



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*

Percorso per l'omogeneizzazione delle metodologie di Analisi Tecnico Normativa

*Avv. Walter Mazzitti
Esperto DAGL*

Palermo, 8 maggio 2013



Unione Europea
Fondo Europeo
Sviluppo Regionale



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione



Indice

- Qualità della regolazione: un interesse pubblico autonomo
- Molteplicità di strumenti nel perseguimento di un unico risultato
- L'Analisi Tecnico Normativa – Definizione e caratteristiche peculiari
- Quadro nazionale: vecchio e nuovo a confronto
- Quadro regionale: molteplicità di previsioni normative
- L'ATN nelle Regioni italiane
- Tendenze in atto: percorso *in itinere* verso modelli coordinati
- Un'auspicabile omogeneizzazione delle metodologie statali e regionali
- Proposta metodologica per la stesura dell'ATN regionale
- Unione Europea e *governance* multilivello. Conclusioni

Qualità della regolazione: un interesse pubblico autonomo

La **qualità** e l'**efficienza normativa** di un Paese sono fattori essenziali nella **crescita** del sistema economico-produttivo e del suo livello di **competitività**.

L'**azione legislativa** è ontologicamente **legata all'effetto** che essa produce sul tessuto sociale, alla stregua del complessivo carico collettivo che comporta nei confronti dell'intero sistema e della sua ricaduta in termini di costi-benefici.

Una norma può considerarsi **di buona qualità** quando:

- il suo **significato** è chiaro e preciso;
- i suoi **effetti** corrispondono ai **risultati** attesi;
- i **benefici** sono **maggiori** dei **costi**;
- **non** provoca **effetti indesiderati** rilevanti.

"Se una legge ben redatta può anche essere cattiva per i propri contenuti, una legge infelicemente formulata non potrà mai considerarsi buona, quand'anche le soluzioni dettate nel caso di specie fossero le migliori possibili"

(M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*)

Molteplicità di strumenti nel perseguimento di un unico risultato

1/2

Non c'è un modo solo, una *one best way* per la *better regulation*.

Esistono diversi approcci, grazie ai quali ogni Paese, o ciascuna autorità pubblica, può cercare e trovare la modalità operativa più consona alla propria sfera di intervento, alla dotazione di risorse di cui dispone, alla tradizione amministrativa di riferimento. **Non bisogna ritenere che vi sia un'ortodossia della buona regolazione** cui attenersi pedissequamente e acriticamente.

Ciò che conta sono i risultati.

Non basta poter mostrare di aver applicato certe metodiche. **Occorre** piuttosto, assai di più, saper **ottenere significativi e palpabili miglioramenti** nella valutazione e nella produzione delle regole.

Molteplicità di strumenti nel perseguimento di un unico risultato

2/2

Gli **strumenti** di analisi qualitativa delle norme sono **molteplici** e comprendono momenti di **valutazione ex ante** e momenti di **valutazione ex post** che, pur distinguendosi per caratteristiche e peculiarità, si connettono gli uni agli altri.

Nell'ottica di un **potenziamento delle capacità istituzionali di governo**, le Amministrazioni pubbliche sono chiamate a riconsiderare i processi di produzione normativa di propria competenza, con l'obiettivo di **rafforzare l'efficacia di tecniche e politiche legislative in una prospettiva multilivello**, che privilegi l'attivazione di *network* virtuosi e la **definizione di programmi e valori** condivisi e partecipati.

La valutazione degli strumenti metodologici utilizzati appare, quindi, un'improrogabile riflessione da svolgere, essendo determinante, ai fini di un complessivo miglioramento della *governance*, regionale, nazionale e comunitaria.

L'Analisi Tecnico Normativa – Definizione e caratteristiche peculiari

L'ATN "Verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione" (direttiva PCM 10 settembre 2008)

Prendendo le mosse dall'analisi dell'esistente l'ATN:

- **perimetra**, in termini di legittimità, **lo spazio decisionale** disponibile per il *policy maker*;
- **svolge** preliminarmente un **controllo qualitativo** del processo regolativo;
- **verifica** l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente – regionale, nazionale e comunitario - e la sua **rispondenza ai principi di proporzionalità e sussidiarietà**;
- **valuta la necessità della policy**.

