



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*

## Percorso per l'omogeneizzazione delle metodologie di Analisi Tecnico Normativa



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



## Indice

<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Qualità della regolazione: un interesse pubblico autonomo .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Semplificazione e miglioramento della regolazione.....</b>	<b>5</b>
<b>3 Il quadro nazionale .....</b>	<b>6</b>
3.1 Vecchio e nuovo a confronto .....	7
<b>4 Il quadro regionale .....</b>	<b>13</b>
4.1 L'armonizzazione delle normative regionali: un processo ancora in atto .....	14
4.2 Normative regionali.....	15
<b>5 Linee Guida per l'individuazione di un modello unitario .....</b>	<b>23</b>
5.1 Tendenze regionali.....	24
5.2 Modello Statale: un riferimento metodologico a tendere.....	25
5.3 Proposta metodologica .....	27
<b>6 Governance multilivello e politiche regolative coordinate .....</b>	<b>29</b>
6.1 Le iniziative dell'Unione europea .....	30
6.2 Partecipazione nazionale e regionale al processo di formazione delle decisioni comunitarie .....	32
6.3 Un possibile collegamento tra AI e ATN .....	34
<b>Conclusioni.....</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>36</b>

## Premessa

Con il presente documento si intende svolgere una riflessione sullo strumento dell'Analisi Tecnico Normativa (ATN), nell'ambito delle tendenze comunitarie e della particolare attenzione riservata in sede internazionale alla qualità della regolazione e alla luce della legislazione vigente – nazionale e regionale – fornendo un contributo per valutare l'opportunità di introdurre negli ordinamenti regionali un documento metodologico unitario.

Ciò anche al fine di tracciare possibili linee di raccordo tra gli strumenti di *better regulation*, regionali, statali e comunitari, nell'auspicata prospettiva di costruire, in un sistema di *governance* multilivello, un modello di interazione interistituzionale per la qualità della regolazione.

## 1 Qualità della regolazione: un interesse pubblico autonomo

Al fine di perseguire una comprensione scientifica del fenomeno della qualità della regolazione e di percepirne la ragione politica e sociale, prima ancora che giuridica, in considerazione della stretta connessione che sussiste tra il tema della produzione normativa e quello della produzione di beni e servizi, è necessario preliminarmente fare riferimento al concetto di regolazione e di Stato che, attraverso un'attività regolativa, pone le condizioni e adotta le misure per il funzionamento del sistema amministrativo, formulando regole che incidono direttamente sulla sfera e nei rapporti privati, con l'obiettivo di soddisfare un superiore interesse pubblico e di benessere collettivo.

La qualità e l'efficienza normativa di un Paese sono, infatti, fattori essenziale nella crescita del relativo sistema economico-produttivo e del suo livello di competitività, a cui concorre, in misura determinante, la creazione di regole chiare, certe ed effettive, poste a tutela degli interessi collettivi, delle imprese, dei cittadini e dei medesimi soggetti istituzionali, talvolta autori e destinatari, in pari tempo, delle decisioni pubbliche consacrate in principi e regole normative.

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 quindi 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 e non provoca effetti indesiderati rilevanti.

All'acquisizione di tale consapevolezza ha notevolmente contribuito l'azione avviata in sede internazionale dall'OCSE che, fin dalla metà degli anni novanta ha dedicato particolare attenzione alla qualità della regolazione, in considerazione della stretta interdipendenza tra semplificazione, miglioramento della qualità normativa, modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e competitività degli Stati<sup>1</sup>.

Anche in ambito comunitario è stata da tempo intrapresa una direttrice linea politica finalizzata al miglioramento della qualità e della trasparenza della legislazione che, come si dirà più diffusamente in seguito, ha condotto alla definizione di principi,

---

<sup>1</sup> Tra le prime elaborazioni dell'OCSE si segnala nel marzo del 1995, nell'ambito del Progetto *Regulatory Reform*, l'adozione di una "Raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica" che invitava i Paesi membri ad assumere misure efficaci a garantire la qualità e la trasparenza della regolazione, fornendo loro criteri di riferimento da utilizzare nell'assunzione delle decisioni pubbliche, principi e strumenti procedurali comuni per migliorare l'efficienza dell'attività normativa.

metodi e strumenti di *better regulation* destinati ad incidere sulle norme comunitarie e, in un'ottica multilivello, sul contesto normativo degli Stati membri.

Ed in tale direzione è necessario proseguire il percorso intrapreso, con l'obiettivo di adottare e implementare, a tutti i livelli istituzionali di governo, gli strumenti volti al miglioramento della regolazione, eliminando o riducendo i costi e i carichi burocratici, a beneficio di un superiore interesse collettivo, che assicuri maggiore coesione sociale ed una più alta qualità della vita.

## 2 Semplificazione e miglioramento della regolazione

I temi della semplificazione e della qualità della regolazione sono divenuti, da almeno un decennio, oggetto di specifiche politiche pubbliche, essendo maturata, in Italia e negli altri Paesi occidentali, la consapevolezza che l'idoneità dei sistemi amministrativi ed economici – dunque dello "Stato-apparato" – dipenda preliminarmente dalla qualità delle norme, la cui incidenza sulla società civile e sui rapporti tra istituzioni, cittadini ed imprese, è determinante ai fini dello sviluppo di uno "Stato-comunità", democraticamente maturo ed avanzato.

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.

In una strategia di miglioramento della qualità normativa, infatti, la definizione e l'implementazione di tali strumenti è rivolta non solo alla fase di adozione degli atti normativi ma all'intero processo di regolazione e alla verifica degli effetti prodotti<sup>2</sup>.

Imprescindibile strumento di attuazione delle politiche di miglioramento della regolazione, cui il presente documento è dedicato, è l'ATN, in considerazione del suo carattere propedeutico rispetto ad altre tecniche di analisi e valutazione, perimetrando in termini di legittimità lo spazio decisionale disponibile per il decisore politico, verificando l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente – regionale, nazionale e comunitario – e valutando, tra l'altro, la necessità dell'iniziativa medesima.

D'altra parte l'intervento regolatore si interseca quasi sempre con una disciplina già vigente a livello internazionale, comunitario, nazionale o regionale e, dunque, la sua collocazione sistematica e il linguaggio con cui si esprime risultano decisivi ai fini dell'intensità degli effetti, del miglioramento della qualità delle norme e di certezza del diritto.

Prendendo le mosse dall'analisi dell'esistente, quindi, per realizzare un progetto di semplificazione normativa è necessario preliminarmente svolgere un controllo qualitativo del processo regolativo; ed è proprio l'ATN, nell'ambito degli strumenti di valutazione *ex ante*, a configurarsi quale efficace mezzo di deflazione normativa, essendo diretta ad analizzare il contesto in cui la nuova legge si inserisce e la sua conformità alle regole di tecnica legislativa, il cui rispetto è necessario ai fini di una regolazione di qualità.

Una norma scritta male, infatti, richiederà sempre successivi interventi di modifica e aggiustamento e sarà pertanto destinata a produrre incertezza, difficoltà di applicazione e, da ultimo, inflazione normativa, per i continui aggiornamenti e adattamenti che da essa dovranno necessariamente scaturire.

" Se una legge ben redatta può anche essere cattiva per i propri contenuti, una legge infelicitamente formulata non potrà mai considerarsi buona, quand'anche le soluzioni dettate nel caso di specie fossero le migliori possibili"<sup>3</sup>.

È di tutta evidenza, quindi, quanto sia urgente la necessità di trasformare la cultura della qualità normativa in regola, e in regola davvero vincolante.

E ad una maggiore percezione di tali esigenze, oltre al perseguimento di una più efficace applicazione dell'ATN, il presente documento è principalmente orientato.

---

<sup>2</sup> Gli strumenti di miglioramento della capacità normativa, essenziali all'accrescimento delle capacità delle amministrazioni pubbliche, possono sinteticamente individuarsi in: 1) Agenda Normativa; 2) Analisi di Impatto della Regolamentazione; 3) Consultazioni; 4) Analisi Tecnico Normativa; 5) Drafting Normativo; 6) Verifica di Impatto della Regolamentazione.

<sup>3</sup> M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*. Roma, 2002.

### 3 Il quadro nazionale

#### Punti chiave

- **ATN nello Stato**
  - *definizione:*
    - "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" (dir. PCM del 10 settembre 2008);
  - *organi e funzioni:*
    - l'Amministrazione che esercita l'iniziativa normativa:
      - svolge l'ATN in base alla "Griglia metodologica" allegata alla dir. PCM del 10 settembre 2008;
      - la trasmette al DAGL unitamente alla relazione illustrativa, alla relazione tecnico-finanziaria e alla relazione AIR;
    - l'Ufficio legislativo dell'Amministrazione proponente:
      - può collaborare alla predisposizione di una o più parti dell'ATN, con particolare riferimento alle materie che necessitano di approfondimento;
    - il DAGL:
      - può fornire alle Amministrazioni che ne facciano richiesta il supporto tecnico in tutte le fasi di redazione dell'ATN;
  - *criteri di inclusione/esclusione:*
    - l'ATN si svolge con riguardo agli atti adottati dal Governo ed ai regolamenti ministeriali o interministeriali;
  - *meccanismo di controllo:*
    - il DAGL :
      - riceve le relazioni ATN e ne verifica il contenuto;
      - nel caso in cui le ritenga insufficienti o carenti le restituisce alle Amministrazioni competenti, con le indicazioni e le osservazioni cui attenersi nell'integrazione o rettifica;
      - la carenza o l'insufficienza dell'ATN preclude l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

### 3.1 Vecchio e nuovo a confronto

Con la Direttiva del 27 marzo 2000 "Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione", successivamente sostituita dalla Direttiva del 10 settembre 2008, sono stati disciplinati i tempi e le modalità di effettuazione dell'ATN – e, in via sperimentale e per la durata di un anno, dell'AIR - sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 50/1999.

