



*Assistenza tecnica alle
Regioni dell'obiettivo
convergenza per il
rafforzamento delle capacità
di normazione*

Nota informativa sul Progetto Operativo Regione Campania Versione: Bozza

Denominazione file:	Nota informativa sul Progetto PO Regione Campania
Data documento:	[03/10/2011]
Verificato da:	Coordinatore GL Attività regionali
Elaborato da:	GdL attività centrali

Indice

1	Premessa.....	2
2	Le metodologie di better regulation nell'ordinamento giuridico della Regione Campania	3
3	Criticità rilevate.....	4
4	Opportunità	7
5	Obiettivi del Progetto	8
6	Piano di Azione regionale	9
7	Stato di avanzamento.....	10

1 Premessa

Il tema della qualità normativa, tra le frontiere sicuramente più interessanti del diritto (e non solo del diritto, coinvolgendo anche scienze quali l'economia, la sociologia, la statistica, l'informatica) dei nostri tempi, costituisce una sfida importante anche in sede regionale.

In particolare, è opportuno che le Regioni, sempre più investite di responsabilità in materia legislativa, sviluppino una propria sensibilità rispetto alla cd. *better regulation* e ricorrano agli strumenti più adeguati per realizzarla nei fatti.

Si registra, sicuramente, negli ultimi anni una particolare sensibilità da parte del legislatore e delle istituzioni competenti, siano esse nazionali o regionali, in materia di qualità della normazione.

Naturalmente, accanto ad una mutata sensibilità rispetto al tema, con evidenti ricadute virtuose sul piano della qualità complessivamente intesa, occorre una preparazione specifica agli strumenti che lo stesso comporta (si pensi, ad esempio, all'analisi di impatto della regolazione, all'analisi tecnico-normativa, alla valutazione di impatto della regolazione). Gli stessi strumenti appena menzionati dovrebbero essere messi nelle condizioni di operare in sinergia gli uni con gli altri, al fine di dare continuità ed efficacia alla missione qualitativa.

Pertanto, il ricorso a modelli di *better regulation* deve porsi al servizio delle politiche pubbliche, orientandole per il meglio, sempre nel pieno rispetto dei principi e degli istituti fondamentali della democrazia rappresentativa.

Il progetto di "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione", inserendosi nel percorso iniziato con la Conferenza Unificata del 2007 che ha sancito l'Accordo Stato, Regioni e Autonomie Locali in materia di semplificazione del sistema normativo, risponde a tali finalità.

In particolare, il progetto si propone l'obiettivo principale di migliorare la qualità di regolazione delle Amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza attraverso:

- ❑ la promozione e diffusione di competenze, metodologie e tecniche a supporto della qualità e trasparenza dell'azione pubblica;
- ❑ il rafforzamento del coordinamento tra le Amministrazioni regionali e le Amministrazioni centrali che intervengono nell'attività normativa;
- ❑ il supporto alle strutture regionali, per il miglioramento di capacità e competenze in materia di produzione legislativa e normativa.

Nello specifico, attraverso l'avvio di un percorso partenariale che vede coinvolti i funzionari del Consiglio e della Giunta della Regione Campania e un team locale di esperti del RTI, in stretto raccordo con il gruppo di lavoro centrale e gli esperti tematici del DAGL, si darà avvio ad una serie di attività che garantiranno il rafforzamento di capacità e competenze e l'implementazione di metodologie e strumenti.

2 Le metodologie di better regulation nell'ordinamento giuridico della Regione Campania

Allo stato attuale, nello **Statuto** della Regione Campania, approvato nel 2009, pur non rinvenendo espliciti richiami alle comuni metodologie e tecniche di better regulation, già all'art. 1 "*Principi fondamentali*", comma 3 è sancito che "*La Regione Campania garantisce la partecipazione democratica di tutti i cittadini e le cittadine, degli enti, delle associazioni, delle formazioni sociali e delle istituzioni territoriali alla determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico regionale*". Tale indirizzo politico è determinato, ai sensi dell'art. 26 dello stesso Statuto, dal Consiglio Regionale.

