativa ed amministrativa. Non è invece mai stata sperimentata la via di testi compilativi. Coordinamento normativo e riordino normativo hanno dunque finito per coincidere.

Questa strategia è stata altresì rafforzata dalla sottoscrizione il 29 marzo 2007 in sede di Conferenza unificata dell'“Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione”, ove è stato previsto (comma 1 dell'art. 8) che lo Stato, le Regioni e le Province autonome “si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione”. Il comma 2 esplicita le modalità per la realizzazione di tale impegno limitatamente alle Regioni, le quali “adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione”. Per gli ordinamenti regionali l'Accordo ha fatto riferimento tanto a strumenti di consolidamento (Testi unici) quanto a strumenti di codificazione (Codici).

In questa attività di riduzione del numero delle leggi, la Regione Toscana è certamente tra le regioni che maggiormente hanno spinto nel senso della ripulitura del proprio tessuto normativo. Richiamando i dati del Rapporto sullo stato della legislazione per il 2008 redatto dalla Camera dei Deputati e riferiti a fine 2008, i più massicci interventi abrogativi sono stati approvati in Lombardia, dove su 2.059 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.427; in Piemonte su 2.021 ne sono state abrogate 1.079; in Toscana su 2.799 ne sono state abrogate 1.831, in Veneto su 1.945 1.163 e in Valle d'Aosta su 2.673, ne sono state abrogate 1.746<sup>6</sup>.

Depurando questi dati, che considerano anche le leggi di bilancio e le leggi di mera modifica, i dati forniti dall'Ufficio legislativo della Giunta regionale toscana indicavano, come detto, vigenti al 31 dicembre 2008, 530 leggi.

Anche l'approvazione di nuove leggi in Toscana è ormai da vari anni in diminuzione. Nel 2008 sono state promulgate e pubblicate, con riferimento all'anno solare, 52 leggi, un numero superiore a quello dell'anno precedente di una sola unità, per cui non sposta affatto la linea di tendenza in diminuzione che parte dagli anni 90 quando si promulgavano una media di più di 100 leggi per anno (si veda il 1993 con 109 leggi, il 1994 con 115 e il 1995 con 109); dall'anno 2000 in poi, invece, le leggi hanno visto una notevole diminuzione e negli ultimi due anni in particolare sembrano attestarsi su una media di poco superiore alle 50 leggi per anno<sup>7</sup>.

L'attività di semplificazione e riordino normativo è stata particolarmente ingente nella legislatura 2000-2005 e ha investito materie rilevanti (cfr. Tab 2 e Tab. 3).

---

<sup>6</sup> Cfr. Camera dei Deputati, Rapporto sullo stato della legislazione 2008, p. 69

<sup>7</sup> Fonte: Regione Toscana, Rapporto

In particolare, per quanto riguarda i testi unici legislativi, sono stati approvati i testi unici in materia di turismo (l.r. 42/2000) e, nel corso della legislatura 2000-2005, il T.U. in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (l.r. 32/2002) ed il T.U. in materia di commercio (l.r. 28/2005). In taluni casi, i testi unici citati sono stati l'occasione per attuare processi di delegificazione; in altri, per mettere in atto strumenti di semplificazione amministrativa, ad esempio per quanto riguarda il procedimento autorizzatorio. Quanto invece ai testi unici regolamentari, nel corso della legislatura 2000-2005 sono stati approvati il T.U. in materia di gestione faunistico-venatoria (d.p.g.r. 7 agosto 2002, n. 34/R) ed il regolamento di esecuzione della l.r. 32/2002 sopra citata (d.p.g.r. 8 agosto 2003, n. 47/R).

Una significativa opera di riordino normativo è stata portata a termine sempre nel corso della legislatura 2000-2005, durante la quale sono state approvate numerose leggi generali di riordino. Quelle a contenuto più generale riguardano il settore della contabilità (l.r. 36/2001), del governo del territorio (l.r. 1/2005), dei tributi di competenza regionale (l.r. 31/2005), dell'energia (l.r. 39/2005), del servizio sanitario regionale (l.r. 40/2005) e dei diritti di cittadinanza sociale (l.r. 41/2005).

Diverse sono state le motivazioni della preferenza della legge di riordino, in luogo del testo unico: nel caso dell'energia vi si è ricorso a causa della frammentazione delle fonti e della non nettamente definita ripartizione di competenze fra Stato e Regione, mentre nel caso del governo del territorio in quanto l'intervento normativo ha riguardato prevalentemente disposizioni di natura procedurale afferenti alla pianificazione comuni ai vari settori interessati, settori la cui disciplina non è interamente confluita nel testo normativo approvato, mentre per le norme sulla contabilità e i tributi, non si è provveduto alla redazione di testi unici dato l'ambito circoscritto delle materie in oggetto.

|                            |                                                                                                                                                                                                            |                         |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Legge regionale n. 42/2000 | Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo                                                                                                                                                    | Abrogazione di 10 leggi |
| Legge regionale n. 32/2002 | Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.                                                                   | Abrogazione di 10 leggi |
| Legge regionale n. 28/2005 | Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti | Abrogazione di 4 leggi  |
| Legge regionale n. 1/2009  | Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale.                                                                                                                                      | Abrogazione di 10 leggi |
| Legge regionale n. 3/2009  | Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale                                                                                                                            | Abrogazione di 10 leggi |

Tab. 2 - Testi unici legislativi approvati nella Regione Toscana

|                            |                                                       |
|----------------------------|-------------------------------------------------------|
| Legge regionale n.36/2001  | Legge di riordino del settore della contabilità       |
| Legge regionale n.1/2005   | Legge di riordino del governo del territorio          |
| Legge regionale n. 31/2005 | Legge di riordino dei tributi di competenza regionale |
| Legge regionale n.39/2005  | Legge di riordino dell'energia                        |
| Legge regionale n.40/2005  | Legge di riordino del servizio sanitario regionale    |
| Legge regionale n.41/2005  | Legge di riordino dei diritti di cittadinanza sociale |
| Legge regionale n. 37/2008 | Legge di riordino delle Comunità montane              |
| Legge regionale n. 53/2008 | Legge di riordino in materia di artigianato           |

