

La prima legge ligure sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa

(di Francesca Bailo)

[L.r. Liguria 8 giugno 2011, n. 13 \(Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa\)](#)

Tipologia dell'atto	Legge regionale
Natura	Normativa
Data di promulgazione	8 giugno 2011
Data di pubblicazione nel B.U.R. Liguria	B.U.R. Liguria n. 10 del 15 giugno 2011
Autorità emanante	Consiglio regionale
Destinatari e ambito di applicazione	La Giunta e il Consiglio regionale della Liguria
Richiami espliciti ad altre fonti o Documenti	<ul style="list-style-type: none">➤ Art. 47 Statuto Liguria;➤ Art. 10 della l.r. Liguria 1° febbraio 2011, n. 1 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali);➤ L.r. Liguria 18 dicembre 2006, n. 42 (Istituzione del Sistema Informativo Regionale Integrato per lo sviluppo della società dell'informazione in Liguria);➤ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e successive modificazioni ed integrazioni;➤ Artt. 10 e 11 della l.r. Liguria 42/2006 e successive modificazioni ed integrazioni;➤ D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e successive modificazioni ed integrazioni;➤ L.r. Liguria 25 novembre 2009, n. 56 (Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

Presupposti, contenuto e efficacia della legge regionale

Lo [statuto Ligure](#), a differenza di altri (al proposito, cfr. gli [artt. 26, 27 e 40 St. Abruzzo](#); gli [artt. 26, comma 2, e 44 St. Calabria](#); l'[art. 29 St. Campania](#); [gli artt. 28, comma 3, 53 e 54 St. Emilia Romagna](#); l'[art. 36, commi 2-4, St. Lazio](#); [gli artt. 40, 44 e 45 St. Lombardia](#); [gli artt. 32 e 34 St. Marche](#); l'[art. 48 St. Piemonte](#); l'[art. 37, comma 2, St. Puglia](#); [gli artt. 11, comma 5, 13, 19, 39, comma 2, 44 e 45 St. Toscana](#); [gli artt. 40 e 61 St. Umbria](#)), non ha previsto appositi articoli sulla qualità della normazione anche se, seppur implicitamente, un qualche riferimento può rinvenirsi nell'[art. 45, comma 2, St.](#) (e poi anche nell'[art. 79 reg. int. Consiglio](#)).

Ivi, si stabilisce, infatti, che l’iniziativa legislativa deve essere esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e corredato da una relazione illustrativa che, quindi, si risolve in una “relazione generale”, descrittiva della materia che si vuole disciplinare, ma che, nella prassi, risulta spesso – soprattutto per i progetti di legge principali, sia di origine consiliare che giuntalesca – accompagnata, anche se non in via sistematica e formalizzata, da un’analisi di valutazione “*ex ante*” o “*ex post*”. Ciò anche sulla base di una Circolare del Segretario Generale della Giunta regionale del 27 febbraio 1998, n. 237 (“*Aggiornamento procedure per la redazione dei disegni di legge*”), con cui sono state determinate le modalità procedurali per i disegni di legge e per i regolamenti regionali di iniziativa della Giunta regionale, nonché di una Nota del Settore Affari Legislativi del 24 febbraio 1999, n. 212, sulla numerazione degli articoli o commi aggiuntivi.

Altre disposizioni statutarie, quali l’[art. 16, commi 1, 2, lett. b\), 3, lett. a\) e gli artt. 39 e 40](#), cui poi è stata data attuazione con l’[art. 20 della l. reg. 17 agosto 2006, n. 25](#), attribuiscono, inoltre, chiaramente al Consiglio della Regione, e in specie alla VII Commissione consiliare, poteri di controllo circa l’attuazione delle leggi e del programma di governo della Giunta.

Su questo quadro, è andata ora a iscriversi, per la prima volta ponendo così la Liguria in linea con altre regioni, la [l.r. Liguria 8 giugno 2011, n. 13 \(Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa\)](#)¹, che, al dichiarato fine di assicurare la qualità delle leggi e dei regolamenti quale “elemento essenziale della certezza del diritto e della semplificazione amministrativa, nonché condizione per la trasparenza dell’azione pubblica e per la partecipazione dei cittadini” (art. 1, comma 1), ha compiutamente e organicamente previsto la predisposizione di una Agenda normativa annuale da parte della Giunta regionale, sottoposta all’approvazione da parte del Consiglio regionale mediante apposita risoluzione (che può, a sua volta, contenere anche integrazioni e modifiche, oltre a eventuali indirizzi e direttive) (art. 3) nella quale devono essere indicati i provvedimenti normativi di riordino e quelli contenenti nuove discipline o che siano innovativi dell’organizzazione amministrativa e istituzionale della Regione (di cui ragiona l’art. 6), i testi unici (di cui ragiona l’art. 4), le proposte di delegificazione e i disegni di legge di semplificazione (di cui ragiona l’art. 5) e, infine, i provvedimenti che, all’atto della presentazione, devono essere accompagnati dalle relazioni sull’ATN, sull’AIR e sulla VIR, anche mediante la previsione di clausole valutative (di cui ragiona il Titolo I, Capo II).

Per il perseguimento di detto obiettivo, e allo scopo di garantire una costante collaborazione tra la Giunta regionale e il Consiglio regionale, secondo quanto previsto dall’art. 7, è, inoltre, istituito, un Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-C Consiglio – composto in modo paritetico da dirigenti dei due organi, in numero complessivamente non superiore a quattro, individuati dalla Giunta regionale e dall’Ufficio di Presidenza – che, in relazione alla materia oggetto di attività, può avvalersi dell’ausilio di altri funzionari, e a cui è affidato il compito di sviluppare linee guida e indirizzi relativi ai contenuti e alle modalità di effettuazione dell’ATN, dell’AIR, della VIR e delle clausole valutative.

A meglio osservare, deve, peraltro, ammettersi che, fermo quanto già accennato in ordine all’utilizzo, già in precedenza, di relazioni volte a una valutazione *ex ante* e *ex post* dei progetti di legge principali, come emerge dal [Rapporto 2010 sullo stato della legislazione in Liguria ad inizio della IX leg.](#), pur se non in modo sistematico, già ci si era avvalsi anche di un controllo periodico della normativa vigente attraverso la revisione di normative settoriali, l’elaborazione di testi unici e di riordino e, soprattutto, mediante l’approvazione di provvedimenti di semplificazione dell’ordinamento regionale, come dimostrano la [l.r. 11 novembre 1999, n. 34](#), con cui sono state abrogate 400 leggi regionali; la [l.r. 3 gennaio 2001, n. 1](#), con cui sono state abrogate 21 leggi regionali e, da ultimo, la [l.r. 31 ottobre 2006, n. 31](#), con cui sono state abrogate 36 leggi e 23 regolamenti regionali. Per quel che riguarda le c.d. leggi di manutenzione poi, seppur nel citato rapporto si precisa che esse dovrebbero essere per lo più contenute, per evitare di ingenerare, sia tra

¹ Al proposito, se si vuole, cfr. anche [F. BAIO, Anche la Liguria si dota di una legge organica sulla qualità della normazione e sulla semplificazione amministrativa, in Diritti regionali, 6 luglio 2011.](#)

gli operatori, sia tra i cittadini, indubbe difficoltà nell'individuazione del testo di legge effettivamente vigente, ma anche perché la manutenzione in tempi ravvicinati potrebbe essere espressione di una non completa attenzione alla fattibilità delle leggi, si constata pure che, negli ultimi anni, questo *modus* di legiferare si è affermato anche per le leggi finanziarie e per gli atti ad essa collegati, e che, in ogni caso, risponde all'esigenza di una migliore definizione del coordinamento normativo.

