

SERVIZIO STUDI

*Osservatorio legislativo e
parlamentare*

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*

STATO-REGIONI E QUALITA' DELLA REGOLAMENTAZIONE



PREMESSA

L'ordinamento italiano è improntato - tanto più dopo la riforma del titolo V della Costituzione - a policentrismo normativo.

È, questo, il profilo altresì detto della multilevel governance, secondo il lessico di organismi quale l'OCSE - che in un rapporto di fine 2007 sull'Italia, annotava al riguardo: “Assicurare la qualità della regolazione, ossia riformare le politiche di regolazione per far sì che contribuiscano pienamente alla realizzazione degli obiettivi delle politiche pubbliche nel loro complesso, senza creare inutili ostacoli alla concorrenza, all'innovazione e alla crescita, è una priorità politica”¹.

Dove il sistema di regolazione sia articolato in diversi livelli di governo in forza della ripartizione di competenze normative tra il centro e la periferia, la semplificazione e più in generale la qualità delle regole sono conseguibili, invero, se collocate entro politiche condivise tra i diversi soggetti istituzionalmente coinvolti.

Di questa esigenza di raccordo e condivisione di obiettivi, è traccia in due testi, che il presente dossier riproduce (quale ausilio documentario per la Commissione bicamerale per la semplificazione, impegnata in una serie di audizioni).

Sono:

- ***l'accordo (in sede di Conferenza unificata) del 29 marzo 2007 tra Governo, regioni, autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione (di seguito a pp. 19-31);***
- ***il protocollo di intesa del 28 giugno 2007 fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, su temi che investono, taluni almeno, anch'essi la qualità della regolamentazione (di seguito a pp. 39-41).***

Ciascuno dei due documenti è qui corredato da una scheda di lettura, che si è ritenuto di anteporre a loro illustrazione (rispettivamente pp. 5-17 e 35-38).

¹ Esame OCSE sulla riforma della regolazione, *ITALIA, assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, 2007, p. 9.

PARTE I

L'ACCORDO DEL 29 MARZO 2007

NOTA DI LETTURA

Introduzione

Il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, è stato siglato un accordo tra Governo, regioni, autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

Esso è pubblicato nella “Gazzetta Ufficiale” del 13 aprile 2007.

E' stata data attuazione così al disposto dell'articolo 2 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (il quale, novellando la legge 15 marzo 1997, vi ha introdotto l'articolo 20-ter).

In quest'ultimo si prevede, appunto, la conclusione (“in attuazione del principio di leale collaborazione”), in sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata, di accordi volti al

“perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di:

a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione;

b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione;

c) concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali;

d) valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali”.

Le premesse dell'accordo del 29 marzo 2007 danno conto della cornice della vigente normativa, delle iniziative assunte in ambito OCSE e comunitario, degli obiettivi perseguiti, riassumendo le tappe procedurali che hanno condotto alla sua conclusione.

Contenuti dell'accordo

L'accordo approvato dalla Conferenza unificata ha come destinatari gli esecutivi statale e regionali.

L'accordo concerne un insieme di strumenti volti a perseguire una migliore qualità della regolamentazione.

Esso si compone complessivamente di 17 articoli.

Gli strumenti trattati - dopo un richiamo dei principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo (necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme) - sono elencati dall'articolo 1, ossia:

- l'analisi tecnico-normativa (articolo 2);
- l'analisi di impatto della regolamentazione ex ante (AIR) e la consultazione (articoli 3 e 4);
- l'analisi di fattibilità (articolo 5);
- la verifica di impatto della regolamentazione ex post (VIR) (articolo 6);
- l'impiego di clausole valutative (articolo 7);
- la semplificazione normativa (articolo 8);
- la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (articolo 9);
- il *drafting* normativo (articolo 14).

L'insieme di strumenti sopra ricordato, è di seguito illustrato secondo la seguente ripartizione espositiva:

- esame degli effetti di una normativa;
- semplificazione normativa;
- riduzione degli oneri amministrativi;
- *drafting*;
- profili attuativi (con specifico riguardo alla formazione; all'accesso dei cittadini alle norme).

Esame degli effetti di una normativa (articoli 2-7)

L'esame degli effetti può essere preventivo (dunque antecedente l'approvazione di una normativa) o successivo (sullo stato di attuazione e sugli effetti prodotti).

L'esame preventivo si articola in più momenti. Vi è un vaglio di carattere eminentemente giuridico, affidato all'*analisi tecnico-normativa*. Vi è un'*analisi dell'impatto della regolamentazione* proposta, in raffronto

ad altre opzioni normative ipotizzabili. Vi è una verifica della *fattibilità amministrativa*. Per una maggiore conoscenza dei diversi settori da normare, vi è la *consultazione* dei soggetti interessati.

L'esame successivo risiede invece nella *verifica (ex post) dell'impatto prodotto dalla regolamentazione*. Possono, a tal fine, legislativamente prevedersi (con previsioni cosiddette *clausole valutative*) obblighi di informazione (a carico degli esecutivi o di altri soggetti attuatori) sull'attuazione e sui risultati di una normativa.

L'accordo si sofferma su ciascuno di questi strumenti.

L'*analisi tecnico-normativa* illustra l'incidenza dell'atto normativo sull'assetto giuridico della regolamentazione di un determinato settore.

Il suo 'ingresso' nell'ordinamento statale si ebbe con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000.

La definizione che quella direttiva dà dell'analisi tecnico-normativa, è ripresa dall'articolo 2 (commi 1 e 2) dell'accordo.

Unica variazione è che, tra gli elementi di cui questa analisi deve dar conto, vi sia altresì la pendenza di giudizi di costituzionalità (sul medesimo o analogo oggetto).

Ancora la direttiva del 2000 forniva una griglia metodologica per la stesura dell'analisi tecnico-normativa. Anch'essa è ripresa dall'accordo, pur con alcune variazioni, tra le quali è da rimarcare l'indicazione ora della richiesta compatibilità con l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

E' qui traccia della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, come realizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Essa prevede che gli enti locali "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (così l'articolo 114 della Costituzione come riformulato). Ed essi hanno potestà regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (così l'articolo 117, comma 6 della Costituzione). Solo con legge statale può normarsi in materia di loro "funzioni fondamentali" (articolo 117, comma 2, lettera *p*) della Costituzione).

