

**CORSO DI PERFEZIONAMENTO su**  
**“LA BUONA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE”**

**Relazione**

***La qualità della normazione in Sardegna***

*di Roberta Varsi*

SOMMARIO: – 1. *Premessa. Le tecniche per una migliore legislazione.* – 2. *L'introduzione degli istituti nella Regione Sardegna: Statuto ed ordinamento* – 3. *Segue: l'attività di monitoraggio.* – 4. *Segue: Strumenti di qualità.* – 4.1. *Sperimentazione dell'Analisi dell'Impatto della Regolazione. Un caso pratico: turismo* – 4.2. *La semplificazione amministrativa.* – 5. *Segue: Consultazione e comunicazione.* – 6. *Conclusioni.*

**1. *Premessa. Le tecniche per una migliore legislazione***

La legislazione attuale, relativa a tutti i livelli di governo, si presenta lacunosa ed imperfetta. Tra i difetti si ricordano: a) l'oscurità, la lacunosità e la non omogeneità delle leggi; b) l'eccesso di leggi e regolamenti non coordinati tra di loro; c) la permanenza di norme ormai obsolete, in quanto superate dalla realtà; d) presenza di leggi inattuabili in mancanza di una preventiva analisi sulla loro fattibilità; e) la difficile conoscibilità delle leggi da parte dei destinatari<sup>1</sup>.

La conseguenza di questo panorama normativo e regolamentare così caotico e carente è che risulta estremamente difficile trovare la disciplina di determinate fattispecie e capirne il contenuto.

Per risolvere il problema, oltre agli strumenti della semplificazione normativa e dei testi unici, è necessario un nuovo modo di produrre le leggi<sup>2</sup>. Occorre dunque introdurre nuove tecniche per la redazione dei testi normativi che abbiano ad oggetto: il linguaggio normativo<sup>3</sup>, le modalità di scrittura e la struttura dell'atto normativo, la comunicazione preventiva<sup>4</sup> e secondaria<sup>5</sup>, la valutazione degli effetti della legge sia *ex ante* – di cui si parlerà in seguito –, che *ex post*<sup>6</sup>; ossia regole finalizzate a rispondere nel modo migliore alle esigenze che le leggi stesse devono soddisfare, ossia ascoltare e soddisfare i bisogni dei destinatari,

---

<sup>1</sup> Nota introduttiva ai lavori del *Seminario regionale “Qualità della normazione – Le tecniche per una migliore legislazione”*, Cagliari 8 maggio 2006, Servizio della riforma della Regione e revisione legislativa, tratto dal sito [www.regione.sardegna.it/documenti](http://www.regione.sardegna.it/documenti).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Occorre sia semplice, chiaro, comprensibile ai non addetti ai lavori e tecnicamente preciso; occorre evitare l'emanazione di leggi di contenuto vario o la redazione di articoli con tantissimi commi.

<sup>4</sup> Destinata ai soggetti interessati per garantire, come è avvenuto per il procedimento amministrativo, la partecipazione del cittadino al processo legislativo riconoscendo la possibilità di fare osservazioni o proporre modifiche.

<sup>5</sup> Prevista ad integrazione della tradizionale pubblicazione nella gazzetta ufficiale e nel bollettino regionale, per garantire l'effettiva conoscenza o conoscibilità della legge riassumendo i contenuti essenziali, indicando i destinatari e fornendo una spiegazione istituzionale della stessa.

<sup>6</sup> Finalizzata a valutare l'utilità delle soluzioni normative adottate e a portare in luce eventuali inefficienze, in sostanza consente una verifica dello stato di attuazione di una legge e una verifica di efficacia della politica regionale, con particolare riguardo agli effetti sociali ed economici ottenuti consultando i principali portatori di interessi e raccogliendo i pareri di esperti.

individuare tra le soluzioni possibili quella più utile e adeguata, valutare il costo della legge in rapporto ai benefici prodotti, etc.

## 2. *L'introduzione degli istituti nella Regione Sardegna: Statuto ed ordinamento*<sup>7</sup>

Gli esempi di una crescente attenzione del legislatore regionale sardo alle tecniche legislative sono sicuramente presenti.

A questo proposito si vuole ricordare, in primo luogo, l'opera di sensibilizzazione realizzata attraverso l'organizzazione, nel 2006, di un seminario rivolto principalmente al personale dell'amministrazione regionale e ai rappresentanti del Consiglio regionale in occasione del quale venne analizzata la situazione sarda e approfondita la modalità attraverso cui introdurre i nuovi principi e strumenti nell'ordinamento sardo.