Tab. 3 – Leggi di riordino normativo approvate nella Regione Toscana

In anni più recenti il ricorso alle leggi di riordino in Toscana pare tuttavia aver subito un certo rallentamento, se si opera un raffronto con altre regioni. Nel 2008 in Toscana sono state approvate 2 leggi di riordino in materia di artigianato (l.r. n. 53/2008) e di riordino delle Comunità montane (l. r. n. 37/2008), diversamente da altre Regioni che invece hanno fatto ricorso allo strumento con maggiore ampiezza, come il Rapporto sullo stato delle legislazione per il 2008 ha posto in evidenza. Va invece posto in evidenza come la Toscana, specialmente in tempi recenti, abbia applicato l'AIR anche all'attività di riordino normativo. Esemplare in tal senso è stata la nuova legge di riordino dell'artigianato, la cui proposta di legge è stata preceduta da un'analisi di impatto della regolazione del settore mediante la quale il legislatore ha definito il nuovo assetto della materia (istituzione di una Commissione regionale per l'artigianato, sopprimendo le varie commissioni provinciali per l'artigianato trasferendone le funzioni alle Camere di commercio, e istituzione dell'albo provinciale delle imprese artigiane).

Sotto il profilo procedurale, va sottolineato il fatto che la scelta di adottare testi unici innovativi ha comportato l'adozione delle procedure ordinarie per l'approvazione delle leggi regionali: predisposizione della proposta di testo unico da parte della Giunta regionale (con l'istituzione di gruppi di lavoro all'interno della Direzione Generale che assume l'iniziativa del provvedimento); fase di concertazione preliminare secondo l'art. 48 dello Statuto (con gli enti locali, le formazioni sociali e le categorie economiche di volta in volta interessate); approvazione del testo unico da parte della Giunta regionale; trasmissione del testo, con relativi supporti documentali, al Presidente del Consiglio per l'assegnazione alla Commissione consiliare competente, parere del Consiglio delle autonomie locali e parere vincolante della Commissione di merito; presentazione in Aula.

In seguito all'apertura della fase consiliare ed in presenza di emendamenti derivanti dalle consultazioni istruttorie compiute dalla Commissione, non di rado il testo viene fatto oggetto di esame congiunto da parte degli Uffici legislativi di Giunta e Consiglio coadiuvati dai referenti di linea della Direzione Generale, impegna nella formulazione del testo definitivo.

#### *6. La semplificazione amministrativa: il passaggio dal controllo preventivo al controllo successivo per l'avvio dell'attività di impresa*

La Regione Toscana, a partire dal Programma regionale di sviluppo (Prs) e del Progetto integrato regionale (Pir) 4.4 "Efficienza riorganizzazione e semplificazione" ha svolto un'attenta ricognizione delle analisi e delle indagini sullo stato della semplificazione nei rapporti tra pubblica amministrazione ed imprese e ha condotto, in collaborazione con l'Osservatorio sulla semplificazione (Regione Toscana e Unioncamere) l'analisi degli adempimenti necessari per l'avvio di attività d'impresa, al fine di mettere in evidenza criticità e possibili soluzioni operative.

Tale opera di semplificazione è stata condotta avvalendosi anche della consultazione delle associazioni di categoria e degli ordini professionali, per conoscere le loro esigenze e le loro proposte di semplificazione.

La normativa regionale toscana è stata oggetto negli ultimi anni, anche in attuazione del citato PIR 4.4, di numerose modifiche ispirate ai principi di semplificazione dei procedimenti e di liberalizzazione dell'attività privata con l'introduzione, compatibilmente con la normativa nazionale e comunitaria, degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività per l'esercizio delle attività private, prevedendo altresì per tutti i procedimenti amministrativi il rinvio alla struttura dello Sportello unico delle attività produttive (SUAP).

Merita, al riguardo, segnalare quali siano stati i più rilevanti interventi normativi di semplificazione dei procedimenti amministrativi nelle materie di competenza regionale approvati nella Regione Toscana, suddivisi per materia.

In materia di edilizia e controlli nelle zone soggette al rischio sismico, la l.r. 52/1999 ha introdotto la denuncia di inizio di attività e gli istituti di autocertificazione come strumenti principali dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione. Ciò vale sia nel momento della costituzione del titolo edilizio (denuncia di inizio attività edilizia), sia nelle fasi successive (agibilità edilizia, varianti finali). Il percorso di semplificazione è poi proseguito con la l.r. 43/2003, di modifica alla l.r. 52/1999. La legge regionale 52/1999 è successivamente confluita nella l.r. 1/2005. Da ultimo, la l.r. 40/2009 ha ulteriormente introdotto misure di semplificazione in campo edilizio con riferimento alle varianti in corso d'opera.

In materia di esercizi farmaceutici, l.r. 16/2000 (modificata dalla l.r. 36/2007) ha ridotto i tempi di apertura degli esercizi farmaceutici e ha semplificato la procedura concorsuale di assegnazione delle sedi.

In materia di turismo, la l.r. 42/2000 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo) ha individuato nello Sportello unico delle attività produttive (SUAP) il soggetto di riferimento per le imprese del settore, introducendo quali misure di semplificazione gli istituti di autocertificazione e denuncia di inizio attività. Con la l.r. 14/2005, di modifica alla l.r. 42/2000, è stato poi introdotto l'istituto della denuncia di inizio di attività per l'esercizio delle strutture ricettive alberghiere, campeggi e villaggi turistici.