L'insieme delle disposizioni costituzionali configura così il riconoscimento di un contenuto minimo di autonomia in capo agli enti locali. L'analisi tecnico-normativa deve render conto del rispetto di esso.

Siffatta analisi traccia, più in generale, il quadro delle compatibilità (in termini giuridici) di una proposta di regolamentazione, rispetto ad un ordito multilivello di competenze (Unione europea, Stato, regioni, enti locali).

L'accordo in commento menziona la compatibilità con le competenze di "altri soggetti dotati di potestà legislativa". Invero, tali soggetti sono il Parlamento, i Consigli regionali. Essi sono *i* soggetti titolari di potestà legislativa, nazionale e regionale.

Della regolamentazione proposta, l'analisi tecnico-normativa deve evidenziare altresì la giuridica necessità, la coerenza con eventuali processi di semplificazione normativa, la linearità e trasparenza degli effetti abrogativi.

Sono, questi, profili destinati ad avere, per il livello governativo nazionale, maggior rilievo nella relazione tecnico-normativa, secondo la sua riconfigurazione operata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008.

L'analisi di impatto della regolamentazione (nell'acronimo: AIR) "consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative".

Essa fu introdotta nell'ordinamento italiano, a livello statale, dalla legge n. 50 del 1999 (articolo 5), indi disciplinata da due direttive del Presidente del Consiglio dei ministri (rispettivamente del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001) ed oggetto di un *Guida alla sperimentazione* (predisposta dall'allora operante Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure), infine ridefinita dalla legge n. 246 del 2005 (articolo 14, commi 1-11), che nei voti del legislatore mirava a far entrare l'analisi di impatto, da una fase di sperimentazione, in altra 'a regime'.

E', quella legge, fonte della disciplina dell'analisi di impatto a livello statale. Talché quando tra le considerazioni formulate in premessa dell'accordo in commento, si legge di "opportunità di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo e delle Regioni", deve considerarsi che la legge n. 246 già prevede che l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo sia sottoposta all'AIR (tutti gli schemi, salvo i casi di esclusione che avrebbero dovuto esser definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge). Vero è che per questi riguardi, l'applicazione della legge n. 246 non può dirsi sinora realizzata in modo compiuto.

In definitiva, l'accordo mira a fornire una cornice unitaria, entro cui ricondurre le diverse esperienze regionali (talune assai sviluppate ed avanzate) in materia di analisi di impatto. Spetta a successivi atti regionali

(leggi o altro) determinare - entro principi e criteri generali comuni condivisi - i successivi passaggi applicativi.

Ancor la legge n. 246 citata reca la definizione di analisi di impatto, innanzi riportata. Essa è riprodotta senza variazione in avvio di articolo 3 dell'accordo.

In esso si ribadisce che gli elementi di cui si compone l'analisi di impatto della regolamentazione sono: l'individuazione degli obiettivi, dei soggetti destinatari, delle opzioni (tra cui l'opzione nulla, consistente nell'assenza di intervento normativo); la valutazione dei benefici e dei costi.

Vi si ricomprende altresì un elemento estraneo all'analisi di impatto in senso stretto, quale la disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento normativo.

Posto il grado di complessità tecnica di un'analisi di impatto svolta in modo rigoroso, l'accordo suggerisce una sua 'graduazione' metodologica, in termini di approfondimento, secondo la rilevanza e significatività della proposta normativa.

La *consultazione* inerisce all'analisi di impatto della regolamentazione.

Già posta in evidenza nella guida approntata nel 1997 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sulla *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, essa si inserisce nel processo di rilevazione preventiva dei possibili effetti di una proposta normativa, al fine di: rilevare le esigenze presso i soggetti portatori di interessi; approfondire le informazioni, onde meglio definire gli obiettivi, i costi e benefici, le modalità e i contenuti dell'intervento normativo.

E' dunque strumento per conseguire al contempo una più puntuale base empirica per la decisione normativa; assicurare maggiore trasparenza e conoscenza della decisione; rispondere a istanze partecipative.

L'accordo dà specifica menzione della consultazione all'articolo 4, ove si prevede che Stato e regioni assicurino "adeguate forme di consultazione delle parti sociali e delle associazioni di categoria e dei consumatori", per i provvedimenti di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Stato e regioni inoltre concordano modalità omogenee di consultazione.

La disposizione dell'accordo circoscrive la consultazione (oltre che ai maggiori provvedimenti) a soggetti rappresentativi di una platea di destinatari o interessati.

Una possibile sede di consultazione cui ricorrere - esplicita l'accordo - è il Tavolo permanente per la semplificazione, previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006 sul coordinamento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolamentazione (ed istituito con analogo decreto, dell'8 marzo 2007), il quale ha previsto che a comporre quel tavolo siano rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei presidenti delle regioni, dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle provincie d'Italia (UPI), dell'Unione nazionale comuni e comunità montani (UNCCEM).

La fattibilità degli atti normativi risiede nella verifica - nella fase di progettazione della normativa proposta - delle condizioni operative degli uffici pubblici che debbono applicarla.

In tale accezione (fatta propria dall'accordo in esame, all'articolo 5), essa è dunque fattibilità amministrativa.

Il concetto di fattibilità degli atti normativi è penetrato nel panorama della dottrina giuridica italiana grazie al rapporto Giannini, cui ha fatto seguito la relazione Barettoni Arleri.

Nel 1979 il ministro per la funzione pubblica Massimo Saverio Giannini trasmetteva al Parlamento il "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato", indicando tra le principali disfunzioni della Pubblica Amministrazione la cattiva qualità delle leggi regolanti l'organizzazione e l'attività amministrativa.