Oggetto delle suddette analisi – contenute in due distinte relazioni – sono gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti ministeriali e interministeriali.

Ai sensi del punto 7 della citata Direttiva del 2008, entrambe le relazioni devono essere trasmesse al DAGL (Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio) dalle Amministrazioni proponenti, unitamente alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico-finanziaria, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri; l'eventuale carenza o insufficienza dell'ATN preclude l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della suddetta riunione (punto 14 della Direttiva 2008).

L'obiettivo sotteso a tale disposizione è quello di rendere più cogente l'obbligo di effettuazione dell'analisi in argomento, dunque di potenziarne l'efficacia quale strumento di valutazione di impatto *ex ante*, volto a stimare gli effetti di una norma in un momento antecedente alla sua approvazione.

Ed è proprio tale finalità che, come più diffusamente spiegato nel prosieguo, costituisce la *ratio* della nuova disciplina vigente, introdotta appunto con la Direttiva del 2008.

In linea di principio, volendo tratteggiare le caratteristiche dell'ATN nell'ambito di un ragionamento più ampio in tema di *better regulation*, può dirsi che essa consiste in un vaglio di carattere eminentemente giuridico che illustra, in particolar modo, l'incidenza dell'atto normativo sull'assetto della regolamentazione in un dato settore e la sua rispondenza ai principi di proporzionalità e sussidiarietà<sup>4</sup>.

La Direttiva del 2000, al paragrafo II, ne specificava il contenuto, disponendo che:

- "1. **L'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 e di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.**
- 4. **La relazione contenente l'ATN è redatta secondo lo schema di cui alla scheda A) allegata alla presente direttiva".**

Allo scopo di armonizzare l'attività normativa nazionale al contesto comunitario e internazionale, ma soprattutto al fine precipuo di potenziare l'efficienza e l'efficacia dello strumento medesimo e di conferirgli un diverso "mordente", nell'ambito di una strategia complessiva di qualità della regolamentazione, sono stati introdotti elementi

<sup>4</sup> In particolare, il principio di sussidiarietà assume un rilievo significativo in direzione di una *governance* multilivello, che favorisca l'elaborazione delle decisioni al livello politico più appropriato e la realizzazione di un processo d'integrazione tra i diversi livelli di potere.

di novità nelle modalità di analisi o, più precisamente, ne sono stati ampliati il ruolo e il contenuto.

Dalla premessa della Direttiva del 2008, che si occupa solo dell'ATN e non più anche di AIR, emergono le motivazioni per le quali si è ritenuto necessario aggiornare la normativa e, in particolare, **l'esigenza di modifica trova evidenza nella seguente considerazione:** *"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", tenuto conto 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".*

Con l'introduzione della nuova disciplina, dunque, l'analisi in questione ha acquistato un ruolo più ampio e rilevante come emerge anche, con particolare forza impositiva, dal citato punto 14 della Direttiva, secondo cui il DAGL, ove ritenga carente o insufficiente l'ATN, restituisce lo schema all'Amministrazione proponente con le osservazioni e le indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica, cui necessariamente le Amministrazioni destinatarie devono dare seguito, ai fini dell'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. Preconsiglio).

In tale sede lo schema di atto normativo viene discusso sotto vari profili: dall'acquisizione dell'assenso delle Amministrazioni che non sono state coinvolte nella fase preliminare, alle prime proposte di soluzione di c.c.d.d. "nodi politici" emersi. Nessuna proposta può essere inserita all'o.d.g. del Consiglio dei Ministri se non è stata esaminata nella riunione preparatoria<sup>5</sup>.

Più dettagliatamente, la Direttiva del 2008 rispetto a quella precedente, pur mantenendo invariati la definizione concettuale e il contenuto sostanziale dell'analisi in argomento, 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.

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

- aspetti di diritto interno;
- aspetti relativi al contesto comunitario e internazionale;
- qualità sistematica e redazionale del testo (Drafting).

Quanto al primo profilo - **aspetti di diritto interno** - si segnala l'introduzione dei seguenti momenti valutativi: la coerenza dell'intervento con il programma di governo, l'analisi di compatibilità con i principi costituzionali, in particolare, con l'art. 114 Cost.

---

<sup>5</sup> Il Preconsiglio costituisce il luogo di concertazione e condivisione da parte delle Amministrazioni, soprattutto da un punto di vista tecnico. La verifica svolta in tale sede consiste in un riscontro accurato della completezza della fase istruttoria, dell'acquisizione dei pareri prescritti, della redazione della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e di quella tecnico-finanziaria per i provvedimenti che necessitano di copertura finanziaria. Si tratta di un momento particolarmente importante in cui gli uffici legislativi dei Ministeri formulano un parere tecnico e, di prassi, anche politico. Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio "copresiede" il Preconsiglio insieme al DAGL che, in questa fase, ha il compito di confrontarsi con gli uffici legislativi dei vari Ministeri. Mancando altra fonte normativa scritta, la disciplina contenuta nella Direttiva del 2008 è, in questo senso, particolarmente significativa in quanto codifica una prassi e valorizza il ruolo del DAGL, che svolge funzioni di consulenza e di supporto tecnico e, soprattutto, si esprime in merito all'ATN posta a corredo degli atti. Occorre sottolineare che in Consiglio dei Ministri approda solo ciò che è transitato attraverso il DAGL e che la relativa nota tecnica descrive l'orientamento tecnico e politico del provvedimento.

che prevede le competenze e le funzioni degli enti locali secondo la riformulazione contenuta nella riforma del Titolo V della Costituzione e, sempre con riferimento alle attività delle autonomie locali, con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118 primo comma Cost..

Per altro riguardo, infine, si è perseguita una ricognizione attenta non solo della dialettica delegificazione-rilegificazione, bensì dell'intero spettro degli strumenti di semplificazione normativa.

Ulteriore ampliamento rispetto alla disciplina precedente 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.

Per gli aspetti relativi al **contesto comunitario e internazionale** la relazione risulta assai ampliata ed anzi, innovativamente prevista come parte a sé stante, limitandosi la Direttiva del 2000 a prevedere un'analisi di compatibilità con l'ordinamento comunitario.

Ad essa si affiancano, attualmente, 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, dovendo altresì darsi indicazioni circa eventuali linee giurisprudenziali prevalenti nella materia di volta in volta considerata; infine devono rendersi eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione da parte di altri Stati membri dell'Unione su medesimo o analogo argomento<sup>6</sup>.

Relativamente agli elementi di **qualità sistematica e redazionale** del testo, ovvero, in altri termini, riguardo all'attività di Drafting, la terza parte dell'analisi mantiene sostanzialmente immutati i contenuti, pur potendosi ravvisare l'intento innovativo 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.

Sotto il profilo della forza innovativa insita nella nuova disciplina, peraltro, particolarmente rilevanti sono i punti 6, 7 e 8, scanditi nell'ultima parte della griglia metodologica allegata alla Direttiva.

In particolare: 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; infine 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.

La loro inclusione nella Direttiva in esame, peraltro, insieme ad altri elementi - quali, ad esempio, l'indicazione degli obiettivi o la ricognizione della disciplina della medesima materia in altri Paesi dell'Unione Europea - induce a considerare l'intento

---

<sup>6</sup> Di particolare rilievo appare il momento di analisi di eventuali giudizi pendenti e/o di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea, al fine di evitare il contenzioso futuro e migliorare la posizione italiana nel contesto comunitario.

della nuova disciplina di orientare l'ATN verso una maggiore ricchezza informativa, si da valorizzarne la funzione in sede di istruttoria normativa<sup>7</sup>.

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

*“L'ATN è redatta in modo da assicurare (tra l'altro): 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”.*

È di tutta evidenza quanto il tema della qualità normativa e la necessità di rendere sistematica l'analisi economica, sociale e strategica della regolazione medesima costituiscano il fondamento e la finalità anche dello strumento in analisi, in prospettiva di un sempre maggiore sviluppo – a livello statale e regionale, nonché in coerenza con le politiche europee – delle tecniche di *better regulation*, a beneficio di un valido supporto da fornire ai processi decisionali e di miglioramento delle dinamiche democratiche.

Al fine di una migliore comprensione delle differenze esistenti tra le due direttive si riporta di seguito la Tabella 1 in cui le novità apportate dalla normativa del 2008 sono evidenziate in grassetto.

---

<sup>7</sup> Senato della Repubblica (2008), XVI legislatura, *Novità in tema di ATN*, Dossier n. 8, Roma: Servizio per la qualità degli atti normativi.

