

Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_/\_\_/\_\_\_\_ Spedizione



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Consultiva per gli Atti Normativi**

**Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017**

**NUMERO AFFARE 00807/2017**

**OGGETTO:**

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

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: *"Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione"*.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione, prot. n. 5342 in data 8 maggio 2017, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gabriele Carlotti;

**PREMESSO E CONSIDERATO.**

*I - La richiesta di parere.*

1. Con nota, prot. n. 5342 dell'8 maggio 2017, il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora in poi: DAGL o Dipartimento), ricevuta il 9 maggio 2017, ha trasmesso a questo Consiglio lo schema di decreto in oggetto, per ottenere il parere ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

2. Insieme all'articolato sono state trasmesse anche la relazione illustrativa, la relazione di analisi tecnico-normativa (ATN) e un'approfondita analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

*II - La natura del provvedimento e la relativa base legislativa.*

3. Nella documentazione pervenuta il provvedimento, di cui al predetto schema, è qualificato espressamente come "regolamento", da adottarsi a norma del comma 3 del succitato articolo 17 della legge n. 400/1988.

4. La base legislativa dell'intervento regolamentare è individuata nel comma 5 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*) che dispone: "*Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:*

*a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di 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;*

*d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10."*

Il comma 10 della medesima previsione stabilisce, tra l'altro, che il Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 30 aprile (di ciascun anno), presenta al Parlamento una relazione annuale sullo stato di applicazione dell'AIR.

5. Alla stregua del materiale normativo richiamato, il Collegio ritiene corretta la proposta qualificazione del futuro provvedimento normativo ed esattamente indicata la relativa base legislativa.

*III - L'attuale disciplina dell'AIR (Analisi dell'impatto della regolamentazione) e della VIR (Verifica dell'impatto della regolamentazione) in ambito nazionale, sovranazionale e internazionale.*

6. La vigente disciplina dell'AIR e della VIR, come riferito nella relazione illustrativa, è attualmente contenuta in numerose fonti. Di seguito si terrà conto, stante l'ambito soggettivo di applicabilità dello schema di regolamento, della sola normativa dettata per le amministrazioni dello Stato, sebbene vada qui ricordato che la qualità della normazione è un'esigenza particolarmente avvertita per la "regolazione" elaborata dalle Autorità amministrative indipendenti (AI) e destinata a delicati settori economici (per l'attività "normativa" delle AI vigono specifiche disposizioni e atti amministrativi generali adottati dalle medesime Autorità).

Anzi, a questo proposito si segnala la differenza, sul piano semantico, tra i vocaboli "regolazione" e "regolamentazione", dal momento che il primo ("regolazione"), nel nostro ordinamento giuridico, si è andato progressivamente connotando nel senso di individuare in modo specifico gli atti generali a contenuto normativo delle Autorità amministrative indipendenti (AGCOM, AEEGSI, ART, ANAC).

7. Per quanto concerne la normativa di rango primario occorre ricordare, in ordine cronologico:

- il già citato articolo 14 della legge n. 246/2005 (con il quale è stata dettata una disciplina "a regime" degli istituti dell'AIR e della VIR), come modificato dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183, con la quale sono stati aggiunti, all'articolo 14 sunnominato, i commi 24-bis, 24-ter e

24-*quater*, secondo cui gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (divieto del cd. "goldplating");

- la legge 11 novembre 2011, n. 180 (*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*), in merito alle valutazioni da compiere, in sede di istruttoria di iniziative normative, circa l'impatto sulle piccole e medie imprese (PMI) e sugli oneri informativi e relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati, a carico di cittadini e imprese, nonché sull'effettuazione di consultazioni;

- l'articolo 3 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni per la riduzione degli oneri amministrativi e in tema di verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR;

- l'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che contiene, tra i principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione Europea, il rinvio alla disciplina del divieto di *goldplating* di cui ai citati commi 24-*bis* 24-*ter* e 24-*quater*, dell'articolo 14, della l. n. 246/2005).

8. Completano il quadro legislativo l'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59*), che affida al DAGL rilevanti funzioni di coordinamento dell'attività normativa del Governo, in modo da garantire la valutazione d'impatto della regolamentazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa e la adempiuta valutazione degli effetti finanziari, nonché l'articolo 13-*bis* della ridetta legge n. 400/1988, che detta fondamentali principi in materia di chiarezza dei testi normativi (avuto riguardo alle competenze del Governo).

9. Rilevante è poi la disciplina di rango subprimario. In particolare, occorre menzionare, ancora in ordine cronologico:

- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 settembre 2008, n. 170 (*Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione - AIR*), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28

novembre 2005, n. 246), che ha regolato il procedimento dell’AIR;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212 (*Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell’impatto della regolamentazione - VIR*), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 24 del 30 gennaio 2010.

10. Infine, con riferimento agli atti generali di natura amministrativa, debbono essere segnalati:

- la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 (*Istruttoria degli atti normativi del Governo*), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 82 dell’8 aprile 2009;

- la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2013 (*Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR*), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 86 del 12 aprile 2013, con la quale è stato, fra l’altro, aggiornato il modello di relazione AIR, onde tener conto della normativa sul rispetto dei livelli minimi di regolamentazione previsti dalle direttive europee;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2013 (*Criteri per l’effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5bis dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3 dell’articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 89 del 16 aprile 2013.

11. Nella documentazione inviata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri si insiste, condivisibilmente, sull’importanza dei formanti, sovranazionali e internazionali, in tema di analisi e valutazione del cd. “ciclo della regolamentazione” e di qualità dell’ambiente regolatorio, intese come obiettivo strategico per la crescita economica.

Al riguardo occorre ricordare, tra i vari documenti, in ambito eurounitario:

- la comunicazione della Commissione europea “*Smart Regulation in the European Union*” COM(2010) 543 dell’8 ottobre 2010, in cui si è segnalata la necessità di considerare, in dimensione evolutiva e dinamica, l’intero ciclo della regolamentazione, che va dalla progettazione iniziale delle norme fino alla revisione periodica e all’aggiornamento delle stesse;

- la comunicazione della Commissione europea “*EU Regulatory Fitness*” COM(2012) 746 del 12 dicembre 2012, con la quale è stata delineata la strategia in tema di qualità della regolamentazione e al cui ambito va ricondotto il “*Regulatory Fitness and Performance Programme*” (REFIT), ossia il programma di controllo, della Commissione (che a sua volta sottopone le sue proposte normative all’*impact assessment*), sull’adeguatezza e l’efficacia della regolamentazione, volto a garantire che la legislazione dell’Unione europea dia risultati ai cittadini e alle imprese in modo efficace, efficiente e a un costo minimo, con l’obiettivo di individuare e ridurre, anche attraverso la semplificazione della legislazione, gli oneri regolatori che derivino dall’applicazione della normativa;

- le “*Guidelines on Impact Assessment*” ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug\\_chap3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm)) e il “*Better Regulation Toolbox*” ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm)) della Commissione europea;

- la comunicazione della Commissione europea “*Better regulation for better results - An EU agenda*” COM(2015) 215 del 19 maggio 2015, che ha condotto all’importante Accordo interistituzionale “*Legiferare meglio*” (“*better law-making*”) del 13 aprile 2016;

- la successiva comunicazione della Commissione europea “*Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*” COM(2016) 615 del 14 settembre 2016.

A livello internazionale è poi da tempo attiva, sul tema della qualità della regolamentazione, l’OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo

economico), con numerose iniziative (quali raccomandazioni, linee guida ed esami-paese) dirette a promuovere una *better regulation*. Meritano particolare menzione, tra queste, la standardizzazione dei principi in tema di buona regolamentazione ("*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*", adottata dal Consiglio dell'OCSE il 22 marzo 2012), il continuo approfondimento dello strumento dell'AIR (da ultimo, si veda il *working paper* del febbraio 2016 "*Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*") e l'insistenza sul tema della consultazione dei destinatari delle iniziative e delle disposizioni normative, quale strumento concorrente al miglioramento delle regole nelle fasi di genesi e di modifica delle stesse (da ultimo, si veda il documento in consultazione "*OECD best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy*", <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>).

#### *IV - Le ragioni dell'intervento regolamentare: criticità e possibili rimedi.*

12. Alla luce del contesto normativo sopra succintamente ricostruito, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha indicato la principale ragione dell'intervento regolamentare nell'esigenza di ridefinire, in modo completo e organico, la disciplina degli strumenti di qualità della normazione.

13. In dettaglio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha osservato che occorre valorizzare, ancor più che in passato, gli strumenti a supporto delle decisioni degli organi politici di vertice dell'amministrazione, nell'ottica di migliorare la qualità della normazione, nonché di aumentare la trasparenza delle stesse decisioni (con la connessa responsabilizzazione democratica dei *policy makers*) e la certezza del diritto, quale fattore di crescita e di sviluppo economico e sociale del Paese.

14. La vigente disciplina dell'AIR e della VIR sopra richiamata ha dato luogo – o, comunque, non ha consentito di porre rimedio – a molteplici criticità, di cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri effettua una franca e analitica ricognizione

(pienamente condivisa da questa Sezione), annoverandovi tra l'altro:

- l'approccio formalistico delle amministrazioni pubbliche agli strumenti dell'AIR e della VIR considerati quali meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità;
- lo "svuotamento" sostanziale dell'AIR giacché sovente concepita come una giustificazione *a posteriori* delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte;
- la difficoltà a dar conto dell'esame di una pluralità di opzioni di intervento, ivi inclusa la cd. "opzione zero";
- l'affidamento dell'AIR e della VIR ad uffici (essenzialmente, ma non solo, a quelli legislativi) composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo dell'efficienza e dell'efficacia della regolamentazione;
- l'occasionalità e l'estemporaneità di molte valutazioni, compiute al di fuori di un quadro coerente di regole procedurali e di indicatori adeguati e predefiniti (già in sede di ideazione normativa);
- la carenza di valutazioni, anche in termini di costi amministrativi eliminati o introdotti, in ordine agli effetti concorrenziali degli interventi normativi e agli impatti di essi sui cittadini e le MPMI (micro, piccole e media imprese);
- la mancanza di una valutazione approfondita e attendibile degli effetti attesi (AIR) e di quelli realizzati (VIR);
- l'effettuazione dell'AIR per tutti i provvedimenti normativi, invece di limitare l'analisi, secondo un opportuno criterio di proporzionalità, ai soli interventi di maggiore rilevanza socio-economico;
- la scarsa diffusione (se non totale carenza) della VIR;
- la scarsa trasparenza dei procedimenti di AIR e di VIR e la carente diffusione di informazioni in ordine ai relativi esiti;
- la scarsa comprensione, da parte delle amministrazioni, del ruolo fondamentale,

anche di carattere istruttorio, della consultazione ai fini del rafforzamento della *compliance* dei destinatari delle regole e del miglioramento dell'*accountability* dei pubblici decisori;

- l'assenza di una disciplina organica delle consultazioni, svolte con modalità e criteri eterogenei, difformi da amministrazione ad amministrazione, e spesso circoscritte alla richiesta autoreferenziale di pareri di altre amministrazioni e non dirette, come dovrebbe essere, all'acquisizione delle effettive opinioni e del reale *sentiment* dei cd. "*stakeholder*";

- la mancanza di un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo della Repubblica, in grado di cogliere le interrelazioni tra le normative (specialmente nei rapporti tra Stato e Regioni).

Tra le criticità va, infine, considerata – per ultimo, ma non da ultimo – la previsione dell'analisi economica per la sola opzione preferita, che ha di fatto svuotato di contenuti il confronto tra le principali opzioni di intervento e, in ultima analisi, l'intero esercizio dell'AIR (la previsione di analisi economiche anche per le opzioni alternative – che sembra desumersi dallo schema in oggetto – potrà risultare più agevolmente praticabile in un'ottica di AIR "selettiva", e non effettuata in ogni caso).

A tali criticità l'intervento normativo in esame intende porre rimedio, mirando al miglioramento della qualità e della trasparenza del processo normativo, attraverso una serie di interventi, tra cui:

- l'unificazione in un unico testo normativo di tutta la disciplina dell'AIR e della VIR, anche allo scopo di favorire l'integrazione tra detti strumenti nell'ambito di un approccio 'circolare' alla regolamentazione;

- l'introduzione di specifiche previsioni in materia di programmazione dell'attività normativa (garantendone la trasparenza), necessaria al corretto svolgimento della fase dell'AIR e delle connesse consultazioni;

- l'accrescimento delle capacità istituzionali delle amministrazioni grazie al coinvolgimento anche degli uffici di *line* nella predisposizione dell'AIR e della

VIR;

- l'aumento della qualità delle valutazioni, con particolare riferimento all'analisi delle alternative, ai "test PMI" e alle soluzioni mitiganti per le MPMI e per le imprese di nuova costituzione;
- l'affermazione del principio di proporzionalità delle analisi, mediante la ridefinizione dei casi di esclusione ed esenzione delle iniziative da sottoporre all'AIR, onde ridurre il numero complessivo delle relazioni AIR (allo scopo di concentrare l'approfondimento delle analisi sugli interventi di maggiore impatto);
- l'introduzione innovativa di una disciplina specifica e semplificata (in ragione dell'urgenza di provvedere) dell'AIR per i decreti-legge;
- la ridefinizione della disciplina della VIR finalizzata, tra l'altro, ad evidenziare lo stretto collegamento sinergico fra AIR e VIR e ad assicurare maggiori partecipazione e trasparenza nelle procedure VIR;
- l'introduzione di una disciplina generale delle consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR finalizzata ad accrescere e a rendere uniforme la partecipazione degli interessati e a completare il quadro informativo nel corso dell'istruttoria normativa;
- il rafforzamento del principio della trasparenza attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle relazioni AIR e VIR, dei loro risultati, nonché del programma normativo annuale e dei casi di esclusione ed esenzione;
- il rafforzamento della partecipazione al processo ascendente in sede di elaborazione delle iniziative normative promosse dalle istituzioni dell'Unione europea, al fine di valutarne gli effetti a livello nazionale, anche attraverso il coinvolgimento degli altri livelli istituzionali.

Tali rimedi costituiscono anche le direttrici fondamentali alle quali risulta ispirato l'impianto dello schema di regolamento sottoposto al vaglio della Sezione.

*V - Il contenuto dello schema di regolamento.*

15. Lo schema di provvedimento si suddivide in 5 capi (Capo I, Disposizioni di carattere generale; Capo II, Analisi di impatto della regolamentazione; Capo III,

Verifica di impatto della regolamentazione; Capo IV, Consultazioni e Capo V, Abrogazioni) e 18 articoli, il cui contenuto è di seguito sintetizzato.

Art. 1 (*Ambito della disciplina regolamentare*): si prevede che il futuro regolamento disciplini le procedure e le modalità di effettuazione, da parte delle amministrazioni statali, dell'analisi dell'AIR e della VIR, nonché delle correlate fasi di consultazione.

Art. 2 (*Obiettivi e articolazione delle attività di analisi e verifica dell'impatto*): si indicano le finalità dell'AIR e della VIR quali supporti informativi per l'adozione o la correzione delle iniziative normative aventi un significativo impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Si stabilisce che le attività di AIR e VIR siano gestite da apposite unità organizzative, istituite presso ciascuna amministrazione, e si assegna al DAGL il ruolo di referente unico delle amministrazioni per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale, con il compito di verificare la qualità delle relazioni e di assumere iniziative per il rafforzamento delle competenze del personale delle amministrazioni.

Art. 3 (*Metodi di analisi e modelli di relazioni AIR e VIR*) si dispone che le tecniche di analisi e di valutazione e i modelli di relazione da utilizzare nello svolgimento dell'AIR e della VIR, anche con riguardo alle fasi di consultazione e di monitoraggio, siano indicate con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e che siano definite in sede di Conferenza unificata le forme di cooperazione, tra lo Stato e gli altri Enti della Repubblica (provvisi di poteri normativi), su tecniche, modelli e procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di scambio di esperienze, di messa a disposizione di strumenti e di basi informative, di procedure di valutazione congiunta, riferite anche alla regolamentazione europea.

Art. 4 (*Programmazione dell'attività normativa*): si prevede che ciascuna amministrazione, tramite il DAGL, entro il 31 dicembre e il 30 giugno, comunichi al Presidente del Consiglio dei Ministri il Programma normativo semestrale che, ad

eccezione dei casi di necessità e urgenza, contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, per ciascuna delle quali è indicata una sintetica descrizione dell'oggetto e degli obiettivi, nonché le eventuali indicazioni inerenti alla sussistenza di cause di esclusione e le procedure di consultazione programmate. Si contempla anche l'evenienza dell'aggiornamento dei termini per la formazione e la presentazione delle iniziative normative non concluse nel semestre di riferimento e la pubblicazione dei programmi normativi e delle eventuali modifiche sul sito istituzionale del Governo e sui siti delle rispettive amministrazioni proponenti.

*Art. 5 (Ambito di applicazione dell'AIR):* viene stabilito che la disciplina dell'AIR si applichi agli atti normativi del Governo, inclusi quelli adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti normativi interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa e, laddove gli interventi normativi riguardino diversi settori o materie, l'AIR è svolta distintamente per ciascuno di essi e ognuna di dette singole relazioni confluisce nella relazione AIR generale redatta dall'amministrazione proponente o dalle amministrazioni co-proponenti.

*Art. 6 (Casi di esclusione dell'AIR):* si esclude l'onere di svolgimento dell'AIR per i seguenti provvedimenti: disegni di legge costituzionale; norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; testi unici meramente compilativi; provvedimenti di organizzazione degli uffici, provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni.

In ogni caso l'amministrazione comunica motivatamente al DAGL – che ne verifica la sussistenza – la ricorrenza di una causa di esclusione almeno trenta giorni prima della richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione

preparatoria del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, laddove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari o dal Consiglio dei Ministri, si procederà comunque allo svolgimento dell'AIR.

*Art. 7 (Richiesta di esenzione dall'AIR):* si stabilisce che l'amministrazione competente per l'iniziativa normativa possa chiedere al DAGL, anche per singole disposizioni, l'esenzione dall'AIR, in relazione al ridotto impatto dell'intervento – purché non si tratti di iniziative con effetti significativi sulla concorrenza – in presenza delle seguenti condizioni congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; numero esiguo dei destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto. Possono essere esentati dall'AIR, in virtù del ridotto impatto dell'intervento, anche i regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con dichiarazione a firma del Ministro, da allegare alla richiesta di parere al Consiglio di Stato e alla comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri di cui alla medesima norma. Tuttavia, l'amministrazione non può ottenere l'esenzione nel caso in cui non sia stata comunicata almeno trenta giorni prima della richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e pubblicata sul sito dell'amministrazione. Inoltre, qualora sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari o dal Consiglio dei Ministri, si procede ugualmente all'effettuazione dell'AIR.

*Art. 8 (Relazione AIR):* si dispone che, per ogni iniziativa normativa per la quale non sia stata verificata dal DAGL un'ipotesi di esclusione o non sia stata concessa l'esenzione, l'amministrazione proponente, a conclusione della procedura di analisi, elabori e trasmetta al DAGL la relazione AIR che contiene i risultati delle valutazioni svolte e che tiene conto degli esiti delle VIR eventualmente realizzate. Si disciplina inoltre la struttura e il contenuto della relazione.

*Art. 9 (Presentazione e verifica della Relazione AIR):* si prevede che:

- la relazione AIR sia trasmessa al DAGL, per la relativa verifica dell'adeguatezza e della completezza delle attività di analisi e della correttezza dei metodi di valutazione applicati, contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri o all'invio dell'atto normativo adottato dal singolo Ministro al Consiglio di Stato per il parere;
- il DAGL effettui la suddetta verifica di adeguatezza, completezza e correttezza e che possa richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti, formulando eventuale avviso ostativo in caso di mancato adeguamento della relazione AIR, comunicato al Sottosegretario alla Presidenza, con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri, ai fini della decisione in ordine all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri;
- in caso di disegni di legge governativi e di regolamenti che introducano restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, la trasmissione della relazione AIR da parte dell'amministrazione proponente sia subordinata alla preventiva acquisizione anche di un parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (in tal caso la relazione sarebbe, dunque, trasmessa unitamente al parere della suddetta Autorità);
- all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato, gli schemi regolamentari siano corredati dalla relazione AIR, già verificata dal DAGL;
- per i regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la relazione si intenda positivamente verificata in caso di mancato riscontro o mancata richiesta di chiarimenti o integrazioni, da parte del DAGL, entro sette giorni dalla ricezione della relazione AIR;
- all'esito della verifica del DAGL, la relazione AIR che accompagna il provvedimento sia pubblicata, unitamente al provvedimento normativo approvato dal Consiglio dei Ministri, sul sito istituzionale dell'amministrazione proponente, nonché sul sito istituzionale del Governo.

Art. 10 (*Relazione AIR sui decreti-legge*): si dispone che la relazione AIR di accompagnamento dei decreti-legge sia presentata al DAGL per la relativa verifica contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e che gli esiti della verifica siano comunicati al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri. Si disciplina anche il contenuto della relazione, della quale è prevista la pubblicazione sul sito istituzionale del Governo.

Art. 11 (*Partecipazione all'analisi dell'impatto dei progetti di atti dell'UE - AIR in fase ascendente*): si dispone che le amministrazioni svolgano un'analisi sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale, al fine di fornire in tempo utile elementi informativi volti ad evidenziare gli effetti attesi delle proposte normative all'esame delle istituzioni dell'Unione europea e a supportare il Governo nel corso delle procedure di consultazione avviate da tali istituzioni; in particolare, si stabilisce che le amministrazioni, entro 30 giorni dalla pubblicazione del programma di lavoro della Commissione europea, comunichino al DAGL l'elenco dei progetti di atti dell'Unione europea sui quali intendano svolgere l'analisi di impatto.

Art. 12 (*Programmazione e ambito di applicazione della VIR*): si prevede che ogni amministrazione predisponga un "Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolazione", relativo agli atti normativi (di competenza) in vigore sui quali intenda svolgere la VIR, nel quale rientrano le leggi di conversione di decreti-legge per le aree di regolamentazione di competenza dell'amministrazione e gli atti normativi nei quali siano previste clausole valutative. Sono altresì indicati i criteri per individuare gli atti normativi da includere nel piano e il contenuto del predetto Piano che, successivamente alle consultazioni, dovrà essere inviato al DAGL per l'opportuna verifica.

Si dispone altresì che il Piano – da pubblicare sui siti del Governo e delle

amministrazioni che lo abbiano predisposto – sia adottato con decreto ministeriale entro il 31 dicembre dell'anno precedente il biennio di riferimento e che, con le stesse modalità, si proceda anche all'adozione di eventuali aggiornamenti. In sede di prima applicazione, il Piano dovrà essere adottato entro centoventi giorni dalla pubblicazione del provvedimento in esame.

Art. 13 (*Relazione VIR*): si prevedono la struttura e il contenuto della relazione VIR e l'obbligo della trasmissione al DAGL per la verifica dell'adeguatezza e della completezza delle attività di analisi, nonché della correttezza dei metodi di valutazione applicati. Si impone la pubblicazione della relazione, una volta validata dal DAGL, sul sito dell'amministrazione e del Governo.

Art. 14 (*Partecipazione alle valutazioni d'impatto della normativa europea*): si dispone che le amministrazioni partecipino, per le materie di rispettiva competenza, alle attività di valutazione della normativa europea promosse dalle istituzioni dell'Unione europea, per valutarne gli effetti a livello nazionale e che di tale partecipazione sia data informazione preventiva al Dipartimento per le politiche europee, al Dipartimento della funzione pubblica e al DAGL.

Art. 15 (*Disciplina generale sulle consultazioni*): si prevede che:

- nel corso dell'AIR – salvo casi straordinari di necessità e urgenza – e della VIR, l'amministrazione competente per l'iniziativa regolatoria consulti i destinatari dell'intervento, al fine di acquisire elementi che, nel caso dell'AIR, afferiscono agli aspetti critici della situazione attuale, ai possibili contenuti dell'intervento, alla valutazione degli effetti attesi, e, nel caso della VIR, alla valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti;
- la consultazione possa essere aperta a chiunque abbia interesse a parteciparvi (consultazione pubblica) o circoscritta a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti;
- la consultazione si svolga secondo principi di trasparenza, chiarezza e completezza di informazione, pur se il suo esito non è un vincolo per l'istruttoria normativa.

Art. 16 (*Consultazione pubblica nell’AIR*): si disciplinano le modalità e i termini di svolgimento della consultazione pubblica nel corso dell’AIR.

Art. 17 (*Consultazione pubblica nella VIR*): si disciplinano le modalità e i termini della consultazione pubblica preventiva sul "Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolazione" e della consultazione pubblica nel corso della VIR.

Art. 18 (*Disposizioni abrogate*): si dispone l’abrogazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212.

*VI - La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla qualità della regolamentazione.*

16. L’esame dello schema normativo in oggetto offre l’occasione per ribadire l’importanza che questo Consiglio di Stato ascrive all’AIR, alla VIR e alla consultazione quali strumenti in grado di verificare, prima e dopo il varo di norme giuridiche:

- l’idoneità della regolamentazione a perseguire effettivamente gli interessi pubblici avuti di mira (v. il parere di questa Sezione n. 515/2016), i quali devono essere correttamente individuati in via preventiva;
- l’esistenza di opzioni regolatorie alternative o di possibili effetti inattesi o indesiderati;
- il reale grado di raggiungimento degli obiettivi considerati, misurato sulla base di opportuni indicatori di carattere quantitativo;
- la “manutenzione” costante della regolamentazione e l’eventuale necessità di aggiornamento delle discipline in vigore.

Se ben applicate, l’AIR, la VIR e la consultazione, tra loro strettamente correlate, costituiscono uno strumentario organico per il perseguimento di una “qualità delle regole” che va oltre la tradizionale dimensione giuridico-formale e che si estende fino ai profili della efficacia e della “fattibilità” di ogni innovazione normativa.

Il Consiglio di Stato ha ribadito in molti pareri che, nella predisposizione degli schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari, si deve tener conto soprattutto

di ciò che accadrà dopo la loro entrata in vigore; si deve cioè compiere lo sforzo di analizzare la prevedibile (*ex ante*) e la reale (*ex post*) attuazione delle regole come percepita dai destinatari di esse e come “rilevata” sulla base di verifiche quantitative nell’ambito di periodici, programmati monitoraggi (v. i pareri del 4 agosto 2016, n. 1784; Comm. spec. 30 marzo 2016, n. 839; Comm. spec. 1° aprile 2016, n. 855; Comm. spec. 7 aprile 2016, n. 890; Comm. spec. 15 aprile 2016, n. 929; Comm. spec. 3 maggio 2016, n. 1075; Comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113; Comm. spec. 9 maggio 2016, n. 1142; Comm. spec. 12 maggio 2016, n. 1183; Comm. spec. 13 luglio 2016, n. 1640).

17. Più in dettaglio, con riferimento all’AIR, va osservato che la disciplina attuale di tale strumento, sopra richiamata, delinea una metodologia di analisi completa.

Si prevede, infatti, la necessità di definire esattamente il problema da risolvere, di individuare gli obiettivi perseguiti con la regolamentazione, di costruire opportuni indicatori che consentano di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi, di consultare gli *stakeholder*, di esaminare le varie opzioni di intervento (inclusa la cd. “opzione zero”, ossia il non intervento), di comparare i vantaggi e gli svantaggi di ogni opzione di regolamentazione, di considerare gli effetti concorrenziali sul mercato, sulle micro, piccole e medie imprese, nonché gli oneri per i cittadini e le imprese.

Le criticità dell’AIR dunque non sono da ricercare nell’*impostazione teorica* della sua disciplina, ma – come più volte ha sottolineato questo Consiglio – nelle carenze della sua *attuazione pratica*, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un’istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di potersi prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole, sulla base dell’analisi dei dati disponibili al momento della loro costruzione.

Non raramente questo Consiglio si imbatte in relazioni AIR poco approfondite o prive, persino, della menzione di quegli essenziali indicatori quantitativi destinati a

consentire la verifica dell'effettivo impatto delle norme; vi sono stati finanche casi – stigmatizzati in via endoprocedimentale con la sospensione dell'espressione del parere – di AIR svolte dichiaratamente *ex post* (v., tra gli altri, il parere di questa Sezione n. 341/2017, reso nell'adunanza del 9 febbraio 2017), ossia concepite come giustificazioni *a posteriori* di un articolato già confezionato: è questa, secondo l'OCSE, una *worst practice* che mina alla base la credibilità dello strumento di analisi di impatto e, in definitiva, dello stesso intervento regolatorio.

Soprattutto le relazioni AIR sono carenti sul versante dell'analisi di “fattibilità” delle regolamentazioni proposte (ad esempio, con riguardo all'effettiva disponibilità di risorse umane e strumentali da parte delle amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione di esse); ciò continua ad accadere nonostante questo Consiglio abbia osservato in più occasioni (v., tra gli altri, il parere n. 2113/2016) come la “fattibilità” sia un elemento condizionante la stessa legittimità dell'intervento normativo, alla stregua di una moderna concezione del canone costituzionale del buon andamento e del “diritto a una buona amministrazione”.

Le cause di tale situazione sono dovute anche a carenze o a resistenze culturali e sono probabilmente riconducibili anche a lacune formative del personale addetto agli uffici legislativi, con una preparazione quasi esclusivamente giuridico-amministrativa e con scarsa conoscenza e consapevolezza del funzionamento e dell'utilità di detti strumenti multidisciplinari per il miglioramento della qualità della regolamentazione.

18. Riguardo alla VIR il Consiglio di Stato ha messo in luce più volte (v., ad esempio, il parere n. 1784 del 4 agosto 2016) l'importanza cruciale di un monitoraggio che consenta una manutenzione delle normative introdotte onde assicurarne, nel tempo, la correzione delle disfunzioni emerse nella fase di prima applicazione e l'adeguamento alle sopravvenienze fattuali e giuridiche: in sostanza, quindi, il buon funzionamento. Inoltre, il monitoraggio permette di registrare sia le *best practice* da diffondere sia le prassi applicative scorrette (*worst practices*) da far cessare.

La VIR mira, per l'appunto, a verificare se un intervento normativo abbia realmente conseguito gli obiettivi attesi e a raccogliere dati e misurazioni, principalmente di ordine quantitativo, allo scopo di apportare alle regolamentazioni le eventuali correzioni (cd. *"fine tuning"*) la cui necessità sia emersa nella fase di concreta applicazione delle norme.

Inoltre la VIR serve a verificare (e se del caso a correggere) anche il metodo seguito per l'AIR, qualora siano emersi, nella fase attuativa, effetti non considerati al momento dell'analisi del contesto oggetto dell'intervento normativo. Ciò consente un "ritorno di esperienza", da parte della VIR, che potrebbe rendere le future AIR sempre più accurate.

Ancor più significativo è il contributo che la VIR può fornire al fine della riduzione di un fenomeno che, secondo questa Sezione, potrebbe essere denominato di "consumismo normativo", alludendo la locuzione all'atteggiamento dei regolatori rispetto alle sopravvenienze, in genere fronteggiate con l'introduzione nell'ordinamento di nuove disposizioni anche quando sarebbe sufficiente emendare ed adeguare quelle esistenti.

19. In merito alla consultazione, questo Consiglio si è soffermato sull'importanza dell'effettivo coinvolgimento, sia in via preventiva sia in epoca successiva all'entrata in vigore delle norme, dei destinatari delle regolamentazioni (i cd. *stakeholder*). La consultazione, infatti, quale strumento di trasparenza e di partecipazione al processo decisionale, concorre ad accrescere la legittimazione "sostanziale" (oltre che giuridico-formale) del regolatore (fenomeno particolarmente rilevante per i regolatori "tecnici", quali le AI); inoltre, essa stempera l'approccio *top down* e aumenta il *sense of ownership*, il "senso di appartenenza", dei soggetti regolati (come affermato sin dal *First Workshop of the APEC-OECD Joint Initiative on Regulatory Reform* del settembre 2001), e conseguentemente la *compliance* di cittadini e imprese.

Per altro verso, e forse soprattutto, la consultazione costituisce un fondamentale

canale di carattere istruttorio a supporto delle scelte del decisore pubblico in relazione: all'offerta di dati, alla segnalazione dei problemi da risolvere con interventi normativi, alla individuazione di *regulatory failures* (fallimenti della regolamentazione) e al suggerimento di proposte di intervento. Tutto ciò è essenziale sia per la definizione *ex ante* dei problemi da risolvere sia per l'individuazione *ex post* delle eventuali criticità applicative delle regole in vigore.

Al riguardo, questo Consiglio ha raccomandato (v. il parere n. 1142/2016) che il procedimento di consultazione sia adeguatamente strutturato ed efficientemente disciplinato con particolare attenzione alla selezione della platea dei soggetti da consultare, alla scelta dei provvedimenti da sottoporre a consultazione, alle modalità di partecipazione degli interessati e agli effetti della consultazione sulla decisione finale.

Spesso le consultazioni svolte dalle amministrazioni, ai fini della predisposizione di schemi di provvedimenti normativi (ancora forse troppo poche, e spesso di non eccellente qualità), coinvolgono solo una parte delle categorie di soggetti interessati alle regolamentazioni (vi sono stati casi di presunte "consultazioni" limitate al solo personale interno dell'amministrazione competente per l'intervento normativo); talvolta esse vengono condotte in assenza di proposte normative in relazione alle quali sollecitare il contributo degli *stakeholder* o in mancanza di una preventiva, corretta selezione delle problematiche operative da affrontare.

20. Infine, il Consiglio di Stato ha segnalato (v. il parere n. 515/2016), da un lato, la necessità di integrare orizzontalmente, in un vero e proprio ciclo della (buona) regolamentazione, i tre strumenti dell'AIR, della VIR e della consultazione, e, dall'altro lato, non ha mancato di segnalare la possibilità di ricorrere ad ulteriori strumenti per accrescere la qualità delle normative (tra questi, il bilancio degli oneri amministrativi, l'analisi costi-benefici, la cd. *behavioural regulation*, ovvero il ricorso a esperimenti cognitivi per conoscere in anticipo la reazione dei destinatari alle regole e poter così deliberare regole più efficaci).

## *VII - Considerazioni di carattere generale sullo schema di provvedimento.*

### *A. I punti qualificanti.*

21. Muovendo da tale quadro di principi, la Sezione osserva che l'intervento normativo oggetto dello schema di provvedimento in esame presenta alcuni aspetti qualificanti, meritevoli di apprezzamento, e, al contempo, mostra delle carenze da colmare e delle criticità da eliminare.
22. Sicuramente da salutare con favore è la scelta di sostituire la precedente, frammentaria normativa con un testo unitario che consideri, in modo complessivo e organico, i tre strumenti di qualità della regolamentazione, tra loro interagenti e interferenti.
23. Apprezzabile, quantunque suscettibile di ulteriori miglioramenti, è anche il rafforzamento, a livello normativo, del collegamento funzionale tra la VIR e l'AIR.
24. Innovativa, seppure problematica, è la scelta di dettare una disciplina specifica e semplificata per i decreti-legge.
25. Positiva è l'introduzione di una disciplina generale della consultazione sia in ambito AIR sia nel contesto della VIR.
26. Utile è poi la più esatta definizione delle ipotesi di esclusione e di esenzione dall'AIR con la finalità – si auspica – di migliorare la qualità delle relazioni nei casi in cui l'AIR sia effettuata.
27. Meritoria è anche l'insistenza sul profilo della trasparenza dei procedimenti relativi ai predetti tre strumenti.
28. Condivisibile è poi la previsione della possibilità che la VIR si riferisca a una pluralità di atti tra loro collegati, in modo da estendere la valutazione di impatto ad un'intera *policy* invece che a specifiche norme.
29. Importante è la promozione di una partecipazione più consapevole ai processi valutativi europei e alle relative scelte regolatorie e ugualmente significativa è la via intrapresa della diffusione delle procedure valutative anche presso le autonomie territoriali, secondo metodologie condivise con le amministrazioni centrali.