Con la l.r. 78/2004 (Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico) e l.r. 1/2005 (Norme per il governo del territorio) è stato valorizzato il ruolo del SUAP.

La l.r. 24/2003 in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare, ha previsto che il personale addetto alla preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura, compresa la somministrazione, di prodotti alimentari non è più tenuto al possesso del libretto di idoneità sanitaria di cui alla legge 283/1962.

In materia di attività di estetica, tatuaggio e piercing, la l.r. 28/2004 (modificata dalla l.r. 40/2007), ha introdotto la denuncia di inizio attività per lo svolgimento delle suddette attività.

In materia di commercio, la l.r. 28/2005, recante il Codice del Commercio (modificata dalla l.r. 34/2007), ha comportato l'introduzione del silenzio-assenso per il rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita; l'introduzione della denuncia di inizio attività per l'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante; il superamento dei criteri di contingentamento numerico degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande; la semplificazione della definizione degli orari di apertura al pubblico degli esercizi di somministrazione.

In materia di imprenditore e di impresa agricola, la l.r. 45/2007 ha istituito per le aziende agricole la dichiarazione unica aziendale, riducendo drasticamente il numero delle comunicazioni alla PA che ciascuna azienda è tenuta a effettuare in occasione della presentazione di determinate istanze.

A seguito di questa importante sforzo di semplificazione, nella Regione Toscana su 850 attività censite rientranti nelle materie di competenza regionale, solo 18 sono ancora soggette ad autorizzazione amministrativa preventiva, per il resto è sufficiente la dichiarazione di inizio attività.

Ulteriori importanti strumenti di semplificazione sono stati da ultimo introdotti dalla l.r. 40/2009, che per il loro carattere innovativo e la loro applicazione trasversale a tutti i procedimenti amministrativi rientranti nella materie di competenza regionale meritano uno specifico approfondimento (cfr. infra, par. 8)

In attuazione dell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali (art. 9) del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, la Regione Toscana si è altresì impegnata, a concorrere, per la legislazione di propria competenza, alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 fissato dalla Commissione Europea (Com. CE n 23, 2007) e fatto proprio dallo Stato italiano nel Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (PAS) 2007.

In questo quadro, l'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA) costituisce una delle linee di intervento della politica regionale di semplificazione, che è stata definita nel PIR 4.4 *"Efficienza riorganizzazione e semplificazione"* del PRS 2007-2010.

In materia di oneri amministrativi, a partire dal 2009, il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) della Regione Toscana ha previsto l'avvio di un programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla normazione regionale. Questa attività, da svolgersi in stretta collaborazione con le varie associazioni di categoria, consentirà alla Regione di quantificare l'incidenza di tali oneri nella varie fasi delle procedure amministrative, ricavando un ordine di priorità degli interventi da realizzare e le informazioni di base necessarie per l'elaborazione di proposte di semplificazione mirate.

La sperimentazione, condotta nell'ambito del progetto promosso dal Foromez su incarico della Funzione pubblica, ha rappresentato per la Toscana un'opportunità che è intervenuta nella fase di impostazione del più generale programma di riduzione degli oneri amministrativi previsto dal DPEF 2009 e che ha consentito, non solo di acquisire la metodologia adottata a livello europeo e di formare personale regionale in grado di operare autonomamente, ma anche di condividere con le altre regioni una riflessione generale sulle caratteristiche, le criticità e le peculiarità di una MOA regionale, come ha posto in evidenza il saggio di Simonetta Cerilli in questo Volume a cui si rinvia interamente.

## *7. Gli interventi di innovazione tecnologica in funzione di semplificazione*

Una delle caratteristiche peculiari della strategia di semplificazione amministrativa perseguita dalla Regione Toscana è stata da sempre l'attenzione non soltanto alla quantità degli adempimenti burocratici richiesti ma anche alle *modalità operative* con cui questi adempimenti vengono realizzati, che sono spesso all'origine di molte incertezze e ritardi ulteriori nei tempi di esecuzione. Per tale motivo la Regione Toscana ha puntato su una diffusa utilizzazione delle Information and Communications Technology (Ict), attraverso il riuso e la diffusione delle migliori soluzioni già attive nella regione.

L'obiettivo di semplificazione degli oneri amministrativi è stato perseguito attraverso interventi di innovazione tecnologica, concordati con gli enti locali e le associazioni di categoria nell'ambito del Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza, ed attraverso la valorizzazione del ruolo dell'Osservatorio sulla semplificazione, inteso come contesto della Rete Telematica Regionale della Toscana in cui esercitare un confronto continuo tra i soggetti interessati sul tema della semplificazione.

Cruciale è stato lo sviluppo dell'e-government e, più in generale, della società per l'informazione, un obiettivo per cui negli anni la Regione ha stanziato oltre 79 milioni di euro. Tra le iniziative adottate, l'accordo di programma per il 'riuso' delle migliori pratiche maturate in Toscana (Accordo di programma *"Innovazione e semplificazione della pubblica amministrazione – Diffusione e riuso di progetti per lo sviluppo della società dell'informazione in Toscana"* del 2006, approvato con

Dpgr n. 172 del 7 novembre 2006 e la Delibera della Giunta n. 981/2006), la nascita e il consolidamento dei Paas, cioè dei centri che avvicinano i cittadini alle nuove tecnologie, l'impegno per la diffusione della banda larga nelle aree rurali e montane oggi escluse, l'intesa con le dieci prefetture toscane per integrare queste amministrazioni periferiche dello Stato nell'infrastruttura telematica regionale.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, numerosi sono i terreni su cui il governo regionale ha scelto di impegnarsi. Tra essi l'intesa per lo sviluppo delle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi, il cosiddetto *e-procurement*, che serve anche al risparmio, visto che si stima che le gare d'appalto telematiche portino a tagli del 5 per cento in termini di spesa e tra il 50 e l'80 per cento sui costi delle transazioni sia per gli acquirenti che per i fornitori.

