

L'ANALISI TECNICO-NORMATIVA QUALE STRUMENTO DI SEMPLIFICAZIONE E DI DEFLAZIONE NORMATIVA

1. Premessa.
2. Semplificazione, qualità della regolazione: problemi e strumenti.
3. L'analisi tecnico-normativa come strumento di semplificazione finalizzato anche alla riduzione dello stock normativo.
4. Applicazione delle regole di qualità allo strumento di analisi: ambito di applicazione ed analisi.

1. Premessa

Lo studio ed analisi della produzione normativa degli ultimi decenni hanno evidenziato, in Italia come altrove, quella che è stata definita una vera e propria “inflazione normativa”, in altre parole una crescita ipertrofica del numero delle norme. Le cause di questo fenomeno sono molteplici, legate in parte anche ad elementi di natura strutturale e fisiologica, come tali ineliminabili. E' intuitivo, infatti, come la complessità delle società contemporanee abbia portato ad una continua crescita delle domande sociali e dei correlati interessi pubblici meritevoli di tutela: di conseguenza alla necessità di nuove e maggiori regolazioni, oltretutto sempre più sofisticate ¹.

Gli ordinamenti giuridici non possono, quindi, che essere ordinamenti complessi che necessitano di un continuo aggiornamento ed adattamento ad una realtà in forte evoluzione, sia nel contesto economico-sociale che in quello tecnologico. Gli ordinamenti moderni sono, inoltre, necessariamente incentrati sul policentrismo normativo, derivante dalla internazionalizzazione del mercato globale e dall'appartenenza a sistemi giuridici sovranazionali che integrano gli ordinamenti interni degli Stati. L'ordinamento italiano, è caratterizzato a sua volta, da più centri di produzione normativa che si muovono secondo criteri non più tanto di gerarchia delle fonti, quanto di competenza (Stato, Regioni, autonomie locali, autorità indipendenti).

E' chiaro che in un contesto come quello descritto le regole servono: la sfida è piuttosto quella di evitare, o almeno ridurre, le patologie che da siffatto sistema derivano. L'ipertrofia normativa rischia, infatti, di causare instabilità, frammentarietà, incoerenza logica e sistematica delle regole² nonché di produrre carichi regolativi inutili superflui, o comunque ultronei rispetto agli interessi che si vogliono tutelare, o ancora sproporzionati, con costi che talora superano i benefici prodotti.

Queste patologie del sistema sono rimosibili mediante adeguate politiche per il miglioramento della qualità della regolazione. A livello internazionale, prima e nazionale poi, a partire dagli anni '90 si è diffusa la consapevolezza del rapporto fra qualità della produzione normativa di un Paese e crescita del suo sistema economico e conseguente

¹ F.Bassanini, S.Paparo, G.Tiberi, *QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE:UNA RISORSA PER COMPETERE: Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in www.astrid-online.it.

² M. Immordino, *Semplificazione normativa e certezza del diritto*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A.Sandulli, Milano, 2005, pag. 255

livello di competitività³. Non a caso, l'avvio di tali tematiche a livello internazionale è avvenuto in sede OCSE, con studi approfonditi per i vari Paesi e codificazione di metodi che si sono diffusi all'interno degli ordinamenti nazionali e che hanno notevolmente sensibilizzato i governi di molti Paesi che della qualità della regolazione hanno fatto una politica generale di governo. La stessa UE ha fatto proprie politiche e regole di better regulation che coinvolgono nella loro applicazione anche gli Stati Membri.

2. Semplificazione, qualità della regolazione: problemi e strumenti.

Anche in Italia a partire dalla fine degli anni '90 sono state implementate politiche di semplificazione, che hanno fatto tesoro di studi, ricerche e buone pratiche già avviate in altri Paesi e nelle sedi internazionali.

La semplificazione amministrativa, che ha trovato dignità normativa a partire dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, intesa quale strumento di snellezza e celerità dell'attività della pubblica amministrazione, e, quindi, come risorsa per la competitività del Paese, è stata ben presto legata al suo necessario presupposto, quello della semplificazione normativa: per assicurare condizioni ottimali di vivibilità al cittadino e di competitività all'imprenditore serve ridurre il numero delle regole e migliorare la qualità di quelle che è necessario dettare.