30. In particolare, il rafforzamento della suddetta partecipazione ai processi valutativi europei è rilevante al fine di comprenderne gli effetti a livello interno, ma soprattutto allo scopo di influire sulla genesi delle disposizioni unionali in modo da favorirne *ab initio* la tendenziale conformità ai principi giuridici vigenti nell'ordinamento italiano, la rispondenza alla fisionomia organizzativa e agli *standard* prestazionali del nostro sistema amministrativo, la capacità di *compliance* dello Stato italiano, nella sua veste di destinatario, alle nuove norme europee.

*B. Gli ambiti di ulteriore intervento.*

*a) L'avvio di un percorso.*

31. Il generale e ampio apprezzamento per il contenuto dello schema in esame non deve, tuttavia, indurre a ritenere che la futura entrata in vigore del regolamento in oggetto costituisca un punto di arrivo.

In altri termini, va scongiurata una fallacia logica purtroppo ricorrente nel concepire il rapporto tra normazione e amministrazione e, più in generale, tra normazione e “soluzione dei problemi”.

Si intende far riferimento a quella sorta di “illusione normativa” che conduce sovente i regolatori (specialmente quelli appartenenti a culture, come la nostra, ancora condizionate da un astratto “idealismo giuridico”) a riposare sull'errato convincimento che il mero varo di una regola consenta di risolvere un problema o, in altre parole, che le “parole della legge” posseggano un'intima forza quasi trascendente e demiurgica che le renda in grado, da sole, di modificare il “reale”.

Al contrario, la regola, se ben congegnata, può costituire semmai il presupposto – necessario, ma non sufficiente – per l'avvio di un problema a soluzione, soluzione che deve, tuttavia, ricercarsi sempre nell'attuazione fattiva e pratica della regola medesima e nella verifica empirica della sua efficacia e della sua efficienza.

In questa prospettiva la nuova disciplina dell'AIR, della VIR e della consultazione rappresenta solo il primo, pur se indispensabile, punto di partenza di un percorso meditato e organico volto all'introduzione e al continuo affinamento di una

combinazione di rimedi normativi, organizzativi e formativi che, nel medio-lungo periodo, conducano a un significativo miglioramento della qualità della regolamentazione.

In altre parole, la qualità delle regole è, e deve essere, un permanente e condiviso obiettivo strategico dei decisori pubblici, da realizzare attraverso un processo dinamico e circolare: come si afferma in sede OCSE, non si tratta di una “*one shot policy*”.

*b) La necessità di un cambiamento culturale.*

32. Il successo di un tale programma postula – ad avviso di questo Consiglio di Stato – un necessario cambio di paradigma nell’atteggiamento dei regolatori.

Onde accrescere la capacità istituzionale delle amministrazioni preposte alla gestione dei procedimenti normativi, occorre investire massicciamente sulla “cultura” della regolamentazione. È necessario, cioè, che le persone chiamate a svolgere le funzioni di *law making* acquisiscano una piena consapevolezza dell’utilità della sistematica e circolare attività di valutazione delle norme, con riferimento agli embricati e interagenti profili della sistematica individuazione degli obiettivi da perseguire e degli effetti attesi, nonché della verifica del raggiungimento di detti obiettivi e della misurazione delle conseguenze in concreto determinatesi a seguito dell’applicazione delle discipline varate.

A questi fini è indispensabile un significativo investimento *ad hoc* sulla formazione – anche di carattere comparativistico e socio-economico – degli appartenenti agli uffici legislativi, dei componenti dei plessi organizzativi istituzionalmente deputati all’effettuazione delle analisi *ex ante* ed *ex post* delle regolamentazioni e anche degli uffici di *line*.

In particolare, la formazione del personale preposto all’effettuazione delle analisi dovrebbe essere mirata all’acquisizione delle indispensabili competenze multidisciplinari per ricercare ed estrapolare i dati e le informazioni rilevanti (oltre che dai risultati della consultazione, da studi di esperti, *survey*, *focus group*, accessi

a banche di dati specializzate, e in prospettiva anche da analisi comportamentali, ecc.), nonché per gestire e “processare” tali dati e informazioni in un tempo ragionevole.

33. Diviene poi fondamentale prestare una cura particolare al momento dell’attuazione delle regole e al monitoraggio sulla reale applicazione delle normative; occorre, insomma, creare appositi osservatori (magari anche strutturati con banche dati) in grado di cogliere l’evoluzione dei fenomeni incisi dalle previsioni giuridiche, allo scopo di conservare e aumentare dinamicamente la “qualità” di queste ultime.

In tale contesto risulterebbe particolarmente utile la periodica produzione di materiale documentale con finalità esplicative e di aggiornamento quali “linee guida” (ma anche veri e propri “manuali”, privi di valore giuridico-formale, alla stregua di semplici “istruzioni per l’uso”), dedicate al personale coinvolto nei procedimenti normativi, che illustrino in modo completo e chiaro le finalità e il funzionamento del sistema di valutazione delle norme e che consentano di registrare e diffondere le “migliori pratiche” (e di stigmatizzare, al contempo, le forme di cattiva gestione dell’attività regolatoria).

*c) Le soluzioni organizzative.*

34. Il punto di ricaduta delle precedenti riflessioni è che l’efficiente ed efficace svolgimento della funzione richiede un’adeguata organizzazione.

La garanzia della qualità dell’AIR, della VIR e della consultazione non può prescindere dalla costituzione di strutture dedicate, composte di personale provvisto, per l’appunto, di adeguata formazione.

Sotto questo profilo, lo schema di provvedimento è carente. Al riguardo, il comma 6 dell’articolo 2 del predetto schema richiama il comma 9 dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, secondo cui: *“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. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.”.* Sennonché, tale disposizione vige da tempo e, all’evidenza, non ha prodotto risultati efficaci, stante quanto sopra considerato circa l’attuale non piena idoneità degli apparati preposti ai procedimenti normativi.

Ovviamente, sarebbe auspicabile una modifica della fonte di rango primario, ma è opinione della Sezione che, anche in costanza dell’attuale regime legislativo, sia già possibile rafforzare l’aspetto organizzativo della funzione attraverso l’adozione di opportuni provvedimenti amministrativi (eventualmente indicati in una direttiva generale del Presidente del Consiglio dei Ministri e semmai annunciati nel regolamento in oggetto) che permettano di orientare le modifiche dell’esistente in vista della soddisfazione delle rappresentate esigenze operative.