Anche in precedenza altre sedi permisero una riflessione su questi temi, si ricorda il convegno di Palermo del 1989 su "Fonti normative e fattibilità delle leggi" e quello di Cagliari del 1998, sull'"Istruttoria legislativa", cui parteciparono i vertici burocratici di Camera e Senato. Tali sedi di riflessione politica e culturale si sono tradotte in proposte e prassi operative, come l'inserimento nell'articolo 47 del Regolamento dell'Assemblea del "Rapporto di verifica", cioè l'illustrazione dell'esito delle leggi in Commissione, ogni anno, da parte degli Assessori – peraltro attuato solo una volta –; come la partecipazione (come si vedrà in seguito) alla redazione dei Rapporti annuali sulla legislazione da parte della Camera; come l'adesione al progetto "Capire", con il quale le Regioni si propongono di costruire un sistema di strumenti per valutare, *ex ante* ed *ex post*, l'esito delle leggi; come l'introduzione nel Regolamento interno del Consiglio di un nuovo organo, la "Commissione di verifica", (art. 19 bis), con il compito di garantire l'effettività dei poteri di indirizzo e controllo dell'Assemblea.

Su questa scia, si ricorda la deliberazione n. 30/8 del 11.07.2006<sup>8</sup> con la quale il Presidente della Regione, d'intesa con l'assessore degli Affari Generali, deliberò di adottare il manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", ultima versione e successivi aggiornamenti, elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale per la predisposizione dei testi normativi ad iniziativa della Giunta regionale. Il Presidente in questa occasione richiamò l'attenzione sul tema della qualità e semplificazione della normativa regionale, ritenendo che *"il primo indispensabile intervento da attuare nel sistema regionale sardo riguarda sicuramente la tecnica di redazione del testo [...] A tale scopo, si individua nel manuale [...], un primo strumento per il miglioramento della qualità formale della normazione regionale"*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Medaglione Regione Sardegna in *La qualità della regolazione delle regioni italiane. Risultati di un'indagine*, tratto dal sito [www.semplicificazione/formez.it](http://www.semplicificazione/formez.it), pp. 137 ss.

<sup>8</sup> Si veda il testo della deliberazione nel sito [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it).

<sup>9</sup> Si prescrive che *«dovrà essere utilizzato da parte di tutti gli uffici della Giunta regionale, consentendo così l'uniformità nella stesura dei progetti di legge e regolamento di iniziativa della Giunta medesima»*, verrà assicurato *"il necessario supporto per l'applicazione del manuale in argomento"*, verrà verificato il *"rispetto delle regole suggerite [...], preliminarmente alla presentazione alla Giunta regionale dei disegni di legge e delle proposte di regolamento"*, *"e si provvederà alla diffusione del manuale presso le Direzioni Generali, anche in forma telematica"*.

Infine, la “Legge Statutaria della Regione Autonoma della Sardegna” del 10 luglio 2008, n. 1<sup>10</sup>, approvata il 7 marzo 2007, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale, prevede due articoli dedicati alla qualità della regolazione:

**Art. 31 (Qualità normativa)**

1. *L'attività legislativa e regolamentare della regione si conforma ai seguenti principi: chiarezza, semplicità di formulazione e rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione; semplificazione e riordino del sistema normativo; controllo e valutazione sull'attuazione delle leggi;*

**Art. 33 (Testi unici)**

1. *Il Consiglio regionale può delegare con legge la Giunta a redigere testi unici di riordino e semplificazione della normativa vigente anche mediante abrogazione delle leggi preesistenti. La legge di delega determina i tempi, i criteri e l'ambito del riordino per settori organici di materie.*
2. *La Giunta, nel termine assegnato, presenta il testo unico al Consiglio che lo approva con unico voto.*
3. *I testi unici possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.*

Dall'analisi degli articoli che precedono emerge con chiarezza l'attenzione del legislatore alla qualità della regolazione, in particolare viene riconosciuta la necessità di utilizzare un linguaggio chiaro e semplice, l'efficacia dello strumento della semplificazione normativa e degli strumenti innovativi di valutazione delle leggi; è promossa la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici con lo strumento della delega alla Giunta regionale, e si precisa che l'abrogazione e modifica degli stessi possa avvenire solo in modo espresso.

