

Brevi note sulla semplificazione normativa

Nel corso degli anni la stratificazione delle leggi, determinata da un'eccessiva produzione legislativa, oltre ad aver comportato gravi difficoltà pratiche nell'applicazione dei precetti normativi ha anche avuto, come indiretta conseguenza, la progressiva compromissione di uno dei principi cardine dell'ordinamento giuridico: l'effettività delle leggi e quindi il rispetto del principio della certezza del diritto.

La semplificazione normativa non è certo un tema nuovo, ma solo nell'ultimo decennio è diventato anche un argomento di politica legislativa e le cosiddette "stagioni della semplificazione" che si sono alternate hanno, infatti, seguito diverse strade.

La semplificazione nasce, concretamente, con la legge 15 marzo 1997 n. 59 che prevedeva, attraverso l'emanazione di una legge annuale di semplificazione, il riordino e lo snellimento dei procedimenti amministrativi.

Lo strumento della delegificazione, inizialmente rivolto a diminuire gli oneri amministrativi ma in seguito adoperato anche per riordinare vari settori normativi, demanda alle fonti secondarie - i regolamenti ex art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988 - il compito di disciplinare specifici settori, ove non ci sia una riserva assoluta di legge, mentre l'abrogazione della precedente normativa opera all'entrata in vigore del regolamento.

Uno strumento più flessibile, come il regolamento, avrebbe dovuto infatti soddisfare meglio e più efficacemente le esigenze dettate dall'evoluzione della società, tuttavia la delegificazione, oltre a richiedere l'approvazione di almeno due atti (la legge di delega e il regolamento) non risolve il problema dell'eccessiva produzione normativa in quanto sposta solamente il luogo di produzione normativa dal Parlamento al Governo.

Si è poi passati alla stagione dei testi unici misti che si ponevano il fine di garantire una migliore conoscibilità e comprensibilità delle norme che riguardavano una specifica materia. Con la legge 8 marzo 1999 n. 50 il Governo era autorizzato ad adottare un testo che raccogliesse in un unico atto tutte le disposizioni legislative e regolamentari relative a una materia omogenea.

Tuttavia i testi unici misti sono la risultante di tre atti normativi: un decreto legislativo, contenente le sole disposizioni legislative; un D.P.R. denominato "regolamento", contenente le sole disposizioni secondarie; e un altro D.P.R., contenente il vero e proprio testo unico misto, composto cioè da disposizioni sia legislative che regolamentari. Pertanto solo il terzo atto è quello che contiene sia disposizioni (ossia articoli o commi) aventi natura legislativa, contraddistinte dalla lettera L, sia disposizioni (articoli o commi) aventi natura regolamentare, contraddistinte dalla lettera R.

Inoltre i testi unici misti hanno il fondamentale difetto di non essere delle fonti legislative ma dei meri atti di riordino e che, pertanto, non innovavano la disciplina esistente. Ancora più complessa era poi la loro modifica: non era chiaro se la parte legislativa del testo unico misto fosse o meno stata delegificata attraverso la delega al riordino attribuita al Governo e quindi se quest'ultimo potesse intervenire direttamente anche sulla parte legislativa o, al contrario, potesse modificare solo quella regolamentare. Nel 2003 il legislatore ha abrogato l'istituto dei testi unici misti.

La successiva fase di semplificazione, che ha trovato maggior fortuna, è stata invece attuata per mezzo dei codici di settore: attraverso decreti legislativi si doveva innovare e riordinare completamente singole materie.

I codici di settore, anche se fonti a carattere novativo, sono decreti legislativi che contengono esclusivamente norme di fonte primaria e quindi non compongono un quadro normativo completo ed unitario proprio perché non comprendono le fonti secondarie. Inoltre i codici di settore hanno un problema sistematico di coordinamento: la materia disciplinata dal codice di settore può comunque essere innovata o modificata da una legge successiva che dispone diversamente o introduce nuove norme senza modificare il codice di settore.

Atteso quindi che le modifiche ad una materia possono anche avvenire fuori dal codice e quindi in modo non razionale e sistematico, e considerata l'attuale poca longevità delle disposizioni legislative, è agevole comprendere come l'utilità di un codice di settore possa essere vanificata in poco tempo.

Da ultimo, la legge di semplificazione per il 2005 ha introdotto la norma cd. "taglia leggi" con cui è stato attribuito al Governo il compito di effettuare un ricognizione su tutte le disposizioni vigenti e di identificare solo le norme, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, di cui si ritenga necessaria la permanenza in vigore. A fine del 2009, termine di esercizio della delega conferita al Governo per la compilazione dell'elenco, tutte le norme non espressamente escluse si considereranno abrogate.

Con tale nuovo strumento di semplificazione normativa sono stati attribuiti due distinti compiti al Governo: effettuare per la prima volta una analisi completa del numero delle leggi e disposizioni ancora vigenti e quindi elencare quelle che si ritiene debbano restare in vigore.

Ma se inizialmente l'istituto della "ghigliottina" doveva operare automaticamente e abrogare tutte le disposizioni non espressamente elencate al termine dell'anno 2009, il Governo, per poter ancora correggere l'elenco di disposizioni che permarranno in vigore, ha preferito anticipare la pubblicazione di alcuni elenchi di leggi da abrogare, differendo però l'effetto abrogativo alla fine 2009. Anticipando la pubblicazione dell'elenco delle disposizioni che verranno abrogate, il Governo si è così assicurato la possibilità di recuperare, entro la fine dell'anno, eventuali norme erroneamente escluse.