Quanto al primo aspetto, quello della semplificazione normativa, gli strumenti utilizzati sono l'abrogazione, i testi unici e codici, la delegificazione: ad essi e alle loro criticità si è dedicata molta dottrina.

I testi unici, con la comprensione in una stessa fonte normativa di disposizioni sia legislative che regolamentari, hanno dato adito a problemi interpretativi ed applicativi di non poco conto relativamente alla natura ed efficacia di tali disposizioni. La loro soppressione (con la legge 229/2003) e sostituzione con decreti legislativi unicamente di riassetto della materia, i codici, non manca peraltro di criticità: lo strumento sarebbe addirittura controproducente per gli obiettivi di semplificazione, perché i codici innovativi richiedono specifiche deleghe (con l'indicazione di specifici principi e criteri direttivi ex art. 76 Cost.) e dunque non possono essere oggetto di "deleghe-autorizzazioni al riordino" a carattere generale. Inoltre, risulta limitata l'opera di riduzione dello stock normativo conseguita mediante i codici dal momento che essi sono concepiti come raccolte organiche di tutte le norme relative a una determinata materia, ma soltanto a livello di fonti primarie⁴. Si rischia, infine, una legificazione o rilegificazione della materia, con notevoli conseguenze anche sui rapporti fra fonti statali e regionali.

La delegificazione è anch'esso strumento problematico⁵: da un lato, infatti, delegificare non vuol dire ridurre lo stock normativo, ma solo quello legislativo. Dall'altro, la nuova ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni operata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con l'attribuzione alle regioni delle materie residuali (seppure nei limiti circoscritti dalla giurisprudenza costituzionale), riduce l'ambito dell'intervento di delegificazione statale.

³ P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in www.federalismi.it.

⁴ F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, op. cit., pag. 168

⁵ A. Vuolo, *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, in www.federalismi.it

L'abrogazione rimane quindi quale vero strumento immediato di semplificazione, capace di ridurre la quantità delle leggi senza particolari complicità. Quanto alle modalità concrete con cui l'istituto dell'abrogazione viene utilizzato, si possono però anche in questo caso evidenziare alcune criticità: il pensiero, immediato, è al c.d. effetto ghigliottina del taglia-leggi introdotto dalla legge 246/2005 di cui molto si è detto e sulla cui portata applicativa ancora oggi si discute, fra una proroga e l'altra ⁶.

In ultima analisi, quindi, si può concordare con chi finisce per affermare che la vera semplificazione è data dalla qualità della regolazione normativa, vale a dire che la buona qualità della regolazione normativa è l'unica semplificazione possibile, in mancanza della quale ogni progetto di semplificazione amministrativa è comunque destinato a fallire⁷. Ma se è vero che qualsiasi politica di semplificazione deve trovare fondamento nel controllo qualitativo e quantitativo della produzione normativa, e se è altrettanto vero che la limitazione quantitativa ad opera dei menzionati strumenti presenta tutta una serie di criticità, allora possiamo ritenere che il controllo qualitativo è il primo e fondamentale pilastro dell'opera di semplificazione di qualsiasi governo.

Gli strumenti di controllo qualitativo delle norme sono molteplici e comprendono sia strumenti di valutazione ex-ante degli interventi normativi, sia strumenti di valutazione ex-post, i quali peraltro sono legati da un unico filo conduttore: la valutazione delle politiche pubbliche non può infatti prescindere da una seria analisi ex ante relativa all'individuazione degli obiettivi e alla valutazione delle opzioni percorribili da parte del legislatore, così come la valutazione ex ante di impatto di una regolazione prende verosimilmente le mosse dall'analisi dell'esistente, costituito necessariamente dallo studio ed analisi dell'impatto della regolazione vigente sulla quale si vuole intervenire⁸.

In particolare, è proprio l'ATN il primo imprescindibile strumento di attuazione delle politiche di semplificazione, in quanto consiste in una codificazione di indicatori volti a rilevare la qualità delle norme in fase di istruttoria legislativa.