Si tratta dunque di una parte di notevole portata innovativa volta a migliorare la qualità della normazione regionale, sia nella forma che nella sostanza attraverso disposizioni più chiare e di immediata comprensione per il cittadino, nonché leggi attuabili. Più in generale, si vuole dar vita ad un sistema normativo nel suo complesso più ordinato e alla portata dei cittadini.

È bene precisare, in ogni caso, che al fine di garantire l'applicazione dei nuovi strumenti è necessario vincolare il futuro legislatore, infatti, la modifica introdotta con legge ordinaria potrà sempre essere superata, e pertanto resa vana, da una legge successiva che introduca strumenti diversi o deroghi esplicitamente all'applicazione di quelli introdotti. È fondamentale, pertanto, attribuire un valore vincolante ai nuovi precetti. In tal senso lo strumento maggiormente indicato è lo Statuto, in quanto dotato di maggiore efficacia e capace quindi di resistere all'intervento del legislatore ordinario<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Si veda il testo della Legge statutaria nel sito [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it).

<sup>11</sup> Nota introduttiva ai lavori del Seminario regionale “Qualità della normazione – Le tecniche per una migliore legislazione”, Cagliari 8 maggio 2006, Servizio della riforma della Regione e revisione legislativa, tratto dal sito [www.regione.sardegna.it/documenti](http://www.regione.sardegna.it/documenti)

### 3. *Segue: l'attività di monitoraggio*<sup>12</sup>

In una strategia di miglioramento della qualità della regolazione il monitoraggio dell'attività normativa è cruciale: sapere cosa si sta facendo è importante per cercare di far meglio (es. si può constatare che si sta facendo troppo in alcuni settori o troppo poco in altri).

L'attività di monitoraggio tendenzialmente si concretizza in ricognizioni periodiche e in rapporti annuali sull'attività normativa (=monitoraggio c.d. *orizzontale*)<sup>13</sup> che viene esaminata alla stregua dei canoni di *drafting* formale, inerenti cioè al linguaggio, alla titolazione, alla sistematica, ai rinvii interni ed esterni, e così via. A tale attività potrebbe poi seguire la valutazione *ex ante* (di fattibilità o più in generale d'impatto) dei singoli interventi (es. se e in che misura quest'ultima viene effettuata, se l'intervento approvato ne ha effettivamente fatto tesoro etc.).

In Sardegna si ha un'attività di monitoraggio "coatta": eseguita non spontaneamente ma a seguito della pressione esterna esercitata dalla Camera dei deputati e dal suo questionario sull'attività normativa regionale sarda<sup>14</sup>. Inoltre, la Sardegna prende per l'appunto, a modello per la propria attività di monitoraggio, proprio il rapporto sullo stato della legislazione curato dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi della Camera dei Deputati<sup>15</sup>.

Dunque non viene prodotto un rapporto annuale sulla legislazione regionale, né è prevista una rilevazione sistematica della medesima sotto il profilo quantitativo. L'unica, breve, ricognizione ufficiale e spontanea in materia di produzione legislativa si ha nel discorso di fine anno del Presidente del Consiglio Regionale, in cui vengono riportati sinteticamente i dati relativi all'attività annuale del Consiglio e quindi anche quelli relativi alla produzione legislativa.

Una riforma della regolazione che tocchi tale settore potrebbe essere quella di integrare l'attività di monitoraggio con le attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* di fattibilità, efficacia ed impatto, così il Report annuale potrebbe riportare anche i risultati delle consultazioni, le lacune normative, le nuove esigenze di regolazione, la valutazione della normativa esistente e di quella in gestazione<sup>16</sup>.

### 4. *Segue: Strumenti di qualità*

Abbiamo già sottolineato l'esigenza della Regione Sardegna di dotarsi di due tipi di strumenti necessari ad assicurare l'efficacia e l'efficienza della regolazione in essere, nonché a sostegno della migliore decisione politica: a)

---

<sup>12</sup> Report risultante dalla Convenzione Formez-Dipartimento finanza pubblica, *La qualità della regolazione delle regioni italiane. Risultati di un'indagine*, tratto dal sito [www.semplicificazione/formez.it](http://www.semplicificazione/formez.it), pp. 12 ss.

<sup>13</sup> Altro esempio di attività di monitoraggio è quella c.d. verticale, o in profondità, ossia quella che si concentra su singoli interventi normativi; quest'ultima potrebbe sfociare in una valutazione *ex post* dell'intervento singolo, si veda *La qualità della regolazione*, cit., pp. 15 ss.