**Tabella 1 – Vecchio e nuovo a confronto**

<b>Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008</b> <b>Tempi e modalità di effettuazione dell'Analisi Tecnico – Normativa</b>	<b>Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000</b> <b>Analisi Tecnico – Normativa e Analisi dell'Impatto della Regolamentazione</b>
GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO - NORMATIVA	GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO – NORMATIVA
<b>Parte I Aspetti tecnico normativi di diritto interno</b>	<b>Parte I Aspetti tecnico normativi in senso stretto</b>
1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. <b>Coerenza con il programma di governo</b>	a) Necessità dell'intervento normativo
2) Analisi del quadro normativo nazionale	b) Analisi del quadro normativo
3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti	c) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e regolamenti vigenti
4) <b>Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali</b>	
5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali	d) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale
6) <b>Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione</b>	
	e) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali
7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e <b>degli strumenti di semplificazione normativa</b>	f) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione
8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter	g) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter ( <i>Punto 3 – Ulteriori elementi da allegare alla relazione</i> )
9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto	h) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto ( <i>Punto 3 – Ulteriori elementi da allegare alla relazione</i> )
<b>Parte II Contesto normativo comunitario e internazionale</b>	
10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario	i) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario ( <i>Punto 1 – Aspetti tecnico-normativi in senso stretto</i> )
11) <b>Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto</b>	
12) <b>Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali</b>	
13) <b>Indicazione delle linee prevalenti della</b>	

<b>giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto</b>	
<b>14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto</b>	
<b>15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea</b>	
<b>Parte III Elementi di qualità sistematica e redazionali del testo</b>	<b>2- Elementi di Drafting e linguaggio normativo</b>
1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso	a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso
2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi	b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi
3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti	c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti
4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo	d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo
<b>5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente</b>	
<b>6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo</b>	
<b>7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione</b>	
<b>8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi</b>	

## 4 Il quadro regionale

### Punti chiave

- **Processo normativo regionale:**
  - *riforma del Titolo V:*
    - ha comportato un aumento dell'autonomia statutaria e delle competenze legislative regionali;
  - *sistema di governance multilivello:*
    - ai fini della creazione e/o dell'implementazione di un più efficiente ed efficace sistema di *governance* è necessario:
      - rafforzare il coordinamento tra il livello nazionale e il livello locale;
      - valorizzare il ruolo e la funzione della Conferenza Stato-Regioni;
      - costruire strumenti di raccordo e di collaborazione tra le Amministrazioni;
      - adottare metodologie comuni.
- **Strumenti di *better regulation*: un percorso verso modelli e metodi coordinati**
  - *molteplicità di previsioni normative:*
    - contesti regionali estremamente variegati;
    - qualità normativa generalmente diffusa;
    - permanenza di differenze organizzative e metodologiche che si riflette sui livelli di applicazione e di efficacia degli strumenti in uso.
  - *Accordo Stato-Regioni 29 marzo 2007:*
    - condivisione di principi;
    - impegno ad azioni coordinate per l'implementazione di metodi e strutture;
    - rafforzamento della funzione e arricchimento del contenuto dell'ATN.

## 4.1 L'armonizzazione delle normative regionali: un processo ancora in atto

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e del notevole ampliamento di competenze legislative attribuite alle Regioni, nell'ambito di un più articolato processo orientato alla costruzione di uno Stato federale, anche le Amministrazioni pubbliche locali sono investite di una ineludibile responsabilità ai fini della qualità normativa.

In un sistema di regolazione, come quello italiano, in cui le competenze normative sono ripartite tra diversi livelli di governo, infatti, la semplificazione e la qualità delle regole possono essere conseguite solo se collocate entro politiche condivise dai diversi soggetti istituzionalmente coinvolti, evitando sovrapposizioni normative e realizzando in concreto il principio di sussidiarietà.

Di qui la volontà di dare attuazione, tra l'altro, al disposto dell'art. 2 della legge 28 novembre 2005 n. 246, in cui si prevede la conclusione di accordi volti al *"perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine di:*

- *"favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative (...)*
- *definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei (...)*
- *concordare forme e modalità omogenee di analisi, verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione (...)*
- *valutare (...) la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali".*

Strumento fondamentale per il coordinamento tra livello nazionale e livello regionale, nell'auspicato contesto di integrazione degli obiettivi, è rappresentato dalla Conferenza Unificata<sup>8</sup>, ed in particolare, al suo interno, dalla **Conferenza Stato-Regioni**.

In tema di politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione la Conferenza Unificata ha condotto al raggiungimento dell'**Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali** del 29 marzo 2007, con il quale gli esecutivi regionali e il Governo si sono impegnati a dare attuazione ad una serie di principi condivisi anche in ambito europeo - tra i quali quelli di proporzionalità, trasparenza e sussidiarietà - e, quindi, a porre in essere politiche concrete volte ad implementare gli strumenti di *better regulation*.

Tra questi l'ATN, considerata all'art. 2<sup>9</sup> del citato Accordo, quale momento di vaglio preventivo eminentemente giuridico, da collocarsi nella fase antecedente

---

<sup>8</sup> Il D.Lgs. n. 281/1997 ne definisce la composizione, i compiti e le modalità operative, a favore del coordinamento tra attività statale e locale e dell'esame di materie di interesse comune.

<sup>9</sup> Art. 2: "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

all'approvazione della normativa, il cui contenuto riprende quanto sancito dalla Direttiva del 2000, oltre a prevedere una verifica sulla pendenza di giudizi di costituzionalità - sul medesimo o analogo oggetto - ed un esame circa il rispetto della compatibilità della proposta regolativa con un ordito multilivello di competenze: Unione europea, Stato, Regioni, Enti locali.

Dall'Accordo in commento emerge altresì che l'ATN deve evidenziare la giuridica necessità della regolamentazione proposta, la coerenza con eventuali processi di semplificazione normativa, la linearità e la trasparenza degli effetti abrogativi: sono proprio questi ultimi i profili che - parallelamente alla riconfigurazione operata dalla Direttiva del 2008 a livello nazionale - assumono maggiore rilievo, orientando l'ATN verso una maggiore ricchezza di contenuti, sì da valorizzarne la funzione in sede di progettazione e di istruttoria normativa.

Anche in sede regionale, dunque, l'analisi volta a valutare la correttezza dell'intervento normativo non è di poco conto, atteso il carattere policentrico dell'ordinamento giuridico vigente, in cui l'obbligo di confronto e di interazione con altri livelli di produzione normativa importa la realizzazione di un passaggio: "dalla tecnica della legislazione" alla politica della legislazione"<sup>10</sup>. E tale passaggio è tuttora in corso.

## 4.2 Normative regionali

Al fine di migliorare il coordinamento tra i vari livelli di governo e di armonizzare modelli, metodi e strumenti di analisi nei diversi contesti territoriali, valutando anche l'opportunità di introdurre, con riguardo all'ATN, una "griglia metodologica" omogenea, si è svolta, di seguito, una ricognizione sintetica delle molteplici previsioni normative regionali sul tema (attraverso l'esame di Statuti, leggi e regolamenti), ponendo in evidenza soprattutto il contenuto delle schede utilizzate per l'analisi in parola e dando conto altresì, nelle Regioni in cui manca una scheda *ad hoc*, delle altre modalità di supporto alla fase istruttoria, prodromiche all'adozione di atti normativi, parimenti dirette a fornire informazioni afferenti la legittimità formale e sostanziale dei progetti proposti e la loro incidenza sull'ordinamento vigente (si precisa che l'ATN è prevista in via formale da quattordici Regioni).

### Abruzzo

Ogni progetto di legge è accompagnato da una scheda di sintesi per l'istruttoria legislativa, compilata dal Servizio Legislativo del Consiglio e, per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, dalla scheda compilata dal Servizio Legislativo della Giunta, con l'allegato fascicolo di documentazione.

La scheda, oltre a contenere i dati identificativi del provvedimento, dà conto del contenuto (obiettivi), degli elementi per l'istruttoria legislativa e delle osservazioni sulla formulazione del testo.

In particolare è previsto un controllo sulla coerenza normativa del progetto di legge rispetto alla disciplina normativa regionale ed ai principi dell'ordinamento costituzionale e comunitario, oltre ad una verifica di Drafting, con eventuale riformulazione del testo<sup>11</sup>.

---

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."

<sup>10</sup> C.Meoli, *A che punto è la semplificazione?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>11</sup> L.R. n. 26/2010, art. 4.

## Basilicata

I risultati dell'esame preventivo vengono evidenziati in un'apposita relazione che illustra in modo esplicativo i quesiti oggetto altresì di una allegata scheda sintetica.

La scheda distingue profili tecnico-normativi in senso stretto (compatibilità della normativa con il contesto nazionale, costituzionale e comunitario), profili di tecnica redazionale (Drafting Normativo) e ulteriori aspetti: in particolare questi ultimi sono diretti a verificare l'eventuale contrasto della normativa con orientamenti giurisprudenziali consolidati e l'esistenza di altri progetti di legge *in itinere* sulla stessa materia.

Vi è tuttavia una scostamento tra le previsioni normative<sup>12</sup> e l'attuazione delle stesse; nella prassi gli strumenti previsti sono scarsamente utilizzati.

La Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 76/2008 contiene inoltre una direttiva per:

- l'attuazione dell'analisi tecnico normativa, disposta per tutti i progetti di legge e compiuta dall'Ufficio Legislativo e Valutazione politiche regionali;
- la standardizzazione della relativa procedura - ancora in via sperimentale - con il coinvolgimento dell'Ufficio legislativo consiliare e quello delle Commissioni;
- l'adozione del manuale di Drafting.

## Calabria

La previsione relativa all'Analisi Tecnico Normativa è stata introdotta solo di recente, nell'ambito dell'individuazione delle funzioni del Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi del Consiglio regionale.

Soltanto con la deliberazione consiliare n. 75 del 31 gennaio 2011 si è previsto che il Comitato, al fine di supportare l'attività istruttoria delle Commissioni consiliari, predispone e trasmette una scheda di analisi tecnico-normativa sui progetti di legge all'esame delle Commissioni. La scheda viene allegata alla proposta di legge e deve contenere indicazioni sintetiche in ordine alla compatibilità del provvedimento con il quadro costituzionale vigente, con la normativa nazionale e comunitaria, l'interazione con quella regionale nonché il rispetto delle regole di tecnica di redazione normativa.