Molte delle più utilizzate tecniche di *better regulation*, in particolare l'AIR, prevedendo una fase di consultazione dei diversi *stakeholder*, si potrebbero rivelare congeniali alla migliore realizzazione della partecipazione democratica dei cittadini alla determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico regionale.

Inoltre, all'art. 29 comma 2, rubricato "*Norme sulla chiarezza dei testi normativi*", si rimanda al Consiglio regionale il compito di disciplinare attraverso il proprio Regolamento "[...]le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità".

Inoltre, lo Statuto, all'art. 64, comma 3, dispone che "[...]La Legge regionale determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale, consentendo ai destinatari della stessa di conoscere l'esito delle valutazioni". Pertanto, anche la necessità di prevedere strumenti finalizzati al controllo e alla valutazione della legislazione, sulla scorta del riconoscimento che l'acquisizione di conoscenze sia necessario punto di partenza per fondare la valutazione delle politiche, è stata presa in considerazione dal suddetto processo di definizione del nuovo Regolamento.

Allo stato attuale gli unici strumenti valutativi attivati dal legislatore regionale campano sono quelli relativi alle previsioni, in alcune norme, di una clausola valutativa. Infatti, risultano ad oggi approvate dal Consiglio Regionale 4 leggi dotate di uno specifico articolo che sancisce espressamente la necessità che la Giunta Regionale, responsabile dell'attuazione delle norme, relazioni in merito al monitoraggio degli effetti prodotti dalla norma, anche in relazione agli obiettivi esplicitati dalla stessa norma. Nello specifico, le clausole valutative approvate fanno riferimento alle seguenti Leggi regionali:

- ❑ **L.R. 20/2006:** "*Regolamentazione per la cremazione dei defunti e di loro resti, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione*";
- ❑ **L.R. 15/2008** "*Disciplina per le attività di agriturismo*";
- ❑ **L.R. 6/2010** "*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*";
- ❑ **L.R. 2/2011** "*Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere*".

3 Criticità rilevate

Sulla scorta di quanto emerso nel corso dell'attività di analisi, si è avuto modo di rilevare alcuni elementi di criticità esistenti negli attuali processi legislativi di competenza degli organi regionali, il cui superamento rappresenta il punto di partenza essenziale per configurare ipotesi applicative per le pratiche di *better regulation* (in particolare AIR, ATN e VIR).

Le criticità riscontrate, come rappresentato nella figura1, possono essere ricondotte a tre specifiche macroaree: criticità di carattere culturale, criticità di carattere normativo - istituzionale, di carattere organizzativo.

Figura 1- Albero delle criticità rilevate



Fanno capo alla prima macroarea le seguenti criticità:

- ❑ **Insufficiente radicamento dei principi sulla qualità della normazione all'interno degli organi politici e della struttura amministrativa.** Pur rilevando all'interno dei settori legislativi di Giunta e Consiglio, anche in assenza di specifiche previsioni normative, l'implementazione di pratiche di better regulation, soprattutto per quanto concerne il drafting e l'analisi tecnico normativa, allo stato attuale si segnala ancora un'insufficiente diffusione (ed omogeneizzazione) della cultura della better regulation (e dei relativi strumenti) in capo ai soggetti preposti a sovrintendere ai processi legislativi regionali, né si ravvisa una capillare sperimentazione delle tecniche di better regulation nella sede regionale. Pertanto, il processo di trasferimento e sperimentazione di pratiche di better regulation non può interessare solo gli uffici legislativi di Giunta e Consiglio ma dovrà estendersi anche ai referenti delle altre Aree Generali di Coordinamento nonché ai componenti di tutti gli organismi trasversali alle Aree che possono contribuire a migliorare l'uso di tali pratiche, in particolare il NVVIP e l'Ufficio di Statistica.
- ❑ **Assenza di strumenti programmatici in materia di better regulation.** Infatti l'attuale Presidente della Giunta regionale, pur avendo predisposto nel corso della propria campagna elettorale uno specifico programma di governo nel quale venivano individuate le priorità di intervento che sono state, in seguito alla propria

elezione, comunicate al Consiglio Regionale, non è stato al momento in condizione di tradurre gli obiettivi programmatici della Giunta in un'Agenda normativa. La definizione di un'agenda normativa potrebbe aiutare ad evitare soluzioni divergenti sul profilo della regolazione, soprattutto in ambiti d'intervento trasversali, che richiedono il coinvolgimento di diversi settori.