Successivamente alla presentazione di quel rapporto, fu istituita dal medesimo ministro una commissione di studio "per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicazione delle leggi", nota come Commissione Barettoni Arleri (dal nome del suo presidente, insigne studioso di contabilità pubblica). Essa si occupò ampiamente della fattibilità legislativa. Nella relazione finale (1981-82) individuava tre cause della difficile attuazione delle leggi:

- la copertura amministrativa della legge, intesa quale idoneità degli apparati amministrativi all'applicazione dello specifico dispositivo normativo;

- la progettazione legislativa, quale tecnica di redazione degli atti normativi (*drafting*);

- la fattibilità, quale valutazione preventiva dell'impatto della norma sui destinatari e sul contesto normativo nel quale si inserisca.

L'impulso dei rapporti Giannini e Barettoni-Arleri non rimase circoscritto all'ambito dottrinario, ed ha alimentato un affinamento anche in Parlamento e presso il Governo delle tecniche della legislazione.

Peraltro, l'analisi di fattibilità degli atti normativi si è in minor misura sviluppata, rispetto alle tecniche di redazione dei testi.

Si possono delineare due diverse accezioni di fattibilità. Secondo un approccio, la fattibilità della norma è determinata dalla sua dimensione tecnico-normativa e dalla applicabilità, ambedue complementari all'analisi di impatto pur se non completamente coincidenti. Quest'ultima attiene all'impatto 'esterno' della regolamentazione, viceversa le prime due restano all'interno dell'autorità pubblica responsabile per il provvedimento.

Secondo altro approccio, la fattibilità normativa non è solo racchiusa nelle *policy analysis* di scienza dell'amministrazione, rinviando ad una più generale prospettiva di attuazione del diritto, in un processo di relazioni tra norme che si svolge tramite successive sostituzioni o integrazioni tra norme e tra comportamenti, e che può dar vita ad elementi disfunzionali.

Ad ogni modo, una indagine in termini di fattibilità importa una stima degli adempimenti normativi, valutandone l'onerosità e le condizioni di assolvimento, in relazione alle specifiche attitudini dei soggetti che ne sono destinatari ed ai tempi previsti.

In breve, l'analisi di fattibilità degli atti normativi comporta un'attività volta a valutare la situazione preesistente, tramite la valutazione d'impatto normativo, a cui si ricollega l'attività di previsione dell'impatto futuro, nella stima degli adempimenti normativi ed amministrativi.

Questi ultimi paiono privilegiati dall'accordo in commento (gli effetti più propriamente normativi potendosi ritenere, almeno in parte, demandati all'analisi tecnico-normativa).

Peraltro l'accordo prevede (ancor all'articolo 5) che l'analisi di fattibilità sia da condursi solo qualora la proposta normativa non sia assoggettata all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Tale limitazione, può dirsi in sede di commento, non pare del tutto persuasiva, in un articolo che dell'analisi di fattibilità mira a cogliere tratti specifici e peculiari, i quali non paiono tutti collimanti con i profili messi in luce dall'analisi di impatto, tanto più ove questa non sia tenuta (secondo emerge dall'articolo 3 dell'accordo) ad esplicitare (come invece prevede la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000) le aree di criticità (criticità in sede di attuazione amministrativa, nella prospettiva che qui rileva).

Gli strumenti sin qui rammentati sono volti all'analisi preventiva, *ex ante*, degli effetti di una proposta normativa.

Ma può darsi altresì verifica successiva, *ex post*, degli effetti determinati da atti normativi (sull'attività di cittadini, imprese, amministrazioni), così come sul grado di conseguimento degli obiettivi perseguiti, o sugli effettivi costi o risparmi di spesa prodotti.

Tale è la *verifica dell'impatto della regolamentazione* (nell'acronimo: VIR).

La VIR è dunque verifica dell'impatto, successiva all'adozione di un atto normativo. L'AIR è invece analisi dell'impatto, antecedente l'adozione dell'atto. Quest'ultima preventiva, quella successiva.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (introdotta dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001) è anch'essa disciplinata, a livello statale, dal citato articolo 14 della legge n. 246 del 2005. La definizione ch'esso ne fornisce è ripresa senza variazione dall'articolo 6 dell'accordo, che demanda alla Conferenza unificata la successiva determinazione dei criteri generali di sua conduzione nonché di selezione dei casi e di sua modulazione temporale.

La clausola valutativa è definita dall'articolo 7 citato “uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari e la collettività”.

Si tratta di un aspetto che è al centro dell'attenzione da diversi anni, in particolare, dei Consigli regionali².

² In particolare, quattro Consiglio regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) promossero, nel marzo 2002, il progetto CAPIRe, finalizzato a ridefinire modi e strumenti per rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo in seno alle Assemblee legislative, promuovendo l'adozione di clausole valutative (contenuti, missione, attività e prime attuazioni legislative del progetto sono consultabili sul sito www.capiire.org, che si occupa anche di alcune esperienze straniere). Successivamente la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province Autonome decise di farsi carico direttamente del progetto (marzo 2006), allargandolo alle esperienze condotte in seno ad altre Assemblee regionali. Nel medesimo arco temporale, alcuni Statuti regionali hanno introdotto un esplicito riferimento all'inserimento nelle leggi di clausole valutative volte a facilitare le funzioni di controllo e valutazione dei Consigli regionali (possono ricordarsi: l'articolo 53, comma 2, dello Statuto dell'Emilia-Romagna (“Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori”); l'articolo 45, comma 2, dello Statuto della Toscana (“La legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”); l'articolo 61, comma 1, dello Statuto dell'Umbria (“Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative”); l'articolo 26, comma 2, dello Statuto dell'Abruzzo (“Le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire”).

Segue: strutture e procedure per l'esame degli effetti di una normativa (articoli 10 e 11)

Gli articoli 10 e 11 dell'accordo si connettono agli articoli 2-7, rispettivamente dettando i criteri e le modalità procedurali di AIR e VIR ed affrontando il tema delle strutture di supporto.

L'articolo 10 prevede, al comma 1, che i metodi di analisi ed i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR siano adottati con atti della Conferenza unificata e siano sottoposti a revisione con cadenza semestrale.

E' una previsione diversa da quanto stabilisce l'articolo 14, comma 6, della legge n. 246/2005, il quale recita: "I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio".