<sup>14</sup> Report risultante dalla Convenzione Formez-Dipartimento finanza pubblica, *La qualità della regolazione delle regioni italiane. Risultati di un'indagine*, tratto dal sito [www.semplicificazione/formez.it](http://www.semplicificazione/formez.it), pp. 15 ss, p. 137.

<sup>15</sup> *La qualità della regolazione*, cit., p. 137.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 137.

strumenti di qualità giuridico/formale dei testi normativi; b) strumenti di analisi e di valutazione d'impatto *ex ante*, *ex post* e finanziario<sup>17</sup>.

I primi, in particolare, perseguono l'efficacia della regolazione attraverso la chiarezza, l'organicità, la reperibilità e l'univocità di interpretazione della stessa e quindi assicurano la qualità formale dei testi normativi; questi strumenti possono essere suddivisi in due categorie<sup>18</sup>: 1) revisioni periodiche e sistematiche per materia della normativa, che sistematizzano la legislazione vigente minimizzando l'incertezza sulle regole ed i costi di ricerca della regolazione in vigore. La revisione ha un carattere meramente riepilogativo o tutto al più marginalmente innovativo, ma in nessun caso prevede forme di valutazione di impatto economico; 2) regole di *drafting* formale e sostanziale e del controllo della loro applicazione nella stesura dei testi normativi.

Nella Regione Sardegna, per quanto attiene agli strumenti di *drafting* normativo, non è prevista la revisione periodica come attività sistematica della regolazione vigente, ma sono stati elaborati testi unici di coordinamento, privi di valore normativo, in materia di: agricoltura, ambiente, artigianato, industria, lavori pubblici e turismo, inseriti nel sito *web* della Regione e distribuiti a tutti gli uffici regionali. Gli uffici della Giunta regionale ritengono sia produttivo, in tema di monitoraggio e revisione del panorama normativo regionale, lo strumento del testo unico che necessiterebbe a sua volta di revisione periodica al fine di non frustrarne la funzione<sup>19</sup>.

È previsto invece il coordinamento ed una mera revisione formale dei disegni di legge e dei testi normativi di competenza rispettivamente del Servizio degli Affari legislativi, del BURAS e del Servizio Assemblea del Consiglio<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda gli strumenti a carattere valutativo, questi sono necessari ad individuare le soluzioni nel merito più efficaci ed efficienti ad affrontare le imperfezioni economiche e sociali alla base della esigenza di regolazione. Inoltre, necessitano di strumentazioni di analisi, di culture e professionalità differenti, principalmente economico/statistiche. Attraverso il giudizio sul merito della regolazione, questi strumenti comportano un grado di ingerenza maggiore nella discrezionalità politica, anche se solo in termini di pura trasparenza dell'azione stessa. In particolare, rientrano in questa categoria: a) l'analisi di impatto della regolazione *ex ante* (AIR); b) la valutazione di impatto della regolazione (VIR).

Nella Regione Sardegna non viene effettuata l'analisi *ex ante* che dovrebbe essere accompagnata anche da un'analisi di impatto finanziario delle norme. Nel paragrafo seguente verrà esaminato l'unico d.d.l. che è stato oggetto di sperimentazione AIR nell'esperienza regionale sarda.

Veniamo alla valutazione *ex post*; questa resta ancora estranea all'azione legislativa regionale, sia quella di fonte della Giunta che quella consiliare. Infatti, ad oggi nessuna proposta di legge, nessun disegno di legge, nessun regolamento, ed in genere nessuna proposta di politica o programma viene sottoposto ad una procedura di analisi e consultazione formalizzata che si traduca in un rapporto

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 21 ss

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 21 ss.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 137.

autonomo capace di fornire un quadro esaustivo degli impatti sociali, economici e ambientali, diretti ed indiretti della regolazione<sup>21</sup>. L'assenza d'uso di tale strumento di qualità è alla base delle polemiche sempre più ricorrenti su importanti provvedimenti normativi regionali.

#### 4.1. *Sperimentazione dell'Analisi dell'Impatto della Regolazione*<sup>22</sup>. *Un caso pratico: turismo*<sup>23</sup>

L'AIR, strumento finalizzato al miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, consiste in una valutazione preventiva dell'impatto di quei provvedimenti regolativi che incidono in maniera significativa sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese, al fine di accertare se un dato intervento è veramente indispensabile e al fine di garantire, anche con l'utilizzo di **analisi costi/benefici**, la scelta dell'opzione migliore, evitando provvedimenti ingiustificatamente onerosi per i destinatari.