Inoltre, la Regione ha sviluppato accordi a livello nazionale per rendere disponibili a livello regionale servizi on line per facilitare le relazioni con le imprese: sotto questo aspetto meritano di essere ricordati l'intesa con l'Inps per le certificazioni mediche on line e l'intesa con il Cnipa per la formazione dei dipendenti nelle nuove tecnologie.

La legge di semplificazione n. 40 del 2009 ha previsto (artt. 3 e 4) due misure generali di semplificazione dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo della telematica sia nei flussi verso l'amministrazione sia nei flussi verso i cittadini.

I soggetti coinvolti sono da un lato i privati, dall'altro la Regione e gli enti da essa dipendenti, gli organismi di diritto privato, comunque denominati, controllati dalla Regione, le aziende sanitarie e gli enti del servizio sanitario regionale, gli enti locali, i loro consorzi, associazioni e agenzie, gli enti dipendenti e strumentali degli enti locali, i concessionari di servizi pubblici regionali o locali, gli organismi di diritto privato limitatamente allo svolgimento delle attività di pubblico interesse.

In particolare l'articolo 3 prevede che il cittadino che si rivolge alle amministrazioni può farlo utilizzando la posta elettronica semplice se invia comunicazioni semplici o richieste di informazioni oppure utilizzando la posta elettronica certificata o altre modalità che garantiscano l'identificazione informatica del mittente ai sensi del codice dell'amministrazione digitale e del d.l. 185/2008, convertito, con modificazioni nella legge 2/2009, se invia dichiarazioni e istanze.

Riguardo i flussi delle amministrazioni verso i cittadini, al fine di evitare la difficoltà di reperire gli indirizzi digitali delle amministrazioni o dei loro singoli uffici, le amministrazioni devono attivare un domicilio amministrativo telematico che costituisce l'interfaccia unico delle stesse verso i cittadini, restando inteso che incombe all'amministrazione ricevente inoltrare l'istanza all'ufficio competente.

Al fine di rendere agevole ai cittadini la ricezione delle comunicazioni delle amministrazioni senza imporre loro l'obbligo di dotarsi di un indirizzo di posta elettronica certificata, si prevede la possibilità di comunicare un indirizzo di posta semplice, denominato domicilio digitale.

Al fine di evitare da un lato che il cittadino debba, ogni volta che si relaziona con un'amministrazione, comunicare il proprio domicilio digitale e dall'altro che un'amministrazione possa utilizzare il domicilio digitale di un privato solo se questo lo ha specificamente ad essa comunicato, è istituito l'archivio dei domicili digitali, gestito dalla Regione.

In esso confluiscono tutti i domicili digitali comunicati dai privati a qualunque amministrazione della Toscana ed è al tempo stesso accessibile a tutte le amministrazioni. L'archivio può contenere anche i profili di fruizione dei servizi digitali operanti sull'infrastruttura di rete regionale.

#### *8. Le recenti misure per la semplificazione amministrativa: la riduzione dei termini procedurali, la riforma dei SUAP e della conferenza di servizi nella legge regionale n. 40 del 2009*

La recente legge regionale n. 40 del 2009, pubblicata nel luglio 2009, ha definito una serie di interventi normativi finalizzati all'attuazione degli obiettivi delineati dal citato PIR 4.4 "*Efficienza, riorganizzazione, semplificazione*", in particolare introducendo importanti novità in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti. Essa ha altresì riformato la disciplina delle conferenze di servizi e del procedimento amministrativo dello sportello unico delle attività produttive

(SUAP), oltre ad aver introdotto interventi ispirati ai principi di semplificazione in specifici settori di competenza regionale.

L'intervento normativo è volto a ridurre significativamente gli oneri e gli adempimenti che il sistema della pubblica amministrazione pone in Toscana a carico dei cittadini e delle imprese. Tali obiettivi vengono perseguiti sotto un duplice profilo. Da un lato, l'effettiva rimozione, o la significativa riduzione, di adempimenti amministrativi superflui o eccessivi e dei relativi costi, tenendo conto dei vincoli ordinamentali derivanti dall'Unione europea o dalla legislazione statale. Dall'altro, la riduzione dei tempi per l'espletamento di adempimenti o per lo svolgimento di procedure non eliminabili, in quanto finalizzate a perseguire interessi pubblici meritevoli di tutela e di regolazione. In questa logica di azione la legge ha inteso realizzare sia interventi di carattere generale che misure di semplificazione di carattere settoriale.

All'origine dell'intervento riformatore è stata la considerazione che la mancanza di livelli minimi di servizi uniformi sul territorio sia foriera di oneri burocratici che comportano per gli operatori economici sia costi informativi legati alla raccolta e alla fornitura di informazioni alle diverse amministrazioni coinvolte nei procedimenti, sia costi di opportunità derivanti dalla lunghezza eccessiva dei tempi di conclusione dei procedimenti.

Ciò che è interessante rilevare è dunque che il legislatore toscano abbia con questa legge introdotto dei *livelli minimi essenziali di servizio, uniformi su tutto il territorio regionale*, stabilendo (art. 1) per alcuni istituti di semplificazione l'applicazione anche agli enti locali in virtù del principio di uniformità.