## Campania

Allo stato, non esiste una normativa *ad hoc* in tema di metodologie e tecniche di *better regulation*; lo Statuto, approvato nel 2009, dedica l'art. 29 alla "chiarezza dei testi normativi" affidando al Consiglio il compito di disciplinare attraverso il proprio Regolamento, le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> La L.R. n. 19/2001, all'art. 3, dispone che: "1. L'ATN è uno strumento di verifica tecnica delle proposte di legge o di regolamento, che è parte integrante della relazione di accompagnamento agli schemi di provvedimenti medesimi.

2. L'ATN prende in esame lo schema di provvedimento dal punto di vista esclusivamente tecnico, avendo riguardo:

- a) al quadro normativo vigente;
- b) alla legittimità costituzionale;
- c) alla compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario e con le competenze proprie della Regione;
- d) alla coerenza con le fonti legislative primarie;
- e) alla struttura ed al linguaggio del testo normativo.

<sup>13</sup> Art. 29 Statuto, Norme sulla chiarezza dei testi normativi:

"1. Le normative regionali devono caratterizzarsi per chiarezza e semplicità dei testi. Il Consiglio regionale approva testi unici.

Tale regolamento, ancora *in itinere*, prevede l'introduzione delle metodologie di *better regulation* volte a garantire la qualità della normazione ed in particolare l'istituzione, in seno al Consiglio, di un Comitato *ad hoc* deputato a valutare l'idoneità delle politiche regionali a produrre gli effetti desiderati e ad esprimere pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità e chiarezza.

### *Emilia Romagna*

In attuazione dell'art. 53 dello Statuto regionale - "Impatto delle leggi e redazione dei testi" - il nuovo Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dedica molto spazio alla qualità normativa; in particolare l'art. 47 specifica il contenuto dell'ATN.

La relativa scheda, allegata ai progetti di legge, viene redatta su richiesta del Presidente della Commissione; essa deve indicare:

- il contesto tecnico-normativo;
- la coerenza con la Costituzione e la giurisprudenza costituzionale;
- la relazione con la normativa nazionale e comunitaria;
- la coerenza con lo Statuto.

La griglia richiede anche elementi di Drafting e linguaggio normativo, dovendosi indicare la conformità del progetto di legge al Manuale recante "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

La scheda viene compilata dal Servizio di coordinamento delle Commissioni, in collaborazione con il Servizio legislativo, in prossimità dell'esame del progetto di legge in Commissione.

### *Friuli Venezia Giulia*

Per i progetti di maggiore rilevanza vengono redatte schede di analisi tecnico-normativa che offrono un quadro del contesto d'interesse (comunitario, statale e regionale), evidenziando i principali contenuti del provvedimento, l'incidenza della normativa proposta, gli eventuali problemi di legittimità costituzionale e di tecnica legislativa<sup>14</sup>.

### *Lazio*

La Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 79/2010 ha demandato al Servizio legislativo il compito di effettuare la verifica dell'incidenza del progetto di legge sull'ordinamento preesistente, della sua legittimità e coerenza con le tecniche redazionali.

L'art. 36 del nuovo Statuto affida al Regolamento del Consiglio la disciplina della verifica della corretta redazione dei testi normativi, al fine di renderli omogenei nei contenuti e di chiara formulazione.

Il Regolamento della Giunta prevede l'esistenza di una struttura con compiti di verifica della qualità normativa; per quanto concerne il Consiglio gli atti di organizzazione individuano nel Servizio Legislativo la struttura deputata ad effettuare l'ATN.

---

2. Il regolamento consiliare disciplina le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità".

<sup>14</sup> Art. 91, comma 3, Reg. Cons.: "Il Presidente del Consiglio provvede alla correzione formale dei progetti di legge, prima della trattazione in Commissione, nei casi di progetti dichiarati urgenti e, prima della stampa e distribuzione ai Consiglieri, in ogni altro caso".

## Liguria

Merita particolare attenzione la recente introduzione della Legge Regionale 8 giugno 2011 n. 13 "Sulla Qualità normativa e sulla semplificazione amministrativa".

In particolare l'art. 10 disciplina l'ATN disponendo che:

*"L'analisi tecnico normativa (ATN) verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, accerta la sua conformità alle fonti sovraordinate ed il rispetto degli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali; verifica altresì sotto l'aspetto formale la corretta formulazione delle proposte normative sulla base del manuale contenente regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi in uso".*

## Lombardia

L'art. 44 dello Statuto, "Qualità e impatto della normazione", rinvia alla legge regionale per l'individuazione dei casi in cui i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'ATN e sull'impatto della regolazione, da trasmettere al Comitato paritetico di controllo e valutazione.

Allo stato la legge regionale non è stata ancora emanata; non esistono pertanto disposizioni *ad hoc* circa l'elaborazione dell'ATN.

Fino al 2007 il Servizio studi legislativi e Assistenza legale del Consiglio regionale predisponesse delle schede giuridiche i cui campi di analisi coincidevano con quelli previsti sostanzialmente dall'ATN: una prima parte di inquadramento del progetto di legge (pdl) nell'ordinamento comunitario, costituzionale e statale; una seconda parte dedicata ad evidenziare eventuali criticità ed incoerenze del pdl; infine una specifica voce di analisi per segnalare eventuali discrasie rispetto alle regole di Drafting Normativo.

Attualmente dette schede sono state sostituite da note informali, che vengono trasmesse alla Commissione, in cui sono evidenziati eventuali aspetti critici, ma la redazione delle note non segue un processo standardizzato.

## Marche

L'art. 34 comma 2 del nuovo Statuto regionale prevede che *" I testi normativi della Regione siano improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto di regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. Le proposte di legge assegnate alle Commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico normativa e di impatto della regolazione"*.

Alla norma dovrà essere data attuazione nel nuovo regolamento interno del Consiglio.

Sebbene manchi ancora la normativa di attuazione l'ATN, di fatto, viene effettuata:

- dalla Giunta regionale ed in particolare da una struttura *ad hoc* che opera all'interno del Servizio attività istituzionali, legislative e legali;
- dall'Assemblea legislativa e, precisamente, dalle strutture di supporto alle Commissioni denominate "Consulenza per la normazione".

Dopo un avvio sperimentale è stata consolidata una procedura di applicazione delle schede di analisi che contengono, da una parte, indicazioni sintetiche di compatibilità e di interazione della proposta di legge con la normativa comunitaria, statale e regionale e, dall'altra, rilievi e considerazioni rispetto alle regole di Drafting.

## Molise

Il Servizio di consulenza legislativa e giuridica del Consiglio, nei casi in cui la Commissione ne faccia richiesta, predispone e trasmette la scheda di ATN, dando conto della compatibilità della proposta di legge con il quadro normativo comunitario, nazionale e costituzionale e fornendo altresì osservazioni in merito agli elementi di Drafting (art. 31 Statuto<sup>15</sup>).

In merito a tale ultimo profilo il medesimo Servizio predispone sistematicamente, per ciascuna proposta di legge, un documento di lavoro che riporta il testo revisionato e corretto secondo le regole del linguaggio normativo e di coerenza interna ed esterna, esprimendo in calce agli articoli osservazioni e suggerimenti, avvalendosi del Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle regole e raccomandazioni di cui alla Circolare della Presidenza della Camera dei deputati del 20 aprile 2001.

## Piemonte

Sia in Giunta che in Consiglio è prevista l'effettuazione dell'ATN.

In particolare, gli atti sottoposti all'esame delle Commissioni consiliari sono corredati di una scheda di analisi in cui sono messi in evidenza i "nodi critici", con riguardo ai profili formali e sostanziali; si dà conto dunque degli aspetti più rilevanti e problematici con riferimento alla Costituzione, allo Statuto, alla legislazione nazionale e comunitaria.

Anche la Giunta effettua attività di Drafting formale e sostanziale, ponendo in essere procedure di verifica testuale e di controllo contenutistico sugli atti normativi, attraverso l'utilizzo del flusso informatico e integrato dei testi normativi.

Con DGR n. 1-10445 del 29 dicembre 2008 è stata approvata la scheda metodologica di ATN per la predisposizione dei disegni di legge, che ha disposto *"la formale omologazione dello strumento quale documento indispensabile a corredo del progetto normativo presentato"*, *"al fine di giungere ad un modello di produzione normativa di migliore livello, rispettoso dei principi sanciti anche dalla nuova carta statutaria"*.

## Puglia

La DGR n. 2484/2010 attribuisce al Servizio legislativo il compito di effettuare l'ATN di ciascuno schema di disegno di legge o di atto regolamentare, svolgendo una verifica di legittimità sul testo normativo, sulla struttura nonché sulle relative procedure.

La Giunta rielabora il testo successivamente all'analisi del Servizio legislativo.

In particolare l'analisi di legittimità consiste nella verifica:

- della competenza legislativa della Regione nella materia oggetto dello schema di disegno di legge;
- del rispetto del dettato Costituzionale;

---

<sup>15</sup> Art. 31 Statuto, commi 4 e 5. Il Comitato per la legislazione: valuta i provvedimenti sottoposti al suo esame sotto i profili dell'omogeneità, della semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione e dell'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, nonché del rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e dello Statuto. Verifica la compatibilità dei progetti di regolamento con le leggi che ne legittimano l'adozione; ha sempre l'obbligo di indirizzare osservazioni alle Commissioni consiliari sulle proposte di legge regionale che presentano evidenti profili di illegittimità costituzionale.