Oggetto di analisi sono gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti ministeriali e interministeriali.

Quadro nazionale: vecchio e nuovo a confronto

1/4

La prima disciplina relativa ai tempi e alle modalità di effettuazione dell'ATN è contenuta nella **direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000**, successivamente **sostituita** dalla **direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008**.

Dalla premessa della Direttiva del 2008 emergono **le motivazioni** per le quali si è ritenuto necessario aggiornare la normativa e in particolare:

*"**Aggiornare**, nell'ambito dell'attività di Governo, gli strumenti normativi volti alla verifica dell'incidenza della normativa in via di adozione sull'ordinamento giuridico vigente", in considerazione della necessità "di **ridefinire e rendere più efficace la disciplina** relativa alla relazione tecnico-normativa contenuta nella precedente direttiva, anche al fine di tener conto delle modifiche costituzionali intervenute con la legge n. 3/2001 e di dare **maggior rilievo ai profili comunitari e internazionali**".*

La Direttiva del 2008 rispetto a quella precedente, pur mantenendo invariati la definizione concettuale e il contenuto sostanziale dell'ATN, oltre agli aspetti procedurali di redazione e trasmissione, **ne ha arricchito il significato**, introducendo, tra l'altro, nella griglia metodologica allegata, una specifica sezione dedicata al contesto normativo comunitario e internazionale.

Quadro nazionale: vecchio e nuovo a confronto

2/4

Da un raffronto tra le due metodologie è possibile evidenziare le **novità introdotte** dalla Direttiva del 2008, distinguendo, in particolare, gli elementi innovativi sotto un triplice profilo:

- **diritto interno: coerenza dell'intervento con il programma di governo, l'analisi di compatibilità con i principi costituzionali**, in particolare, con l'**art. 114 Cost.** che prevede le competenze e le funzioni degli enti locali secondo la riformulazione contenuta nella riforma del Titolo V della Costituzione e con i **principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118 primo comma Cost.** Ulteriore ampliamento è l'indicazione circa l'esistenza di progetti di legge sottoposti all'esame del Parlamento su materie analoghe, nonché eventuali linee giurisprudenziali prevalenti di riferimento, ovvero giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.
- **contesto comunitario e internazionale:** è prevista come parte a se stante **l'analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali**, la verifica circa l'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee o alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto. E' necessario dar conto delle eventuali linee giurisprudenziali prevalenti nella materia considerata e della regolamentazione da parte di altri Stati membri dell'Unione su medesimo o analogo argomento.

Quadro nazionale: vecchio e nuovo a confronto

3/4

- **qualità sistematica e redazionale del testo (drafting):** l'intento innovativo risiede nella **maggiore attenzione dedicata al drafting formale** e nella specificazione di alcuni profili, quali l'interazione delle nuove disposizioni con quelle previgenti, non solo in termini di abrogazione implicita - da tradursi in norme abrogative espresse - ma anche di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Particolarmente **rilevanti sono i punti 6, 7 e 8**, scanditi nell'ultima parte della griglia metodologica allegata alla Direttiva:

- **la verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto**, anche a carattere integrativo o correttivo;
- **l'indicazione del percorso attuativo della proposta normativa** - se e quali atti normativi successivi siano previsti, oltre ad una verifica sulla congruenza se i termini stabiliti per la loro adozione siano adeguati o meno;
- **la verifica circa la piena utilizzazione di dati statistici** ed il loro aggiornamento, ovvero il rilievo sulla necessità di commissionare all'ISTAT apposite elaborazioni statistiche.

A ben guardare, in linea teorica, gli ultimi profili richiamati attengono maggiormente ad un'AIR.

Quadro nazionale: vecchio e nuovo a confronto

4/4

Ne emerge chiaramente l'intento di orientare l'ATN verso una maggiore ricchezza informativa, sì da valorizzarne la funzione in sede di istruttoria normativa.

