



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*

Convegno Internazionale

# Regolazione e Competitività

La qualità della normazione  
come fattore di competitività  
e di innovazione nella PA

**Mercoledì, 12 ottobre 2011**

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Sala Polifunzionale  
Via Santa Maria in Via, 37  
Roma

## ***Percorso di omogeneizzazione delle metodologie sull'ATN Sintesi***



Il documento in questione contiene una riflessione ragionata sullo strumento dell'**Analisi Tecnico Normativa** (ATN), alla luce della legislazione e delle prassi vigenti, a livello nazionale e regionale, anche in considerazione delle tendenze comunitarie e della particolare attenzione riservata in sede internazionale alla qualità della regolazione.

Attraverso un esame delle previsioni normative e dei processi evolutivi in corso, si intende altresì fornire un contributo per valutare l'opportunità di introdurre negli ordinamenti regionali un **documento metodologico unitario**, tracciando possibili linee guida per lo sviluppo di una griglia omogenea, unitamente alla creazione di un meccanismo che garantisca l'effettività delle regole e all'avvio di un maggiore coordinamento tra le strutture tecniche di supporto, esistenti o da istituire.

Ciò anche al fine di **rafforzare il raccordo tra gli strumenti di better regulation** – regionali, statali e comunitari – nell'auspicata prospettiva di costruire, in un sistema di *governance* multilivello, un modello di interazione interistituzionale che migliori la qualità e l'efficienza normativa in un contesto sovranazionale.

E' di tutta evidenza quanto le tematiche trattate siano attuali, non solo e non tanto sotto il profilo teorico, ma soprattutto per il concreto aspetto pratico che esse presentano, in termini di crescita del sistema economico-produttivo, del livello di competitività del nostro Paese e, più in generale, della *governance* europea.

Ed in questo momento storico particolarmente delicato, in cui alle difficoltà di un mondo globalizzato si aggiungono quelle di una crisi "nostrana", la creazione di condizioni di certezza e stabilità del quadro regolatorio si pone quale condizione essenziale per attrarre investimenti e opportunità di sviluppo, rimuovendo quegli ostacoli che rallentano o addirittura impediscono la crescita.

L'azione legislativa, infatti, è ontologicamente legata all'effetto che essa produce sul tessuto sociale, alla stregua del complessivo carico collettivo che comporta nei confronti dell'intero sistema e della sua ricaduta in termini di costi-benefici; una norma può quindi considerarsi di buona qualità quando il suo significato è chiaro e preciso, i suoi effetti corrispondono ai risultati attesi, i benefici sono maggiori dei costi e non provoca conseguenze rilevanti indesiderate.

Imprescindibile strumento di attuazione delle politiche di miglioramento della regolazione, cui il documento in questione è dedicato, è l'ATN, in considerazione del suo carattere propedeutico rispetto ad altre tecniche di analisi e valutazione, perimetrando in termini di legittimità lo spazio decisionale disponibile per il decisore politico, verificando l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente – regionale, nazionale e comunitario – e valutando, tra l'altro, la necessità dell'iniziativa medesima.

Preliminarmente, l'analisi svolta mette in evidenza la portata innovativa della **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008** ed il fine precipuo che essa persegue, sintetizzabile nel potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia di tale strumento nell'ambito di una strategia complessiva di qualità della regolamentazione.

D'altra parte, come è espresso nella Direttiva medesima, l'esigenza di modifica ha trovato evidenza nella necessità di "aggiornare, nell'ambito dell'attività di Governo, gli strumenti volti alla verifica dell'incidenza della normativa in via di adozione sull'ordinamento giuridico vigente", in considerazione anche dell'esigenza "di **ridefinire e rendere più efficace la disciplina relativa alla relazione tecnico-normativa**, tenuto conto delle modifiche costituzionali intervenute con la legge n. 3/2001 e di un maggior rilievo da conferire ai profili comunitari e internazionali".

Dal rinnovato quadro normativo è emersa altresì la volontà di codificare una prassi che, da una parte, valorizza il **ruolo del DAGL** nello svolgimento delle sue funzioni di consulenza e di supporto tecnico ai soggetti legiferanti e, dall'altra, garantisce l'effettiva applicazione delle regole. Infatti, ove il DAGL ritenga carente o insufficiente l'ATN posta a corredo del provvedimento, restituisce lo schema all'Amministrazione proponente con le osservazioni e le indicazioni cui attenersi, a pena di improcedibilità alla fase successiva, ovvero alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. Preconsiglio): nessuna proposta, dunque, può essere inserita all'O.d.g. del Consiglio dei Ministri se non è stata preliminarmente esaminata nella riunione preparatoria, cui può accedere solo a seguito della verifica svolta dal DAGL.

Il documento prende successivamente in esame il contesto normativo regionale, ponendo in evidenza le differenze organizzative e metodologiche e gli effetti che tale eterogeneità comporta sui livelli di applicazione e di efficacia degli strumenti in uso. Oltre a non essere sempre formalizzata, né imposta obbligatoriamente quale documentazione a corredo degli atti normativi, l'ATN regionale è, infatti, nella maggioranza dei casi limitata ai disegni di legge, escludendo quasi del tutto i regolamenti. Proprio per questi ultimi, invece, l'analisi in questione potrebbe essere uno strumento di grande utilità, in quanto molto spesso la legge demanda alla normativa secondaria la regolazione di ampi temi, affidando all'atto regolamentare rilevanti discipline di dettaglio, non sempre formulate in coerenza con adeguate regole tecnico-normative, né formali né sostanziali.

Dall'approfondimento svolto emerge, quindi, con evidenza quanto l'individuazione di un modello omogeneo di ATN a livello regionale sia di particolare rilevanza in considerazione del primario obiettivo di coordinamento multilivello tra legislatori che si muovono in ambiti territoriali di riferimento anche sovrapposti, al fine di rendere più efficaci tecniche e politiche della legislazione.

A tal fine vengono tracciate **linee guida per la creazione di una "griglia" analitica omogenea** da sottoporre all'attenzione delle Regioni, ed in particolare delle strutture competenti, al fine di formalizzare un metodo unitario e di migliorare l'efficacia dei processi esistenti, orientando gli strumenti utilizzati ad una maggiore ricchezza informativa che ne valorizzi in concreto la funzione.

Prendendo spunto dalla normativa statale, oltre ad un potenziamento dal punto di vista contenutistico, si individuano anche aspetti procedurali salienti su cui poter intervenire.

In particolare si propone di valutare l'opportunità di:

- introdurre un referente dell'Amministrazione con cui poter interloquire;
- prevedere la possibilità per l'Amministrazione proponente di predisporre una o più parti della relazione con la collaborazione di strutture competenti nelle materie oggetto di approfondimento;
- creare un meccanismo di controllo che garantisca l'effettività delle regole, prevedendosi, in caso di carenza o insufficienza di ATN, l'improcedibilità della proposta legislativa, parallelamente a quanto previsto dalla disciplina statale.

Il documento si conclude con dei brevi cenni al contesto comunitario, sottolineando la necessità di potenziare il dialogo interistituzionale soprattutto in sede di programmazione legislativa, in fase sia ascendente sia discendente di recepimento della normativa comunitaria.

In estrema sintesi, la necessità di trasformare la cultura della qualità normativa in regola, ed in regola effettivamente vincolante, costituisce la *ratio* del documento.

Il presente documento è stato prodotto nell'ambito del progetto "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo Convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" con il contributo di Ernst & Young Financial-Business Advisors S.p.A., P.A. Advice, il Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni e la LUISS Business School – Divisione della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali LUISS Guido Carli.