Fanno riferimento alla seconda macroarea le seguenti criticità:

- ❑ **Carenza di strutturate previsioni normative all'interno dell'ordinamento campano volte all'adozione sistematica di metodologie di better regulation** nella fase di definizione e approvazione delle leggi regionali. Ed infatti, come specificato nella parte di analisi del documento, pur prendendo atto della presenza di disposizioni che contengono riferimenti al tema della qualità (cfr. art. 29 Statuto), si rileva che, allo stato attuale, non vi sono disposizioni aventi ad oggetto una disciplina puntuale (ed effettiva) delle pratiche di better regulation in seno alla Regione Campania.
- ❑ **Inefficacia del processo normativo in relazione al rispetto dei principi della Better Regulation.**
- ❑ **Mancanza di modalità strutturate di consultazione.** Attualmente, non essendo in vigore né un efficace processo normativo orientato alla better regulation, né provvedimenti specifici per l'attuazione della qualità della normazione, non sono presenti egualmente strutturate modalità di consultazione e partecipazione. Le consultazioni sono uno strumento fondamentale per il miglioramento della qualità della regolazione, elemento essenziale e caratterizzante l'Air e la Vir, strettamente legato all'aspetto della più ampia partecipazione ai processi di formazione delle norme. Con le consultazioni si mira a coinvolgere un ampio numero di soggetti e di rappresentanti delle categorie interessate alla normazione, sia perché destinatari dei suoi benefici, sia perché eventualmente svantaggiati dal suo impatto.
- ❑ **Carenza di adeguati strumenti per la semplificazione normativa, obiettivo coerente con il tema della qualità normativa.** Si segnala l'opportunità di ridurre il numero dei testi normativi in vigore, mediante un'adeguata attività di manutenzione tecnico-normativa (si pensi alla tecnica della novella legislativa), allo scopo di eliminare ab origine ipotesi di antinomie o disarmonie sistematiche. Occorre ricordare che La *Legge regionale 21/2005*, infine, è stata istituita per regolare il processo di riordino della legislazione regionale e stabilisce l'abrogazione espressa di leggi regionali già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia. All'art. 2 sancisce infatti che "entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della Regione".

Fanno capo, invece, alla terza macroarea le seguenti criticità:

- ❑ **Carente definizione delle modalità di collaborazione tra i settori legislativi di Giunta e Consiglio.** Si segnala, sul punto, in attesa di interventi mirati sui regolamenti di Giunta e Consiglio, la possibilità di prevedere Protocolli che istituzionalizzino la collaborazione tra i rispettivi uffici, agevolando lo scambio di rapporti sulle analisi effettuate e contribuendo, in tal modo, al potenziamento della buona regolazione. In un orizzonte di riforma di medio - lungo termine, invece, occorre immaginare nuovi modelli organizzativi rivolti a favorire la collaborazione tra gli uffici legislativi di Giunta e Consiglio.