- dell'esistenza, nella stessa materia, di pronunce della Corte Costituzionale inerenti a leggi anche di altre regioni;
- della compatibilità con lo Statuto regionale.

L'analisi della struttura del testo normativo si concretizza nell'esame:

- delle partizioni e dei rinvii interni presenti nell'articolato;
- della forma con cui sono presentati le modifiche testuali e/o le abrogazioni, anche al fine di evitare formule modificative o abrogative con efficacia retroattiva;
- della coerenza dell'articolato con le regole in materia di scrittura (Drafting) del testo normativo.

In sede di analisi delle procedure, infine, ogni processo viene suddiviso e mappato nelle fasi espressamente previste dal testo in esame; si provvede altresì all'individuazione del soggetto titolare di ciascuna procedura, verificando se l'esercizio delle funzioni attribuite interferisce con la competenza di altri soggetti.

### *Sardegna*

La Legge n. 1/2008, che dedicava l'art. 31 alla "Qualità normativa", è stata annullata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 149/2009.

Allo stato non vi sono norme relative all'effettuazione di ATN.

### *Sicilia*

Negli ultimi anni, la Regione Siciliana ed, in particolare, l'Amministrazione dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) ha mostrato un'attenzione particolare al tema della qualità della legislazione.

L'ATN viene regolarmente svolta dal Servizio studi dell'ARS sui disegni di legge individuati come prioritari dalla conferenza dei capigruppo e su quelli posti all'ordine del giorno delle Commissioni. Non esistono tuttavia norme vincolanti per i disegni di legge di iniziativa governativa, essendo dunque demandata alla volontà degli assessori l'espletamento dell'analisi in questione.

Ai sensi dell'art. 160 ter Reg. ARS "il Comitato per la qualità della legislazione, esprime parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente".

Si rileva inoltre che di recente è intervenuta la legge regionale n. 5 del 5 aprile 2011 recante "Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficacia e l'informatizzazione della p.a.", il cui art. 16, rubricato "Riordino e semplificazione normativa e dei procedimenti amministrativi", prevede in particolare, che entro il 31 marzo di ogni anno il Governo presenti uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale coordinamento delle leggi regionali tra loro e rispetto alle leggi statali, sulla base di criteri e principi espressamente enunciati.

### *Toscana*

Numerose le norme statutarie relative alla qualità della normazione (in particolare art. 44 – sulla qualità delle fonti normative – e art. 45 – sul controllo delle leggi).

A seguito dell'introduzione della legge regionale n. 55/2008, le attività di supporto all'*iter* legislativo e al miglioramento della qualità normativa hanno trovato un riconoscimento formale; così tutte le proposte di legge devono essere accompagnate oltre che dalla relazione illustrativa e dall'analisi tecnico finanziaria anche dall'ATN.

I funzionari dei settori legislativi di supporto alle Commissioni redigono una scheda tecnica in ordine alla legittimità costituzionale, alla loro coerenza con la normativa vigente ed al rispetto della tecnica redazionale.

In attuazione della citata legge n. 55 è stata introdotta una modifica al Regolamento consiliare in cui si prevede che in mancanza di uno dei tre documenti richiesti a corredo dei progetti di legge il Presidente del Consiglio, dopo aver sollecitato, con esito negativo, l'integrazione della documentazione, può dichiarare improcedibile la proposta. Per i disegni di legge di iniziativa consiliare la relazione tecnico-normativa può essere sostituita dalla relazione illustrativa.

### *Trentino Alto Adige*

Non esistono norme dedicate agli strumenti di *better regulation*.

Si segnala l'utilizzo della "Guida alla redazione dei testi normativi", elaborata dal DAGL, contenente regole formali e sostanziali di ausilio alla corretta ed omogenea redazione dei testi legislativi.

### *Umbria*

Non esiste normativa ad hoc relativa all'ATN.

L'art. 61 dello Statuto - "Valutazione delle politiche regionali e controllo sull'attuazione delle leggi" - al comma 2 attribuisce alla Regione la funzione di adottare strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità.

Il Comitato per la legislazione esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, semplificazione e coordinamento con la legislazione vigente (art. 61 comma 4 Statuto; art. 39 comma 5 lettera a) Reg. Cons.).

### *Valle D'Aosta*

L'Ufficio legislativo del Consiglio e quello della Giunta svolgono le analisi dei testi normativi in base a circolari interne dirette ad accertare il rispetto dei buoni canoni di tecnica legislativa, di vincoli costituzionali, statutari e comunitari, ma manca ancora una normativa *ad hoc*.

### *Veneto*

Nonostante l'assenza di una specifica disposizione, viene abitualmente predisposta dalla Direzione regionale per l'Assistenza legislativa una scheda di ATN - talora illustrata oralmente - finalizzata ad assicurare assistenza giuridica alle Commissioni consiliari, attraverso lo svolgimento di una verifica di conformità del progetto di legge al quadro legislativo nazionale, costituzionale e comunitario, nonché un controllo di congruenza e coerenza redazionale secondo le regole del Drafting. Tranne nei casi di particolare urgenza viene predisposta su tutti i pdl in istruttoria.

## *Province autonome:*

### *Trento*

L'art. 97 bis Reg. Cons. in tema di disciplina dell'istruttoria legislativa in Commissione, pone in evidenza la diretta connessione tra la corretta formulazione dei testi ed il rispetto delle regole di tecnica legislativa.

La necessità dell'intervento legislativo, la sua conformità ai principi costituzionali e statutari, nonché la valutazione dell'impatto normativo, organizzativo e finanziario e l'adeguatezza del progetto ai mezzi e agli obiettivi da raggiungere costituiscono le finalità cui l'istruttoria deve tendere, compatibilmente con l'organizzazione e la programmazione dei lavori della Commissione, e nel rispetto dei principi di economicità e speditezza del procedimento.

La Commissione può chiedere alla Giunta una relazione tecnica sull'impatto normativo, finanziario e organizzativo relativa ai disegni di legge di iniziativa consiliare e popolare. La Giunta trasmette la relazione entro venti giorni dalla richiesta.

### *Bolzano*

L'Analisi di fattibilità e il controllo formale così come la verifica dei testi sotto il profilo della legittimità sostanziale è svolto dall'Ufficio affari legislativi e legali che presta consulenza agli Uffici del Consiglio ed esamina i disegni di legge sotto il profilo giuridico, verificandone la conformità alla normativa comunitaria e la corretta formulazione linguistica.

## 5 Linee Guida per l'individuazione di un modello unitario

### Punti chiave

- **Tendenze regionali**
  - *criticità:*
    - diversità di attuazione degli strumenti di *better regulation*, ed in particolare dell'ATN;
    - relazione ATN diffusa nella prassi ma non sempre realizzata sulla base di griglie metodologiche formalizzate e omogenee ;
  - *necessità di armonizzazione e coordinamento:*
    - valutazione dell'eventuale adozione di un modello unitario.
  
- **Modello statale**
  - *riferimento alla griglia metodologica ATN statale (allegata alla direttiva PCM 2008)*
    - suddivisione tematica dell'analisi:
      - Parte I – Aspetti tecnico normativi di diritto interno;
      - Parte II – Contesto normativo comunitario e internazionale,
      - Parte III – Elementi di qualità sistematica e redazionali del testo;
  - *arricchimento dati informativi e potenziamento dell'efficacia dell'ATN:*
    - implementazione del contenuto;
    - creazione di un meccanismo di controllo:
      - particolare riferimento al punto 14 direttiva PCM 2008 (improcedibilità della proposta legislativa in caso di carenza e/o insufficienza di ATN).
  
- **Proposta metodologica**
  - *Linee Guida per la creazione di una griglia unitaria per le Regioni;*
  - *arricchimento del contenuto della relazione;*
  - *istituzione e coordinamento di strutture tecniche;*
  - *creazione di un meccanismo di controllo.*

## 5.1 Tendenze regionali

Alla luce dell'analisi del quadro normativo regionale sopra compiuta, è possibile svolgere una riflessione ragionata che, in considerazione della varietà e della diversità di attuazione degli strumenti di *better regulation* – ed in particolare dell'ATN - nei molteplici contesti territoriali considerati, conduca alla elaborazione e diffusione di una metodologia comune.

Ciò al fine di implementare non soltanto la qualità normativa regionale, ma allo scopo anche di contribuire alla riduzione della persistente conflittualità tra centro e periferie generatasi, all'indomani delle riforme, in relazione alla ripartizione delle competenze legislative e dell'incertezza sulle materie attribuite all'uno o alle altre.

Si tenga a mente che nel processo di coordinamento delle rispettive competenze e nello svolgimento di attività di interesse comune, con l'Accordo stipulato tra Governo, Regioni e Autonomie locali del 29 marzo 2007, tutte le pubbliche amministrazioni hanno sancito il proprio impegno a conformare il processo normativo ai principi di qualità, proporzionalità, sussidiarietà, esprimendo altresì la propria determinazione a valutare, nell'esercizio dell'attività legislativa, la configurabilità di modelli procedurali omogenei diretti ad armonizzare i diversi ordinamenti regionali, definendo e condividendo, tra l'altro, i principi, gli strumenti, le metodologie e le strutture tecniche dirette a perseguire attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione.

E' dunque auspicabile che le medesime Amministrazioni, con riferimento all'ATN, ne riconsiderino contenuto e funzione ed in particolare diano 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'analisi effettuata consente di affermare che le condizioni per un'applicazione di successo degli strumenti di *better regulation* – ed in particolare dell'ATN - devono essere ancora realizzate.

