

Brevi note sull'analisi tecnico-normativa (ATN) nello Stato¹

Con la direttiva del 27 marzo 2000 “Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione” (Gazzetta ufficiale 23 maggio 2000, n. 118), successivamente sostituita dalla direttiva del 10 settembre 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri definì tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e, in via sperimentale e per la durata di un anno, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 50/1999².

La direttiva in questione prevedeva che le suddette analisi fossero contenute in due distinte relazioni, redatte per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e per i regolamenti ministeriali o interministeriali; esse dovevano essere trasmesse al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. La stessa prevedeva, inoltre, che le relazioni contenenti l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) fossero redatte anche per le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi e inviate al DAGL prima dell'emanazione definitiva.

Il paragrafo II della direttiva contiene la definizione di ATN che qui di seguito si riporta:

- «1. L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.
2. L'ATN, inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.
3. L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza esistente e di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.
4. La relazione contenente l'ATN è redatta secondo lo schema di cui alla scheda A) allegata alla presente direttiva.».

Alliegata alla direttiva vi è, poi, la griglia metodologica da utilizzare per redigere la relazione contenente l'ATN, la stessa è suddivisa in tre parti relative rispettivamente agli aspetti tecnico-normativi in senso stretto, agli elementi di drafting e linguaggio normativo e ad ulteriori elementi da allegare alla relazione ed è così definita:

¹ Relazione per l'OLI (5 e 6 febbraio 2009) a cura di Rossana Ceci.

² L'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50 “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998”, successivamente abrogato dall'articolo 14, comma 11, della legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”, prevedeva che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fossero definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali. Il comma 2 del menzionato articolo 5, tuttora in vigore, stabilisce che le commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

«Griglia metodologica per la stesura della relazione tecnico-normativa

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto:

- a) necessità dell'intervento normativo;
- b) analisi del quadro normativo;
- c) incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;
- d) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
- e) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;
- f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;
- g) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo:

- a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;
- b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;
- c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;
- d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

3. Ulteriori elementi da allegare alla relazione:

- a) indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto;
- b) verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.».

Con l'accordo del 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione fu dato un nuovo impulso alla tematica in questione con particolare riguardo al versante regionale. In particolare l'articolo 1 del citato accordo prevede, anche per le regioni, tra gli strumenti da utilizzare per migliorare la qualità della regolazione, l'analisi tecnico-normativa (ATN). Va precisato, tuttavia, che tale accordo essendo stato stipulato fra il Governo e le Gunte regionali "non può in alcun modo incidere sull'autonomia dei Consigli regionali garantita dagli statuti" e che pertanto lo stesso si pone "come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione".

Il contenuto dell'ATN è disciplinato dall'articolo 2 del citato accordo che riprende sostanzialmente la direttiva del 2000, riassumendo in un unico articolo la definizione di ATN e i punti più rilevanti della griglia metodologica. Si ritiene utile riportare testualmente il citato articolo che recita:

«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.».*

Successivamente è intervenuta la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 “Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa (ATN)” (Gazzetta ufficiale 18 settembre 2008, n. 219), che ha sostituito la direttiva del 27 marzo 2000.

Come risulta dalle premesse del provvedimento stesso, la nuova direttiva è stata emanata in considerazione dell’opportunità di “aggiornare, nell’ambito dell’attività del Governo, gli strumenti normativi volti alla verifica dell’incidenza della normativa in via di adozione sull’ordinamento giuridico vigente” e in considerazione della necessità di “ridefinire e rendere più efficace la disciplina relativa alla “Relazione tecnico-normativa” contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, anche al fine di tenere conto delle modifiche costituzionali intervenute con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e di dare maggiore rilievo, nell’attività normativa, ai profili comunitari e internazionali”.

Dalla lettura della direttiva del 2008 si evince che mentre la definizione di analisi tecnico-normativa è rimasta pressoché immutata rispetto alla precedente del 2000, maggiore attenzione è stata, invece, data al contesto normativo comunitario ed internazionale cui è dedicato una specifica sezione della griglia metodologica allegata (sezione assente nella griglia allegata alla direttiva del 2000) nonché all’aspetto del coordinamento tra amministrazioni, prevedendosi che le stesse possano curare congiuntamente la stesura di parti della relazione tecnico - normativa. La direttiva del 2008 mira, pertanto, a far acquistare all’analisi tecnico-normativa un ruolo più ampliato ed importante e, a differenza della precedente, si occupa solo dell’ATN e non più dell’AIR. Di seguito si evidenziano, in breve sintesi, novità e particolarità della recente direttiva. In particolare, nella direzione del maggior ruolo riconosciuto all’ATN merita attenzione il punto 14 il quale prevede che, ove la relazione contenente l’ATN sia

ritenuta carente o insufficiente, non può aversi iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri prima di un'adeguata integrazione o rettifica della medesima.