L'analisi AIR consta delle seguenti fasi<sup>24</sup>:

- 1) ricognizione delle **esigenze** sociali, economiche e giuridiche che motivano l'intervento, e definizione degli **obiettivi** (generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo) che si intendono conseguire;
- 2) **consultazione** dei soggetti interessati, mediante idonee tecniche qualitative e/o quantitative (es. interviste ad esperti, focus group, indagini campionarie), circa le esigenze, le aspettative e il gradimento delle diverse soluzioni alternative;
- 3) individuazione delle possibili **soluzioni alternative** (confronto tra la cosiddetta "**opzione zero**", consistente nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente, e le soluzioni basate sull'uso di strumenti alternativi – codici di autoregolamentazione, incentivi o disincentivi economici, campagne di informazione etc. –);
- 4) **quantificazione**, per ciascuna possibile soluzione:
  - dei costi gravanti sulla pubblica amministrazione;
  - dei costi gravanti sulle famiglie e sulle imprese (costi di adeguamento);
  - dei benefici attesi per le famiglie e le imprese.
- 5) calcolo del **rapporto costi/benefici** di ciascuna soluzione e individuazione di quella preferibile.

L'AIR è dunque una metodologia multidisciplinare, nella quale confluiscono competenze giuridiche, sociologiche ed economiche che devono necessariamente integrarsi con l'approfondita conoscenza del settore oggetto dell'intervento.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 15 ss, p. 137.

<sup>22</sup> Presentazione al Seminario del 18 dicembre 2003, Cagliari, *Analisi di impatto della regolamentazione: una sperimentazione nella Regione Sardegna*, tratta dal sito [www.formez.it](http://www.formez.it).

<sup>23</sup> Si veda *AIR Regione Sardegna - Scheda di Rilevazione*, *AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi*, *Report Regione Sardegna*, tratti dai siti [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) e [www.formez.it](http://www.formez.it).

<sup>24</sup> "*Analisi di impatto della regolamentazione: una sperimentazione nella Regione Sardegna*", Seminario 18 Dicembre 2003, Cagliari.

Per promuovere l'introduzione dell'AIR nelle Regioni, il Governo nazionale ha finanziato un progetto, promosso e coordinato dal Formez, cui hanno partecipato dirigenti e funzionari dei Consigli e delle Giunte di tutte le Regioni italiane e, dopo una fase di formazione a livello interregionale, i partecipanti al progetto hanno condotto in ciascuna regione un'analisi sperimentale. L'analisi AIR della Regione Sardegna ha avuto come oggetto l'esame di un intervento di modifica della **disciplina delle concessioni ad uso turistico-ricreativo sul demanio marittimo** di cui esamineremo le varie fasi.

Nella prima fase sono state individuate le esigenze giuridiche, sociali ed economiche nonché gli obiettivi che giustificavano l'intervento:

**A) Esigenze<sup>25</sup>:** 1) *decentrare al livello comunale le competenze in materia di utilizzazione dei beni demaniali marittimi, coerentemente con l'affermarsi del principio di sussidiarietà*; 2) *disciplinare in maniera più rigorosa l'attività degli operatori del settore, prevedendo standard minimi di qualità dei servizi necessari per la balneazione e la classificazione degli stabilimenti balneari secondo il livello qualitativo dichiarato, al fine di garantire una migliore fruizione delle spiagge da parte dell'utenza*; 3) *equilibrare e rendere sufficiente, nelle differenti fasce costiere, la dotazione di servizi per la balneazione, con particolare riferimento a quelli primari di interesse pubblico (pulizia, vigilanza e salvataggio, pronto soccorso, servizi igienici, percorsi per disabili)*; 4) *garantire, a mezzo del procedimento di concessione, una allocazione efficace del servizio<sup>26</sup>.*

**B) Obiettivi<sup>27</sup>:** uno generale = ampliamento e qualificazione dell'offerta di servizi alla balneazione, compatibilmente con l'esigenza di conservazione del bene demaniale e di fruizione collettiva dello stesso; 2) uno specifico = velocizzazione della procedura di affidamento delle concessioni (mesi intercorrenti dal momento della presentazione delle istanze al rilascio del titolo).

