

Direttiva 10.09.2008 (A. Ghiribelli)**Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 10 settembre 2008
Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa**

Tipologia dell'atto	Direttiva
Natura	Non normativo
Data di emanazione	10 settembre 2008
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei ministri
Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. n. 219 del 18.09.2008
Destinatari e ambito di applicazione	La direttiva è rivolta alle amministrazioni pubbliche
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 agosto 1988 n. 400 “Disciplina dell’attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, in particolare art. 17, comma 3 (regolamenti del Governo). • Legge 8 marzo 1999, n. 50 “Legge di semplificazione per l’anno 1998”. Essa contiene norme di delegificazione e definisce i testi unici di norme concernenti i procedimenti legislativi. In particolare, l’art. 5, comma 2, richiamato nella direttiva, stabilisce che con DPCM siano definiti in via sperimentale tempi e modalità di effettuazione dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sull’organizzazione dell’attività delle pubbliche amministrazioni, dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali. • Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. • Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 in materia di analisi di impatto della regolamentazione e di analisi tecnico-normativa. • Direttiva del Presidente del Consiglio 21 settembre 2001 sulla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione su cittadini, imprese, amministrazioni pubbliche. • Legge 6 luglio 2002, n. 137 in materia di riorganizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. • D.P.C.M. 23 luglio 2002 in materia di ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. • Legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”, in particolare art. 14. • Legge 9 marzo 2006, n. 80 di conversione del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, in particolare art. 1 che istituisce il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione.

	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 17 luglio 2006, n. 233 di conversione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 recante disposizioni urgenti in materia di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, in particolare art. 1 comma 22-bis di istituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. • D.P.C.M. 12 settembre 2006 con il quale è stato costituito il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione. • D.P.C.M. 12 settembre 2006 e 5 dicembre 2006 con i quali è stata costituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. • Accordo tra Stato, Regioni, Province autonome, Province, Comuni e comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007. • Piano di azione per la semplificazione e qualità della regolazione approvato il 15 giugno 2007. • Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento il 13 luglio 2007. • Deliberazione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione del 29 novembre 2007.
--	--

Presupposti, finalità e contenuto della direttiva

La direttiva 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri “*Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa*” intende, da un lato, aggiornare, nell’ambito dell’attività del Governo, gli strumenti normativi volti alla verifica dell’incidenza della normativa in via d’adozione sull’ordinamento giuridico vigente e, dall’altro, valorizzare il ruolo della relazione tecnico-normativa contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, rendendola più efficace, anche alla luce dell’impatto che l’ordinamento comunitario e internazionale ha sull’ordinamento italiano.

Ricordiamo come una delle relazioni che devono accompagnare lo schema di atto normativo predisposto sia la relazione contenente l’analisi tecnico-normativa, introdotta insieme alla relazione tecnica e all’analisi di impatto della regolamentazione come strumento volto al miglioramento della qualità della progettazione normativa. L’analisi tecnico-normativa¹ (d’ora in poi ATN) è finalizzata a verificare l’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento vigente, la conformità alla Costituzione e alla normativa comunitaria, nonché il rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali: è, dunque, un’analisi relativa agli aspetti tecnico-giuridici della redazione di norme e mira a valutare *ex ante* la normativa prodotta in relazione al quadro giuridico esistente, anche al fine di valutare “*l’incidenza positiva del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del*

¹ Sull’analisi tecnico-normativa si vedano M. AINIS, *Sulla “fattibilità” normativa delle leggi in Iter legis*, n. 5-6/1996, pp. 84-91 Relazione presentata al Seminario nazionale di studio “Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi”, Genova 20-21 giugno 1996; M. CLARICH, *Analisi tecnico normativa, semplificazione e drafting in Iter legis*, n. 2/2004, pp. 29-31; A. LA SPINA, *La valutazione ex ante nell’analisi di impatto della regolamentazione in Iter legis*, n. 2/2004, pp. 32-39; R. GIANNINI, *L’analisi tecnico-normativa (ATN) e dell’impatto della regolamentazione (AIR) nel quadro delle recenti innovazioni per il miglioramento della qualità della legislazione*, in *Legge in sostituzione di atto amministrativo : atti preparatori e attuativi di atto legislativo : responsabilità del legislatore e responsabilità dell’amministrazione e verso l’amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2001; E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico normativa in Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2001, pp. 88-95. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

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 stessa"². La direttiva in esame precisa che l'ATN ha come oggetto di analisi anche la giurisprudenza rilevante esistente, nazionale e comunitaria, oltre a tener conto di eventuali giudizi pendenti sul medesimo oggetto nonché dell'eventuale esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea.