- ❑ **Carenza di strutture organizzative e multidisciplinari dedicate alla verifica della qualità della normazione.** Allo stato attuale tali apporti sono stati garantiti grazie a processi di interazione informale tra il Settore Legislativo della Giunta con i vari Settori afferenti alle varie Aree di Coordinamento di volta in volta coinvolte nel processo normativo. Tale situazione, pur garantendo la qualità dei redigenti Disegni di legge, non può garantire l'utilizzo sistematico di tali pratiche. Sarebbe, quindi, opportuno definire un'organismo trasversale a tutte le A.G.C., caratterizzato dalla presenza di figure con competenze non esclusivamente giuridiche ma, anche, economiche, statistiche, sociologiche nonché tecniche.
- ❑ **Carenza di strutture multidisciplinari all'interno del Consiglio dedicate alla verifica della qualità della normazione.** Tali competenze non sono generalmente presenti nelle strutture tecniche delle assemblee, formate in prevalenza da personale con un marcato background giuridico e abituate a porre più l'attenzione sul drafting e sulla progettazione formale della norma, piuttosto che sulla verifica delle reali conseguenze che la nuova norma ha prodotto sui suoi destinatari e sulla collettività. Inoltre, all'interno del Consiglio si è rilevato un limitato coordinamento del Settore Legislativo del Consiglio con le Posizioni di Studio e Ricerca delle singole Commissioni.
- ❑ **Mancanza di adeguati strumenti, soprattutto in relazione all'I&CT, in grado di supportare l'attività dei servizi legislativi,** non esclusivamente in relazione alla possibilità di consultare raccolte normative e giurisprudenziali digitalizzate. Emerge, in particolare, la mancanza di specifici strumenti volti a garantire la massima partecipazione degli stakeholder alla fase di definizione delle proposte normative (consultazioni). Non sono previsti, infine, sistemi a supporto del monitoraggio e della valutazione degli impatti della normazione.

4 Opportunità

Dopo l'approvazione delle tre leggi che avevano riformato il Titolo V della Costituzione – la Legge Costituzionale 1 del 1999 e le Leggi Costituzionali 2 e 3 del 2001 – i Consigli regionali, tra cui quello della Regione Campania hanno provveduto alla revisione degli Statuti, rendendo gli esecutivi regionali molto più forti e prestigiosi che in passato: non a caso i Presidenti delle Regioni assumono da allora, almeno nel gergo comune, il titolo di Governatori. Infatti il Presidente della Regione Campania è investito dei compiti di Governo direttamente dall'elettorato e dunque risulta essere molto meno dipendente dal rapporto fiduciario che lo lega all'Assemblea Legislativa. Tale revisione statutaria ha comportato, pertanto, la necessità di adeguare l'attuale struttura amministrativa al nuovo ruolo attribuito al Presidente.

Pertanto, al fine di dare attuazione a quanto sopra rappresentato, la **Legge Delega Regionale n. 8 del 6/8/2010** "*Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio Regionale*" all'art. 2, comma 1, ha stabilito che la Giunta regionale è autorizzata a disciplinare, con Regolamento, il proprio ordinamento amministrativo, sentita la Commissione consiliare permanente competente per materia. In coerenza con tale legge, lo scorso 9 agosto la Giunta Regionale della Campania ha approvato il nuovo Ordinamento dei propri uffici, che prevede importanti modifiche all'attuale assetto amministrativo della Giunta e ridisegna, di fatto, il ruolo del Presidente, al quale è affidato il coordinamento dell'intera macchina amministrativa che esercita tale attività con il supporto di Capi Dipartimento.

Inoltre, il nuovo ordinamento amministrativo degli uffici della Giunta, prevede importanti innovazioni che contribuiranno alla sistematica implementazione delle metodologie di better regulation. In particolare, si segnalano le seguenti:

- previsione di un unico Ufficio Legislativo incardinato presso la Segreteria del Presidente;
- previsione di uno specifico ruolo del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania nelle attività di valutazione degli effetti connessi alla norme in corso di approvazione;
- previsione di incardinare l'Ufficio Statistico presso la Segreteria del Presidente al fine di garantire una maggiore trasversalità dello stesso rispetto all'attuale collocazione in seno all'AGC 06.

È chiaro che cambiamenti di questa portata impongono anche ai Consigli regionali di trovare un nuovo ruolo in seno ai sistemi di governo locali.

In relazione a tali riforme, occorre trovare un nuovo equilibrio nei rapporti tra Giunta e Consiglio, mantenendo in capo alla Giunta l'attività amministrativa e rafforzando le funzioni di controllo e indirizzo dell'Assemblea legislativa.

A tal fine occorre attrezzare strutture interne che siano in grado di dare un supporto adeguato all'esercizio della funzione di controllo. In particolare, questo secondo fronte di lavoro rappresenta un passaggio tanto importante quanto delicato.