La seconda fase si è concentrata sulla definizione dei “confini soggettivi”<sup>28</sup>, vale a dire sull'individuazione dei soggetti sui quali l'intervento produrrà effetti per poi procedere alla relativa consultazione, così si sono individuati: a) **destinatari diretti** ossia le imprese turistiche che esercitano l'attività sul demanio marittimo, i Comuni, sia in qualità di possibili titolari di concessione d'uso (prevalentemente per la realizzazione di infrastrutture di servizio) che come organi preposti, con la nuova regolazione, al rilascio e alla

---

<sup>25</sup> AIR Regione Sardegna - Scheda di Rilevazione, AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi, Report Regione Sardegna, tratti dai siti [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) e [www.formez.it](http://www.formez.it).

<sup>26</sup> “Le condizioni imposte al concessionario dalla normativa vigente non garantivano un'adeguata presenza, in termini di offerta minima, dei servizi considerati più importanti dagli utenti, quali i servizi igienici, la sorveglianza e la tutela della sicurezza in mare; inoltre, la lentezza e la complessità dell'iter procedurale per il rilascio delle concessioni agli imprenditori balneari causava significativi costi per la collettività, in primo luogo per le imprese che senza le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività non potevano effettuare investimenti sulle strutture e dovevano ritardare l'inizio della stagione balneare e, in secondo luogo, per il gestore dell'attività, il Servizio Demanio e Patrimonio dell'Assessorato agli Enti Locali”, si veda AIR Regione Sardegna - Scheda di Rilevazione, AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi, Report Regione Sardegna, tratti dai siti [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) e [www.formez.it](http://www.formez.it).

<sup>27</sup> AIR Regione Sardegna - Scheda di Rilevazione, AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi, Report Regione Sardegna, tratti dai siti [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) e [www.formez.it](http://www.formez.it).

<sup>28</sup> AIR Regione Sardegna - Scheda di Rilevazione, AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi, Report Regione Sardegna, tratti dai siti [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) e [www.formez.it](http://www.formez.it).

gestione amministrativa delle concessioni, l'Amministrazione regionale – Ass.to degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, in qualità di titolare della funzione per la gestione amministrativa delle concessioni; b) **destinatari indiretti**, ossia gli utenti dei servizi di spiaggia.

Individuati i destinatari si è proceduto alla loro **consultazione** utilizzando una sessione di *focus group* (= tecnica della consultazione), al fine di approfondire le esigenze, di precisare le opzioni, di far emergere vantaggi/svantaggi percepiti rispetto alle ipotesi di intervento (=obiettivo); consultazioni che hanno permesso di raccogliere diverse informazioni (= risultati)<sup>29</sup>.

Si è successivamente proceduto alla individuazione, e poi alla quantificazione dell'impatto economico di tre opzioni d'intervento, oltre a quella “**zero**”, capaci di attuare una semplificazione della procedura di rilascio delle concessioni, di favorire uno sviluppo sostenibile del sistema litoraneo e di migliorare la qualità dei servizi offerti dagli stabilimenti balneari:

- a) **opzione 0** —> **situazione invariata;**
- b) **opzione 1** —> **regolamentazione diretta**<sup>30</sup>;
- c) **opzione 2** —> **regolazione diretta mista/autoregolazione**<sup>31</sup>;
- d) **opzione 3** —> **deregolamentazione**<sup>32</sup>.

Sulla base delle caratteristiche delle opzioni individuate è stata poi effettuata la quantificazione dei costi e dei benefici più rilevanti per i soggetti

---

<sup>29</sup> “Tra le informazioni acquisite si ricordano: la richiesta trasversale di pianificazione delle iniziative turistico-ricreative sul demanio; richiesta dei concessionari di garanzie di stabilità per l'impresa balneare; richiesta dei Comuni di avere un ruolo primario nella nuova gestione del bene demaniale; mancanza di risorse a disposizione delle amministrazioni comunali per la predisposizione dei piani di utilizzo delle spiagge; il consenso delle imprese alla istituzione di un meccanismo di concorrenza alle spese per rendere disponibili i servizi essenziali alla balneazione, ma con una modulazione dei contributi in funzione della valenza turistica dell'arenile”, si veda AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi, cit.

<sup>30</sup> “Consistente nella pianificazione, per ciascun comune costiero, degli insediamenti turistico-ricreativi ammissibili e conseguente decentramento presso i singoli comuni di tutte le attività amministrative concernenti il rilascio delle concessioni e la gestione delle medesime, nella previsione di direttive particolari sugli standard dei servizi per le imprese che offrono all'utenza i servizi legati alla balneazione (noleggio attrezzature da spiaggia, noleggio natanti, ecc.) ed infine, nella classificazione degli stabilimenti balneari in numero corrispondente di “stelle marine” in relazione ai requisiti posseduti in termini di qualità del servizio, arredi, spazio a disposizione dei clienti e altri parametri”, si veda AIR Regione Sardegna - Scheda di sintesi, cit.