Si tratta di una innovazione importante rispetto alla precedente direttiva del 2000 in quanto la nuova direttiva mira ad estendere l'analisi del legislatore ai giudizi pendenti ed alle eventuali procedure di infrazione al fine di valutare la possibilità di evitare contenzioso futuro e di migliorare la posizione italiana nell'ambito delle procedure di infrazione.

La direttiva del 2008 precisa, inoltre, che l'ATN consideri e dia conto di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.

Dal punto di vista del *drafting* formale, la direttiva innova la precedente formulazione stabilendo che l'ATN illustri la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative. In questo modo risulta maggiormente in evidenza, rispetto al precedente del 2000, l'attenzione verso aspetti di *drafting* formale che presentano aspetti particolarmente critici: ci riferiamo in particolare alle regole adottate per le modifiche, spesso non citate come tali, e le abrogazioni di partizioni o testi normativi precedenti, spesso contenute all'interno del testo e non in un articolo finale apposito. Inoltre, questa previsione mira a potenziare la sistematica ed uniforme applicazione delle regole di redazione normativa, espressa attraverso le Circolari nazionali (del 1997 e del 2001) e dal Manuale regionale di *drafting*.

Dal punto di vista "organizzativo", ricordiamo come, secondo quanto disposto dalla Direttiva 27 marzo 2000, l'ATN deve essere effettuata dall'amministrazione proponente che deve darne conto nella relazione che accompagna lo schema di atto normativo durante il suo *iter*. Essa, così come l'analisi di impatto della regolamentazione, è trasmessa al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che può richiedere integrazioni o rettifiche ovvero segnalare la necessità di integrazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri. La Direttiva in commento aggiunge che la relazione ATN è accompagnata dall'indicazione del referente dell'Amministrazione proponente al quale è possibile segnalare l'opportunità di eventuali correzioni e/o integrazioni prima dell'esame del provvedimento. La relazione ATN è predisposta con il supporto degli uffici legislativi delle amministrazioni competenti per materia. Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri è molto importante dal punto di vista del miglioramento qualitativo delle norme prodotte: prevedendo la cura dell'ATN, la direttiva mira a potenziare questo ruolo che, comunque, dovrebbe vantare di maggior coordinamento, da un lato, con la Presidenza del Consiglio stesso e, dall'altro, con le strutture legislative presenti all'interno del Parlamento. Il DAGL svolge il supporto tecnico per la redazione dell'ATN in tutte le sue fasi e le amministrazioni di settore possono ricercarne la collaborazione. La carenza o l'insufficienza di ATN precludono l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono rilevate dal DAGL e segnalate al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri.

Nel c.d. "Preconsiglio" (riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri³) lo schema di atto normativo viene discusso sotto i vari profili: dall'acquisizione dell'assenso delle amministrazioni

² Così il punto 11 lettera l) della Direttiva 10 settembre 2008.

³ Il Preconsiglio è la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri che ha luogo a Palazzo Chigi almeno due giorni prima della riunione del Consiglio dei Ministri al fine di addivenire alla preparazione della versione definitiva dei provvedimenti governativi. I lavori del Preconsiglio sono coordinati dal Segretario del Consiglio dei Ministri o dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio ovvero il Capo del DAGL; prendono parte alle riunioni il Capo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, i Capi degli uffici legislativi dei diversi Ministeri, i capi di gabinetto (che, però, generalmente sono assenti), il Ragioniere Generale dello Stato ed il capo dell'ufficio segreteria del Consiglio dei Ministri.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

che non sono state interpellate nella fase preliminare alla prima risoluzione di c.d. “nodi politici” emersi nella riunione preliminare. Il comma 2 dell’art. 4 del regolamento interno stabilisce che nessuna questione o proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita all’o.d.g. del Consiglio dei Ministri se non è stata esaminata nella riunione preparatoria (Preconsiglio)⁴, che diviene, quindi, fase necessaria per tutte le proposte provenienti dai dicasteri. Il significato del Preconsiglio è nel fatto che esso costituisce il luogo di concertazione e condivisione da parte delle amministrazioni del provvedimento dal punto di vista tecnico. La verifica ai fini dell’iscrizione all’ordine del giorno del Preconsiglio consiste in un accurato riscontro della completezza della fase istruttoria, dell’acquisizione dei prescritti pareri e concerti, della redazione della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e, per i provvedimenti comportanti oneri per lo Stato, di quella tecnico-finanziaria. Nella fase istruttoria del Preconsiglio tutte le amministrazioni devono dare il loro assenso (nella fase precedente la diramazione l’amministrazione proponente o il DAGL si preoccupavano di acquisire i concerti delle amministrazioni interessate): l’assenso delle amministrazioni non riguarda solamente i provvedimenti da esse proposte ma su tutti i provvedimenti posti all’esame del Preconsiglio ed il confronto avviene proprio in termini di tecnica legislativa sia da un punto di vista formale che sostanziale: in particolare, riveste importanza fondamentale l’esame dell’analisi tecnico-normativa. Il Preconsiglio costituisce un momento particolarmente importante perché in esso gli uffici legislativi dei Ministeri formulano il loro parere dal punto di vista tecnico, ma, nella prassi, esprimono anche un parere che spesso riporta le riserve politiche dei singoli Ministri (anticipando, ad esempio, le questioni che il ministro intenderà discutere dal punto di vista politico): dunque, nella fase successiva, che ha luogo presso il Consiglio dei Ministri, i singoli Ministri potranno esprimere il loro punto di vista, ma tenendo conto di quanto espresso dalle amministrazioni nella fase di Preconsiglio. Merita qui ricordare, ancora, come il Preconsiglio sia presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, cioè un organo che costituisce il legame tra la fase tecnica del provvedimento e la fase politica: di fatto, il Sottosegretario “co-presiede” insieme al DAGL che, in questa fase istruttoria, ha il compito fondamentale di confrontarsi con gli Uffici legislativi dei vari Ministeri.