Analogamente, sul versante della semplificazione amministrativa, la Regione se ne era già occupata promuovendo un progetto pilota di ampio respiro, approvato con la deliberazione della Giunta del 28 settembre del 1995, n. 3159 (sulla "*Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa della Regione. Introduzione all'analisi di fattibilità delle leggi regionali*")², nonché con la circolare del Presidente della Giunta regionale 19 maggio 1997, n. 614 ("*Procedure per la predisposizione dei disegni di legge di iniziativa della giunta regionale. Introduzione dell'analisi di fattibilità amministrativa delle leggi regionali*"), con cui sono state determinate le procedure per l'analisi di fattibilità delle leggi regionali.

La [l.r. n. 13 del 2011](#) si pone però ora, più organicamente, l'obiettivo (realizzabile attraverso un programma annuale sulle strategie di semplificazione approvato dalla Giunta, coordinato con l'Agenda annuale di cui sopra e presentato al Consiglio regionale per la risoluzione), di rimuovere o ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese, di ridurre i tempi burocratici, di rendere omogenee le procedure e i procedimenti amministrativi (sia per quel che concerne le modalità di accesso, sia per quel che riguarda l'*iter* istruttorio), di favorire la rilevazione e la diffusione delle buone pratiche e, infine, di facilitare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione, anche attraverso l'uso della tecnologia. Di quest'ultimo profilo se ne occupa, segnatamente, il Titolo II, Capo II, della legge, nel quale, all'art. 19, comma 4, si prevede la necessità di avvalersi del "Centro regionale di competenza per l'e-Government e la società dell'informazione" (CRC Liguria) e del "Centro Servizi Territoriali" (CST Liguria) (di cui all'[articolo 6 della l.r. n. 42 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni](#)) e di Datasiel Sistemi e Tecnologie di Informatica S.p.A. (società regionale informatica in house, di cui agli [articoli 10 e 11 della l.r. n. 42 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni](#)) e, all'art. 20, comma 2, si dispone l'istituzione del servizio di conservazione archivistica, denominato "Polo Archivistico della Regione Liguria" (PAR Liguria), dedicato alla conservazione di medio e lungo periodo dei documenti digitali prodotti o ricevuti dai soggetti atti all'utilizzo degli strumenti telematici per la semplificazione, meglio definiti all'articolo 19, comma 1, della legge medesima.

A presidio della l.r. in esame, deve, in ultimo, aggiungersi che l'art. 1, comma 4, dispone espressamente che le disposizioni della stessa non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate, se non in modo espresso, mediante l'indicazione precisa delle disposizioni da abrogare, derogare, sospendere o modificare.

Pertanto, dopo altre Regioni (cfr., esemplarmente, la Toscana, con la ben nota [l.r. 22 ottobre 2008, n. 55](#)³, di attuazione, principalmente, degli [artt. 39 e 44 dello Statuto](#), e, più recentemente, l'Abruzzo, con la [l.r. 14 luglio 2010, n. 26](#), di attuazione dell'[art. 40 dello Statuto](#) ma, in tempi ancora non sospetti, cfr. anche la [l.r. Basilicata 17 aprile 2001, n. 19](#), che, pur non avendo, ad oggi, un nuovo statuto regionale di attuazione della [l. cost. n. 1 del 1999](#), si era già occupata, in quella

² Il testo del progetto, approvato con deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 1995, n. 3159, è stato pubblicato anche su *Quad. Reg.* 1995, 591. Per una presentazione di detto progetto e per i primi commenti dottrinali cfr. F. RIZZO, *La Regione Liguria intraprende la strada della semplificazione*, in *Pubblico Bene*, anno III, n. 5, gennaio – marzo 1996, 20; ID., *Il progetto della Giunta regionale della Liguria*, in *Atti del Seminario internazionale di Studio "Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi"*, Genova, 20-21 giugno 1996, in *Iter Legis* n. 5/6, dic. 1996 - genn. 1997, 116 e segg.; ID., *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa. L'esperienza della Regione Liguria*, in *Iter Legis*, novembre - dicembre 1999, II, 235 e segg.; R. LIBERTINI, *La redazione dei testi normativi*, cit., 81.