<sup>31</sup> “Si differenzia dall'opzione **I** relativamente alla fase di gestione delle concessioni. In questo caso, la Regione si limita a definire gli standard minimi di servizi che devono essere garantiti dai concessionari delle attività turistico-ricreative sul demanio marittimo. Saranno poi le associazioni delle imprese balneari, attraverso un disciplinare autogestito, a definire le modalità di assolvimento degli obblighi dei concessionari relativi agli standard minimi e a stabilire i livelli di qualità dell'offerta che un'impresa deve conseguire per ottenere una classificazione più elevata (“stelle marine”). Le stesse associazioni hanno il compito di vigilare sul rispetto delle prescrizioni tecniche, di assegnare alle imprese il numero di “stelle marine” corrispondente al loro livello, di controllare l'effettivo conseguimento e mantenimento degli standard corrispondenti alla classifica attribuita”, si veda AIR Regione Sardegna - Scheda di rilevazione, cit.

<sup>32</sup> “Le concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo sarebbero regolate esclusivamente dal Codice della Navigazione e dal suo Regolamento di esecuzione, con la conseguente cancellazione della disciplina regionale. Con questa modalità, la presentazione delle domande sarebbe sempre possibile e il loro esame dovrebbe concludersi nei tempi ordinariamente previsti dalle norme generali sul provvedimento amministrativo”.



destinatari, in particolare per ciascuna opzione sono stati valutati: a) i **costi di conformità** per le amministrazioni regionali/comunali (es. costi inerenti alla procedura di rilascio, alla attività di gestione delle utenze o alla presentazione delle istanze) e per le imprese (es. costi che derivano dagli adempimenti richiesti dalla regolamentazione); b) i **costi indiretti**, per le imprese balneari (es. costi di adeguamento delle strutture) e per l'utenza (es. tariffe); c) i **benefici per i destinatari diretti** (es. aumento del fatturato delle imprese); d) i **benefici per i destinatari indiretti** (es. maggiore e migliore disponibilità di servizi per l'utenza).

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia) ha consentito di concludere che l'opzione preferibile è l'**opzione 1** che tiene conto di: a) semplificare le modalità di concessione d'uso dei beni demaniali marittimi e fornire una cornice di riferimento chiara e maggiori garanzie di stabilità per le imprese balneari con miglioramento del fatturato; b) favorire uno sviluppo sostenibile del sistema litoraneo e il miglioramento della qualità dei servizi offerti dagli stabilimenti balneari<sup>33</sup>.

La sperimentazione ha avuto una durata di circa 10 mesi, superiore a quella comunemente richiesta per l'AIR, dovuta a una serie di problemi organizzativi oltre che a fasi di stallo per gli impegni istituzionali del gruppo di lavoro<sup>34</sup>.

#### **4.2. La semplificazione amministrativa**

La consapevolezza che l'eccesso di regolazione abbia rappresentato troppo spesso una risposta integrativa e fittizia alle inefficienze nel controllo della concreta applicazione delle norme vigenti ha dato alla semplificazione normativa un'importanza strategica: ridurre e riordinare, in modo sistematico, lo *stock* normativo esistente in modo da mettere i cittadini e le imprese in condizioni di orientarsi il più facilmente possibile nel panorama ordinamentale evitando ogni sorta di incertezze, sovrapposizioni e contraddizioni<sup>35</sup>.

L'esperienza della Regione Sardegna in tema di semplificazione amministrativa non è allo stato ancora soddisfacente.

Si ricorda che nelle passate legislature sono stati elaborati, a cura dell'Ass.to agli affari generali in sinergia col Formez di Cagliari, una serie di DDL recanti altrettanti testi unici a carattere innovativo del panorama legislativo che però non sono stati approvati dal Consiglio e dunque successivamente decaduti.

