

Accordo 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

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modifiche e integrazioni;

Visti la raccomandazione ai Paesi membri adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica e il rapporto OCSE del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;

Vista la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del trattato sull'Unione europea ed allegata al trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modifiche e integrazioni;

Visto l'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 recante la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa;

Vista la legge 8 marzo 1999, n. 50 recante delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 relativa all'analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni

Visto il «Rapporto iniziale» del marzo 2001 del «Gruppo consultivo di alto livello» sulla qualità della regolamentazione a livello europeo, costituiti dai Ministri europei della funzione pubblica nel novembre 2000;

Visto il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001, in cui l'AIR è considerata come una tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione, e le relative raccomandazioni;

Viste le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare il punto 23, in cui si considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace;

Visti gli articoli 5, comma 2, e 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005;

Vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007;

Valutata l'opportunità di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo e delle Regioni, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR;

Considerata l'opportunità di assicurare forme e modalità di consultazione idonee degli enti locali in ordine agli aspetti del presente accordo suscettibili di incidere sull'autonomia degli stessi nonché al fine di garantire una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione fra i diversi livelli di governo;

Ritenuto che l'accordo non può in alcun modo incidere sull'autonomia, garantita dagli statuti, dei Consigli regionali ma che si pone come espressione dell'indirizzo politico in materia di qualità della regolamentazione, concordato fra il Governo e le Giunte regionali;

Ritenuto necessario definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa presenti nell'ordinamento italiano;

Visto quanto deliberato dal gruppo ristretto sulla semplificazione normativa ed amministrativa, costituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali, nella seduta del 12 marzo 2007;

la Conferenza Unificata

SANCISCE IL SEGUENTE ACCORDO

Art. 1

(La qualità della normazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano che il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme e concordano – per il miglioramento della qualità della regolazione - l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo. Le suddette attività devono svolgersi secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione.
2. Le Regioni valutano, nella loro attività legislativa, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra Regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

Art. 2

(Analisi tecnico-normativa ATN)

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.

Art. 3

(Analisi di impatto della regolamentazione AIR)

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.
2. L'AIR 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.
3. Con successive leggi regionali o con altri atti anche non normativi, nel rispetto dei principi e criteri generali condivisi, enunciati nel presente e in successivi accordi, sono definiti:
 - a) le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
 - b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
 - c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR.
4. Gli elementi da considerare nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sono:
 - a) descrizione degli obiettivi del provvedimento e delle opzioni alternative;
 - b) individuazione dei soggetti destinatari;
 - c) valutazione dei benefici e dei costi;
 - d) disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento;
 - e) valutazione della c.d. "opzione nulla", cioè dell'alternativa di lasciare immutata la situazione esistente.
5. La realizzazione dell'AIR, in ogni caso, segue un principio di proporzionalità secondo cui il grado di approfondimento dell'analisi e, in particolare, la scelta della metodologia di valutazione economica da utilizzare, sono adattati al caso specifico oggetto di valutazione, sulla base di un giudizio di significatività dell'intervento proposto e di rilevanza degli effetti attesi.

Art. 4

(Consultazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano adeguate forme di consultazione delle parti sociali e delle associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti normativi di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese anche attraverso il Tavolo permanente per la semplificazione di cui all'art. 5 del D.P.C.M. 12 settembre 2006, istituito con il D.P.C.M. 8 marzo 2007.

2. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano forme e modalità omogenee di consultazione, al fine di assicurare la condivisione delle migliori pratiche operative.

Art. 5

(Analisi di fattibilità)

1. Per analisi di fattibilità degli atti normativi si intende 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, al fine di fornire agli organi competenti elementi conoscitivi sul testo normativo in esame, laddove quest'ultimo non sia assoggettato ad AIR.

Art. 6

(Verifica dell'impatto della regolamentazione VIR)

1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione *ex post*, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia sulle attività dei cittadini e delle imprese che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.
2. La Conferenza individua:
 - a) i criteri generali e il percorso dell'analisi;
 - b) i criteri di selezione dei casi, articolandoli in criteri di inclusione e di esclusione;
 - c) i tempi di applicazione della valutazione;
 - d) i metodi di condivisione dei risultati delle VIR effettuate.

Art. 7

(Clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi)

1. La clausola valutativa (*evaluation clause*) è uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività.
2. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a definire, per quanto possibile, delle formule *standard* di clausole valutative idonee a garantire il costante monitoraggio dello stato di attuazione degli atti normativi, indicando, altresì, gli obiettivi conoscitivi che gli organi competenti devono perseguire.

Art. 8

(Taglia- leggi)

1. Lo Stato e le Regioni si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione.
2. Per la realizzazione dell'obiettivo di cui al comma 1, le Regioni adottano testi unici e codici ovvero ricorrono alla delegificazione.