³ Per un primo commento a detta l.r. toscana cfr. P. LEWIS GETI, *Prove tecniche di formazione. Brevi note sulla legge regionale toscana sulla qualità della formazione*, in [www.osservatoriosullefonti](#), 2009, n. 4.

sede, di disciplinare l'uso dell'ATN, dell'AIR e dei Testi unici), che già si erano dotate di una legge organica sulla qualità della normazione, anche in Liguria si apre un primo spiraglio.

Comparativamente, può, tuttavia, ancora sottolinearsi che, a titolo meramente esemplificativo, non viene prevista la innovativa scelta invece effettuata, forse anche in virtù della positiva esperienza maturata in questo senso nell'ambito dell'Unione europea per le fonti di diritto derivato, dal legislatore toscano relativamente alla motivazione delle leggi e dei regolamenti ([art. 9 l.r. Toscana n. 55/2008](#)), e neppure viene prevista espressamente l'elaborazione e la pubblicazione periodica, da parte del Consiglio, del Rapporto annuale sulla normazione ([art. 15 l.r. Toscana n. 55/2008](#)), che pure, come già visto, è adottato nella prassi, così come nulla viene disposto in ordine alla consultazione, che risulta, invece, contemplata dall'[art. 7 della l.r. Abruzzo n. 26/2010](#).

Non resta dunque, in conclusione, che attendersi che quanto stabilito in questa, comunque importante, legge ligure venga posto "a regime", auspicandosi che non si incontrino, anche a livello regionale, le stesse difficoltà obiettive e le stesse resistenze soggettive che hanno contrassegnato il livello statale, laddove pure, anche in tempi più recenti e comunque con esiti incerti, si sono approntate nuove discipline sulla qualità della normazione volte, per l'appunto, a migliorare e/o integrare quelle già approntate (si pensi, ad esempio, alla [direttiva del Presidente del Consiglio del 10 settembre 2008](#), al [d.p.c.m. 11 settembre 2008](#), rispettivamente sull'ATN e sull'AIR, alla [direttiva del Presidente del Consiglio del 26 febbraio 2009](#), sull'istruttoria degli atti normativi del Governo, e al [d.p.c.m. 19 novembre 2009](#), sulla VIR: previsioni, queste, che si sono scontrate, in più di un'occasione, con un'inosservanza diffusa, con una mancanza di preparazione da parte degli applicatori e, sovente, con pratiche abbastanza superficiali⁴).

⁴ Per maggiori approfondimenti sul punto cfr., se si vuole, R. ZACCARIA (cur.), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, spec. 27 ss. Si avverte che analoghe considerazioni possono essere svolte anche in riferimento al c.d. meccanismo del "taglia-leggi" (effettuato, peraltro, non solo con i decreti legislativi di attuazione dell'art. 14 della l. n. 246/2005, ma anche mediante svariati decreti-legge) che, se si è posto l'obiettivo di semplificare e, soprattutto, sfolire il sistema normativo, vigente, sembra prestarsi a profili problematici e che, di fatto, rischiano di creare una maggiore confusione, non solo per la scelta, per così dire, di un "doppio binario", costituito, da una parte, nella abrogazione implicita e, dall'altra, dalla abrogazione esplicita, che spesso si sovrappongono tra di loro (atti che dovrebbero essere già implicitamente abrogati, sono poi anche espressamente abrogati), ma anche perché, parallelamente ad esso, si è messo a punto il meccanismo contrario del "salva-leggi", che interviene a riparare alle abrogazioni azzardate del primo. Sul punto, cfr., se si vuole, *amplius*, E. ALBANESI, F. BAILO, [Il processo di semplificazione normativa mediante abrogazione, in Tecniche normative, 2011](#).