Occorre, infatti, prevedere negli organigrammi dei Consigli regionali l'esistenza di una struttura dedicata esclusivamente al controllo e alla valutazione. Sulla base di quanto sopra evidenziato, si è ritenuto opportuno procedere alla revisione dell'assetto organizzativo della struttura amministrativa del Consiglio regionale della Campania al fine di renderla maggiormente coerente con il nuovo ruolo che l'Assemblea dovrà ritagliarsi nei prossimi anni.

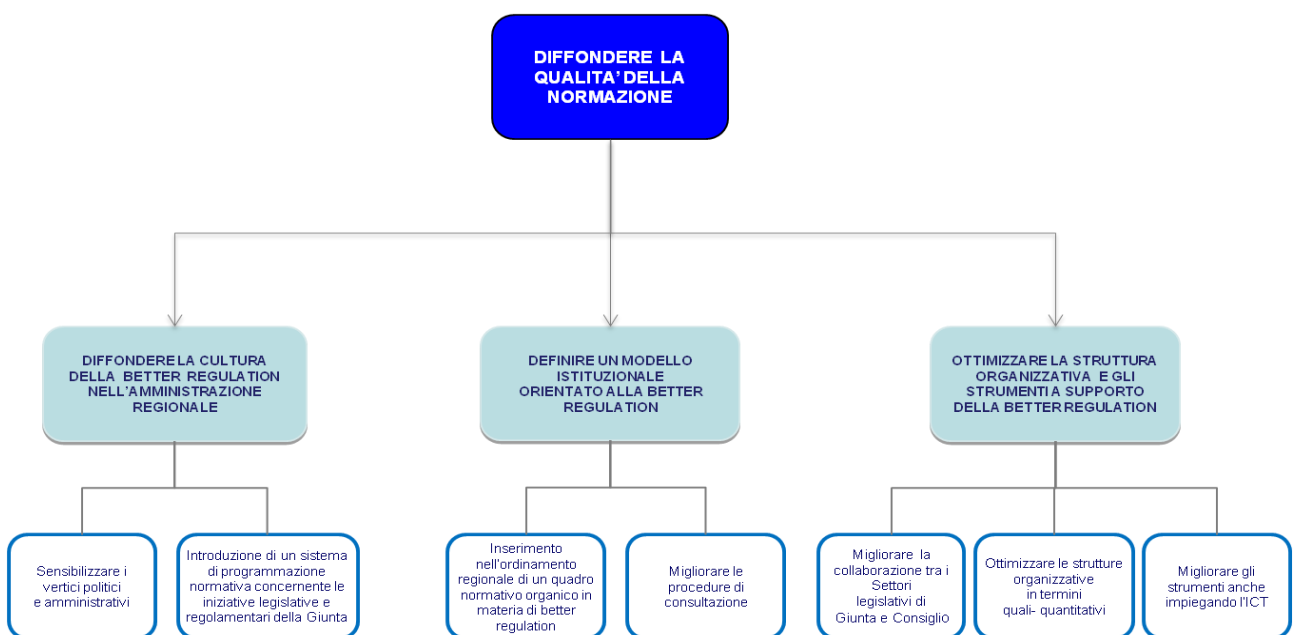
5 Obiettivi del Progetto

Dalle analisi effettuate sull'attuale sistema normativo ed organizzativo della Regione Campania, attraverso cui sono emerse le principali criticità dello stesso, è stato possibile giungere alla definizione degli obiettivi e delle attività caratterizzanti il Progetto Operativo. Posto infatti che esso si propone, come più volte ribadito, l'Obiettivo Generale del perseguimento della qualità della Normazione, si ritiene di poterlo raggiungere attraverso il conseguimento di tre obiettivi specifici:

- 1. Diffusione della cultura della better regulation nell'Amministrazione Regionale**, per avviare un percorso di sensibilizzazione ed accrescimento di competenze presso i vertici politici ed amministrativi della struttura regionale.
- 2. Definizione di un modello istituzionale a tendere**, per incardinare stabilmente le pratiche di better regulation negli attuali processi di normazione regionale.
- 3. Ottimizzazione della struttura organizzativa**, per fare in modo che l'applicazione delle tecniche di better regulation non sia rimessa alla sensibilità dei singoli soggetti coinvolti nei processi di scrittura e revisione dei testi senza, però, attivare un organico e permanente processo di riorganizzazione della macchina amministrativa regionale.