La legge di semplificazione e riordino n. 40 del 2009 ha pertanto considerato che l'introduzione di livelli minimi essenziali uniformi di semplificazione estesi a tutto il territorio regionale sia la via maestra per conseguire effettivi risultati di semplificazione, potendo essi rendere possibile: la presentazione e la gestione on line delle domande e della relativa documentazione e la conoscenza dello stato d'avanzamento delle pratiche; l'uso di regole e modalità operative nelle relazioni tra imprese e Suap il più possibile omogenee; tempi di comunicazione più brevi tra uffici e condivisione delle informazioni già disponibili nelle amministrazioni pubbliche; una più efficace interazione tra i servizi delle associazioni di categoria, dei professionisti e degli sportelli unici.

Assai interessante è anche la previsione di una "agenda delle semplificazioni": l'art. 2 della legge prevede che nel Programma regionale di sviluppo, e relativi aggiornamenti annuali, siano definite, in un'apposita sezione, le strategie di semplificazione, vale a dire le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione di semplificazione amministrativa regionale, da attuarsi anche mediante periodici interventi legislativi. Tutto ciò al fine di raggiungere entro il 2012 l'abbattimento del 25% degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, come previsto dall'articolo 9 dell'Accordo Stato-regioni-autonomie locali del 2007, in conformità alle conclusioni adottate in sede europea.

Particolare attenzione è dedicata altresì al monitoraggio della strategia di semplificazione: nella legge si prevede infatti che la Regione effettui, d'intesa con gli enti locali, un costante monitoraggio sullo stato di attuazione della legge, convocando almeno ogni due anni gli stati generali della pubblica amministrazione.

Venendo al merito delle misure di semplificazione a carattere generale, la legge n. 40 del 2009 ha previsto alcune importanti novità.

a) *le modifiche al procedimento amministrativo: riduzione dei termini procedurali e indennizzo in caso di ritardo*

La legge n. 40 introduce un' incisiva modifica delle disposizioni sui termini di conclusione dei procedimenti per tutte le ipotesi di conclusione con un provvedimento espresso. Questa misura completa dunque il quadro delle semplificazioni amministrative che, come detto, in Toscana sono andate nel senso di generalizzare il ricorso agli strumenti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività.

L'art. 12 della legge n. 40 riduce a trenta giorni il termine massimo di durata dei procedimenti nelle materie di competenza legislativa regionale, di contro al 120 giorni tuttora stabiliti da altre regioni, quali l'Emilia-Romagna (l.r. 6 settembre 1993, n. 32). Termini superiori a trenta giorni possono essere disposti con disposizione di legge o di regolamento, ma in tal caso è previsto l'obbligo di motivare specificamente circa il superamento del termine suddetto.

A ulteriore garanzia della certezza dei tempi la Regione Toscana, prima in Italia, istituisce un indennizzo per tutte le ipotesi di mero ritardo a favore dei soggetti promotori, con le loro istanze, di procedimenti amministrativi da concludersi con provvedimento espresso (articolo 15).

Una proposta di questo tipo era contenuta nel disegno di legge di riforma del procedimento amministrativo predisposto nella passata legislatura dal ministro Nicolais, e approvata in conferenza Stato-regioni, che recitava: *“con esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento, le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, corrispondono ai soggetti istanti, per il mero ritardo, una somma di denaro stabilita in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento stesso”*.

Nel caso toscano, la norma ha configurato l'indennizzo non come un risarcimento per danni (profilo sottratto alla competenza regionale), ma come una sanzione simbolica: l'importo fissato è di 100 euro per ogni dieci giorni di ritardo fino a un massimo di 1000 euro, posto a carico della Regione e delle aziende sanitarie. Agli enti locali è data facoltà di inserire analoghe previsioni nei loro ordinamenti.

#### *b) la nuova disciplina della conferenza di servizi.*

L'evoluzione normativa dell'istituto della conferenza di servizi a livello statale (a cui è dedicato il saggio di Carmen Iuvone, a cui si rinvia integralmente per approfondimenti sul tema) è stata l'occasione per una rivisitazione dell'istituto della conferenza dei servizi a livello regionale, la cui disciplina generale, risalente al 1996, risultava non più in linea con l'evoluzione normativa prodottasi a livello statale sul testo della legge 241/1990 a partire dal 1993.

Nella nuova impostazione, la conferenza viene a configurarsi quale luogo di concertazione tra una pluralità di soggetti, pubblici e privati, portatori di istanze proprie nell'ambito di uno o più procedimenti amministrativi.

Per garantire effettività alla riforma, il legislatore regionale, secondo quanto previsto dall'art. 63, comma 2 dello Statuto, ha applicato la propria normativa anche alle conferenze promosse dagli enti locali, ritenendo che una pluralità di discipline in tema di conferenza di servizi sul territorio della Toscana sia in patente contraddizione con i principi e gli obiettivi di semplificazione che la legge persegue. Viene così delineato un modello procedimentale improntato ai principi del coordinamento e della leale collaborazione da seguire qualora sia necessario, o comunque opportuno, effettuare una valutazione contestuale e un bilanciamento di più interessi pubblici coinvolti. Rispetto all'impostazione della legge regionale n. 76/1996, l'istituto della conferenza di servizi è stato rafforzato, divenendo lo strumento organizzativo per la raccolta, valutazione ed espressione dei diversi interessi coinvolti nel procedimento. Si è previsto il ricorso alla conferenza quale modulo procedurale obbligatorio laddove debbano essere acquisiti da altre amministrazioni atti di assenso comunque denominati e gli stessi non siano resi entro un termine predefinito dalla richiesta e si è intervenuti per superare il modello di conferenza riferito ad un unico procedimento amministrativo, prevedendo la possibilità di ricorso ad essa anche nell'ipotesi di più procedimenti tra loro connessi, che riguardino la medesima attività o tendano al medesimo risultato.