L'Accordo in considerazione, infatti, ha avuto senza dubbio un rilevante valore politico, avendo dato nuovo impulso al processo di miglioramento della qualità normativa, soprattutto sul versante regionale, ma essendo stato stipulato dalle

Giunte, non è idoneo ad incidere sull'autonomia dei Consigli regionali, il cui ruolo strategico nel potenziamento dell'efficacia di metodi e strumenti resta tuttavia determinante.

L'obiettivo da perseguire dunque è, allo stato, quello di formalizzare e rendere più cogente l'obbligo di effettuazione dell'analisi in argomento, riconsiderando le normative regionali e le griglie metodologiche utilizzate, facendo riferimento anche alla verifica prevista a livello centrale.

## **5.2 Modello Statale: un riferimento metodologico a tendere**

Nell'ambito dell'individuazione di un percorso per l'omogeneizzazione delle metodologie statali e regionali appare utile svolgere una riflessione mirata sulla Direttiva del 2008 ed in particolare sulle novità con essa introdotte (evidenziate in grassetto nella Tabella 2), sulla scorta di quanto analizzato più diffusamente in precedenza (cfr. par.3.1).

In considerazione del primario obiettivo di coordinamento multilivello, tra legislatori che si muovono in ambiti territoriali di riferimento anche sovrapposti, l'individuazione di un modello omogeneo di ATN a livello regionale appare di fondamentale importanza, al fine di rendere più efficaci tecniche e politiche della legislazione, anche con riguardo all'oggetto dell'analisi.

Oltre a non essere sempre formalizzata, né imposta obbligatoriamente quale documentazione a corredo degli atti normativi, l'ATN regionale è, infatti, nella maggioranza dei casi limitata ai disegni di legge, escludendo quasi del tutto i regolamenti.

Proprio per questi ultimi, invece, l'analisi in questione potrebbe risultare uno strumento di grande utilità, in quanto molto spesso la legge demanda alla normativa secondaria la regolazione concreta di ampi temi, affidando all'atto regolamentare rilevanti discipline di dettaglio, non sempre formulate in coerenza con adeguate regole tecnico-normative, né formali né sostanziali.

**Tabella 2 – Griglia Metodologica per la stesura dell'ATN Statale**

<b>Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 Tempi e modalità di effettuazione dell'Analisi Tecnico – Normativa</b>
<b>Parte I Aspetti tecnico normativi di diritto interno</b>
1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. <b>Coerenza con il programma di governo</b>
2) Analisi del quadro normativo nazionale
3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti
4) <b>Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali</b>
5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali
6) <b>Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione</b>
7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e <b>degli strumenti di semplificazione normativa</b>
8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter
9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto
<b>Parte II Contesto normativo comunitario e internazionale</b>
10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario
11) <b>Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto</b>
12) <b>Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali</b>
13) <b>Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto</b>
14) <b>Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto</b>
15) <b>Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea</b>
<b>Parte III Elementi di qualità sistematica e redazionali del testo</b>
1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso
2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi
3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti
4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo
5) <b>Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente</b>
6) <b>Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo</b>
7) <b>Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione</b>
8) <b>Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi</b>

### 5.3 Proposta metodologica

In coerenza con quanto previsto a livello statale, dunque, avuto riguardo all'effetto di potenziamento delle finalità dell'ATN determinato dalla rinnovata disciplina, si propone di seguito una "griglia" analitica omogenea (Tabella 3), da sottoporre all'attenzione delle Regioni ed in particolare delle strutture competenti, al fine di formalizzare un metodo unitario e di migliorare l'efficacia dei processi esistenti, orientando gli strumenti utilizzati ad una maggiore ricchezza informativa che ne valorizzi in concreto la funzione.

Emerge infatti, a livello regionale, una situazione oltremodo frammentaria, a discapito della certezza giuridica e degli obiettivi di chiarezza e semplicità che costituiscono presupposti necessari non solo per il miglioramento delle tecniche di *better regulation*, ma per la condivisione di più ampie ed efficaci pratiche operative, a beneficio degli stakeholder coinvolti e dell'intera comunità civile.

Oltre ad un potenziamento dal punto di vista contenutistico, nei termini di seguito descritti, 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<sup>16</sup> e prevedere la possibilità per l'Amministrazione proponente 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<sup>17</sup>.

Non solo utile ma necessario ai fini dell'attuazione dei principi di trasparenza e responsabilità sarebbe, inoltre, la creazione di un meccanismo di controllo, anche a livello regionale, 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<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. 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.

<sup>17</sup> Cfr. punto 12 DPCM cit. in cui è previsto che gli uffici legislativi delle amministrazioni competenti nelle materie da approfondire possono fornire supporto tecnico all'Amministrazione proponente ove richiesta, prima della discussione in sede di Preconsiglio.

<sup>18</sup> Cfr. punto 14 DPCM cit. nella parte in cui prevede che la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono l'iscrizione del provvedimento al Preconsiglio.

**Tabella 3 – Proposta di griglia metodologica per la stesura dell'ATN regionale**

<b>Provenienza (struttura proponente)</b>
<b>Oggetto</b>
<b>Parte I Profili tecnico–normativi di diritto interno ed organizzazione</b>
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
<b>Parte II Correlazioni con normative di altro livello Contesto normativo comunitario e internazionale</b>
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
<b>Parte III Elementi di qualità sistematica e redazionali del testo</b>
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

## 6 Governance multilivello e politiche regolative coordinate

### Punti chiave

- **Governance multilivello**
  - *riferimento normativo:*
    - legge n. 11/2005: partecipazione del Parlamento, delle Regioni e delle Province Autonome al processo di formazione delle decisioni comunitarie;
  - *principi comuni di better regulation:*
    - *Impact Assessment;*
    - *Policy implementation options;*
    - *Simplification;*
    - *Access to regulation;*
  - *criticità:*
    - mancanza di metodologie coordinate tra istituzioni UE nel procedimento normativo comunitario;
    - necessità di raccordo e di dialogo più efficaci tra Paesi membri e organi dell'Unione.
  
- **Partecipazione nazionale e regionale alla formazione delle decisioni comunitarie**
  - *riferimento normativo:*
    - legge n. 11/2005 art. 4 *quater* – il Parlamento svolge un controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà relativamente ai progetti legislativi comunitari ed esamina l'impatto dell'intervento sull'ordinamento interno;
    - legge n. 11/2005 art. 5 – le Regioni possono presentare osservazioni sui progetti di legge comunitari con riferimento agli effetti previsti sul contesto regionale, nelle materie di propria competenza;
  - *criticità:*
    - l'esame dei progetti comunitari da parte del Parlamento e delle Regioni sconta la previsione di tempi molto brevi;
    - necessità di potenziare il dialogo interistituzionale nella fase di programmazione legislativa europea;
    - esigenza di coordinamento: valutazione della possibilità di introdurre una sessione comunitaria in fase "ascendente" e "discendente" nella programmazione normativa nazionale e regionale.

La ricerca di un possibile collegamento tra l'ATN nazionale ed il contesto europeo, al fine di coordinarne l'attuazione con le attività dei diversi livelli di *governance*, in relazione alle materie oggetto di approfondimento ed ai rilievi comunitari e internazionali che esse presentano, impone di considerare, da una parte, i passi salienti che hanno scandito il percorso intrapreso, da più di dieci anni, dall'Unione Europea sul terreno della qualità della regolazione, oltre alla normativa nazionale che disciplina la partecipazione al processo di formazione delle decisioni comunitarie (legge n. 11/2005)<sup>19</sup>.

Ciò al fine di migliorare il legame tra l'analisi di diritto interno – nazionale e regionale – e le valutazioni di impatto svolte in sede europea, rafforzando l'efficacia degli strumenti e dei metodi utilizzati dai diversi livelli istituzionali di governo.

Con il progredire del processo di integrazione europea, infatti, ed a seguito della riforma costituzionale in senso federalista, si è gradualmente delineato un sistema di *governance* multilivello che impone la realizzazione di politiche regolative coordinate tra i diversi livelli istituzionali.

Il tema della qualità della regolazione, che da tempo ha superato i confini degli Stati nazionali, si è imposto ormai quale rilevante questione nel dibattito politico e istituzionale comunitario.

D'altra parte le Regioni sono diventate i principali centri di disciplina dell'amministrazione, in considerazione dell'ampiezza delle materie assegnate alla loro competenza legislativa.

L'urgenza e la necessità di un coordinamento interistituzionale per la qualità della regolazione sono, dunque, esigenze cruciali cui far fronte per accrescere non soltanto la competitività degli Stati membri dell'Unione ma anche la realizzabilità in concreto di obiettivi di sviluppo e di rilancio dell'economia europea complessivamente considerata.

In quest'ottica la definizione di forme di raccordo tra gli strumenti di *better regulation* – a livello comunitario, statale e regionale – costituisce un momento strategico imprescindibile, nella costruzione di un modello politico unitario e integrato.