Al punto 10 della direttiva si precisa, inoltre, che “la relazione contenente l’ATN rappresenta, unitamente alle altre relazioni previste a corredo degli atti normativi, uno strumento idoneo a supportare la qualità della regolazione e ad assicurare la trasparenza nell’iter di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi del Governo”.

Per quanto riguarda la procedura di redazione e trasmissione della scheda, la direttiva del 10 settembre 2008 conferma sostanzialmente quanto già previsto dalla direttiva del 27 marzo 2000. In particolare, il punto 7 della direttiva del 10 settembre 2008 stabilisce che l’ATN è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti ministeriali o interministeriali ed è trasmessa al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria prevista dalla legge n. 468/1978 e la relazione sull’AIR di cui all’art. 14, commi 3 e 7, della legge n. 246/2005, ai fini dell’iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Per i regolamenti di cui all’art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988 le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all’atto della comunicazione. Una novità è, invece, prevista al punto 12 della direttiva del 10 settembre 2008, ove si prevede che l’amministrazione proponente può predisporre una o più parti della relazione ATN con la collaborazione degli uffici legislativi delle amministrazioni competenti nelle materie che devono essere oggetto di approfondimento in base agli indicatori contenuti nella griglia metodologica. La cura congiunta di parti della relazione ATN, che ne contiene specifica menzione, ha luogo prima della discussione dell’atto normativo in sede di riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.

Quanto ai contenuti dell’ATN, la direttiva del 10 settembre 2008 aggiunge alcuni elementi rispetto alla direttiva del 27 marzo 2000. In particolare, la direttiva del 2008 prevede che l’ATN:

- dia conto della conformità della normativa proposta, oltre che alla Costituzione e alla disciplina comunitaria, anche “*agli obblighi internazionali*”;
- tenga conto, oltre che della giurisprudenza rilevante esistente, “*sia nazionale che comunitaria*” e di “*eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto*”, anche “*dell’eventuale esistenza di procedure d’infrazione da parte della Commissione europea*”;
- sia “*accompagnata dall’indicazione del referente dell’amministrazione proponente cui è possibile segnalare l’opportunità di eventuali correzioni e/o integrazioni della relazione ATN prima della discussione del provvedimento*”.
- Ai sensi del punto 11 della direttiva del 10 settembre 2008, inoltre, l’ATN è redatta in modo da assicurare, fra l’altro:
- “*l’utilizzo diffuso, ove possibile, degli strumenti di semplificazione*” (punto 11, lettera e));
- “*il miglioramento della posizione italiana nell’ambito delle procedure d’infrazione azionabili da parte della Commissione europea nonché dei giudizi di condanna della Corte europea dei diritti dell’uomo*” (punto 11, lettera h));

- “l’incidenza positiva del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sull’ampliamento delle libertà dei soggetti dell’ordinamento giuridico, sui processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta”(punto 11, lettera l)).

La direttiva del 2008 ha sostituito anche la griglia metodologica per la stesura della relazione tecnico-normativa prevista dalla direttiva del 2000. Tra le novità previste dalla nuova griglia si segnalano in particolare:

- la verifica della compatibilità dell’intervento normativo proposto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall’articolo 118, primo comma, della Costituzione;
- l’indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee e alla Corte europea dei diritti dell’uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Per una migliore comprensione delle tematiche affrontate e delle differenze esistenti fra le due direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si riporta qui di seguito una tabella di comparazione con evidenziate in grassetto le novità apportate dalla direttiva del 2008.

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 SETTEMBRE 2008 Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa (ATN)	DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 27 MARZO 2000 Analisi tecnico-normativa e analisi dell’impatto e della regolamentazione
GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA	GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA
<i>Parte I - Aspetti tecnico-normativi di diritto interno</i>	<i>I - Aspetti tecnico-normativi in senso stretto</i>
1) Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di governo	a) necessità dell’intervento normativo
2) Analisi del quadro normativo nazionale	b) analisi del quadro normativo
3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti	c) incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti
4) Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali	
5) Analisi della compatibilità dell’intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali	e) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione	
	f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali
7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa	g) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione
8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter	b) verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter (<i>Punto 3 - Ulteriori elementi da allegare alla relazione</i>)
9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto	a) indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto (<i>Punto 3 - Ulteriori elementi da allegare alla relazione</i>)
Parte II - Contesto normativo comunitario e internazionale	
10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario	d) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario (<i>Punto 1 - Aspetti tecnico-normativi in senso stretto</i>)
11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto	
12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali	
13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto	
14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto	
15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea	

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