



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi



*Programma Operativo di
Assistenza Tecnica alle
Regioni dell'obiettivo
convergenza per il
rafforzamento delle capacità
di normazione*

Il Drafting normativo nel ciclo della regolazione L'esperienza regionale

Palermo, 8 maggio 2013



Sommario

- Introduzione
- Inquadramento del drafting
- L'esperienza regionale
- Profili organizzativi e metodo di lavoro

www.qualitanormazione.gov.it

Supporto al Drafting Normativo per il Poat Dagl in relazione ai progetti operativi delle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza

Introduzione: il drafting normativo all'interno del ciclo della regolazione



Introduzione: il drafting normativo all'interno del ciclo della regolazione

- **Agenda normativa (Agenda setting).** E' presupposto alcune azioni successive particolarmente impegnative
- **Air – Analisi di impatto della regolazione.** Precede la decisione finale
- **Consultazioni.** Sostengono varie fasi del ciclo della regolazione, dall'agenda setting alla decisione finale
- **Atn – Analisi tecnico-normativa.** Verifica l'adeguatezza tecnica e giuridica (rispetto di normative precedenti sovranazionali, nazionali e regionali) della norma, dopo la sua formulazione
- **Drafting normativo.** Sostiene la fase di elaborazione testuale della norma
- **Vir – Verifica di impatto della regolamentazione.** Consente la valutazione dopo che la norma è divenuta attiva (in itinere e a regime). Si avvale dell'Air effettuata in precedenza
- **Clausole valutative.** Consentono la valutazione dopo che la norma è divenuta attiva (in itinere e a regime). Non necessita di una precedente AIR

Introduzione: il drafting normativo all'interno del ciclo della regolazione

- Gli **strumenti della better regulation** non possono essere intesi isolatamente, né utilizzati indipendentemente l'uno dall'altro
- Migliorare la qualità della regolazione significa dare seguito ad **un ciclo regolatorio** nel quale **ogni strumento** ha il suo posto specifico ed è legato allo strumento antecedente e conseguente
- In questo processo circolare il **drafting** serve a redigere i testi legislativi e, segnatamente, a scrivere le norme che ne fanno parte sulla base di **regole e tecniche condivise**

1. Inquadramento del drafting

Primi cenni

- Dall'inglese **to draft**: *impostare, progettare*
- Il drafting è uno strumento che interviene sul **linguaggio** dei testi normativi
- Principio ispiratore: dalla **buona qualità del linguaggio legislativo** discende una **migliore attuazione della legge**
- La legge per essere **efficace** deve risultare **comprensibile sul piano semantico**
- La **chiarezza dei testi di legge** comincia dalla buona definizione del **titolo** e dalla adeguata precisazione degli **obiettivi** nei primi articoli che la compongono

1. Inquadramento del drafting

Le funzioni del drafting normativo

Funzione principale: **PRODURRE NORME CHIARE**

Perché è utile produrre norme chiare?

1. Per aumentare la loro comprensione e quindi rendere più facile la loro attuazione
2. Per rendere più agevole o potenziare il processo di implementazione delle norme
3. Per facilitare il monitoraggio della applicazione delle leggi
4. Per deflazionare il contenzioso che trae origine dalla oscurità della legge e quindi dalla difficile/controversa interpretazione delle norme

1. Inquadramento del drafting

Le fonti statali

1. Circolare Presidenza Camera e Senato e Presidenza del Consiglio dei Ministri, aprile 2001 **"Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi"**
2. Circolare Presidente del Consiglio dei Ministri, maggio 2001 **"Guida alla redazione dei testi normativi"**
3. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, settembre 2008, **"Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa"**

1. Inquadramento del drafting

Il Manuale OLI nel contesto regionale

- **Manuale regionale di drafting**, Regione Toscana (1984)
- Osservatorio legislativo interregionale (**OLI**): **Manuale interregionale recante "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"** (1991, 2002, 2007)
- Regioni che **hanno recepito il manuale OLI**:

Abruzzo	Consiglio	Reg. Cons. Art. 57 Verbale del Consiglio 136/10
Calabria	Consiglio	D.C.R. 280/2008
Emilia Romagna	Ufficio di Presidenza del Consiglio	Art. 46 Reg. Cons. D.U.P. 158/2002
Friuli	Ufficio di Presidenza del Consiglio	D.U.P. 11/2008
Liguria	Consiglio	D.C.R. 92/1992
Lombardia	Ufficio di Presidenza del Consiglio	D.U.P. 97/2008
Marche	Ufficio di Presidenza del Consiglio Giunta	D.G.R. 580/2008 D.U.P. 993/2008
Piemonte	Ufficio di Presidenza del Consiglio - Giunta	D.U.P. 42/2008 D.G.R. 38/2008
Puglia	Giunta	D.G.R. 2452/2010
Sardegna	Giunta	D.G.R. 30/8 del 2006
Toscana	Ufficio di Presidenza del Consiglio	D.U.P. 11/2002
Valle D'Aosta	Ufficio di Presidenza del Consiglio	D.U.P. 198/2008
Veneto	Ufficio di Presidenza del Consiglio	D.U.P. 39/2008

2. L'esperienza regionale

Principi del drafting nel manuale OLI

- 1) Chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia nella redazione dei testi normativi
- 2) Contenuti certi, strutturazione nitida e sviluppo coerente
- 3) Assenza di equivoci e frasi oscure: le parole usate, le connessioni logiche tra le frasi devono essere il più possibile univoche ed esplicite.
- 4) Uniformità linguistica
- 5) Semplicità linguistica, linearità frasi, preferenza per parole conosciute
- 6) Economicità, no parole/espressioni superflue, no ripetizione concetti già espressi
- 7) Se i principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia entrano in conflitto si deve trovare il punto di equilibrio più alto possibile
- 8) Accessibilità linguistica al cittadino, nei limiti permessi dalla complessità dei suoi contenuti.
- 9) Pianificazione del testo: strutturazione generale, costruzione frasi, scelta parole, punteggiatura, organizzazione grafica
- 10) No ideali estetici o modelli formali, ma garanzia della qualità normativa mercé la certezza del diritto

2. L'esperienza regionale

Oggetto delle regole stabilite nel Manuale OLI

- 1. Titolo dell'atto legislativo
- 2. Aspetti generali dell'atto legislativo
- 3. Rapporti tra atti normativi
- 4. Terminologia
- 5. Numerazione e rubricazione degli articoli
- 6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi
- 7. Partizioni interne degli articoli
- 8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo
- 9. Norme recanti «novelle»
- 10. Numerazione dei commi nelle «novelle»
- 11. Riferimenti normativi interni
- 12. Riferimenti normativi esterni
- 13. Allegati
- 14. Abbreviazioni e sigle
- 15. Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni

2. L'esperienza regionale

Casi di studio: qualità della regolazione ed efficacia della spesa regionale

- Sono stati esaminati alcuni casi di leggi e atti regionali che hanno **particolare rilevanza in campo economico** poiché prevedono aiuti o, comunque, sostegni alle imprese che, in particolare nelle quattro regioni dell'obiettivo convergenza, possono rappresentare una spinta essenziale per l'economia locale
- Specifiche politiche europee di sostegno economico alle imprese per **fragilità dell'economia regionale**
- **Ruolo essenziale delle leggi e degli atti regionali di attuazione delle politiche europee**
- Lo sviluppo economico di queste regioni può, dunque, dipendere **dall'efficienza e dall'efficacia degli strumenti normativi regionali**, dai quali derivano i procedimenti di concessione degli aiuti.
- Si sono esaminati i profili attinenti **esercizio del potere normativo e uso delle tecniche di drafting** e analisi norme sulle quali si sono innestati contenziosi che, direttamente o indirettamente, hanno influito sulla buona attuazione delle misure economiche e di sostegno alle imprese.

CASI DI STUDIO

- **REGIONE CALABRIA** *bandi di attuazione dello sviluppo rurale*
- **REGIONE SICILIA** *disciplina del fermo biologico*
- **REGIONE PUGLIA** *regolamento di attuazione aiuti alle imprese*
- **REGIONE CAMPANIA** *norme regionali di reazione*

2. L'esperienza regionale

Casi di studio: qualità della regolazione ed efficacia della spesa regionale

a. REGIONE SICILIA disciplina del fermo biologico

- **Legge regionale siciliana 27 maggio 1987, n. 26, all'art. 14** disciplina generale del **fermo temporaneo dell'attività di pesca** e condizioni per concedere premi di fermo temporaneo alle imprese o ai singoli pescatori
- **Legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, art. 9** ripropone strumento del fermo temporaneo dell'attività di pesca al diverso scopo di **favorire il ripopolamento ittico** di alcune zone di mare da delimitare, con decreto dell'Assessore regionale
- Due decreti del 1992, **l'Assessore regionale vieta la pesca per 150 giorni continuativi in zona di mare più ampia di quella indicata dalla precedente legge**, accordando ai pescatori delle zone interessate gli aiuti economici previsti dalla legge regionale n. 26 del 1987
- **Disegno di legge del 1994**, approvato dall'Assemblea regionale siciliana e fatto oggetto di ricorso da parte del Commissario, **estende ambito di applicazione della norma del 1987** alle zone oggetto dei decreti dell'Assessore regionale alla pesca
- Nell'affrontare la questione di legittimità delle norme regionali impugnate, la **Corte Costituzionale** affronta anche **un problema linguistico**: la norma di cui all'**art. 9 l.r. n. 25/1990**), facendo riferimento alle imprese "operanti" nelle aree delimitate dai decreti dell'Assessore, fa riferimento tanto alle imprese che effettivamente esercitano la pesca nelle zone colpite dal fermo, quanto nel senso di indicare le imprese i cui natanti sono autorizzati a esercitare la pesca nelle stesse zone.
- La norma di sanatoria introdotta con art. 9 l.r. 25/1990 **non è legittima** in quanto *l'estensione della disciplina non è sostenuta da interessi pubblici di preminente importanza generale, ma risulta semplicemente volta a fornire la copertura legale successiva a decisioni assessorili risultanti difformi dalla previa disciplina legislativa.*

2. L'esperienza regionale

Casi di studio: qualità della regolazione ed efficacia della spesa regionale

b. REGIONE PUGLIA attuazione delle norme europee sui regimi di aiuto alle imprese

- La Regione Puglia ha disciplinato i **regimi degli aiuti europei** con la **L.R. 29/06/2004, n. 10** che ha indicato i beneficiari, i settori di intervento, le iniziative ammissibili e le procedure. Il funzionamento della legge è, però, subordinato all'emanazione e pubblicazione di regolamenti attuativi e/o bandi pubblici.
- Normazione a cascata: **essenziale la chiarezza e la precisione delle norme**
- **Regolamento regionale 9/02/2009, n. 2**: buon esempio di attuazione della legge n. 10/2004
- Il regolamento ha una **precisa struttura** ed è suddiviso in **Capi, Sezioni, articoli e commi** (a loro volta numerati e contenenti elencazioni numerate).
- Di particolare interesse è **l'uso delle definizioni** che ricorre più volte nel testo e che **aiuta la comprensione e l'attuazione delle norme stesse**.
- Alcune specifiche **norme sulla trasparenza e la pubblicità** che consentono a tutti gli interessati di accedere alle informazioni e di seguire l'andamento delle procedure: la Regione pubblica nel proprio sito web (www.regione.puglia.it) il testo integrale del regime di aiuto mantenendolo accessibile per tutto il lasso di tempo necessario e si impegna a trasmettere alla Commissione Europea una sintesi delle informazioni (come previsto dall'allegato III del Regolamento (CE) n. 800/2008).
- Il **ciclo della regolazione si completa**, infine, con la trasmissione alla Commissione di una relazione sull'applicazione del regime d'aiuto relativa all'intero anno o alla porzione di anno in cui si applica (obbligo previsto dal capo III del Regolamento (CE) n.794/2004) e con l'attivazione delle procedure di controllo.
- **In conclusione**, il caso indica che anche in assenza di specifiche norme di drafting normativo regionale, la regione ha dovuto adottare buone regole in quanto inserita in processo di formazione a cascata in cui la fonte superiore (normativa europea) è di buona qualità.

3. Profili organizzativi e metodologici

Il drafting nelle procedure istituzionali regionali

Aspetti organizzativi/procedimentali da affrontare:

- A) Partecipazione della Giunta al processo legislativo: necessario metodo drafting condiviso Giunta-Consiglio
- B) Necessaria pianificazione legislativa (setting)
- C) Possibile istituzione uffici per la qualità della regolazione
- D) Diversamente, chi si occupa di drafting: le Commissioni, gli uffici legislativi, le Direzioni generali?
- E) Quando deve intervenire il drafting, ma soprattutto: il drafting va sempre ripetuto sul testo emendato?
- F) Chi controlla lo stato del testo, una volta approvato?

Profili organizzativi e metodologici

Metodo di lavoro

Parte I: la struttura dell'atto normativo

Un testo normativo risponde a una precisa funzione e necessità: introdurre una nuova regola o modificarne una precedente. In ogni caso, la regola deve essere chiara, precisa, univoca, semplice, economica. Diversamente, la regola rischia di non essere compresa e applicata.

Prima della redazione del testo normativo occorre

- a) Aver chiari i contenuti e gli obiettivi del testo
- b) Aver analizzato l'impatto delle nuove regole
- c) Aver chiarito quale sia la tipologia di fonte normativa più adeguata
- d) Aver chiarito quale sia il rapporto con le altre fonti normative sullo stesso argomento
- e) Aver chiara la struttura logica e la sequenza degli argomenti che devono essere trattati

Profili organizzativi e metodologici

Metodo di lavoro

Parte II: la scrittura del testo

I principali destinatari delle norme sono i cittadini; non i giuristi o gli specialisti ma i singoli cittadini, le famiglie, le imprese, le associazioni.

Prima della redazione del testo normativo occorre

- a) Individuare i destinatari della norma
- b) Pianificare il testo in modo da garantire una distribuzione razionale, coerente e logicamente connessa dei contenuti
- c) Affrontare le complessità delle norme senza cadere nel semplicismo ma sciogliendo i nodi con l'aiuto di frasi brevi, tempi e modi verbali più diretti e concreti e parole comuni
- d) Evitare le ambiguità o le contraddizioni
- e) Usare le parole del linguaggio comune cioè le parole conosciute dalla maggior parte dei cittadini
- f) Organizzare le frasi in modo lineare
- g) Usare la punteggiatura e l'organizzazione grafica per rappresentare visivamente la strutturazione del testo e garantirne la leggibilità
- h) la buona redazione di una norma non risponde a canoni estetici ma ad essere comprensibile e contribuire a realizzare il principio della certezza del diritto

3. Profili organizzativi e metodologici

Metodo di lavoro

Parte III: i rapporti tra le norme e i rapporti con il tempo

Gli atti normativi non vivono isolati nello spazio e nel tempo; al contrario, le norme sono in stretto rapporto tra loro e risentono del passaggio del tempo. Anche le norme hanno bisogno di cura e di manutenzione.

- Prima della redazione di un nuovo testo normativo occorre
- a) Individuare le norme oggetto della modifica
- b) Coordinare le nuove norme con quelle ancora vigenti
- c) Verificare la possibilità di emanare un testo consolidato)

3. Profili organizzativi e metodologici

Metodo di lavoro

Parte IV: la comunicazione del testo

Gli atti normativi cominciano a produrre effetti giuridici solo dopo la loro pubblicazione. La pubblicazione risponde a un bisogno di certezza del diritto che nasce solo con la conoscenza di esso. Inoltre, la norma deve essere accessibile cioè comprensibile ma anche reperibile.

- Dopo l'approvazione di un nuovo testo normativo occorre
- a) pubblicare la norma secondo le procedure espressamente previste
- b) rendere accessibili le norme, nei modi più chiari e semplici possibili, nel testo vigente
- c) pubblicare un sommario dei principali contenuti della norma

3. Profili organizzativi e metodologici

Metodo di lavoro

Parte V: norme organizzative e procedurali

Come visto, le tecniche di drafting normativo vanno regolate anche per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e procedurali. In particolare, vanno considerati i rapporti tra le tecniche di drafting e le procedure di regolazione.

Nel rispetto della propria autonomia ciascun soggetto normatore dovrebbe

- a) individuare le norme di carattere organizzativo
- b) individuare le procedure di applicazione delle tecniche normative
- c) individuare le procedure di controllo e di monitoraggio