## 6.1 Le iniziative dell'Unione europea

Gli obiettivi posti a carico degli organi dell'Unione e degli Stati membri, cui anche la realizzazione dell'ATN risulta teleologicamente orientata, possono individuarsi in alcune aree tematiche chiave, alle quali le politiche di *better regulation* si ispirano:

- **Impact assessment** (o analisi di impatto – c.d. AI -), che più precisamente riguarda la valutazione di impatto regolativo, introdotta dalla Commissione nel 2002, in coerenza con le strategie dei Consigli europei, quale strumento di miglioramento della regolazione<sup>20</sup> (in particolare, il Consiglio di Lisbona del 2000 ha eletto la qualità normativa a questione prioritaria della propria agenda politica, collegandola ai fattori di crescita della competitività e dello sviluppo economico dell'Unione; fondamentali nel percorso politico comunitario sono

<sup>19</sup> Tale legge attribuisce un ruolo europeo a Parlamento, Regioni e Province autonome, riconoscendo ad essi la facoltà di presentare osservazioni per la formazione della posizione italiana sull'adozione di un atto comunitario, come più diffusamente illustrato nel prosieguo (Cfr. Par. 6.2).

<sup>20</sup> L'analisi di impatto è ormai diventata parte integrante della prassi di lavoro e del processo decisionale della Commissione, modificando il modo di elaborazione delle politiche europee. A garanzia del rispetto delle procedure e degli standard di qualità, la Commissione ha istituito un organo centrale preposto ad un rigoroso controllo sulle analisi svolte (Comitato per la valutazione dell'impatto), indipendente dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche, che ha contribuito in modo rilevante a migliorare la qualità delle valutazioni e del sistema di qualità della regolazione.

stati altresì i Consigli europei di Göteborg del giugno 2001 e di Laeken del dicembre 2001);

- **Policy implementation options**, ovvero la sensibilizzazione a ricorrere all'emanazione di nuove norme solo laddove ciò si riveli adeguato e congruo in rapporto a determinate esigenze e circostanze;
- **Simplification**, un'esigenza che impone di valutare le regole, in considerazione di una maggiore semplicità e chiarezza, anche in relazione agli oneri che esse comportano a carico dei destinatari<sup>21</sup>;
- **Access to regulation**, un tema che rinvia alla comprensibilità delle norme, dunque anche alle attività di codificazione, abrogazione e revisione delle stesse.

Riferimenti in tal senso possono rinvenirsi nel **Mandelkern Report** del 2001, un documento redatto su mandato dei Ministri europei delle pubbliche amministrazioni presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, allo scopo di definire una strategia condivisa di miglioramento della qualità della regolamentazione da tradurre in azioni concrete da parte degli Stati membri.

Significativo nel percorso seguito a livello comunitario risulta altresì il **Piano d'azione** varato dalla Commissione, che ha portato nel **2003** alla conclusione di un **Accordo interistituzionale** tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, definendo per la prima volta impegni e obiettivi comuni in materia di miglioramento della qualità della regolazione.

Dalla volontà di rinnovare la strategia di Lisbona 2000 e dall'intento di rafforzare il collegamento tra una migliore regolamentazione e la promozione della competitività e dello sviluppo economico-produttivo europeo, eliminando oneri superflui e vincoli normativi che gravano oltre misura cittadini e imprese, è quindi scaturita nel **2005** un'ulteriore iniziativa della Commissione dedicata a questi temi, un **Piano d'azione** i cui cardini essenziali possono individuarsi nei seguenti salienti obiettivi:

- rafforzamento dei mezzi per ottenere una migliore regolamentazione a livello comunitario;
- sviluppo della valutazione di impatto, misurazione degli oneri amministrativi e ampia analisi indipendente delle valutazioni svolte a partire dal 2002;
- *screening* delle iniziative legislative sospese;
- semplificazione della legislazione UE attraverso un programma modulato triennale (c.d. *rolling programme*);
- rafforzamento del miglioramento regolativo a livello statale/regionale.

Ai fini di una riflessione complessiva sul contesto europeo, necessaria per una definizione più precisa e puntuale di linee guida metodologiche comuni che traducano in pratica i richiamati principi, merita attenzione anche la **Comunicazione n. 689 del 14 novembre 2006** della Commissione, rivolta al Consiglio, al Parlamento, al Comitato europeo economico e sociale e al Comitato delle regioni, per fare il punto su tutte le tematiche di *better regulation*, che vanno dalla valutazione di impatto, alla necessità di adozione di *guidelines* metodologiche unitarie, oltre all'esigenza di codificazione e revisione della legislazione obsoleta, così come attuate in sede europea e recepite dagli Stati membri.

Sebbene priva di un carattere vincolante, tale Comunicazione costituisce un passaggio saliente del percorso in esame, potendosi ravvisare in essa un vincolo di

<sup>21</sup> Molte energie sono state profuse sul versante della semplificazione amministrativa. In particolare, con il *Piano d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea* del gennaio 2007, la Commissione ha definito tredici settori prioritari d'intervento e la metodologia di stima, lo **Standard Cost Model**, proponendo un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, cui potrebbe corrispondere, secondo le stime della Commissione, un aumento dell'1,4% del Pil dell'Unione.

massima per gli Stati membri, in considerazione del recepimento della Comunicazione in questione da parte del Consiglio dell'Unione Europea di Bruxelles del 22 novembre 2006.

Pur essendo maturata, dunque, la consapevolezza che la qualità della regolazione costituisca un valore aggiunto di ogni normativa, divenuta, almeno a livello teorico, una priorità delle politiche di governo nazionali in risposta ad esigenze economiche e sociali di una società sempre più globalizzata, tuttavia, non pochi sono ancora i profili di criticità che attengono a tale tematica.

Uno degli aspetti più problematici resta la mancanza di un approccio comune nello svolgimento delle analisi di impatto tra tutte le istituzioni europee interessate al procedimento legislativo dell'Unione; la definizione di un sistema strategico e coordinato tra Parlamento, Commissione e Consiglio appare quanto mai decisiva ai fini di un'evoluzione migliorativa del contesto comunitario e più in generale, in un'ottica di governo multilivello.

La creazione di una *policy* complessiva è, d'altra parte, una condizione necessaria anche ai fini della individuazione di possibili forme di raccordo tra gli strumenti di *better regulation* adottati dai Paesi membri e quelli degli organi dell'Unione.

Dunque la necessità di istituire canali stabili e formalizzati di dialogo tra istituzioni UE, da un lato, e legislatori nazionali e regionali, dall'altro, sia nella fase ascendente che nella fase discendente della elaborazione delle normative UE è un obiettivo cui tutti i livelli di potere devono continuare a tendere, nell'ottica di un complessivo miglioramento delle politiche di qualità normativa che favorisca la promozione della competitività e la crescita economica dell'intero contesto europeo.

## 6.2 Partecipazione nazionale e regionale al processo di formazione delle decisioni comunitarie

Partendo dall'assunto che il processo normativo comunitario coinvolge ormai diversi livelli istituzionali, deve conseguentemente riconoscersi a tutti i soggetti con capacità di normazione un ruolo essenziale nel miglioramento della qualità della stessa.

In Italia, in particolare, con la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Province autonome si sono viste riconoscere il diritto, da un lato, e dall'altro anche il dovere, di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione e alla loro successiva attuazione nelle materie di propria competenza (articolo 117, comma 5, Cost.).

Con la **Legge n. 11/2005**, inoltre, il legislatore ha disciplinato la **partecipazione del Parlamento (art. 3) e delle Regioni (art. 5) alla formazione e attuazione del diritto comunitario**, collegando specificatamente tale coordinamento al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione<sup>22</sup>.

Quanto al Parlamento, la citata legge all'art. 3, comma 1 stabilisce che *"I progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi alle Camere (...)"* ; il comma 2 precisa che tra gli atti sottoposti all'attenzione delle Camere sono compresi anche i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione europea; il comma 7, infine, definisce i poteri dei competenti organi parlamentari, chiamati a formulare osservazioni e ad adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, potendo a tal fine richiedere al Presidente del Consiglio

<sup>22</sup> Nella fase discendente, di recepimento della normativa comunitaria, anche in accoglimento di indicazioni provenienti dalla Commissione europea nell'ambito del programma "Legiferare Meglio", si richiede che si ricorra alle consultazioni, si contribuisca alla riduzione degli oneri amministrativi e si evitino disposizioni supplementari non necessarie all'attuazione degli atti comunitari.

ovvero al Ministro per le politiche comunitarie, una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Al fine di svolgere un **esame sul rispetto del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea**, il Governo fornisce, entro **tre settimane** dall'inizio del suddetto esame, un'adeguata informazione sui contenuti e sugli orientamenti che ha assunto o che intende assumere in merito e, **in particolare, l'impatto che l'intervento europeo avrà sull'ordinamento interno, anche in riferimento agli effetti sulle realtà regionali e territoriali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese (art. 4-quater legge cit.).**

**Quanto alle Regioni e alle Province autonome**, la legge del 2005 assicura loro un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti normativi europei, consentendo altresì alle rispettive Assemblee legislative di poter trasmettere, **entro venti giorni** dalla data di ricevimento degli atti, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, o della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, **osservazioni sui progetti e sugli atti dell'Unione che rientrano nelle materie di propria competenza (art. 5 legge cit.).**

Tuttavia, al di là del controllo sulle proposte normative comunitarie – che scontano tempi ristretti tanto per il Parlamento nazionale, quanto per le Assemblee legislative regionali – dovrebbe piuttosto prediligersi l'instaurazione di un dialogo "interistituzionale" in sede di programmazione legislativa, sia con riguardo ai lavori della Commissione che a quelli del Consiglio europeo, momento d'elezione in cui vengono individuate le priorità politiche e le azioni da intraprendere per conseguire quelle priorità.