⁶ Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere sul Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, n.prot. 2024/2007, ha sottolineato la delicatezza e complessità del riassetto normativo statale, specie nelle materie di legislazione concorrente, alla luce del vigente riparto di competenze stabilito in Costituzione, ed aveva espresso la propria perplessità sulla possibilità del rispetto dei termini previsti per il conseguimento dell'obiettivo (le modifiche successive dei termini ed i decreti correttivi hanno dimostrato con tutta evidenza la particolare difficoltà dell'applicazione di siffatto meccanismo).

E' stato, inoltre, sottolineato che l'operazione prevista dal taglia-leggi, oltre a comportare notevoli rischi di errore, comporterà successivamente un imponente lavoro di riordino normativo delle norme secondarie che trova fondamento in provvedimenti primari che sono e saranno abrogati (B.Malaisi, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in www.federalismi.it) : la legge 246/2005 introduce infatti un comma 3-bis nell'art. 20 della legge n. 59/1997 prevedendo che il Governo, nelle materie di competenza statale rispetto a cui procede a riassetto, può emanare "una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia", eventualmente adeguandole alla nuova disciplina di rango primario ed anche semplificandole. Si tratta di un potere importante, anche se facoltativo, che se utilizzato dovrebbe consentire di non vanificare un significativo sforzo di riduzione e riorganizzazione del livello legislativo ordinamentale, dal quale dipende, ovviamente, la complessità del sistema delle fonti secondarie.

⁷ R. Ferrara, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, op. cit., pag. 242.

⁸ E', infatti, di tutta evidenza che nell'attuale ordinamento costituisce ipotesi di tutta rarità l'intervento regolatore in materia che non si intersechi con una disciplina già esistente a livello internazionale, comunitario, nazionale o regionale.

3. L'analisi tecnico normativa come strumento di semplificazione finalizzato anche alla riduzione dello stock normativo.

L'accordo 2007 fra lo Stato, 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 per il miglioramento della qualità della regolazione prevede l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* e la consultazione, l'analisi di fattibilità.

Secondo quanto stabilito nell'accordo, l'analisi di impatto 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. L'analisi di fattibilità degli atti normativi è invece 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.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e la sua necessità, 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. Dà conto, inoltre, 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.

Nell'ambito degli strumenti di valutazione *ex-ante* l'ATN, forse meno decantata rispetto all'analisi di impatto della regolazione ed all'analisi di fattibilità, presenta evidenti elementi di propedeuticità rispetto alle altre tecniche: l'opportunità di un intervento normativo al vaglio dell'organo decisore politico sarà necessariamente ristretta ad opzioni legittime, escludendo dal vaglio delle scelte possibili quelle che legittime non siano. In termini generali, infatti, se l'analisi deve essere utile al decisore politico, il primo passo non può che essere la ricostruzione di qual è lo spazio decisionale disponibile. Parimenti, ogni valutazione sulla fattibilità di una certa regolazione deve preliminarmente averne escluso l'illegittimità. Non avrebbe senso valutare se i soggetti pubblici chiamati ad applicare una certa disciplina siano organizzati per sostenere eventuali nuovi carichi di lavoro se quella disciplina non verrà emanata in quanto illegittima o comunque non applicata per successiva dichiarazione di illegittimità.

Soprattutto, però, l'ATN si configura quale strumento di deflazione normativa. Si è già evidenziato come l'ipertrofia normativa che caratterizza il nostro ed, in generale, tutti gli ordinamenti contemporanei, incida sull'instabilità, frammentarietà, incoerenza delle regole. Vale qui la pena di osservare che queste caratteristiche dell'ordinamento attuale sono direttamente correlate alla tematica della qualità delle norme stesse, ossia alla chiarezza e comprensibilità dei loro enunciati prescrittivi, con i conseguenti problemi interpretativi ed applicativi.

L'ingente produzione normativa e l'esistenza di più centri di produzione normativa determina, infatti, un aumento del grado di difficoltà di intervento per l'operatore giuridico chiamato a svolgere un'attività di assoluta precisione e chiarezza, a maggior ragione in un ordinamento complesso e tecnicistico come quello attuale. La riduzione dello stock normativo non è infatti sufficiente; è, pertanto, necessario agire sulla buona qualità delle

norme da porre in essere, affinché le regole siano comprensibili per gli operatori giuridici stessi e per il cittadino comune (oltreché ovviamente legittime).

Due quindi sono i problemi centrali per qualsiasi intervento normativo: in primo luogo la valutazione del quadro giuridico all'interno del quale ci si sta muovendo, che non è per nulla scontato. L'ordinamento attuale è essenzialmente policentrico oltre che già ampiamente stratificato: per tale motivo, il legislatore si muove in un mondo "fortemente interconnesso, in cui i legislatori sono tanti, sono tutti in movimento e agiscono contemporaneamente, con ambiti territoriali di riferimento anche sovrapposti"⁹. L'analisi volta a valutare la correttezza dell'intervento normativo in itinere non è, pertanto, attività di poco conto. Il legislatore, regionale o statale che sia, risulta ormai pesantemente vincolato nell'esercizio dei suoi poteri: non può dunque ritenersi un soggetto del tutto libero, incontrando diversi ed importanti vincoli a livello costituzionale, a livello comunitario ed oggi, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 Cost., anche a livello internazionale. Siffatto ridimensionamento della libertà del legislatore significa, peraltro, un nuovo e più importante compito delle tecniche di legislazione. L'obbligo di confrontarsi e di interagire con altri livelli di produzione normativa importa la realizzazione di un passaggio – quello dalla "tecnica della legislazione" alla "politica della legislazione"¹⁰. Ed è proprio quest'ultimo aspetto da enfatizzare, ossia il rilievo non esclusivamente tecnico ma anche politico delle regole a presidio della corretta legislazione, dal momento che il loro rispetto risulta incidere fortemente sulla stessa capacità della legge di perseguire i suoi scopi.

In secondo luogo, pertanto, in connessione con quanto sopra osservato, diventa fondamentale la tematica delle tecniche di redazione delle norme e del linguaggio normativo che, se correttamente utilizzate, consentono di evitare norme incomprensibili foriere di incertezza e contenzioso: in ultima istanza, quindi, di incertezza del diritto e di un successivo intervento normativo correttivo. L'ipertrofia normativa e la cattiva qualità della regolazione incidono, infatti, sulla stessa certezza del diritto: viene universalmente portata ad esempio la sentenza della Corte Costituzionale 364/1988 con la quale il giudice delle leggi ha sanzionato l'oscurità della legge penale con possibilità di disapplicazione della stessa, considerando in quel caso l'errore inevitabile e quindi scusabile. Lo stesso Consiglio di Stato ha affermato che "da tale pronuncia può argomentarsi l'esistenza di un principio costituzionale secondo cui le leggi devono essere chiare, accessibili, intelligibili"¹¹; il giudice di merito menziona poi anche altre sentenze della Corte (422/1994 e 171/2007) in cui la stessa si è soffermata sull'importanza dell'applicazione delle regole di tecnica legislativa¹². Infine, vi sono stati casi in cui lo stesso Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere disegni di legge che, per l'assemblamento di molteplici materie in articoli unici con innumerevoli commi, senza il rispetto delle regole di tecnica legislativa in

⁹ G. Pastore, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in *Tigor: rivista di scienze della comunicazione*, Trieste, A.1,n.1 (gennaio-giugno 2009).

¹⁰ C. Meoli, *A che punto è la semplificazione?*, in www.forumcostituzionale.it.

¹¹ Consiglio di Stato, parere sul Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, cit.

¹² A tale riguardo è stato, peraltro, osservato che negli ultimi dieci anni la tendenza che si registra da parte della Corte Costituzionale è quella dell'abbandono dei riferimenti ai principi di chiarezza del dettato normativo e certezza del diritto anche come ausilio (nella motivazione) alla decisione. La Corte sembra infatti preoccupata dal mantenere il suo ruolo senza diventare una sorta di parafulmine del sistema politico, posto che il giudizio sulla qualità della legge riguarda il rapporto tra giustizia costituzionale e sistema politico (Erik Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007. La qualità della regolazione, Torino, 2007, pag. 51 e ss.)

ordine alla suddivisione in articoli rubricati e, in buona sostanza, della ratio sottesa alle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo¹³, finivano per porre norme di difficile lettura e minare la certezza e conoscibilità del diritto.

Se consideriamo che sia l'analisi del contesto normativo che l'analisi del rispetto delle regole di tecnica legislativa sono oggetto dell'analisi tecnico-normativa¹⁴, ben si comprende come tale strumento si configuri anche quale strumento di deflazione normativa, per tutte le argomentazioni sopra esposte. Le norme mal scritte richiederanno sempre successivi interventi normativi e finiranno, quindi, per produrre ulteriore inflazione normativa¹⁵.

Qualche elemento a sostegno di questa prospettiva. Premesso che un intervento di modifica ad una normativa vigente può essere dettato da molteplici fattori, analizzando le disposizioni di modifica di norme vigenti non può non rilevarsi che si assiste ormai molto spesso ad interventi chirurgici di assestamento, spesso con interventi ravvicinati e ripetuti sulla stessa norma¹⁶, evidentemente dettati dall'aver scritto norme di difficile applicazione o dalla portata applicativa incerta. In aggiunta, va rilevato che i dati ufficiali relativi alle leggi o regolamenti di modifica non tengono numericamente conto della portata di tale fenomeno, considerato che spesso le modifiche a normative vigenti sono apportate a livello di fonte primaria dalla legge finanziaria e dai vari collegati, con modifiche alla legge finanziaria stessa da parte di leggi successive e conseguente ulteriore stratificazione della normativa.

4. Applicazione delle regole di qualità allo strumento di analisi: ambito di applicazione ed indicatori.

Si ritiene utile, in conclusione, proporre una riflessione metodologica sull'ATN, alla luce dei principi di semplificazione che essa deve perseguire ed ai quali essa stessa dovrebbe, pertanto, soggiacere.

¹³ Sul rinvio alle Camere del 16 dicembre 2004 della legge delega in materia di ordinamento giudiziario si veda L. Cuocolo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁴ E' stato affermato che "rileva il duplice profilo delle "regole interne" della buona tecnica legislativa e dei "fini" verso i quali l'intervento legislativo risulta orientato. In realtà, i due aspetti – quello tecnico e quello teleologico – si implicano e risultano inscindibili. Entrambi vanno tenuti presente se si vuole scrivere una "buona" legge: il testo di legge che si va a predisporre deve essere dunque discusso in tutti i suoi aspetti, obiettivi, contenuti e forma." C. Meoli, *op.cit.*, pag. 26.

¹⁵ E' stato affermato che "se una legge ben redatta può anche essere cattiva per i propri contenuti, una legge infelicemente formulata non potrà mai considerarsi buona, quand'anche le soluzioni dettate nel caso di specie fossero le migliori possibili", M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma, 2002, pag. 77.

¹⁶ Per i dati si rinvia al Rapporto 2007 sulla legislazione, ad opera dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Per quanto attiene alle regioni, il rapporto evidenzia la presenza di leggi e regolamenti modificati poco dopo la loro approvazione, portando numerosi esempi. Per quanto attiene specificamente alla Regione Friuli Venezia Giulia, le leggi di puntuale modifica della normativa vigente sono state nel medesimo anno 5 su 32, ma in realtà il dato va riportato a 23 considerando 2 leggi provvedimento e 7 leggi in materia di bilancio, per tacere delle innumerevoli disposizioni modificative apportate dalla legge finanziaria. Il fenomeno è ancora più evidente con riferimento ai regolamenti regionali: nel Friuli Venezia Giulia, sui quasi 100 regolamenti emanati nel 2008 più del 40% è costituito da regolamenti di modifica a regolamenti vigenti. In un numero di casi sempre crescente, oltretutto, i regolamenti di modifica vengono emanati a breve distanza di tempo, talvolta anche a meno di un anno se non pochi mesi dopo l'entrata in vigore della disciplina originaria.

Gli studi e la dottrina hanno evidenziato le difficoltà incontrate nel tentativo di dare applicazione in Italia ai principi della semplificazione e qualità della normazione: dopo una fase di sperimentazione iniziale, i vari strumenti di analisi ex-ante dovrebbero ormai essere a regime e così non è. Senza entrare nel merito delle cause, variamente analizzate in tali studi, preme rilevare come le stesse politiche di semplificazione rischiano di determinare ulteriori complicazioni del sistema normativo.

Pertanto, due riflessioni sono necessarie in merito all'introduzione a regime dello strumento dell'ATN: in primo luogo l'ambito di applicazione di tale strumento, in secondo luogo l'ampiezza dell'analisi.

Per quanto attiene all'ambito di applicazione, a livello statale il Governo ha ripreso nella direttiva del 2008 quanto già stabilito in quella del 2000, prevedendo obbligatoriamente l'ATN per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali e stabilendo altresì, nella successiva direttiva dello scorso febbraio relativa all'istruttoria legislativa, che la mancanza della relazione ATN costituisce impedimento all'iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

A livello regionale, si rileva che l'ATN non sempre è formalizzata né imposta obbligatoriamente quale documentazione a corredo degli atti normativi; va, inoltre, sottolineato che emerge come, se da una parte la tematica della qualità degli atti normativi ha trovato espresso riconoscimento anche in legge o in statuto, anche nei casi in cui la Giunta abbia deliberato l'obbligo di acquisirla congiuntamente al progetto normativo essa è nella maggioranza dei casi limitata alla sola analisi dei disegni di legge, escludendo quasi del tutto i regolamenti.

Si ritiene, al contrario, che proprio per i regolamenti l'ATN costituisca uno strumento di grande utilità, in quanto molto spesso la normativa di rango primario demanda alla disciplina secondaria ampi aspetti di disciplina, delegando pertanto ai regolamenti la regolazione concreta degli interessi tutelati dalla legge, e posticipando all'emanazione dell'atto regolamentare molte delle analisi di tipo tecnico-normativo. A questo si aggiunga che i regolamenti, proprio per il grado di dettaglio che contengono e della conoscenza tecnica della singola materia che richiedono, risentono nella loro formulazione dell'apporto del tecnico (non del diritto ma) della materia, per ovvie ragioni meno attento all'applicazione delle regole formali e sostanziali di drafting e meno conscio delle questioni interpretative ed applicative conseguenti alla scrittura delle norme in un modo piuttosto che in un altro.

Per quanto attiene, invece, alla seconda questione, relativa alla profondità dell'ATN, a livello statale il Governo ha ampliato nella direttiva del 2008 gli elementi di analisi dei testi normativi: in particolare, maggiore attenzione è stata data al contesto normativo comunitario ed internazionale cui è dedicato una specifica sezione, al rispetto delle competenze e funzioni degli enti territoriali con specifico riferimento all'art. 118 della Costituzione, all'utilizzo degli strumenti di semplificazione normativa, alla verifica dell'applicazione delle regole di tecnica redazionale, la cui sezione è più corposa che in passato.

Dall'analisi delle schede utilizzate a livello regionale, si evince che tendenzialmente l'analisi degli atti legislativi di iniziativa del Consiglio è piuttosto scarna, incentrata sull'analisi del quadro normativo e nella maggioranza dei casi priva di una sezione relativa al rispetto delle regole di drafting. Quanto all'analisi degli atti normativi della Giunta, le Regioni sembrano aver colto l'opportunità offerta da questo importante strumento e si

stanno attrezzando con delle schede di analisi piuttosto corpose, molto dettagliate, che riprendono i dettati della direttiva statale ampliandone ulteriormente i contenuti.

La predisposizione della scheda di analisi richiede, peraltro, un delicato lavoro di bilanciamento di interessi. Lo strumento è finalizzato al miglioramento della qualità della normazione e dovrebbe esso stesso farsi portatore di quelle esigenze di snellezza e semplificazione che sono richieste al tessuto normativo stesso. Pertanto, gli indicatori dovrebbero contenere tutto quanto è necessario per la scrittura di una norma legittima, coerente col quadro normativo complessivo, necessaria, corretta dal punto di vista della collocazione sistematica e della sua scrittura. Ma niente più di questo, pena l'inutile appesantimento dell'istruttoria normativa e la frustrazione di quegli stessi principi sui quali si fonda l'introduzione degli strumenti di analisi e valutazione ex ante. Così, ad esempio, l'indicazione di normative di altre regioni sullo stesso oggetto può essere interessante, ma non incide sull'inquadramento della materia oggetto dell'intervento normativo, né sull'individuazione dei limiti alla competenza regionale. Nello stesso senso, si ritiene ultronea rispetto agli scopi dell'ATN, seppur interessante, l'indicazione della bibliografia (studi, articoli e note) sulla materia oggetto dell'intervento normativo.

