

**GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA**

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

*Bologna 5 e 6 giugno 2008*

**Genesi e contenuti dell'accordo tra Governo e Regioni  
del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento  
della qualità della legislazione**

*A cura di:*

*Rossana De Maio e Gennaro Santoro*

## **Contenuto dell'Accordo**

### **Introduzione**

Con riferimento all'ambito di applicazione dell'accordo del 29 marzo del 2007 assume rilevanza una nozione restrittiva di regolamentazione, in quanto tale atto ha come destinatari principali gli esecutivi statali e regionali, essendo volto a definire dei principi comuni per il miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa.

Esso è solo l'atto conclusivo di un percorso normativo avviato più di dieci anni fa con la prima legge Bassanini, e proseguito con la legge di semplificazione del 2001 e con la legge 246/2005, ed, in concreto, persegue i seguenti obiettivi, collegati tra loro ed ottenibili attraverso specifici strumenti:

1. riduzione del numero delle norme in vigore, attuata attraverso lo strumento del c.d. Taglia-leggi (ART.8);
2. analisi ex ante ed ex post dell'impatto delle regolamentazione, realizzata con gli strumenti dell'AIR (ART. 3), della VIR (ART. 6), della Consultazione (ART. 4) e dell'impiego di clausole valutative (ART. 7);
3. analisi di fattibilità (ART. 5);
4. la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (ART. 9);
5. la redazione delle leggi nel rispetto dei principi costituzionali e comunitari (ATN ART.2);
6. la semplificazione del linguaggio legislativo (drafting art.14) e l'accessibilità alle normative da parte dei destinatari.

In sintesi si può affermare che l'obiettivo consiste nell'ottenere poche leggi, efficaci, tecnicamente corrette, facilmente accessibili e comprensibili da parte dei destinatari.

### **Profilo dell'Efficacia**

#### ***AIR***

AIR e economico, dei settori produttivi o che riguardino la vita quotidiana dei cittadini nei rapporti consultazione nascono storicamente dall'esigenza di assicurare il passaggio da una semplificazione meramente giuridica delle procedure a una semplificazione che muova e realizzi reali esigenze, di carattere eminentemente con l'apparato burocratico.

L'articolo 5 della legge 8 marzo 1999 n. 50 ha previsto una fase sperimentale, avviata con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, cui è seguita la "Guida alla sperimentazione dell'AIR".

Il concreto utilizzo degli strumenti messi a punto ha, tuttavia, evidenziato alcune criticità che ne affievolivano l'efficacia: si è ritenuto necessario, dunque, semplificare le procedure di AIR e l'articolo 14 della legge n. 246/2005 ha operato in tal senso.

I commi da 1 a 11 dell'art. 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (L. 246/2005) hanno portato a regime l'esperienza, sino allora sperimentale, dell'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** disponendone l'applicazione obbligatoria e generalizzata. Essi hanno disciplinato, inoltre, lo strumento della **verifica di impatto della regolamentazione (VIR)**.

I **primi tre commi** recano la definizione dell'AIR ("**valutazione preventiva** degli effetti di ipotesi di intervento normativo [...] mediante **comparazione** di opzioni alternative"), ne individuano la funzione di supporto alle decisioni politiche e la prevedono come **obbligatoria** per tutti gli schemi di atti normativi del Governo, con talune eccezioni.

Il **comma 4** reca la definizione della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR): "valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle **finalità** e nella stima dei **costi** e degli **effetti** prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni".

Il medesimo comma detta i **tempi** per l'effettuazione della VIR: dopo il primo biennio successivo alla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente, la VIR è effettuata periodicamente a scadenze biennali.

### *Criticità e soluzioni*

La principale difficoltà segnalata dalle Amministrazioni è essenzialmente di natura metodologica. L'analisi economica relativa alla regolazione e, in particolare, l'analisi costi benefici, molto rilevante nell'AIR ai fini della valutazione degli impatti economici, richiede tempi e competenze professionali non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni e comporta, inevitabilmente, anche un aumento della complessità, dei tempi d'attuazione (e dei costi) dell'intera procedura, con inevitabili ripercussioni anche sulla tempistica del processo decisionale. Peraltro, alcune Amministrazioni hanno segnalato la difficoltà a individuare in maniera specifica i destinatari indiretti e le categorie di cittadini interessati dall'intervento facendo presente che un'analisi approfondita richiederebbe la disponibilità di dati statistici non facilmente reperibili, in assenza di idonei strumenti in possesso dell'Amministrazione.

Perché l'AIR possa dare buoni risultati, o, quanto meno, perché possa funzionare a pieno ritmo, devono sussistere alcune condizioni:

- a) l'AIR deve essere parte integrante di una strategia complessiva per migliorare la qualità della regolazione;
- b) l'AIR abbisogna di **un sostegno politico di alto livello** che ne promuova l'implementazione;
- c) l'AIR deve essere condotta sulla base di **metodologie**, regole e linee-guida **predefinite e chiare**, aggiornate e affinate sulla base dell'esperienza;
- d) la conduzione dell'AIR dovrebbe essere svolta, il più possibile, da **funzionari** dell'amministrazione competente, adeguatamente e specificamente **formati**;
- e) l'analisi deve essere verificata e **controllata da una specifica struttura tecnica** dedicata alla qualità della regolazione;

- f) l'AIR deve essere avviata nella fase iniziale della progettazione normativa;
- g) se possibile, i risultati dell'analisi (e, ancor prima, i dati assunti per l'analisi) dovrebbero essere sottoposti ad una **consultazione formale (Tavolo Permanente per la semplificazione di cui all'articolo 5 del D.P.C.M. 12 settembre 2006) e informale delle parti interessate dall'eventuale provvedimento;**
- h) **adeguate risorse** (in termini sia di quantità, che di qualità) devono essere destinate nelle amministrazioni settoriali, così come nella struttura centrale dedicata alla qualità della regolazione, privilegiando una composizione multidisciplinare, che veda la presenza, accanto ai giuristi, di altre professionalità (economisti, esperti di scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche, linguisti ecc.).

### **Analisi di fattibilità**

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.

### **Clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi**

La clausola valutativa é 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.

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

### **Profilo tecnico giuridico**

#### ***ATN, Drafting, e accessibilità***

Un cenno particolare meritano, infine, tre aspetti parimenti essenziali per garantire la certezza e la conoscibilità delle normative per gli utenti:

- ATN (art. 2): E' diretta a verificare l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e, in particolare, la sua compatibilità con i principi

della Costituzione e con la disciplina comunitaria, nonché i profili relativi al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione. Nell'ATN è, inoltre, verificata la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi richiamati nel testo della normativa proposta e delle tecniche di modificazione e di abrogazione delle disposizioni vigenti, la giurisprudenza di riferimento ed eventuali progetti di modifica *in itinere* della stessa materia (scheda ATN).

- Drafting (art. 14): la semplificazione del linguaggio legislativo. La chiarezza e la semplicità della formulazione delle norme è condizione indispensabile perché i destinatari possano conoscerle ed utilizzarle agevolmente. L'impulso istituzionale sui temi del riordino normativo e della qualità della regolazione ha condotto, nella passata legislatura, a dedicare una particolare attenzione anche ai temi della corretta redazione e strutturazione dei provvedimenti normativi (la cosiddetta attività di *drafting*). A tale scopo, una circolare congiunta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei due Presidenti delle Camere del 20 aprile 2001 ha riformato le regole alle quali il legislatore statale è invitato ad attenersi nella redazione dei provvedimenti. Tali regole sono state in seguito riformulate in maniera più analitica, ed integrate con riferimento alla redazione dei testi regolamentari, nella "Guida alla redazione dei testi normativi", che contiene una nuova ricognizione, attualizzata, delle regole per una buona regolazione.

Analoghe iniziative sono state predisposte anche a livello regionale (due manuali di drafting).

Sotto il profilo della chiarezza e semplicità del linguaggio non mancano dunque gli strumenti; ma, almeno a livello statale, non si può non rilevare lo scarso rispetto di queste regole redazionali che continua a mostrare il legislatore nella concreta attività normativa (basti pensare alla proliferazione di decreti-legge e leggi "omnibus"; e alla struttura assunta dalle leggi finanziarie e da altre leggi di grande rilievo, composte spesso – anche per facilitare la loro "blindatura" parlamentare - da pochi articoli suddivisi in decine o centinaia di commi regolanti materie del tutto eterogenee).

- L'accessibilità alle normative da parte dei destinatari. Un salto di qualità può essere realizzato, al riguardo, mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali (Codice dell'amministrazione digitale D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, aggiornato dal D.Lgs. n. 159 del 4 aprile 2006) idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo i problemi di carattere giuridico e tecnologico che ne ostacolano l'attuazione.

## *Taglia leggi*

L'inflazione normativa – ossia la crescita smisurata del numero delle leggi e dei regolamenti che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche – costituisce, come noto, uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei sistemi economici. Essenziale è ridurre il numero delle norme in vigore, raccogliendo contestualmente in codici o testi unici le normative che rimangono in vigore.

La norma cd. “taglia-leggi” prevede un meccanismo finalizzato ad eliminare dall'ordinamento leggi ormai desuete e non più utili, in vista ed in funzione della più complessiva opera di riassetto normativo.

All'art. 8 dell'Accordo è previsto l'impegno da parte dello Stato e delle Regioni di ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione ed autoregolazione.

L'impegno a ridurre le leggi non deve essere visto come un intervento statico da realizzarsi una tantum, ma al contrario come passaggio necessario interno ad un programma organico di miglioramento della regolazione; infatti per migliorare la qualità della regolazione non è possibile operare in modo episodico ed improvvisato al di fuori di un disegno organico e continuativo, ma occorre una policy specifica, assumere un programma di azione e poter contare su strutture e modalità operative stabili e permanenti, anche tenendo conto delle esperienze di altre regioni ed amministrazioni

Al 2 comma dell'art. 8 è previsto che per la realizzazione dell'obiettivo di cui al comma 1 (riduzione leggi) le regioni adottano testi unici o codici ovvero ricorrono alla delegificazione.

L'accordo dunque individua quali strumenti di riordino e semplificazione i Codici e i Testi unici

In realtà la differenza tra codice e testo unico si attenua sino a scomparire quando l'autorità competente alla formazione del testo unico ha anche il potere di modificare la sostanza delle norme vigenti (testi unici meramente compilativi – testi unici innovativi)

Per quanto riguarda la delegificazione è da segnalare positivamente il possibile avvio di un processo di delegificazione regionale ossia lo spostamento del rango della disciplina di alcune materie dal livello legislativo a quello regolamentare ( il precedente sistema costituzionale 1/99 che concentrava la potestà legislativa e quella regolamentare in capo ai Consigli rendeva pressoché inutile il ricorso allo strumento della delegificazione. La diffusa tendenza regionale a riconoscere immediata titolarità alle giunte riguardo alla potestà regolamentare ha arricchito di nuovi significati la possibilità del ricorso allo spostamento di competenze analitiche dalla sede legislativa consiliare a quella regolamentare giuntale).

L'attività di semplificazione normativa richiede necessariamente che lo Stato e le regioni operino in maniera coordinata nell'ambito di una strategia unitaria.

Così per l'attività dello Stato riferimento obbligato è alla legge 246/2005, in particolare all'art. 14, che persegue una radicale riduzione delle dimensioni dello stock della normativa statale più vetusta.

Si tratta di una proposta radicale perché essa prevede, con una disposizione generale inserita nella stessa legge di semplificazione, la 246/2005, l'abrogazione in blocco di tutte le leggi statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, con l'individuazione espressa delle normative che rimangono in vigore. Più in particolare, la disposizione prevede una delega generale al Governo per l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti e, per le leggi pubblicate prima del 1970, per l'identificazione di quelle di cui si ritenga "indispensabile la permanenza in vigore", provvedendo per le altre alla semplificazione e al riassetto della materia.

Guardando tuttavia all'area delle materie e dei provvedimenti tassativamente esclusi dall'ambito di operatività della clausola "ghigliottina", ci si accorge prontamente che la misura, concepita come misura a applicazione generale, finisce (forse inevitabilmente) per essere circondata da tali e tante limitazioni e esclusioni da avere poco più della portata di una norma manifesto. Si prevede innanzitutto che il Governo escluda dall'abrogazione:

- tutte le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini;
- tutte le disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore.

criteri ovviamente irrinunciabili, ma di applicazione assai discrezionale, e quindi con il rischio di una marcata oscillazione tra la sostanziale vanificazione della operazione di "disinflazione normativa" e la preterintenzionale abrogazione di normative essenziali alla garanzia dei diritti o al funzionamento delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Si prevede inoltre espressamente che rimangano in vigore le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico. A ciò si aggiungono le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione, oltre che tutte quelle contenute nei decreti ricognitivi, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di competenza concorrente regionale. Se poi si considera che escluse sono anche le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, oltre che le disposizioni tributarie e di bilancio e le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale, la "ghigliottina" avrà ben poco materiale normativo su cui abbattersi.

Proprio in considerazione dei non soddisfacenti risultati fin qui ottenuti con le leggi di semplificazione, lo snellimento delle leggi esistenti (intervento fondamentale per assicurare la qualità della regolazione) è stata affidata, dall'art. 14, l. n. 246/2005, ad un meccanismo (il cd. taglia-leggi o ghigliottina), il quale, in definitiva, prevede che i provvedimenti normativi anteriori al 1970, la cui permanenza non sia stata considerata necessaria entro il termine del 16 dicembre 2009, risultino automaticamente abrogati.

A livello statale il meccanismo del taglia leggi implica tre attività (logicamente) successive l'una all'altra:

- individuazione di tutte le disposizioni legislative vigenti;

- verifica della perdurante necessità delle disposizioni legislative anteriori al 1970;
- semplificazione e riassetto normativo delle disposizioni legislative mantenute in vita, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore.

Le tre operazioni sono complesse e laboriose è indispensabile un costante coordinamento e confronto, per prevenire il rischio dell'utilizzazione di criteri diversi, di sovrapposizioni o di inserimento delle medesime norme in più testi.

Innanzitutto, l'operazione di ricognizione non va limitata alle <<leggi>> vigenti, ma va estesa alle singole <<disposizioni legislative>>; sicché, si deve, in particolare, raccomandare una particolare attenzione nell'individuazione delle disposizioni contenute in leggi finanziarie annuali o decreti leggi omnibus, o decreti legge a termine.

Semplificare il quadro normativo comporta una revisione sistematica che non passa solo attraverso la mera riduzione del numero complessivo delle leggi, ma affronta lacune e nodi ben più sostanziali: mancanza di coordinamento tra le diverse fonti o scarsa conoscibilità, mantenimento in vigore di norme ormai desuete e comunque non necessarie.

Nell'ambito della ricognizione della normativa vigente, rileva l'evidenziazione di incongruenze e antinomie normative .

L'individuazione delle antinomie e delle incongruenze impone un'operazione di valutazione della legislazione non semplicemente meccanica, un vero e proprio studio delle disposizioni normative, volto ad accertare contrapposizioni, e quindi richiede apposite e adeguate verifiche di sistema, logicamente successive rispetto alla attività di ricognizione, volta meramente a censire le componenti del sistema stesso.

Quando la loro risoluzione appaia univoca e possibile mediante il solo strumento dell'abrogazione, esse potranno essere superate già attraverso il solo uso, consapevole ed accorto, dell'effetto "ghigliottina"; laddove invece la loro risoluzione appaia più controversa e richieda un intervento non meramente abrogativo, sarà necessario intervenire mediante gli strumenti di riordino, operando cioè una revisione della disciplina in questione

In ordine alla seconda fase, di verifica della attualità delle norme anteriori al 1° gennaio 1970, potrebbero essere utilizzati quali criteri di massima, esemplificativamente: l'età della norma; la sua residualità a seguito di leggi di modifica; la sua specialità; l'antiorità rispetto alla Costituzione.

Inoltre, la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'art. 14, co. 14, nel rispetto dell'art. 1, co. 2, l. n. 131/2003 (<<Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale>>). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, se considerate ancora attuali, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli.



Il riassetto acquista, poi, profili di particolare delicatezza per le materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, mentre le norme statali di dettaglio, ove esistenti, sono cedevoli.

Sicché nelle operazioni di riassetto si dovrà seguire il criterio di elencare separatamente le norme che costituiscono principi fondamentali e le norme di dettaglio cedevoli.

Un quadro normativo chiaro e ordinato in cui tutti gli attori conoscono o possono agevolmente conoscere le regole del gioco garantisce il rispetto e la realizzazione di valori quali protezione sociale, salute tutela dell'ambiente sicurezza sul lavoro libera concorrenza.

Una buona regolazione punta a bilanciare e contemperare i differenti interessi mediante poche e semplici regole, effettivamente necessarie.

E' necessario dunque intervenire sullo stock di legislazione. Ciò per far fronte ad una delle più pressanti richieste provenienti dai cittadini e dagli operatori: quella di ridurre i costi legati alla necessità di conoscere e orientarsi in un panorama legislativo farraginoso ed eccessivamente complesso.

All'esito di tale processo si potranno realizzare:

- l'incremento del grado di conoscibilità, da parte di cittadini e operatori, della normativa vigente, in primis attraverso l'esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita e organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie;
- la razionalizzazione del corpus normativo, con l'esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;