E' soprattutto in questa fase, infatti, che i Parlamenti nazionali e le Assemblee legislative regionali potrebbero incidere con efficacia sugli orientamenti e sulle tendenze comunitarie, quando l'iter decisionale è ancora ad uno stadio iniziale e dunque Stati e Regioni potrebbero concorrere a definire i più adeguati strumenti strategici e programmatici, in considerazione, tra l'altro, "*...dell'impatto che l'intervento europeo avrà sull'ordinamento interno, anche in riferimento agli effetti sulle realtà regionali e territoriali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese*"<sup>23</sup>.

Assume in quest'ottica un particolare rilievo l'esame della programmazione legislativa e di lavoro della Commissione e del Consiglio da parte di Camera e Senato.

Al fine di rafforzare l'efficienza e l'operatività degli strumenti e delle procedure già esistenti, è necessario peraltro migliorare i tempi di avvio e di conclusione dell'esame dei progetti comunitari, in adeguamento all'iter di decisione europeo, andando ad incidere proprio sulla "fase ascendente", ritenendosi a ciò utile il coordinamento delle azioni di Stato, Regioni ed enti locali, con le metodologie europee, evitando una molteplicità di analisi frazionate, per nulla funzionali ad un'ottimizzazione complessiva di costi e benefici.

Al riguardo occorre valutare positivamente la proposta di introdurre una sessione comunitaria per la "fase ascendente" – sul modello di quella già prevista per la "fase discendente" di recepimento della normativa comunitaria – ai fini della definizione delle politiche nazionali e di programmazione normativa.

---

<sup>23</sup> In particolare, l'intervento dei Parlamenti nazionali dovrebbe avvenire nei due momenti salienti del ciclo di programmazione normativa della Commissione, ovvero in occasione della presentazione della strategia politica annuale - nel mese di febbraio - e del programma legislativo e di lavoro per l'anno successivo, che cade ogni anno in autunno.

Analoghi strumenti potrebbero risultare assai utili negli ordinamenti regionali, attraverso l'introduzione di "sessioni comunitarie" per consentire la partecipazione dei Consigli regionali alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, in una prospettiva di *governance* multilivello, a beneficio di una regolazione "di qualità" più efficiente e più efficace <sup>24</sup>.

### 6.3 Un possibile collegamento tra AI e ATN

Con l'intento di individuare un possibile collegamento ed ipotizzare un momento di raccordo tra l'analisi di impatto comunitaria e l'ATN – nazionale e regionale – si considerino le ultime Linee guida dell'Analisi di impatto definite dalla Commissione (CE SEC(2009)92) e il relativo iter procedurale scandito nelle seguenti fasi:

- Step 1: Identificazione del problema;
- Step 2: Definizione degli obiettivi della policy;
- Step 3: Elaborazione delle opzioni;
- Step 4: Valutazione delle opzioni;
- Step 5: Comparazione e selezione delle opzioni;
- Step 6: Monitoraggio e valutazione delle politiche.

Nell'ambito di tale procedimento, che si riferisce all'Impact assessment (il sistema di AIR comunitario), con particolare riferimento allo step 1 – "Identificazione del problema" – e allo step 3 – "Elaborazione delle opzioni" – è concepibile formulare un'ipotesi di collegamento con l'ATN e, compresa la metodologia e adeguati il linguaggio e la tempistica nazionali ai corrispondenti riferimenti comunitari, valutare la possibilità di arricchire l'ATN di elementi informativi che ne valorizzino la funzione, in coerenza con la *ratio* sottesa alla nuova disciplina nazionale (Direttiva del 2008) e nell'ambito di una più generale politica di *better regulation*.

È nelle fasi richiamate infatti che può rilevarsi un punto di contatto tra AI e ATN, entrambe orientate, tra l'altro a:

- garantire una corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, attraverso l'analisi della migliore allocazione possibile di intervento regolativo (a livello comunitario, statale, regionale o locale), nell'interesse degli stakeholder coinvolti;
- definire lo scenario normativo di riferimento;
- identificare e valutare tutte le opzioni possibili.

Il rafforzamento di un siffatto legame, nell'ambito di una più ampia politica di qualità della regolazione, potrebbe concorrere alla creazione di condizioni organizzative e istituzionali più adeguate, contribuendo a perseguire quegli obiettivi concreti cui le azioni dei governi, centrali e periferici, devono orientarsi: la costruzione di strumenti di raccordo e di collaborazione tra le Amministrazioni, l'attivazione di reti tra i

---

<sup>24</sup> Un modello interessante, da annoverare senza dubbio tra le buone pratiche, è quello avviato nella Regione Emilia-Romagna con la legge regionale n. 16/2008, non soltanto sotto il profilo della programmazione normativa, ma dal punto di vista più ampio di apertura regionale al processo decisionale europeo e, in particolare, alla "fase ascendente" e "discendente" di armonizzazione e recepimento del diritto dell'UE. È stata così introdotta la "sessione comunitaria" dell'Assemblea legislativa, da tenersi ogni anno, entro il mese di aprile, al fine di esaminare il programma normativo annuale della Commissione Europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

responsabili delle strutture dedicate, l'adozione di metodologie comuni, la verifica e la comparazione dei risultati ed infine lo scambio delle buone pratiche.

### **Conclusioni**

È proprio nell'ottica di un rafforzamento delle capacità istituzionali di governo che le Regioni sono chiamate a riconsiderare i processi di produzione normativa di propria competenza, con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia di tecniche e di politiche legislative in una prospettiva multilivello, che privilegi l'attivazione di *network* virtuosi e la definizione di programmi e valori il più possibile condivisi e partecipati.

La valutazione di un nuovi strumenti metodologici appare, quindi, un'improrogabile riflessione da svolgere, essendo determinante, ai fini di un complessivo miglioramento delle capacità di governo, regionale, nazionale e comunitario.

Ma l'obiettivo di realizzare un circuito virtuoso tra produzione di regole e loro attuazione, monitoraggio degli effetti ed eventuale revisione, è ancora lontano dall'essere pienamente attuato.

La sfida per garantire un sistema efficace di supporto alle decisioni pubbliche, al servizio della comunità civile, rimane ancora aperta.

## Bibliografia

- Ainis, M. (1996), Sulla fattibilità normativa delle leggi, *Iter legis n. 5-6/1996*;  
La legge oscura. Come e perché non funziona. (2002)
- Ceci, R e E. Madonna (a cura di) (2008), *ATN regionale e statale, indagine e comparazione – Relazione per l'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI)*.
- Bailo, F. (2008), L'analisi tecnico-normativa nella direttiva del 2008: innovazioni e prassi applicative, in *Fuga dalla legge?* (a cura di R. Zaccaria), disponibile su <http://www.tecniche normative.it> [ultimo accesso 25 settembre 2011].
- Bassanini, F., S. Paparo e G. Tiberi (2005), *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, disponibile su <http://www.astrid-online.it/rassegna> [ultimo accesso 22 agosto 2011].
- Bollino, C.A. (2007), "Buone" regole e sviluppo economico: un rapporto così univoco?, disponibile su <http://www.federalismi.it/> [ultimo accesso 12 settembre 2011].
- Caldarozzi, A. (2010), *La semplificazione amministrativa nelle Regioni e nei comuni: a che punto siamo*, in "Astrid Rassegna" n. 106 dell'11 gennaio 2010.
- Camera dei Deputati (2010a), Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Tomo II, XVI Legislatura.
- Camera dei Deputati (2010b), XV Legislatura, *Comitato per la legislazione*, Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione.
- Carnevale, P. (2007), *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, disponibile su <http://www.federalismi.it/> [ultimo accesso 4 settembre 2011].
- Ferrara, R. (2005), Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole* (a cura di) M.A. Sandulli, Milano.
- Ghiribelli, A. (2008), DPCM 10 settembre 2008 Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa, in *Codice di drafting* (a cura di P. Costanzo), disponibile su <http://www.tecniche normative.it> [ultimo accesso 25 settembre 2011].
- La Spina, A. e G. Majone (2008), *Lo Stato regolatore*, Bologna: il Mulino.
- Malaisi, B. (2009), *Il ruolo del governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, disponibile su <http://www.federalismi.it/> [ultimo accesso 25 luglio 2011].
- C.Meoli, *A che punto è la semplificazione?*, disponibile su in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) [ultimo accesso 20 settembre 2011].

- Tiberi, G. (2008), *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione europea, Stati membri e Regioni*, disponibile su <http://www.astrid-online.it/rassegna> [ultimo accesso 14 agosto 2011].
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2010), *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, Roma: DAGL.
- Traversa, S. (a cura di, 2006), *Scienza e tecnica della legislazione – Lezioni, Quaderni della Rassegna Parlamentare, Jovene 2006/ISLE*.
- Senato della Repubblica (2008), XVI legislatura, *I temi della qualità della regolamentazione*, Dossier n. 1, Roma: Servizio per la qualità degli atti normativi.
- Senato della Repubblica (2008), XVI legislatura, *Novità in tema di ATN*, Dossier n. 8, Roma: Servizio per la qualità degli atti normativi.
- Senato della Repubblica (2008), XVI legislatura, *Stato-Regioni e qualità della regolamentazione*, Dossier n. 7, Roma: Servizio per la qualità degli atti normativi.
- Senato della Repubblica (2009), XVI legislatura, *Qualità della normazione ed ordinamenti regionali*, Dossier n. 23, Roma: Servizio per la qualità degli atti normativi.
- Senato della Repubblica (2010), XVI legislatura, *Due anni di "nuova" Air: un bilancio*, Dossier n. 37, Roma: Servizio per la qualità degli atti normativi.
- Vuolo, A. (2007), *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, disponibile su <http://www.federalismi.it/> [ultimo accesso 29 luglio 2011].