Nella figura seguente si riporta l'albero degli obiettivi nella sua interezza, declinato nei tre obiettivi specifici, che a loro volta si ramificano nei rispettivi obiettivi operativi.

Figura 2– Albero degli obiettivi



6 Piano di Azione regionale

Il Piano di azione regionale si struttura in coerenza con gli obiettivi sopra declinati nelle attività di seguito descritte.

Tabella 1 – Piano di Azione regionale

Criticità rilevate	Obiettivi Specifici	Attività
Insufficiente radicamento dei principi sulla qualità della normazione all'interno degli organi politici e della struttura amministrativa	A Diffondere la cultura della better regulation nell'amministrazione regionale	A1.1 Azioni di sensibilizzazione rivolte ai vertici politici
		A1.2 Azioni di sensibilizzazione rivolte ai vertici amministrativi
Assenza di strumenti programmatici in materia di better regulation		A2.1 Supporto alla Giunta nella definizione di un'Agenda Normativa
Carenza di articolate previsioni normative in materia di Better regulation	B Definire un modello istituzionale orientato alla better regulation	B1.1 Supporto agli Uffici regionali di Giunta e Consiglio per la definizione del modello istituzionale condiviso
		B1.2 Supporto alla traduzione del modello istituzionale in apposito provvedimento del Consiglio Regionale
		B1.3 Supporto alla traduzione del modello istituzionale in apposito provvedimento normativo della Giunta Regionale
		B1.4 Reingegnerizzazione dei processi normativi per migliorare la qualità della normazione
		B1.5 Sperimentazione Air
		B1.6 Applicazione ATN/Drafting
Inefficacia del processo normativo in relazione al rispetto dei principi della Better Regulation	B2.1 Identificazione modelli e strumenti di consultazione	
Mancanza di modalità strutturate di consultazione		B2.2 Sperimentazione delle consultazioni
Carente definizione delle modalità di collaborazione tra i settori legislativi di Giunta e Consiglio	C Ottimizzare la struttura organizzativa e gli strumenti a supporto della better regulation	C1.1 Supporto al funzionamento del tavolo di confronto Giunta - Consiglio
		C1.2 Supporto agli Uffici regionali di Giunta e Consiglio nella definizione di strumenti condivisi
C2.1 Analisi ed ottimizzazione delle strutture organizzative per la better regulation		
C2.2 Ottimizzazione mix quali-quantitativo delle dotazioni organiche e delle competenze		
Carenza di strutture organizzative Multidisciplinari e dedicate alla verifica della Qualità della normazione		C3.1 Analisi delle esigenze e conseguente sviluppo di personalizzazioni del portale
		C3.2 Sperimentazione consultazioni on line
Mancanza di adeguati strumenti di I&CT di supporto		

7 Stato di avanzamento

Lo stato attuale di avanzamento del Progetto Operativo di Assistenza Tecnica in Regione Campania è il seguente:

- ❑ In data 26/09 è stato approvato il Progetto Operativo e ne sono stati condivisi gli obiettivi con i referenti regionali di Giunta e Consiglio ed i rappresentanti del Dagl.
- ❑ E' stato fissato per il 24/10 c.a. un seminario rivolto, oltre che ai componenti degli Uffici Legislativi di Giunta e Consiglio, a tutti i Capi Area delle AGC regionali. In tale occasione verranno presentati i documenti metodologici prodotti. Seguiranno workshop divulgativi ed esemplificativi in ciascun Area di Coordinamento
- ❑ E' stato individuato l'ambito di intervento oggetto della sperimentazione Air/Atn: il Testo Unico sulle Attività produttive. L'Area di Coordinamento di riferimento sarà l'Agc 12.

Il presente documento è stato prodotto nell'ambito del progetto "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo Convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" con il contributo di Ernst & Young Financial-Business Advisors S.p.A., P.A. Advice, il Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni e la LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli.