

# LA PROGETTAZIONE NORMATIVA

TECNICHE, METODOLOGIE E  
STRUMENTI PER LA QUALITA'  
DELLE NORME

- Legge 31 gennaio 1926, n. 100. – Legge sulle facoltà dell'esecutivo di emanare norme giuridiche.
- 1979 : si comincia a parlare di “qualità della regolazione” con il “Rapporto sui principali problemi dello Stato di M. S. GIANNINI”

**STRUMENTI PER IL  
MIGLIORAMENTO DELLA  
QUALITA' DELLA  
REGOLAZIONE "FORMALI"**

# 1981/1982

## Commissione Barettoni Arleri

### NAZIONALE

- Prime circolari PCM, C e S (“Regole e suggerimenti”)

### LOCALE

- Regione Toscana :  
check-list

## 1984/1986

- LEGGE 839/1984 : norme sulla Raccolta Ufficiale della Repubblica italiana ;
- DPR 217/1986 : norme di attuazione della legge 839;
- 1986 : Istituzione di due Commissioni Governative :

## 2 Commissioni Governative

ORDINAMENTO  
DELLA PCM

- LEGGE 400/1988

MODERNIZZAZIONE  
DELLA PA  
(3 SUB-COMMISSIONI)

- COMMISSIONE  
CASSESE PER LA  
“DELEGIFICAZIONE”  
(ART.17, COMMA 2,  
LEGGE 400/88)

1991- RESCIGNO PUBBLICA “REGOLE E  
SUGGERIMENTI PER LA REDAZIONE DEI TESTI  
NORMATIVI”

## LIVELLO LOCALE

- ADOTTATE

## LIVELLO NAZIONALE

- NON ADOTTATE ; SI  
CONTINUANO AD  
APPLICARE LE  
CIRCOLARI PCM, C  
E S

# OCSE

## 1995/1996

- Raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica (1995)
- Check-list sulla fattibilità di un atto normativo (1996)



# 1996

## ITALIA

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 17-24 ottobre 1996 (G.U. n. 44 del 30 ottobre 1996) sulla reiterazione dei decreti-legge

# EFFETTI DELLA SENTENZA 360

- **1996 : 364 DECRETI-LEGGE E 37 DECRETI LEGISLATIVI PRESENTATI AL PARLAMENTO**
- **1997 : 44 DECRETI-LEGGE E 81 DECRETI LEGISLATIVI PRESENTATI AL PARLAMENTO**

# 1997

- LEGGE 59/1997 (LEGGE BASSANINI)

TRE OBIETTIVI :

- RIFORMA DELLO STATO
- DECENTRAMENTO
- SEMPLIFICAZIONE (ART.20)

# LEGGE 8 MARZO 1999, N. 50 PRIMA LEGGE ANNUALE DI SEMPLIFICAZIONE

- ART. 7 : TESTI UNICI A,B,C  
(abrogato dalla legge 229/2003)
- ART. 5 : AIR [e ATN] (Direttiva 27/3/2000)
- IN 10 ANNI NE SONO STATE FATTE 4  
50/1999 (PER IL 1998);  
340/2000 (PER IL 1999) ;  
229/2003 (PER IL 2001);  
246/2005 (PER IL 2005).

# CONSIGLIO EUROPEO LISBONA 2000

- Better regulation : qualità redazionale della legislazione comunitaria (formale e sostanziale)
- Rapporto Mandelkerm (novembre 2001)  
Fissazione principi comuni : necessità, sussidiarietà, proporzionalità, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme

# LEGGE 27 LUGLIO 2000, N. 212 STATUTO DEL CONTRIBUENTE

- Art. 2. Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato

# 2001

- Adozione delle nuove circolari C e S e PCM (Circolare 2 maggio 2001 “ Guida alla redazione dei testi normativi “– S.O. n. 105 alla G.U. n. 101 del 3 maggio 2001 )

# 2003

- Legge 229/2003 (legge di semplificazione 2003) :

Nuovo art.20 della legge 59/97 che introduce il “Programma di semplificazione” e prevede un riordino tramite decreti legislativi (Codici)

Abrogazione dell’art. 7 (testi unici A,B,C) della legge 50/99



# 2007

- La nota del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2869 dell'11 aprile 2007 (opzione zero)

**STRUMENTI PER IL  
MIGLIORAMENTO DELLA  
QUALITA' DELLA  
REGOLAZIONE "FORMALI" E  
"SOSTANZIALI"**

# CDS 25 OTTOBRE 2004 N.2/2004

- Il Consiglio di Stato recepisce Lisbona 2000 e introduce la nozione di “qualità della regolazione” non più solo come “qualità formale” ma anche come “qualità sostanziale” delle norme affinché esse siano delle “buone regole” ; (Better regulation).

# 2005

- **Legge 28 novembre 2005, n. 246 – Legge di semplificazione 2005**

## **Art. 1**

Nuove modifiche all'art. 20 della legge 59/1999 con la previsione di decreti legislativi di riordino e previsione di una “raccolta organica” delle norme regolamentari

# Art. 14

- Ridefinizione dell' Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) con abrogazione dell'art. 5, comma 1, della legge 50/1999
- Introduzione della Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

## ART. 14, COMMA, 14 LEGGE 246/2005 (Taglia leggi)

- **Comma 14** . Entro 24 mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12 (individuazione entro 24 mesi delle disposizioni legislative vigenti evidenziando le incongruenze e le antinomie) il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al **1° gennaio 1970**, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore .

# SEGUE ART. 14 LEGGE 246/2005

- **Comma 16** . Decorso il termine di cui al comma 14 (**16 dicembre 2009**), tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.
- **Comma 17**. Rimangono in vigore .... (Codici, disciplina Organi Cost., decreti attuativi legge 131/2003, obblighi comunitari, trattati internazionali, norme previdenziali, disposizioni tributarie e di bilancio.

2006

DL 10 GENNAIO 2006, N. 4, CONV, CON MOD,  
DALLA LEGGE 9 MARZO 2006, N. 80

- L' art. 1, comma 2, introduce il **Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione**
- **Il Piano** è un “**Atto di indirizzo politico-amministrativo**” (sottoposto al parere del CdS, approvato dal CDM – *assunzione di responsabilità politica da parte del Governo per la sua attuazione* - e trasmesso alle Camere – *per informativa*); è **vincolante** da parte di tutte le singole amministrazioni; **non è vincolante** nei soggetti normatori diversi dallo Stato (Regioni e Enti locali – per ora esiste solo un “Accordo” tra Stato e Autonomie territoriali per il miglioramento della qualità normativa)



# PIANO DI AZIONE PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA QUALITA' DELLA REGOLAZIONE

- Approvato dal CDM il 14 giugno 2007
- Obiettivi : semplificazione *normativa* e *amministrativa* al fine di ottenere una soddisfacente “qualità della regolazione” non solo in senso formale (norme chiare) ma anche in senso sostanziale (regole necessarie, proporzionate, adeguate, accessibili, che assicurino un rapporto Stato/cittadini/impresе di elevato livello qualitativo)

## SEGUE – PIANO DI AZIONE

- Strumenti : Il Piano non reca una indicazione dettagliata degli strumenti per conseguire gli obiettivi prefissati; la scelta degli strumenti è lasciata ai singoli Ministri in fase di “direttiva” ai propri Uffici per l’attuazione dello stesso. Tale impostazione è coerente con la natura di “Direttiva generale” del piano

# 2008

- Approvazione da parte del CDM del regolamento recante nuova disciplina attuativa dell'AIR e della VIR previsto dall'articolo 14, comma 5, della legge 2005/246

# CONCLUSIONI

# STRUMENTI DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA UTILIZZATI IN ITALIA

- La legge annuale di semplificazione
- La delegificazione
- La deregolamentazione (eliminazione dei procedimenti amministrativi superflui)
- Testi unici : ricognitivi e innovativi, misti (di norme legislative e regolamentari) e codici
- AIR e VIR
- Il “taglia leggi” (art. 14 legge 246/2005)
- La nota del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2869 dell’11 aprile 2007 (opzione zero)
- Il Piano di azione per la semplificazione

# CRITICITA'

- Gli strumenti elencati in precedenza non sono (con evidenza) riusciti a risolvere il problema di fondo: eccessiva produzione normativa e di scarsa qualità
- Si è quindi ravvisata l'esigenza di istituire un centro di coordinamento politico (Comitato) e di introdurre un nuovo strumento (il Piano) capace di assicurare una strategia unitaria per il raggiungimento dello scopo di miglioramento sostanziale e formale della qualità delle norme

# SEGUE - CRITICITA'

- A) Fino adesso approccio generalizzato e unitario alla *semplificazione normativa* e alla *semplificazione procedimentale* si tratta invece di due fattispecie profondamente diverse :

*Semplificazione normativa* (riduzione dello Stock e miglioramento della chiarezza del linguaggio normativo) è una operazione prettamente tecnica (formale)

# SEGUE - CRITICITA

*Semplificazione procedimentale* (deregolamentazione e riduzione e accorpamento delle fasi procedurali e dei relativi centri di competenza) è una operazione di carattere prettamente politico

Pertanto un approccio generalista, quale quello utilizzato finora, che prevede la semplificazione procedimentale in generale, unificandola a quella normativa, è destinato al fallimento, data la necessità di scelte politiche che devono essere fatte caso per caso, per settori di procedimenti

A ciò si è tentato di ovviare con l'introduzione del Piano, quale strategia unitaria su piu' livelli : formale (legislativi Ministeri) e sostanziale (scelte politiche : Ministri)



# SEGUE - CRITICITA

- B) Finora la politica di semplificazione è stata affrontata solo a livello di Stato, senza tenere conto che il nostro ordinamento è caratterizzato da una pluralità di livelli di competenza legislativa e amministrativa

# APPENDICE

# 2007

- Il Presidente della Repubblica, in relazione al disegno di legge delega per la “riforma dell’ordinamento giudiziario” (approvato dal CDM il 7 marzo 2007) lo ha rinviato al Governo per sospetti di incostituzionalità rilevando, inoltre, che non era conforme alla qualità della regolazione la previsione di un articolo composto di oltre 40 commi sottolineando l’utilizzo di una tecnica legislativa rispettosa, nella sostanza, dell’art. 72 Cost. che impone l’approvazione delle leggi articolo per articolo (vedi anche Finanziarie 2006 – 612 commi - e 2007 – 1364 commi)

## 2007

- CdS Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 21 maggio 2007 (Parere 2024/2007) :

“Obiettivo della qualità della regolazione è di avere una “buona legge” ovvero : necessaria, chiara e comprensibile, completa e sistematica” (si prende atto della necessità di adottare strumenti per il miglioramento **formale** e **sostanziale** delle regole)

# COPERTURA COSTITUZIONALE DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

- Norme oscure : la Corte ha sanzionato (possibilità di disapplicare) l'oscurità della legge penale (364/1988)
- Norme intrusive : la Corte ne ha escluso l'illegittimità ma ne ha sottolineato la non correttezza sotto l'aspetto della tecnica legislativa (422/1994); ha escluso (171/2007) la possibilità di inserire tali norme nei decreti-legge (in quanto prive dei presupposti di necessità e urgenza) impedendo inoltre la sanatoria delle stesse nella relativa legge di conversione

# CENTRI DI COMPETENZA PER LA QUALITA' DELLE REGOLE

## GOVERNO

- Il Comitato interministeriale per la qualità della regolazione (istituito dall'art. 1, comma 1, del DL n. 4/2006) e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (organo politico)
- L'Unità tecnica per la semplificazione (istituita dall'art. 1, comma 2, del DL n. 4/2006)
- Il DAGL ed i Ministeri (Uffici legislativi)

## PARLAMENTO

- Il “ Comitato per la legislazione” (Camera)