L'articolo 10, comma 2 dell'accordo in commento fa carico alle amministrazioni competenti alla presentazione dell'iniziativa normativa non soltanto di provvedere all'AIR ma anche alla periodica comunicazione dell'analisi stessa alla Conferenza unificata.

Il successivo comma 3 riproduce esattamente il contenuto del dell'articolo 14, comma 9, primo periodo della citata legge n. 246 del 2005, demandando alle amministrazioni l'individuazione dell'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR.

L'articolo 11 dell'accordo sancisce l'impegno di Stato, regioni e province autonome "a costituire adeguate strutture di supporto o altri centri di responsabilità per la redazione di atti normativi e per l'espletamento di attività di analisi di impatto della regolamentazione ex ante (AIR), di analisi di fattibilità, di verifica dell'impatto della regolamentazione ex post (VIR) sui medesimi provvedimenti".

A tali strutture è demandato anche il compito di svolgere "attività di coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative" e di perseguire "attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione".

Semplificazione normativa (articolo 8) e comunicazione legislativa (articolo 13)

Il tema della semplificazione normativa - nella visuale fatta propria, con qualche sovrapposizione e differenza, dall'accordo - è trattato, a livello

statale, nell'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001 (e nei successivi provvedimenti adottati per la sua attuazione) e nell'articolo 14, commi 12-24, della citata legge n. 246 del 2005. Vi si è soffermato ampiamente poi il decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

A livello regionale, numerosi Statuti fanno riferimento alle attività di semplificazione normativa, con specifico riguardo alla redazione di testi unici.

L'accordo prevede all'articolo 8, comma 1, che lo Stato, le regioni e le province autonome “si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione”.

Il comma 2 esplicita le modalità per la realizzazione di tale impegno limitatamente alle regioni, le quali “adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione”.

Nulla viene detto circa la realizzazione dell'impegno da parte dello Stato, che si sta muovendo, essenzialmente, secondo un duplice approccio:

- a) un approccio di tipo settoriale, che negli ultimi anni ha portato all'approvazione di un certo numero di testi di riordino, nella veste di codici di settore;
- b) un approccio di tipo generale, che ha trovato la propria espressione normativa nell'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005, con un meccanismo giornalmisticamente definito “taglia-leggi”³.

L'articolo 8 dell'accordo reca due distinte previsioni, contenute rispettivamente ai commi 3 e 5, che vale richiamare:

- il comma 3 sancisce l'impegno dello Stato, delle regioni e delle province autonome “ad istituire una banca dati della normativa primaria e secondaria da costituirsi presso la Conferenza Stato-regioni, individuando all'uopo gli strumenti legislativi ed amministrativi necessari”, e “coordinando le loro azioni con le iniziative già in corso per l'istituzione di banche dati gestite d'intesa fra Parlamento e Consigli regionali”;
- il comma 5 sancisce l'impegno “ad implementare le iniziative volte alla informatizzazione della legislazione vigente, tenendo conto del ruolo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali ed in coordinamento con quanto previsto dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388”.

³ Sulle diverse modalità del riordino normativo e sul dispositivo taglia-leggi, si rinvia al *dossier* n. 2 della presente collana: *La semplificazione normativa* (maggio 2008).

La disposizione da ultimo citata (l'articolo 107) istituì presso la Presidenza del Consiglio un fondo (pari a 25 miliardi di lire) destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente con un duplice obiettivo:

- a) facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini;
- b) fornire strumenti per l'attività di riordino normativo.

L'articolo 107 punta dunque sull'informatizzazione ad un duplice scopo, basando la comunicazione legislativa sull'approntamento di una idonea banca dati.

La definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo erano demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti delle due Camere.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha dato attuazione a tale previsione (in data 24 gennaio 2003) ha individuato i contenuti del programma ed ha istituito un comitato guida, formato dai segretari generali delle tre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera).

Il Comitato guida si è raccordato con altre istituzioni sia a livello centrale (CNIPA, Ministero della giustizia, Corte di cassazione, Dipartimento per gli affari regionali), sia a livello regionale (Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali), perseguendo l'obiettivo di creare un unico portale di accesso alle leggi statali e regionali e, in prospettiva, al diritto comunitario.

Sullo stato di attuazione di tale progetto - detto Normattiva - ha riferito, presso la Commissione bicamerale per la semplificazione, il capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella seduta del 23 luglio 2008 (il resoconto stenografico dell'audizione è consultabile sul sito internet della Commissione bicamerale).

Riduzione degli oneri amministrativi (articolo 9)

L'articolo 9 dell'accordo ha per oggetto la *misurazione e riduzione degli oneri amministrativi*.

Vi si formula l'impegno per lo Stato e le regioni di ridurre gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012.

E' stato, questo, il primo atto in cui si 'recepisse' nell'ordinamento italiano tale impegno, già scandito dalle istituzioni dell'Unione europea (per

alcuni cenni, si rinvia al *dossier* n.1 della presente collana, *I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura*, pp. 10-11).

Poiché il tema della riduzione degli oneri amministrativi è oggetto, per la parte statale, di una specifica previsione del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008), si rinvia per maggiore informazione al *dossier*, d'imminente pubblicazione, su *La semplificazione nella legge n. 133 del 2008*.

Drafting e qualità della regolamentazione (articoli 14 e 15)

L'articolo 14 sancisce al comma 1 l'impegno dello Stato, delle regioni e delle province autonome “ad unificare i manuali statali e regionali in materia di *drafting* di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche”.

Il comma 2 del medesimo articolo indica gli elementi di *drafting* e linguaggio normativo che devono essere considerati nell'opera di unificazione dei manuali.

L'articolo 15 sancisce l'impegno ad adottare i piani di azione e le leggi in materia di qualità della regolamentazione, nel rispetto dei principi dettati dall'accordo.

L'impegno all'unificazione dei manuali di *drafting* fa seguito a quello analogo assunto dalle Assemblee legislative statali e regionali in occasione della riunione interistituzionale dell'8 novembre 2004, in un ambito – quello della tecnica legislativa – tipicamente proprio degli organi parlamentari.

I due 'manuali' attualmente in uso a livello statale ed a livello regionale hanno avuto distinte modalità di approvazione e sono frutto di diversi approcci.

A livello statale, le “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi” costituiscono oggetto di tre identiche circolari emanate contestualmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Presidenze di Camera e Senato il 20 aprile 2001, in sostituzione di analoghe circolari adottate nel 1986.

Come sottolineato già nel titolo, le circolari si compongono di indicazioni dal carattere prescrittivo (regole) e di raccomandazioni concernenti struttura ed articolazione degli atti legislativi, nonché i rapporti tra atti normativi.

Peculiare caratteristica delle circolari statali è la loro sinteticità, se confrontate con l'analogo manuale in uso a livello regionale.

A livello regionale, il manuale è un documento assai corposo e dettagliato, composto di 93 regole e suggerimenti, di 3 allegati e di 2 documenti illustrativi.

Si articola in cinque parti, rispettivamente concernenti: il linguaggio normativo; la scrittura dei testi normativi; la struttura degli atti normativi; i riferimenti (o rinvii); le modifiche.

Esso è stato adottato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome – nella riunione del 18 febbraio 2008 – ed è la terza edizione del manuale regionale di *drafting*, intitolato “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”.

La nuova stesura fa seguito a quelle del 1992 e del 2002, già in uso presso molte regioni, ed è stata curata da un gruppo di lavoro costituito dalla Conferenza d'intesa con l'Osservatorio legislativo interregionale.

All'Osservatorio si dovette la precedente stesura (ch'esso discusse ed approvò nelle sedute del 6 dicembre 2001 e del 7 febbraio 2002, raccomandandone l'adozione ai Consigli ed alle Giunte regionali).

Formazione (articolo 12)

L'articolo 12 è dedicato al tema della formazione del personale, con specifico riguardo a quello operante nelle strutture tecnico-legislative. La formazione può essere articolata in due cicli: uno di base ed uno a carattere specialistico, incentrato sulle tecniche di analisi di impatto, che necessitano di adeguate professionalità da formare.

Attuazione dell'accordo (articoli 16 e 17)

Gli ultimi due articoli concernono il monitoraggio sullo stato di attuazione dell'accordo, demandato ad un tavolo tecnico paritetico Stato-regioni, con la partecipazione degli enti locali ed una clausola di invarianza della spesa.

ACCORDO 29 marzo 2007, n. 23 / Conferenza Unificata

pubblicato nella Gazz. Uff. 13 aprile 2007, n. 86.

Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Rep. atti n. 23/CU).

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna seduta del 29 marzo 2007;

Vista la *legge 23 agosto 1988, n. 400*, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la *legge 15 marzo 1997, n. 59*, recante la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modifiche e integrazioni;

Visto l'art. 9, comma 2, lettera c) del *decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, che prevede che la Conferenza Unificata promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

Vista la *legge 8 marzo 1999, n. 50* recante delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi;

Visti gli artt. 5, comma 2, e 14 della *legge 28 novembre 2005, n. 246*, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005;

Visti la raccomandazione ai Paesi membri adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica e il rapporto OCSE del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;

Vista la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del trattato sull'Unione europea ed allegata al trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria;

Visto il «Rapporto iniziale» del marzo 2001 del «Gruppo consultivo di alto livello» sulla qualità della regolamentazione a livello europeo, costituiti dai Ministri europei della funzione pubblica nel novembre 2000;

Visto il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001, in cui l'AIR è considerata come una tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione, e le relative raccomandazioni;

Viste le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare il punto 23, in cui si considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace;

Vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 relativa all'analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa;

Valutata l'opportunità di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo e delle regioni, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR;

Considerata l'opportunità di assicurare forme e modalità di consultazione idonee degli enti locali in ordine agli aspetti del presente accordo suscettibili di incidere sull'autonomia degli stessi nonchè al fine di garantire una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione fra i diversi livelli di governo;

Ritenuto che l'accordo non può in alcun modo incidere sull'autonomia dei Consigli regionali, garantita dagli statuti, ma che si pone come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione, concordato fra il Governo e le Giunte regionali;

Ritenuto necessario definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa presenti nell'ordinamento italiano;

Visti gli esiti delle riunioni tecniche del 17 ottobre 2006, del 29 novembre 2006, tenutesi presso il Dipartimento per gli affari regionali, a seguito dei quali è stata concordata l'apertura di due distinti tavoli di lavoro, uno dedicato alla qualità della regolazione ed uno alla semplificazione;

Vista la nota del Dipartimento per gli affari regionali del 16 febbraio 2007, con la quale è stata convocata per il giorno 5 marzo 2007, una riunione tecnica nella quale si è dato l'avvio ad una prima formulazione di proposta di accordo concernente la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolamentazione;

Considerato che, il Dipartimento per gli affari regionali, ha convocato per il giorno 12 marzo 2007, una riunione tecnica, nel corso della quale sono state concordate modifiche alla proposta di accordo in esame;

Vista la *nota del 13 marzo 2007* della Segreteria della Conferenza Stato-regioni, con la quale è stata diramata la riformulazione della proposta di accordo, a seguito delle modifiche condivise nella suddetta riunione del 12 marzo 2007;

Atteso che l'argomento è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 15 marzo 2007, ma è stato rinviato su richiesta delle regioni;

Rilevato che il Dipartimento per gli affari regionali, a seguito di ulteriori modifiche concordate con le regioni, ha trasmesso la riformulazione del provvedimento che è stato diramato con *nota del 21 marzo 2007*;

Rilevato che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le regioni e le province autonome, nell'esprimere avviso favorevole all'accordo, hanno proposto emendamenti al testo diramato con *nota del 21 marzo 2007* (All.1);

Acquisito l'assenso del Governo, delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano, dei comuni, delle province e delle comunità montane, nell'odierna seduta di questa Conferenza;

Sancisce

il seguente accordo

tra il Governo, le regioni e le province autonome, l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM nei termini sottoindicati

1. La qualità della normazione.

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano concordano che il processo normativo si conformi ai principi di qualità

della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme e concordano - per il miglioramento della qualità della regolazione - l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il drafting normativo. Le suddette attività devono svolgersi secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione.

2. Le regioni valutano, nella loro attività legislativa, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzano le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

2. Analisi tecnico-normativa ATN.

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;
- f) gli eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo al fine di tradurli in norme abrogative espresse.

3. Analisi di impatto della regolamentazione AIR.

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

2. L'AIR consente di verificare la necessità e l'opportunità di un intervento normativo e orienta il decisore politico verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale.

3. Con successive leggi regionali o con altri atti anche non normativi, nel rispetto dei principi e criteri generali condivisi, enunciati nel presente e in successivi accordi, sono definiti:

- a) le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR.

4. Gli elementi da considerare nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sono:

- a) descrizione degli obiettivi del provvedimento e delle opzioni alternative;
- b) individuazione dei soggetti destinatari;

c) valutazione dei benefici e dei costi;

d) disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento;

e) valutazione della c.d. «opzione zero», cioè dell'alternativa di lasciare immutata la situazione esistente.

5. La realizzazione dell'AIR, in ogni caso, segue un principio di proporzionalità secondo cui il grado di approfondimento dell'analisi e, in particolare, la scelta della metodologia di valutazione economica da utilizzare, sono adattati al caso specifico oggetto di valutazione, sulla base di un giudizio di significatività dell'intervento proposto e di rilevanza degli effetti attesi.

4. Consultazione.

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano assicurano, ciascuno secondo i rispettivi ordinamenti, adeguate forme di consultazione delle parti sociali e delle associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti normativi di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese.

2. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano concordano, anche attraverso il Tavolo permanente per la semplificazione, di cui all'*art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006*, istituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2007, forme e modalità omogenee di consultazione, al fine di assicurare la condivisione delle migliori pratiche operative.

5. Analisi di fattibilità.

1. Per analisi di fattibilità degli atti normativi si intende quella attività rivolta ad accertare, nel momento della progettazione normativa, la presenza minima e lo stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici che dovranno applicare la norma, al fine di fornire agli organi competenti elementi conoscitivi sul testo normativo in esame, laddove quest'ultimo non sia assoggettato ad AIR.

6. Verifica dell'impatto della regolamentazione VIR.

1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione *ex post*, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia sulle attività dei cittadini e delle imprese che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

2. La Conferenza Unificata individua:

a) i criteri generali e il percorso dell'analisi;

b) i criteri di selezione dei casi, articolandoli in criteri di inclusione e di esclusione;

c) i tempi di applicazione della valutazione;

d) i metodi di condivisione dei risultati delle VIR effettuate.

7. Clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi.

1. La clausola valutativa (evaluation clause) è uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività.

2. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a definire, per quanto possibile, delle formule standard di clausole valutative idonee a garantire il costante monitoraggio dello stato di attuazione degli atti normativi, indicando, altresì, gli obiettivi conoscitivi che gli organi competenti devono perseguire.

8. Taglia-leggi.

1. Lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione.

2. Per la realizzazione dell'obiettivo di cui al comma 1, le Regioni adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione.

3. Lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano, coordinando le loro azioni con le iniziative già in corso per l'istituzione di banche dati gestite d'intesa fra Parlamento e Consigli regionali, ad istituire una banca dati della normativa primaria e secondaria da costituirsi presso la Conferenza Stato-regioni, individuando all'uopo gli strumenti legislativi e amministrativi necessari.

4. Lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano, con delibera della Conferenza Unificata, le modalità di monitoraggio dell'attuazione del processo di progressiva riduzione del numero delle leggi, previsto dal comma 1.

5. Lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano ad implementare le iniziative volte alla informatizzazione della legislazione vigente, tenendo conto del ruolo del Dipartimento per affari regionali e le autonomie locali ed in coordinamento con quanto previsto dall'*art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388*.

9. Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano fissano l'obiettivo di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi e, in particolare, gli obblighi d'informazione imposti alle imprese, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 in materia di Better Regulation e, pertanto, si impegnano a definire le modalità con le quali intendono individuare, misurare e ridurre i suddetti oneri.

2. Nel perseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1, lo Stato e le regioni individuano e quantificano gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa statale e regionale, elaborando specifiche proposte di riduzione. La riduzione degli oneri amministrativi riguarda principalmente gli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che devono essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione, funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa.

3. Per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria e dalla normativa nazionale di recepimento, lo Stato e le regioni si impegnano a collaborare con la Commissione per

l'attuazione della Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007.

4. Le azioni di misurazione e riduzione di cui al comma 3 investono le tredici aree di intervento, selezionate dalla Commissione europea: diritto societario; legislazione farmaceutica; relazioni del lavoro; normativa fiscale; statistiche; agricoltura e sussidi all'agricoltura; sicurezza alimentare; trasporti; pesca; servizi finanziari; ambiente; politiche di coesione; appalti pubblici.

5. Le iniziative di cui ai commi 2 e 3 non devono compromettere l'obiettivo perseguito dalla legislazione. Nei casi in cui motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla tutela della protezione dei lavoratori o dell'ambiente lo richiedano, gli obblighi di informazione sono mantenuti.

10. Criteri e modalità procedurali.

1. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con atti della Conferenza Unificata e sono sottoposti a revisione, con cadenza semestrale.

2. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR nonché alla periodica comunicazione della stessa alla Conferenza di cui al comma 1.

3. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza.

11. Costituzione di strutture di supporto.

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a costituire adeguate strutture di supporto o altri centri di responsabilità per la redazione di atti normativi e per l'espletamento di attività di analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR), di analisi di fattibilità, di verifica dell'impatto della regolamentazione *ex post* (VIR) sui medesimi provvedimenti.

2. Tali strutture di supporto svolgono anche attività di coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e perseguono attività

di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione.

12. Formazione.

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, al fine di disporre di adeguate professionalità giuridico-economiche in grado di utilizzare gli strumenti di cui all'art. 1 del presente accordo, si impegnano ad assicurare, attraverso iniziative comuni, una formazione permanente sulla qualità della regolazione del personale e, in particolare, di coloro che operano nelle strutture tecnico-legislative.