Si consideri in tale ottica anche il punto 11 lettera l) della Direttiva del 2008:

"L'ATN è redatta in modo da assicurare l'incidenza positiva del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico sui processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche e imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta".

Quadro regionale: molteplicità di previsioni normative

A seguito della **riforma del Titolo V della Costituzione** e del notevole **ampliamento di competenze legislative attribuite alle Regioni**, anche le Amministrazioni pubbliche locali sono investite di una ineludibile responsabilità ai fini del miglioramento della qualità normativa.

Il **riconoscimento di un principio generale** rivolto alla valorizzazione e alla garanzia della qualità della normazione, nelle sue diverse declinazioni (qualità in senso stretto, chiarezza e semplicità nel linguaggio, semplificazione, ecc.), è presente in tutte le Regioni.

L'utilizzo dell'ATN appare consolidato, anche se ai singoli strumenti viene assegnato un significato non sempre convergente.

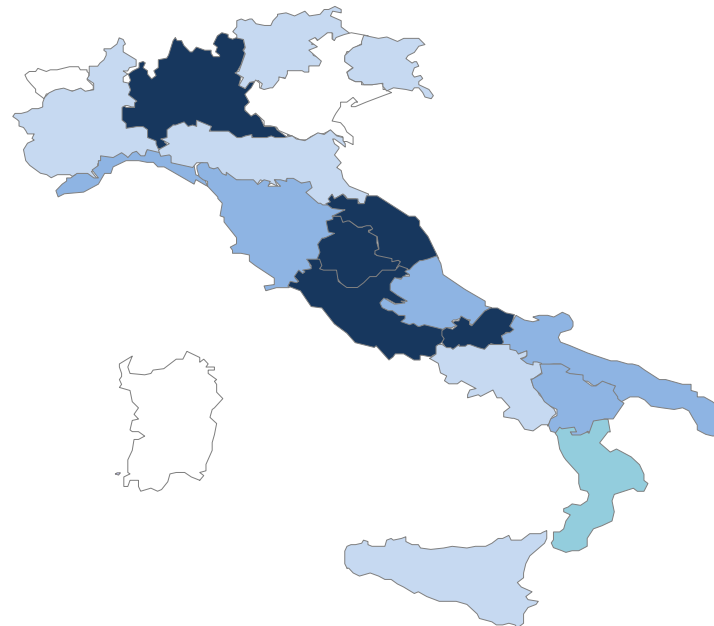
In particolare, **diciassette Regioni prevedono in via formale il ricorso all'ATN*** e, nei casi in cui ciò non sia previsto, se ne è riscontrato comunque un ricorso informale da parte degli uffici legislativi.

*Cinque Regioni (Lombardia, Marche, Umbria, Lazio e Molise) prevedono per via statutaria il ricorso a questo strumento, altre cinque (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Toscana e Puglia) presentano espliciti riferimenti all'ATN in leggi regionali; nelle restanti Regioni (Calabria, Emilia Romagna, Piemonte, Friuli, Sicilia, Trentino Alto Adige, nello specifico si considera la Provincia autonoma di Trento, Campania) è possibile trovare il richiamo all'ATN in atti amministrativi. In Veneto, nonostante l'assenza di una specifica norma, in sede di istruttoria viene abitualmente predisposta una scheda di analisi tecnico-normativa a cura della Direzione regionale per l'assistenza legislativa del Consiglio regionale.






L'ATN nelle Regioni italiane

L'impiego dell'ATN nelle Regioni italiane risulta disciplinato da:

- ✓ Statuto;
- ✓ Leggi regionali;
- ✓ Regolamenti interni del Consiglio;
- ✓ Atti di Giunta.



Previsione normativa dell'Analisi Tecnico Normativa

-  Riconoscimento Statutario
-  Riconoscimento nella legislazione regionale
-  Riconoscimento in regolamenti interni regionali
-  Riconoscimento in atti amministrativi interni
-  Nessun riferimento normativo

Tendenze in atto: percorso *in itinere* verso modelli coordinati

1/3

Con l'Accordo stipulato tra Governo, Regioni e Autonomie locali il 29 marzo 2007, tutte le Amministrazioni pubbliche hanno sancito il proprio impegno a conformare il processo normativo ai principi di qualità, proporzionalità, sussidiarietà, esprimendo la propria determinazione a valutare, nell'esercizio dell'attività legislativa, la configurabilità di **modelli procedurali omogenei** diretti ad armonizzare i diversi ordinamenti regionali.

In questo contesto, il POAT DAGL si è fatto carico di promuovere l'attuazione dell'Accordo, mediante la valutazione di provvedimenti normativi ed ottenendo, a tal fine, la costituzione di un "Gruppo di lavoro tecnico", nell'ambito del quale si è perseguita la condivisione, in una logica multilivello, di metodologie e strumenti, avviando un percorso ricco di approfondimenti, discussioni e scambi di esperienza.

Tendenze in atto: percorso *in itinere* verso modelli coordinati

2/3

Con riferimento all'ATN è auspicabile che le Amministrazioni ne riconsiderino contenuto e funzione dando **realizzazione all'art. 2 di detto Accordo**:

1. *L'analisi tecnico normativa (ATN) **verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente**, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.*
2. *L'ATN inoltre dà **conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta**, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, **riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.***
3. *L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza esistente, della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto e di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.*

4. La relazione contenente l'ATN deve analizzare tra l'altro: a) la **necessità dell'intervento normativo**; b) l'incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti ed il rispetto dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali; c) la **compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario**; d) la **compatibilità con le competenze di altri soggetti** dotati di potestà legislativa; e) la **verifica dell'assenza di rilegificazione** e del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa; gli eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo al fine di tradurli in norma abrogative espresse".

L'Accordo, di evidente **valore politico**, ha dato **nuovo impulso al processo di miglioramento della qualità normativa regionale**; si tratta tuttavia, di un'intesa stipulata dalle Giunte, non idonea ad incidere sull'autonomia dei Consigli regionali, il cui ruolo strategico nel potenziamento dell'efficacia di metodi e strumenti resta determinante.

Un'auspicabile omogeneizzazione delle metodologie statali e regionali

L'obiettivo da perseguire rimane, allo stato, quello di formalizzare l'obbligo di realizzare l'ATN, riconsiderando le normative regionali e le griglie metodologiche utilizzate, facendo riferimento anche alla verifica prevista a livello centrale.

In considerazione del primario obiettivo di coordinamento multilivello, l'individuazione di un modello omogeneo di ATN a livello regionale appare di fondamentale importanza, al fine di rendere più efficaci tecniche e politiche legislative.

Oltre a non essere sempre formalizzata, l'ATN regionale è, nella maggioranza dei casi, limitata ai disegni di legge, escludendo quasi del tutto i regolamenti.

Proprio per questi ultimi, invece, l'analisi in questione risulterebbe uno strumento di grande utilità, in quanto **alla normativa secondaria è demandata la regolazione concreta di ampi temi e rilevanti discipline di dettaglio**, non sempre formulate in coerenza con adeguate regole tecnico-normative, né formali né sostanziali.

Proposta metodologica per la stesura dell'ATN regionale

1/2

Emerge ancora **a livello regionale** una **situazione oltremodo frammentaria**, a discapito della certezza giuridica e degli obiettivi di chiarezza e semplicità normativa, necessari per il miglioramento delle tecniche di *better regulation*, a beneficio degli *stakeholder* coinvolti e dell'intera comunità civile.

Oltre ad un potenziamento dal punto di vista contenutistico, le Amministrazioni regionali potrebbero incidere in senso migliorativo anche sugli aspetti procedurali, prendendo spunto dalla normativa statale.

In particolare risulterebbe utile:

- **introdurre l'indicazione del referente dell'Amministrazione** proponente con cui poter interloquire;
- **prevedere** la possibilità per l'Amministrazione di predisporre una o più parti della relazione con la **collaborazione di tutti gli uffici competenti** nelle materie oggetto di approfondimento, nel rispetto del principio di buona amministrazione e di leale collaborazione tra gli uffici;

Proposta metodologica per la stesura dell'ATN regionale

2/2

- **creare di un meccanismo di controllo**, che garantisca l'effettività delle regole, prevedendosi, in caso di carenza o insufficienza di ATN, l'improcedibilità della proposta legislativa, parallelamente a quanto previsto dalla disciplina statale (*punto 6 DPCM 10 settembre 2008 nel quale è prevista l'indicazione del referente dell'Amministrazione proponente cui è possibile segnalare l'opportunità di apportare eventuali correzioni e/o integrazioni della relazione ATN prima della discussione del provvedimento*).