#### *c) la nuova disciplina regionale dei SUAP*

La semplificazione dei rapporti tra impresa e pubblica amministrazione, per realizzare i principi di trasparenza, economicità, efficacia ed efficienza che devono informare l'azione amministrativa, è stata oggetto tanto di interventi da parte del legislatore comunitario (direttiva Bolkestein, 2006/123/CE), quanto del legislatore statale (decreto legge n. 112/2008, art. 38) che hanno introdotto un nuovo modulo procedurale, lo Sportello unico per le attività produttive, quale referente unico dei soggetti che intendono insediare o trasformare impianti produttivi di beni e servizi, sia per il rilascio dei necessari titoli abilitativi che per la diffusione di informazioni in materia (in merito si rinvia ai contributi di Monica Lombini, Tommaso Di Nitto e Claudio Cataldi in questo Volume).

La Regione Toscana ha avviato da tempo una serie di interventi preordinati a rafforzare la capacità organizzativa degli enti coinvolti nel procedimento SUAP, al fine di rendere effettivamente praticabile l'insediamento di attività produttive mediante l'autocertificazione e il conseguente immediato avvio dei lavori.

In attuazione del PRS (PIR 4.4) e del Programma regionale per la Società dell'Informazione e della Conoscenza, e come già illustrato nel documento di analisi *“La semplificazione normativa e amministrativa”* esaminato dal Consiglio, la Giunta ha avviato una serie di azioni volte a creare le condizioni per la trasformazione della PA locale che la legge si propone di attivare. In particolare, sono stati effettuati il censimento e la catalogazione dei procedimenti adottati dai SUAP, a seguito dei quali sono ora in fase di elaborazione le schede di 500 procedimenti - 113 relativi alla realizzazione dei fabbricati e degli impianti e 387 relativi all'avvio delle attività di impresa - che costituiscono la versione base della Banca Dati Regionale (e per ogni procedimento sono previste schede esplicative, modulistica, allegati e manuali tecnici.)

Questo processo di innovazione organizzativa e tecnologica, in parte già realizzato, consentirà alla PA locale di garantire alle imprese:

- a) un sistema di informazione gestito tramite tecnologie dell'informazione e della conoscenza chiaro, esaustivo, trasparente ed omogeneo sul territorio regionale che elimina ogni ambiguità interpretativa,
- b) la trasformazione dei SUAP da sportelli “fisici” a sportelli telematici, attivando così gli strumenti per la concreta applicazione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale e realizzando una drastica riduzione dei tempi necessari per lo *start up* d'impresa e dei relativi costi. Attraverso questi sportelli sarà possibile inoltrare la richiesta di avvio di un procedimento e di avviare in modalità telematica tutto l'iter del procedimento stesso attraverso il passaggio delle informazioni tra i diversi enti coinvolti. I SUAP telematici faranno parte del sistema di accesso “sicuro” – in quanto certificato attraverso l'impiego della certificazione digitale e, ove necessario, della firma digitale - per le imprese che, ferma restando la competenza di ogni SUAP per il proprio territorio, consentirà l'accesso da tutti i punti della rete.
- c) la trasparenza delle procedure e della gestione delle eventuali intermediazioni professionali, con la possibilità per i territori di certificare, per ogni processo inerente le relazioni tra impresa e pubblica amministrazione, fasi, tempi e costi dei relativi adempimenti.

In questo modo si sono creati i presupposti per introdurre nell'ordinamento regionale una nuova disciplina del procedimento del SUAP.

La competenza legislativa così attivata incide su una serie di materie di natura trasversale, nell'ambito delle quali la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto ampio spazio alle Regioni (sentenze n. 206/2001, n. 376/2002, n. 264/2003). In primo luogo, materie come l'agricoltura, il commercio, il turismo e l'artigianato ricadono nella competenza residuale e esclusiva delle Regioni, pertanto l'attività svolta dal SUAP su tali materie giustifica un intervento del legislatore regionale volto a definire gli aspetti essenziali del procedimento amministrativo del SUAP, in modo che l'attività di quest'ultimo possa svolgersi secondo modalità che garantiscano sul territorio un grado minimo di omogeneità nella regolamentazione delle varie attività produttive. Secondariamente, tra le materie di competenza concorrente rientra quella del “sostegno all'innovazione per i settori

produttivi” che ulteriormente giustifica un intervento della Regione nella disciplina del procedimento del SUAP. Sotto questo profilo, infatti, il coordinamento delle attività dei SUAP può configurarsi quale strumento di promozione delle attività economiche.

In attesa della piena attuazione della riforma statale del SUAP, il legislatore toscano ha pertanto inteso rafforzare l’istituto dello sportello unico quale strumento di semplificazione amministrativa attraverso l’impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, con l’obiettivo fra l’altro, di ridurre possibili difformità interpretative e di uniformare gli adempimenti necessari per ciascun tipo di procedimento.

Alla luce dell’esperienza maturata in questi anni e facendo tesoro delle migliori pratiche realizzate anche sul territorio della Toscana, il legislatore toscano ha ritenuto che la strada più efficace per conseguire reali effetti di semplificazione e per sviluppare la massima libertà d’impresa fosse quella che porta al superamento della logica del controllo preventivo della pubblica amministrazione e alla conseguente valorizzazione del controllo ex post, al fine di garantire un adeguato contemperamento degli interessi in gioco.

Ne è derivata la necessità di modificare sostanzialmente la vigente disciplina del procedimento per l’autorizzazione all’insediamento di attività produttive, prevedendo l’autocertificazione (dichiarazione di conformità) quale metodo ordinario per l’insediamento di un’attività produttiva e il procedimento mediante conferenza di servizi quale metodo residuale riservato ai casi in cui la tutela di interessi specifici non consente l’autocertificazione.

In particolare, la legge toscana configura il SUAP come unico referente in relazione a tutte le vicende amministrative concernenti l’insediamento e l’esercizio di attività produttive e a tutte le fasi del procedimento amministrativo (articolo 35, comma 1), e prevede l’adeguamento della normativa regionale a tale principio entro 180 giorni dall’entrata in vigore della legge (articolo 35, comma 4).