L’importante funzione che il Preconsiglio svolge dal punto di vista del coordinamento normativo si è affermata esclusivamente in via di prassi non trovando, fino ad oggi, disciplina in alcuna fonte normativa scritta. La Direttiva 10 settembre 2008 costituisce quindi uno strumento particolarmente rilevante in questo senso in quanto codifica una prassi esistente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri rispetto all’analisi tecnico-normativa, potenziando, al tempo stesso, il ruolo del DAGL: esso svolge funzioni di consulenza e di supporto tecnico nei confronti delle amministrazioni di settore, valuta sulla presentazione dell’atto al Preconsiglio e, soprattutto, si esprime in merito all’ATN che correda l’atto, si discute in Consiglio dei Ministri solo ciò che è transitato attraverso la procedura del DAGL, ciò che è stato coordinato dal DAGL e nella versione coordinata si iscrive all’ordine del giorno del Consiglio⁵

⁴ In realtà, il DAGL ha anche l’importante compito di definire intese tecniche, soprattutto laddove emergono contrasti tra le diverse amministrazioni interessate al provvedimento normativo. Nella maggior parte dei casi si collocano nella fase preliminare di predisposizione dell’atto ma non sono rare anche in stadi più avanzati (ad esempio tra il Preconsiglio ed il Consiglio dei Ministri).

⁵ Il DAGL prepara al Presidente del Consiglio dei Ministri una nota tecnica nella quale dà conto dei presupposti, delle motivazioni politiche, degli obiettivi politici che si intendono raggiungere, degli strumenti tecnici utilizzati e si dà conto dei nodi tecnici o politici che non sia stato possibile risolvere all’interno del pre-consiglio. Occorre tener conto del fatto che la nota tecnica assume importanza fondamentale in quanto il Presidente del Consiglio non è a conoscenza dei provvedimenti se non quando essi vengono iscritti all’o.d.g.: pertanto, non ha una conoscenza dettagliata degli stessi, ma li conosce solo in via generale e sommaria. Non si tratta, quindi, solo di un ausilio operativo per il Presidente, ma di uno strumento importante con il quale si indica qual è l’orientamento tecnico e politico del provvedimento. Il DAGL si trova ad assumere un compito fondamentale anche nel caso in cui è chiamato a riscrivere una norma che è oggetto di revisione per l’insorgere di un contrasto tra due Ministeri: deve riportare fedelmente nella stesura tecnica del testo la volontà politica, ponendo, altresì, attenzione al modo di scrittura della norma stessa e al suo significato semantico e lessicale. Soprattutto per i disegni di legge, i decreti legislativi ed i regolamenti l’attività del DAGL si concretizza *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il Governo ha assunto un ruolo centrale nel processo di produzione normativa sia per quanto riguarda la produzione di decreti-legge e decreti legislativi ma anche per quanto riguarda la normazione secondaria, in particolare, regolamenti, ministeriali o interministeriali. Anche in conseguenza di questo aspetto e dell'aumento della normativa di produzione governativa, il momento del coordinamento interministeriale ha assunto un rilievo crescente nel nuovo assetto ed il passaggio in Preconsiglio costituisce una fase di notevole importanza. La direttiva in esame prevede che l'ATN sia contenuta in una relazione che accompagna la generalità degli atti normativi – primari e secondari – del Governo e, dunque, mira a corredare tutta la produzione normativa governativa di un'attenta analisi capace di accrescere la qualità della normazione⁶.

spesso in riunioni di coordinamento volte a risolvere le problematiche sopra descritte. Ciò spesso non è possibile per i decreti-legge dove la particolare urgenza non lo consente.

⁶ Sul punto si veda P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, ESI, Napoli, 2007, spec. p. 160. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*