In coerenza con quanto previsto a livello statale si propone di seguito una "griglia" analitica omogenea.

Proposta metodologica per la stesura dell'ATN regionale

Provenienza (struttura proponente)

Oggetto

Parte I Profili tecnico–normativi di diritto interno ed organizzazione

- 1) Individuazione della materia e della compatibilità dell'intervento con le competenze regionali in relazione alle disposizioni costituzionali
- 2) Coordinamento tra le Direzioni in caso di materie correlate
- 3) Descrizione delle finalità, degli obiettivi e della necessità dell'intervento, anche a seguito di successiva valutazione politica e sua coerenza con la fonte normativa utilizzata
- 4) Analisi degli effetti giuridico–amministrativi più immediati e dell'eventuale impatto che il progetto produce su enti pubblici e soggetti amministrati
- 5) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione

Parte II Correlazioni con normative di altro livello - Contesto normativo comunitario e internazionale

- 6) Verifica di compatibilità e coerenza con lo Statuto regionale e norme regionali pregresse (esistenza di progetti su analoga materia e verifica di assenza di rilegificazioni). Coordinamento con altre eventuali iniziative normative all'esame del Parlamento sul medesimo o analogo oggetto
- 7) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario
- 8) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali
- 9) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza comunitaria, costituzionale, ordinaria ed amministrativa di riferimento

Parte III Elementi di qualità sistematica e redazionali del testo

- 10) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa
- 11) Snellimento delle procedure, anche ai sensi della l. 241/1990 (evitare di richiedere dati, atti o documenti inutili ed onerosi che potrebbero aggravare il procedimento)
- 12) Promozione del principio della responsabilità mediante attività di autocertificazione
- 13) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel testo
- 14) Accertamento di eventuali effetti retroattivi, abrogativi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente. Valutazioni in merito ad eventuali aspetti di transitorietà
- 15) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione
- 16) Eventuale previsione della clausola valutativa da redigere in collaborazione con i funzionari del Consiglio regionale

Unione Europea e *governance* multilivello - Conclusioni

La **sinergia fra le istituzioni comunitarie e tutti soggetti**, nazionali e regionali, coinvolti nelle politiche di *better regulation* è **funzionale al miglioramento del processo di costruzione del sistema politico europeo.**

Tale risultato rappresenta non certo un punto di arrivo, ma piuttosto il punto di partenza da cui avviare una riflessione ulteriore per il successivo sviluppo dell'intero *sistema di valutazione di impatto comunitario.*

Un approfondimento sull'origine e sull'evoluzione storica *della regulatory reform* all'interno della UE, per ovvie ragioni di sintesi, esula dall'ambito della presente analisi.

Lo studio dell'Impact Assessment, in un più ampio quadro comparativo, consente tuttavia di **promuovere una valutazione sistematica sui fattori di successo e insuccesso e sulla effettiva "importabilità" di istituzioni, procedure, tecniche e conoscenze nel sistema italiano.**

Tale approfondimento costituisce **l'auspicio verso una costante e permanente riflessione da svolgersi all'interno delle istituzioni dell'Italia e della UE** su un terreno multilivello condiviso, nella diffusione di metodologie e strumenti, di discussioni e scambi di esperienza che forniscano un utile contributo alla costruzione di una più incisiva riforma cui è necessario ancora dare completa attuazione.



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*

Grazie per l'attenzione

*"Le nostre leggi non sono purtroppo universalmente note. È estremamente penoso essere governati secondo leggi che non si conoscono".
La questione delle leggi, Franz Kafka*

w.mazzitti@palazzochigi.it



Unione Europea
Fondo Europeo
Sviluppo Regionale



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013