Le nuove tecnologie della comunicazione sono al centro del riordino degli Sportelli unici per le attività produttive (Suap), che saranno il punto di riferimento delle imprese nei loro rapporti con la pubblica amministrazione. Tutto si svolgerà per via telematica.

In particolare, si stabilisce che, a partire dall’istanza dell’interessato, l’intero iter procedimentale si svolge per via telematica (articolo 36) tramite la rete regionale dei SUAP, una struttura tecnologica ad hoc che consente il collegamento e la trasmissione degli atti tra l’utente, lo sportello unico e gli enti che intervengono nel procedimento (articolo 39).

Sono altresì previste forme di assistenza gratuita per la presentazione allo sportello unico delle dichiarazioni e delle domande, che vengono assicurate agli utenti dallo stesso SUAP e che la Regione promuove la diffusione di prassi applicative uniformi (articolo 37).

Gli obiettivi generali della trasparenza e dell’uniformità delle procedure sono perseguiti mediante l’istituzione della banca dati regionale SUAP (articolo 41), nella quale sono raccolti la normativa applicabile, gli adempimenti procedurali e la modulistica da utilizzare per ciascun procedimento (comma 2), tenuto conto anche delle prescrizioni dei singoli regolamenti comunali (comma 4).

I contenuti della banca dati regionale SUAP sono accessibili sia tramite il sito istituzionale regionale per le imprese (articolo 40) che tramite i siti istituzionali dei singoli SUAP (articolo 42).

I suddetti siti istituzionali consentono inoltre di acquisire informazioni complete e puntuali circa le opportunità di insediamento, le attività formative e di promozione finanziaria previste per l’avvio e per l’esercizio di attività produttive nel territorio regionale. In aggiunta, attraverso il sito istituzionale del SUAP competente per territorio gli interessati possono conoscere lo stato di avanzamento del procedimento e gli atti adottati nell’ambito di questo.

Particolarmente degna di nota è inoltre l’introduzione di misure di semplificazione specifiche per i procedimenti edilizi relativi a impianti produttivi. In particolare, si stabilisce che l’elenco della documentazione e degli elaborati da produrre in relazione agli interventi e alle opere realizzate è uniforme su tutto il territorio regionale (comma 1) e che una volta ultimati i lavori le certificazioni di cui all’articolo 86 della l.r. 1/2005 e quelle prescritte dalla normativa in materia di sicurezza sono presentate al SUAP per via telematica unitamente alla dichiarazione di inizio attività, ove prevista

(comma 2). In entrambi i casi la modulistica da utilizzare è standardizzata e inserita nella banca dati regionale (comma 3).

Questa nuova impostazione comporterà una profonda trasformazione della pubblica amministrazione locale, che dovrà ridurre all'essenziale le attività di controllo preventivo per concentrare le proprie risorse in attività dirette a fornire alle imprese consulenza ed informazioni prioritariamente con modalità telematiche nell'ambito del sistema della Rete Telematica Regionale. Ciò consentirà agli operatori economici di disporre di informazioni chiare ed esaustive, superando possibili ambiguità interpretative e disomogeneità sul territorio. L'adozione di modalità omogenee sotto il profilo contenutistico e standardizzate sotto il profilo tecnologico consentirà lo svolgimento in via telematica dell'intero procedimento, in quanto renderà possibile lo scambio delle informazioni relative ai diversi endoprocedimenti tra le varie amministrazioni coinvolte, favorendo al tempo stesso la trasparenza per le imprese, che potranno conoscere in qualsiasi momento l'iter procedimentale.

L'emissione, la trasmissione, l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con l'amministrazione regionale (compresi gli enti dipendenti e le Asl) saranno effettuate esclusivamente in forma elettronica.

Molti certificati di idoneità fisica e psicofisica non saranno più necessari per l'assunzione ad un impiego. Per consentire alle Asl di svolgere un monitoraggio sull'uso dei prodotti fitosanitari gli utilizzatori dovranno conservare le registrazioni per cinque anni.

Il provvedimento interviene anche su alcuni procedimenti edilizi per i permessi di costruire. Alcune varianti a quelli già rilasciati saranno soggette alla sola denuncia di inizio attività. Si amplia anche l'utilizzo dell'autocertificazione sulla conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie. Alcuni interventi vengono inoltre esclusi dalla necessità di richiedere l'autorizzazione paesaggistica. La polizia amministrativa potrà seguire procedure più snelle per il sequestro della merce venduta abusivamente, la sua custodia, alienazione o distruzione.

## *9. La Gestione Telematica dei Procedimenti*

Obiettivo fondamentale delle attività della Regione Toscana e degli strumenti operativi predisposti per l'attuazione del programma di semplificazione (Tavolo Tecnico Regionale per lo sviluppo dei servizi Suap e Centro di Competenza per l'innovazione tecnologica e la semplificazione amministrativa) per gli anni 2009/2010 è quello di preparare la PA locale ad affrontare le trasformazioni previste dal regolamento di attuazione dell'art. 38 del DL 112 (conv. 133) e dalla legge regionale di semplificazione e riordino normativo per l'anno 2009. In estrema sintesi le norme si pongono l'obiettivo da un lato di superare la logica del controllo preventivo della PA sulle attività di impresa, per approdare ad una logica di controllo successivo, prevedendo che l'autocertificazione (dichiarazione di conformità) divenga il metodo ordinario per l'insediamento delle attività produttive e che, nei soli casi previsti dalla legge, si attivi un procedimento residuale in conferenza di servizi e dall'altro di pervenire ad una gestione interamente telematica dei procedimenti.