2. La formazione può essere articolata:

a) in un ciclo di formazione di base incentrato su argomenti quali il sistema delle fonti giuridiche nell'attuale contesto istituzionale, l'articolazione e il contenuto delle politiche pubbliche, l'analisi dei sistemi di valutazione e l'analisi costi-benefici, la disciplina degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione di cui all'art. 1 del presente accordo nonché le più rilevanti esperienze di AIR italiane ed internazionali;

b) un ciclo di formazione specialistica incentrato sulle tecniche di analisi di impatto della regolamentazione, con particolare riguardo alle metodologie di valutazione economica, alle tecniche di consultazione e di definizione di strumenti di rilevazione (questionari cartacei e on line), allo scopo fornire gli strumenti specifici per la realizzazione dell'AIR.

13. Comunicazione legislativa e conoscibilità degli atti normativi.

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a prevedere forme di comunicazione legislativa nonché ogni altro mezzo idoneo a garantire una migliore conoscibilità dei testi normativi.

14. Drafting normativo.

1. Lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano ad unificare i manuali statali e regionali in materia di drafting

di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche. Particolare attenzione dovrà essere posta all'analisi del linguaggio normativo ed alla creazione di idonei glossari condivisi.

2. Gli elementi di drafting e di linguaggio normativo che devono essere considerati sono:

a) l'individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità e della coerenza con quelle già in uso;

b) la verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;

c) il ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;

d) l'individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

15. *Leggi in materia di qualità della regolamentazione.*

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad adottare i piani di azione e le leggi in materia di qualità della regolamentazione nel rispetto dei principi dettati dal presente accordo.

16. *Monitoraggio dello stato di attuazione dell'accordo sulla qualità della regolamentazione.*

1. Il monitoraggio dello stato di attuazione del presente accordo è demandato ad un tavolo tecnico paritetico Stato-regioni appositamente costituito mediante delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato-regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

2. Al tavolo di cui al comma 1 partecipano gli enti locali, ai fini di una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione fra i diversi livelli di governo.

17. Clausola di invarianza della spesa e oneri finanziari.

1. Agli oneri derivanti dal presente accordo, sostenuti da tutte le amministrazioni coinvolte, si fa fronte assicurando l'invarianza della spesa pubblica, nell'ambito delle risorse finanziarie, strumentali ed umane disponibili a legislazione vigente.

Allegato 1

CONFERENZA DELLE REGIONI

E DELLE PROVINCE AUTONOME

Accordo fra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, in vista della Conferenza dei Presidenti del 29 marzo 2007.

Punto 3) elenco A Conferenza Unificata

La Conferenza delle regioni e delle province autonome nell'esprimere avviso favorevole all'accordo propone i seguenti emendamenti al testo dell'Accordo trasmesso dal Ministero per gli affari regionali e delle autonomie pervenuti lo scorso 21 marzo:

Art. 1.

All'art. 1, comma 2, la parola «valorizzare» è sostituita dalla seguente: «valorizzano».

Art. 4.

Sostituire l'art. 4 con il seguente:

«Art. 4. - (*Consultazione*). - 1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano assicurano, ciascuno secondo i rispettivi ordinamenti, adeguate forme di consultazione delle parti sociali e delle associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti normativi di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese.

2. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano concordano, anche attraverso il Tavolo permanente per la semplificazione di cui all'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006, istituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2007, forme e modalità omogenee di consultazione, al fine di assicurare la condivisione delle migliori pratiche operative.»

Art. 8.

All'art. 8 comma 3, sostituire le parole «Dipartimento per gli affari regionali e le Autonomie» con «la Conferenza Stato-regioni».

Art. 14.

Si chiede la soppressione delle lettere e) e f) del comma 2 dell'art. 14, in quanto non attinenti alla tematica del drafting normativo, bensì a quella dell'analisi tecnico-normativa, come peraltro correttamente scritto nell'art. 2.

Art. 15.

La rubrica dell'art. 15 al contenuto dell'articolo, è sostituita dalla seguente:

«Art. 15 (*Leggi in materia di qualità della regolamentazione*)».

PARTE II

**IL PROTOCOLLO DI INTESA
DEL 28 GIUGNO 2007**

NOTA DI LETTURA

Il 28 giugno 2007 i Presidenti del Senato e della Camera e il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome hanno siglato un protocollo di intesa, volto ad istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali.

Tale comitato è costituito da tre deputati e tre senatori, designati dai Presidenti delle Camere, e da tre Presidenti dei Consigli regionali.

Fa parte del comitato il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e possono essere invitati a partecipare tre deputati del Parlamento europeo designati dal Presidente del Parlamento tra i rappresentanti italiani.

La segreteria del comitato è assicurata congiuntamente dagli uffici delle Camere e dal Segretariato della Conferenza.

Il comitato svolge funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione tra Stato e Regioni, riferendo, da un lato, ai Presidenti delle Camere, e, dall'altro, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali.

La sigla del protocollo e l'istituzione del comitato vuole segnare un salto di qualità nella collaborazione tra le Assemblee legislative, che si è andata intensificando anche a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, le quali hanno ridisegnato i ruoli dello Stato e delle regioni e, all'interno delle regioni, gli equilibri della forma di governo.

Di seguito si elencano le iniziative che il Comitato è chiamato a promuovere:

- *iniziative di studio e approfondimento tra le amministrazioni delle Assemblee e gli istituti di ricerca scientifica, a partire dalla formazione del rapporto annuale sulla legislazione;*

L'elaborazione del rapporto annuale sulla legislazione è stata promossa dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati fin dalla sua nascita nel 1998. Attorno al rapporto il Comitato ha intessuto e

consolidato rapporti sempre più intensi e costanti con il sistema delle Assemblee regionali.

Il rapporto analizza, assumendo di anno in anno una diversa prospettiva, le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa. Alla sua redazione partecipano gli uffici dei Consigli regionali, l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR.