Va, infine, tenuto conto anche dell'impatto amministrativo dell'introduzione a regime dell'ATN quale strumento obbligatorio a corredo degli atti normativi, e della conseguente necessità di imporre alle strutture competenti per materia (che, nell'impostazione del Governo statale, ma anche di quello delle singole regioni, devono redigere le schede di ATN, pur avvalendosi della collaborazione degli uffici legislativi centrali) un lavoro non inutilmente oneroso.

Pertanto, anche da questo punto di vista, per rendere credibile e favorire l'assorbimento della cultura dell'analisi dei testi normativi all'interno delle rispettive amministrazioni, è fondamentale porre particolare attenzione nella stesura delle schede di analisi¹⁷.

Un'ultima riflessione in conclusione: i centri di produzione normativa constano di una componente tecnica, i giuristi che si occupano di redazione di atti normativi, ed i una componente politica, assemblea legislativa o governo che sia, ciascuno dei quali deve fare la sua parte. Il giurista, nella sua veste tecnica, deve vigilare nel modo migliore possibile e con l'utilizzo di tutti gli strumenti a sua disposizione sulle dinamiche del meccanismo normoproduttivo, nella consapevolezza che quella funzione di vigilanza è una sua esclusiva competenza e responsabilità e non la svolgerà nessun altro. Per fare questo, la sua controparte, il legislatore nella sua veste politica, deve sapersi riorientare in questo nuovo sistema normativo complesso, e cogliere l'essenza delle politiche di qualità della legislazione quale una chance, un ausilio fondamentale nell'attuazione dei processi riformatori cui l'assetto istituzionale e l'ordinamento complessivo devono continuamente conformarsi. Ausilio nella costruzione di una scelta che, dobbiamo ricordarlo, è e rimane sempre politica.

¹⁷ In questo senso, per agevolare il lavoro dei funzionari preposti all'attività di analisi, può essere utile – come già si riscontra nelle schede di alcune Regioni – prevedere una parziale strutturazione della scheda come una sorta di check-list, con taluni indicatori a risposta chiusa (nei termini di sì/no) o che richiedano l'indicazione puntuale della disposizione che contiene l'elemento oggetto dell'indicatore.

BIBLIOGRAFIA

- M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma, 2002.
- F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *QUALITA' DELLA REGOLAZIONE: UNA RISORSA PER COMPETERE: Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in www.astrid-online.it.
- C.A. Bollino, *Buone regole e sviluppo economico: un rapporto così univoco?*, in www.federalismi.it.
- P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in www.federalismi.it.
- L. Cuocolo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- B. Dente, intervento al seminario di Astrid *La valutazione delle politiche pubbliche*, www.astrid-online.it.
- R. Dickmann, *Legge finanziaria e qualità della normazione*, in www.federalismi.it.
- R. Ferrara, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A.Sandulli, Milano, 2005.
- M. Immordino, *Semplificazione normativa e certezza del diritto*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A.Sandulli, Milano, 2005.
- C. Iuvone, *I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2003.
- E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2007
- N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2007
- B. Malaisi, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in www.federalismi.it.
- C. Meoli, *A che punto è la semplificazione?*, in www.forumcostituzionale.it.
- G. Pastore, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in corso di pubblicazione su *Tigor: rivista di scienze della comunicazione*, A.1,n.1 (gennaio-giugno 2009).
- E. Strabella, *La qualità della normazione nei rapporti annuali sulla legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2007.
- A. Vuolo, *La semplificazione nell'ordinamento policentrico*, in www.federalismi.it.

ABSTRACT

Il presente scritto inquadra l'analisi tecnico-normativa all'interno delle esigenze di semplificazione e qualità della regolazione che scaturiscono dal vigente sistema normativo. L'attuale sistema, analogamente agli altri ordinamenti contemporanei, è infatti caratterizzato da notevole complessità e da continui aggiornamenti ed adattamenti ad una realtà in forte evoluzione. Il policentrismo normativo che lo caratterizza concorre a causare instabilità, frammentarietà, incoerenza logica e sistematica delle regole, nonché a produrre carichi regolativi spesso inutili o superflui. L'analisi tecnico normativa si configura quale strumento fondamentale per addivenire ad un miglioramento della qualità delle norme e, pertanto, a favorire la certezza del diritto e ad evitare inutili interventi successivi di modifica ed assestamento normativo.