Questa nuova impostazione comporta una profonda trasformazione del ruolo della PA locale che deve ridurre ai pochi casi previsti dalla legge le attività di controllo preventivo, per concentrare le proprie risorse in attività dirette a fornire alle imprese un sistema di informazione on line chiaro, esaustivo, trasparente ed omogeneo sul territorio regionale che elimini ogni ambiguità interpretativa e consenta alle imprese di attivare i procedimenti dichiarativi e, successivamente, alla PA di gestire telematicamente il procedimento e di attivare le necessarie attività di controllo.

Le attività di preparazione sono in corso dal 2007. In sintesi sono già stati predisposti:

1. gli accordi tra gli enti e gli strumenti di governance del sistema;
2. le infrastrutture tecnologiche;
3. il censimento ed il catalogo degli endoprocedimenti e dei procedimenti (dizionario);
4. i servizi di assistenza e supporto ai Suap.

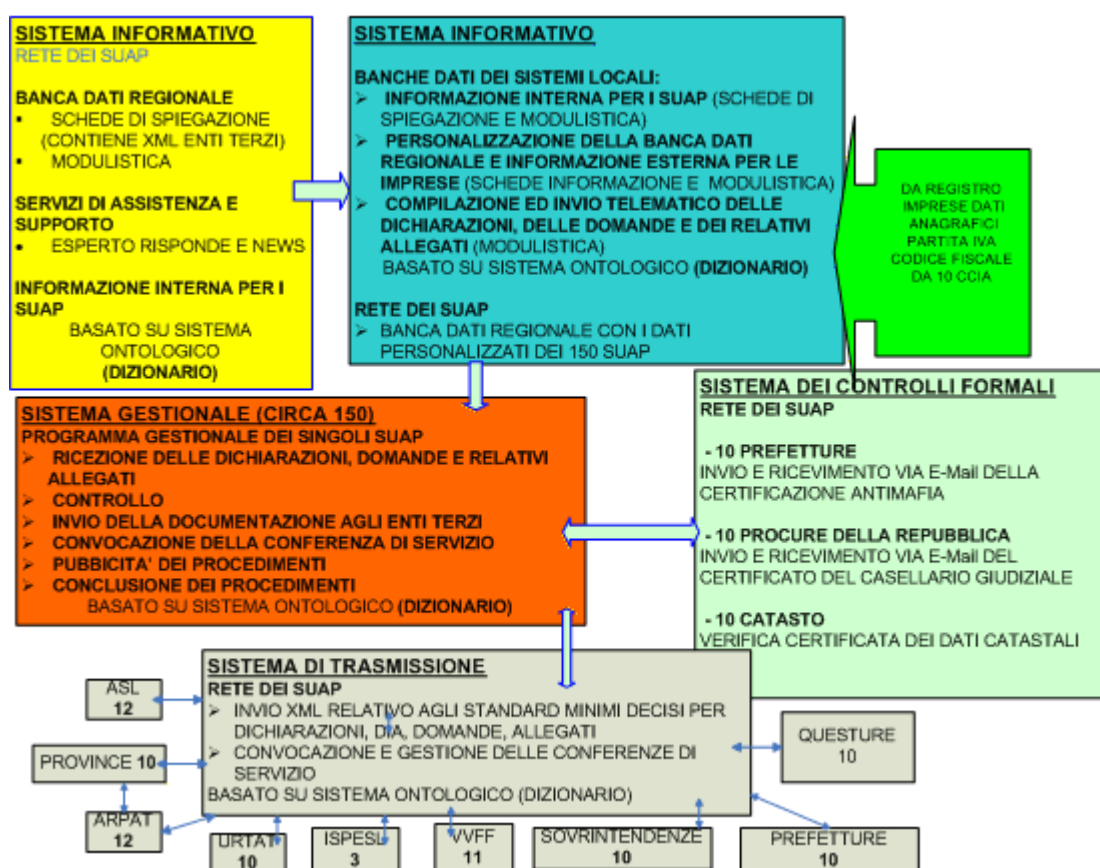
Nell'anno 2009 il Tavolo Tecnico Regionale ed il Centro di Competenza per l'innovazione tecnologica e la semplificazione amministrativa hanno l'obiettivo di concludere l'elaborazione della Banca Dati Regionale dei procedimenti.

Nell'ambito dei procedimenti censiti sono stati scelti come prioritari 500 endoprocedimenti relativi a tutte le attività economiche (387 relativi all'esercizio di attività e 113 relativi ai fabbricati ed agli impianti).

Per ognuno degli endoprocedimenti il Tavolo Tecnico Regionale ed il Centro di Competenza, in collaborazione con la Rete degli Esperti (Asl, Arpat, Vigili del fuoco, Ispesl, Comuni, Province, Regione, Prefetture, Cciaa) stanno predisponendo una scheda informativa e di spiegazione, la relativa modulistica standard unificata a livello regionale, allegati standard e manuali tecnici, al fine di concretizzare le informazioni necessarie alle imprese per poter utilizzare realmente gli strumenti di semplificazione che saranno previsti dalla nuova normativa.

La conclusione dell'attività di elaborazione della Banca Dati è strettamente collegata all'entrata in vigore delle norme sopra citate perché, come già detto, la Banca Dati è uno strumento attuativo della stesse.

Nel contempo si stanno predisponendo gli strumenti tecnologici per favorire la trasformazione dei Suap da sportelli "fisici" a sportelli on line attivando gli strumenti per la concreta applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale e realizzando una drastica riduzione dei tempi necessari per lo start up di impresa e dei relativi costi. I Suap on line costituiranno anche una parte del sistema di accesso per le imprese che, ferma restando la competenza di ogni Suap per il proprio territorio, consenta l'accesso da tutti i punti della rete.



Fonte: Rete Regionale SUAP Toscana