3. Lo Stato e le Regioni si impegnano, coordinando le loro azioni con le iniziative già in corso per l'istituzione di banche dati gestite d'intesa fra Parlamento e Consigli regionali, ad istituire una banca dati della normativa primaria e secondaria da costituirsi presso il Dipartimento per affari regionali e le autonomie locali, individuando all'uopo gli strumenti legislativi e amministrativi necessari.
4. Lo Stato e le Regioni concordano, con delibera della Conferenza Unificata, le modalità di monitoraggio dell'attuazione del processo di progressiva riduzione del numero delle leggi, previsto dal comma 1.
5. Lo Stato e le Regioni si impegnano ad implementare le iniziative volte alla informatizzazione della legislazione vigente, tenendo conto del ruolo del Dipartimento per affari regionali e le autonomie locali ed in coordinamento con quanto previsto dall'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Art. 9

(Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano fissano l'obiettivo di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi e, in particolare, gli obblighi d'informazione imposti alle imprese, in conformità alle conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation* e, pertanto, si impegnano a definire le modalità con le quali intendono individuare, misurare e ridurre i suddetti oneri.
2. Nel perseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1, lo Stato e le Regioni individuano e quantificano gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa statale e regionale, elaborando specifiche proposte di riduzione. La riduzione degli oneri amministrativi riguarda principalmente gli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che devono essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione, funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa.
3. Per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria e dalla normativa nazionale di recepimento, lo Stato e le Regioni si impegnano a collaborare con la Commissione per l'attuazione della Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007.
4. Le azioni di misurazione e riduzione di cui al comma 3 investono le tredici aree di intervento, selezionate dalla Commissione europea: diritto societario; legislazione farmaceutica; relazioni del lavoro; normativa fiscale; statistiche; agricoltura e sussidi all'agricoltura; sicurezza alimentare; trasporti; pesca; servizi finanziari; ambiente; politiche di coesione; appalti pubblici.
5. Le iniziative di cui ai commi 2 e 3 non devono compromettere l'obiettivo perseguito dalla legislazione. Nei casi in cui motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla tutela della protezione dei lavoratori o dell'ambiente lo richiedano, gli obblighi di informazione sono mantenuti.

Art. 10

(Criteri e Modalità procedurali)

1. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con atti della Conferenza e sono sottoposti a revisione, con cadenza semestrale.
2. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR nonché alla periodica comunicazione della stessa alla Conferenza.

3. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza.

Art. 11

(Costituzione di strutture di supporto)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a costituire adeguate strutture di supporto o altri centri di responsabilità per la redazione di atti normativi e per l'espletamento di attività di analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR), di analisi di fattibilità, di verifica dell'impatto della regolamentazione *ex post* (VIR) sui medesimi provvedimenti.
2. Tali strutture di supporto svolgono anche attività di coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e perseguono attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione.

Art. 12

(Formazione)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, al fine di disporre di adeguate professionalità giuridico - economiche in grado di utilizzare gli strumenti di cui all'art. 1 del presente accordo, si impegnano ad assicurare, attraverso iniziative comuni, una formazione permanente sulla qualità della regolazione del personale e, in particolare, di coloro che operano nelle strutture tecnico-legislative.
2. La formazione può essere articolata:
 - a) in un *ciclo di formazione di base* incentrato su argomenti quali il sistema delle fonti giuridiche nell'attuale contesto istituzionale, l'articolazione e il contenuto delle politiche pubbliche, l'analisi dei sistemi di valutazione e l'analisi costi-benefici, la disciplina degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione di cui all'art. 1 del presente accordo nonché le più rilevanti esperienze di AIR italiane ed internazionali;
 - b) un *ciclo di formazione specialistica* incentrato sulle tecniche di analisi di impatto della regolamentazione, con particolare riguardo alle metodologie di valutazione economica, alle tecniche di consultazione e di definizione di strumenti di rilevazione (questionari cartacei e *on line*), allo scopo fornire gli strumenti specifici per la realizzazione dell'AIR.

Art. 13

(Comunicazione legislativa e conoscibilità degli atti normativi)

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a prevedere forme di comunicazione legislativa nonché ogni altro mezzo idoneo a garantire una migliore conoscibilità dei testi normativi.

Art. 14

(Drafting normativo)

1. Lo Stato e le Regioni si impegnano ad unificare i manuali statali e regionali in materia di *drafting*, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule *standard* riferite a

fattispecie normative tipiche. Particolare attenzione dovrà essere posta all'analisi del linguaggio normativo ed alla creazione di idonei glossari regionali.

2. Gli elementi di *drafting* e di linguaggio normativo che devono essere considerati sono:
 - a) l'individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità e della coerenza con quelle già in uso;
 - b) la verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;
 - c) il ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;
 - d) l'individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo;
 - e) le indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto;
 - f) la verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'*iter*.

Art. 15

(Leggi regionali in materia di qualità della regolamentazione)

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad adottare i piani di azione e le leggi in materia di qualità della regolamentazione nel rispetto dei principi dettati dal presente accordo.
2. Nell'ambito del tavolo di cui al comma 1 saranno altresì attivati strumenti per la verifica dell'impatto della regolamentazione statale e regionale sull'attività normativa degli enti locali.

Art. 16

(Monitoraggio dello stato di attuazione dell'accordo sulla qualità della regolamentazione)

1. Il monitoraggio dello stato di attuazione del presente accordo è demandato ad un tavolo tecnico paritetico Stato-Regioni appositamente costituito mediante delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato-Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.
2. Al tavolo di cui al comma 1 partecipano gli enti locali, ai fini di una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione fra i diversi livelli di governo.

Art. 17

(Clausola di invarianza della spesa e oneri finanziari)

1. Agli oneri derivanti dal presente accordo, sostenuti da tutte le amministrazioni coinvolte, si fa fronte assicurando l'invarianza della spesa pubblica, nell'ambito delle risorse finanziarie, strumentali ed umane disponibili a legislazione vigente.