La presentazione del rapporto avviene in occasione di riunioni interistituzionali. La presentazione dell' *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* (svoltasi presso la Sala della Lupa della Camera dei deputati il 22 gennaio 2007) ha gettato le basi per la sigla del protocollo di intesa qui esaminato;

- *la collaborazione e lo scambio di esperienze nel campo della innovazione delle procedure di Assemblea e della organizzazione delle strutture di supporto alle Assemblee, con specifico riguardo, tra l'altro, a:*
 - *l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale;*
 - *il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative;*
 - *lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse;*
 - *lo sviluppo delle procedure relative ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, con specifico riguardo alla partecipazione alla fase ascendente e discendente di formazione del diritto comunitario. In questo ambito, in particolare, rientrano l'attuazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;*
 - *lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione tra le Assemblee legislative, i cittadini, le Comunità territoriali ed altre istituzioni;*
 - *lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione;*

L'ambito della collaborazione tra le Assemblee legislative qui richiamato investe molteplici profili, in una prospettiva di rafforzamento del ruolo delle Assemblee legislative e di sviluppo degli strumenti di partecipazione, in un sistema ispirato al principio di sussidiarietà:

- che si dispiega su più livelli (comunitario, statale e regionale), ciascuno dei quali è titolare di una quota del processo decisionale;
- che ha visto, a livello regionale, a partire dalla metà degli anni Novanta e più intensamente con i successivi processi di riforma costituzionale (1999 e 2001), dinamicità e responsabilizzazione delle Giunte e difficoltà, talora, dei Consigli nell'incidere sulle politiche regionali;
- nel quale le diverse funzioni delle Assemblee (funzioni legislative, di indirizzo e di controllo) necessitano di sempre maggiore integrazione nell'ambito di politiche complesse, nelle quali alla legge si affiancano altri strumenti.

Più nel dettaglio:

- l'armonizzazione delle fonti fa riferimento alla necessità di individuare, nell'ordinamento regionale, la fonte idonea alla disciplina dei diversi aspetti che concorrono a formare l'assetto istituzionale (a partire dalla forma di governo) in coordinamento con le altre fonti, promuovendo le necessarie connessioni tra Statuti, leggi e regolamenti interni consiliari;
- "lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse" fa riferimento ad una visione integrata di tali funzioni, che concorrono a processi dei quali costituiscono parti integranti l'istruttoria legislativa, le attività di indirizzo, infine il controllo sull'attuazione e la valutazione degli effetti delle leggi;
- il riferimento allo "sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione" investe un campo di azione tipico delle Assemblee legislative e fa seguito all'impegno all'unificazione dei manuali di *drafting* in uso – rispettivamente – presso le istituzioni statali e regionali.

Per questo riguardo, cfr. *supra*, pp. 16-17.

- *la creazione di sistemi informativi comuni;*

Si tratta di un tema che assume peculiare rilievo nell'ottica della collaborazione tra le Assemblee legislative, anche con riguardo alla partecipazione ai processi normativi di derivazione comunitaria, sia in fase ascendente, sia in fase discendente.

- *la informatizzazione degli strumenti per la consultazione, la ricerca e il riordino della legislazione vigente;*

Investe l'ambito di applicazione dell' articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Cfr. *supra*, pp. 14-15.

Protocollo di intesa
fra il Senato della Repubblica,
la Camera dei deputati
e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative
delle Regioni e delle Province autonome

1. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, di intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, promuovono la formazione di un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse relativi al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, al loro buon funzionamento, allo sviluppo e alla collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto e ai metodi della legislazione. Il Comitato è aperto alla partecipazione del Parlamento europeo.

2. Il Comitato è composto da tre senatori e tre deputati rispettivamente designati dai Presidenti delle due Camere, dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e da tre Presidenti di Consigli regionali, designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il Comitato è collegialmente presieduto da un rappresentante di ciascuna componente designato con le medesime modalità. I membri del Comitato cessano a seguito della fine del mandato degli Organi che hanno provveduto a designarli.

3. Possono essere invitati a partecipare alle riunioni del comitato tre deputati del Parlamento europeo designati dal Presidente del Parlamento tra quelli eletti in Italia.

4. Il segretariato del Comitato è assicurato, congiuntamente, dagli Uffici del Senato e della Camera e da quelli della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

5. Il Comitato promuove:

- iniziative di studio e approfondimento tra le amministrazioni delle Assemblee e gli istituti di ricerca scientifica, a partire dalla formazione del rapporto annuale sulla legislazione;
- la collaborazione e lo scambio di esperienze nel campo della innovazione delle procedure di Assemblea e della organizzazione delle strutture di supporto alle Assemblee, con specifico riguardo, tra l'altro, a:
 - l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale;
 - il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative;
 - lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse;
 - lo sviluppo delle procedure relative ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, con specifico riguardo alla partecipazione alla fase ascendente e discendente di formazione del diritto comunitario. In questo ambito, in particolare, rientrano l'attuazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, anche nella prospettiva di quanto stabilito dal protocollo allegato al Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa;
 - lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione tra le Assemblee legislative, i cittadini, le Comunità territoriali ed altre istituzioni;

- lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione;
- la creazione di sistemi informativi comuni;
- la informatizzazione degli strumenti per la consultazione, la ricerca e il riordino della legislazione vigente;
- la trasmissione della documentazione tra le Assemblee legislative;
- l'attività di formazione del personale.

6. Il Comitato trasmette periodicamente ai Presidenti delle Assemblee legislative rapporti sui problemi da esso approfonditi e proposte per il miglioramento dei metodi della legislazione e lo sviluppo della collaborazione tra di esse e tra le rispettive amministrazioni.

Roma, 28 giugno 2007

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

n. 1

*I temi della qualità della regolamentazione.
Riepilogo della XV legislatura*
(maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa
(maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'
(giugno 2008)
(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare
della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge
(giugno 2008)

n. 5

*Analisi di impatto della regolamentazione. Là
dove funziona: il Regno Unito*
(luglio 2008)

n. 6

*Ancora sul Regno Unito: un codice per i
regolatori*
(luglio 2008)
(in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione
(settembre 2008)
(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare
della Camera dei deputati)