Non si è fatto uso dello strumento delle c.d. leggi generali di riordino, né sono state approvate leggi esclusivamente volte all'abrogazione di norme. Non esistono uffici dell'amm.ne regionale con competenza specifica in tema di semplificazione, né è prevista la collaborazione della Giunta nel procedimento

---

<sup>33</sup> “L'obbligatorietà di un'offerta minima di servizi di pubblica utilità, la classificazione degli esercizi balneari ed il decentramento al livello comunale delle competenze amministrative garantiscono un miglioramento dell'offerta a disposizione dell'utenza e avvicinano le imprese e le popolazioni locali alle scelte in materia di demanio marittimo”.

<sup>34</sup> Si veda, *Report Regione Sardegna*, cit.

<sup>35</sup> *La qualità della regolazione*, cit., pp. 30 ss.

normativo o forme di approvazione semplificata da parte del Consiglio regionale<sup>36</sup>.

Tra i fattori positivi vi è il fatto che la Regione Sardegna dal 2006 ha avviato un programma per la semplificazione amministrativa<sup>37</sup>. Le sue basi fondamentali vanno rinvenute nell'approvazione (deliberazione n. 45/2 del 7.11.2006) da parte della Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore degli Affari Generali, Personali e Riforma della Regione, di un DDL concernente "Testo unico delle norme sul rapporto tra i cittadini e l'amministrazione della Regione Sardegna per la trasparenza e la semplificazione dei procedimenti amministrativi"<sup>38</sup>, nonché nell'adozione del manuale per la predisposizione dei testi normativi e nella Legge Statutaria della Regione Autonoma della Sardegna a cui si rinvia.

Contestualmente, l'Assessorato regionale dell'Industria ha dato il via ad un'intensa attività legata alla realizzazione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive ed al varo di un Progetto per la Semplificazione che prevede: l'analisi giuridica della normativa, l'analisi dei Procedimenti Amministrativi e degli endoprocedimenti, l'analisi di altri fattori che insistono sugli stessi (organizzazione, tecnologie e risorse umane etc.)<sup>39</sup>.

## 5. *Segue: Consultazione e comunicazione*

La Regione Sardegna procede alla consultazione dei destinatari<sup>40</sup> della nuova regolazione, facoltativamente o per prassi, in base a valutazioni di opportunità rimesse all'organo politico che ha l'iniziativa; l'esito delle consultazioni, spesso precedute da circolazione della documentazione pertinente al fine di far scaturire commenti e proposte, costituisce oggetto di valutazione ai fini dell'adozione degli atti normativi<sup>41</sup>. In sostanza, non è previsto l'obbligo, nell'ambito del procedimento decisionale della Giunta, di consultare i soggetti interessati alle decisioni da assumere.

Decisamente migliore la situazione regionale in materia di comunicazione istituzionale. Nonostante non sia stata ancora attuata la legge 150/00 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), in Sardegna è stata comunque costituita una rete di URP che consta di un ufficio *ad hoc* presso ciascun assessorato regionale. Detti uffici sono coordinati dal Servizio relazioni con il pubblico presso la Presidenza della Regione. Inoltre è stato avviato un progetto denominato "comunicazione interna", il cui scopo è anche quello di promuovere iniziative di adeguata comunicazione dello stato e dell'evoluzione del panorama normativo regionale<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>37</sup> SABA R., *Cattiva regolamentazione vs migliore regolamentazione*, articolo tratto dal sito [www.insardegna.eu/opinioni.it](http://www.insardegna.eu/opinioni.it).

<sup>38</sup> Deliberazione tratta dal sito [www.regione.sardegna.it/deliberazioni](http://www.regione.sardegna.it/deliberazioni).

<sup>39</sup> SABA R., *op. ult. cit.*

<sup>40</sup> Rappresentanze di interessi organizzati, esperti o testimoni privilegiati.

<sup>41</sup> *La qualità della regolazione*, cit., p. 138.

<sup>42</sup> *La qualità della regolazione*, cit., pp. 36-44, 138.

## **6. Conclusioni**

È evidente come ci si trovi di fronte ad una svolta epocale: i grandi cambiamenti che hanno interessato il procedimento amministrativo in tema di maggiore trasparenza e partecipazione del cittadino, di efficienza nell'azione del legislatore rappresentano uno stimolo anche al rinnovamento del processo legislativo al fine di ridurre il numero e l'*iter* dei procedimenti, di rendere effettiva l'Amministrazione digitale, di razionalizzare ed ottimizzare la produzione normativa e regolamentare per rendere le leggi, ed il risultato delle stesse, chiare ai cittadini.

La Sardegna sembra aver mosso i primi passi verso una "migliore regolamentazione" ma il processo attualmente non è ancora soddisfacente.