Tutti questi interventi di manutenzione hanno dimostrato che l'attività di semplificazione legislativa, per essere realmente efficace, deve essere diversificata, continua ma soprattutto accompagnata da altri strumenti che valutino preventivamente la qualità delle nuove disposizioni.

Questa valutazione può essere assicurata ex ante nell'iter di formazione degli atti normativi mediante un'istruttoria legislativa che preveda specifici istituti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nonché attraverso l'analisi della fattibilità e la verifica dell'impatto sulla regolamentazione (VIR).

In generale l'analisi tecnico-normativa costituisce uno strumento funzionale alla trasparenza e al miglioramento della qualità della normazione ed mira a verificare quale sarà l'incidenza sull'ordinamento giuridico vigente dei provvedimenti in via di adozione, se questi sono compatibili con l'ordinamento comunitario e con gli obblighi internazionali, e serve a verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi (cd. drafting formale).

Nello Stato l'ATN è una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, ed è trasmessa dalle amministrazioni proponenti al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

La relazione contenente l'ATN viene redatta secondo una "griglia metodologica" prestabilita ed uniforme che si articola in diversi indicatori raggruppati in tre parti: contesto nazionale, contesto internazionale, qualità sistematica e redazionale.

Disciplinata già nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, l'analisi tecnico normativa è stata da poco aggiornata con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 che ha ampliato la griglia metodologica, e ha quindi conferito all'ATN un ruolo sempre più importante nell'iter di approvazione del provvedimento.

Parte I - Aspetti tecnico-normativi di diritto interno

- 1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo*
- 2) *Analisi del quadro normativo nazionale*
- 3) *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*
- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione*
- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa*
- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter*
- 9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto*

Parte II - Contesto normativo comunitario e internazionale

- 10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*
- 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*

Parte III - Elementi di qualità sistematica e redazionali del testo

- 1) *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*
- 3) *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*
- 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.*

Inoltre, con particolare riguardo alle Regioni, l'accordo del 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione prevede che anche le Regioni utilizzino l'analisi tecnico-normativa (ATN) per migliorare la qualità della regolazione; tale accordo si pone comunque non come un obbligo ma come un mero indirizzo in materia di qualità della regolamentazione.

Nello Stato, inoltre, la scheda di ATN che accompagna il provvedimento contiene anche l'indicazione del referente nell'amministrazione proponente, in modo da promuovere e incoraggiare la collaborazione tra gli uffici legislativi di Ministeri e Dipartimenti e avere un diretto contatto con l'amministrazione durante l'iter del provvedimento.

L'AIR (analisi d'impatto della regolamentazione), divenuta operativa con la legge n. 246 del 2005, costituisce invece l'analisi degli effetti che un'eventuale intervento normativo avrà sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione ed il funzionamento degli enti, mediante comparazione di opzioni alternative.

L'AIR non ha un approccio unicamente giuridico ma è un'analisi che valuta i costi ed i benefici del provvedimento che si intende adottare, orientando i decisori politici verso l'assunzione di scelte efficaci e maggiormente informate.

In altre parole il ruolo principale dell'AIR è quello di ottimizzare l'azione dei poteri pubblici informandoli circa le diverse opzioni di intervento e dei possibili vantaggi o svantaggi, che le diverse soluzioni comportano, includendo anche il punto di vista dei destinatari attraverso adeguate consultazioni.

Tuttavia questa analisi non deve essere vista come uno strumento che permette di ottenere un unico risultato indipendente dai valori politici, ma come un supporto preventivo alle decisioni degli organi politici dell'amministrazione in ordine all'opportunità delle decisioni di programmazione e pianificazione che essi sono chiamati a prendere.

L'amministrazione ha infatti la possibilità di valutare preventivamente l'incidenza che una determinata nuova norma avrà sui destinatari, può apprendere quali saranno i costi ed i benefici apportati e confrontare infine quale sia l'opzione migliore di intervento.

In concreto l'analisi prevede una prima fase in cui si devono definire le attività interessate dal provvedimento ed i soggetti coinvolti direttamente dal provvedimento mentre nella fase successiva si misurano gli impatti potenzialmente prodotti dalle diverse opzioni e se ne considerano gli effetti attraverso l'analisi dei costi e dei benefici.

Infine, mentre l'AIR tende a fornire all'organo politico i dettagli utili affinché operi una scelta maggiormente consapevole, la VIR (verifica dell'impatto della regolamentazione) si sostanzia nella 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. Questa valutazione, ex post, si pone infatti come atto conclusivo degli interventi di semplificazione normativa ed ha lo scopo, attraverso la verifica concreta degli effetti ottenuti sull'ordinamento giuridico, di produrre norme migliori e di allungarne la durata delle disposizioni nel tempo.

In conclusione si deve comunque rilevare che gli strumenti analisi preventiva, comportando costi e appesantendo il processo normativo posso condurre all'effetto opposto della semplificazione se applicati in via generale a tutti i provvedimenti normativi e senza alcun discrimine. Esistono, infatti, diversi atti normativi che per loro natura non hanno un impatto rilevante su soggetti esterni o sulla pubblica amministrazione e non abbisognano di alcuna analisi. Pertanto prima di adottare strumenti di valutazione preventiva, gli organi chiamati ad adottare atti normativi dovrebbero dotarsi di criteri chiari con cui valutare la necessità e l'opportunità di tali strumenti.

Bolzano, 8 maggio 2009

Alessandro Gaballo