35. Ancora in relazione ai profili organizzativi occorre soffermare l’attenzione sulla necessità di potenziare il raccordo tra gli attori principali delle analisi sulla qualità normativa.

Si allude ai rapporti tra il DAGL e il singolo Ministero proponente, di volta in volta, gli interventi regolatori.

L’articolato in esame valorizza sensibilmente il ruolo del DAGL quale centro di coordinamento dell’intero processo valutativo. Nondimeno, l’impianto del provvedimento qualifica l’operatività del Dipartimento soprattutto sul versante della pianificazione, del dimensionamento (attraverso le esenzioni), del coordinamento e della canalizzazione dei flussi di accesso delle regolamentazioni verso l’approdo della valutazione apicale (preparatoria e definitiva) da parte del Consiglio dei Ministri.

Ad avviso della Sezione, l’intensità dell’intervento del DAGL rispetto alla situazione delineata nello schema dovrebbe essere incrementata quantitativamente

(anche con riferimento a tutta la regolamentazione che non richieda un passaggio per il Consiglio dei Ministri) e, soprattutto, qualitativamente: ed invero, il DAGL dovrebbe, da un lato, agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore, e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata nella pratica (secondo le *best practice* internazionali delle *Better Regulation Units* europee e sul modello dell'OIRA – *Office of Information and Regulatory Affairs* – degli Stati Uniti) e dall'altro, (soprattutto nella fase iniziale) dovrebbe poter accompagnare, quasi a mo' di un tutoraggio istituzionale, i procedimenti di analisi condotti dalle singole amministrazioni proponenti, segnalando in corso d'opera le eventuali lacune o i possibili miglioramenti.

d) *Il processo integrato, “circolare” e trasparente dell'analisi della regolamentazione.*

36. Nella documentazione di corredo all'articolato pervenuta alla Sezione affiora la piena consapevolezza dell'esigenza di uno stretto raccordo tra i tre strumenti dell'AIR, della VIR e della consultazione.

Ritiene la Sezione che tale raccordo non sia di natura sequenziale, ma di carattere circolare e reiterativo. In altre parole, l'uso dei predetti istituti deve essere dinamicamente integrato di guisa che la consultazione orienti l'AIR (e che i relativi risultati, opportunamente “tarati” dall'autorità normativa, vi confluiscono come supporto per l'analisi), che l'AIR divenga il punto di riferimento per la successiva VIR e che questa, a sua volta, si svolga sulla base di una nuova consultazione; che l'esito della VIR serva poi da supporto ai decisori politici per compiere le scelte in ordine a un eventuale ulteriore intervento di *fine tuning* sulla regolamentazione vigente (e che quindi, in qualche modo, la VIR sia il presupposto fondante dell'AIR dell'eventuale nuovo intervento sulla stessa normativa).

In questo intrecciarsi e succedersi delle analisi può cogliersi il significato proprio della locuzione “approccio circolare” alla regolamentazione; nell'uso sinergico

delle tre componenti fondamentali (ma non uniche) di ogni strategia di miglioramento qualitativo delle normative risiede il valore aggiunto del processo regolatorio.

Ebbene, l'importanza di siffatti nessi funzionali è ben delineata – si ripete – nella documentazione di accompagnamento allo schema di provvedimento, ma non si presenta adeguatamente valorizzata nell'articolato. Un esempio tra i molti concerne la mancata previsione di un'AIR “obbligatoria” (e fondata su una precedente VIR) in tutti i casi in cui si intendano adottare provvedimenti “correttivi” (costantemente contemplati nel caso dell'attuazione di deleghe legislative) di precedenti normative (sul punto si rinvia alle ampie considerazioni effettuate di recente nei pareri n. 638/2017 e n.782/2017, rispettivamente sui decreti correttivi al testo unico delle società partecipate e al codice dei contratti pubblici).

37. Sotto altro profilo, la Sezione ritiene che l'utilità conoscitiva e prognostica dell'AIR e diagnostica della VIR, entrambe orientate dalla consultazione, possa attingere i massimi livelli grazie a una completa trasparenza.

Solo attraverso una partecipazione effettiva si possono, infatti, apprezzare i vantaggi della formazione condivisa delle regole e i benefici dell'apporto collaborativo e di controllo diffuso degli *stakeholder*.

Per il raggiungimento di questo risultato è determinante il ricorso a tutte le potenzialità offerte dalle tecnologie telematiche. Ogni soggetto interessato a partecipare al processo regolatorio deve poter accedere alle informazioni relative allo svolgimento dei procedimenti ed eventualmente offrire, seppure nei tempi e nei modi stabiliti (e salva ovviamente l'autonoma valutazione finale del regolatore), il proprio contributo.

Peraltro, oltre allo svolgimento *on line* della consultazione (secondo il modello *notice and comment*), anche dell'AIR e della VIR dovrebbero potersi rinvenire gli elementi *on line*, contemplando un menù di opzioni tecnologiche di accesso non circoscritte alla mera pubblicazione postuma degli esiti delle attività svolte (solo per fare un esempio, si potrebbe immaginare la diffusione in *streaming* delle audizioni,

ovvero la disponibilità *on line* dei risultati di *survey* e di *focus group*, ovvero dei documenti contenenti i dati utilizzati per l'analisi e la verifica); la pubblicazione delle sole conclusioni, difatti, ancorché indispensabile, è caratterizzata da un ridotto tasso di partecipazione perché relega i potenziali destinatari delle norme a un ruolo passivo di meri fruitori delle informazioni. La cura di tale aspetto appare determinante sia nella fase creativa della regole sia nel segmento procedurale dedicato alla manutenzione delle stesse regole, una volta immesse nella nomosfera. A tal riguardo, lo schema di regolamento è ben congegnato, seppure ulteriormente migliorabile, in relazione alla consultazione; dovrebbe invece essere implementato con riferimento all'AIR e alla VIR.

e) *L'approccio della "behavioural regulation"*.

38. Un modo veramente innovativo per ridurre e semplificare, ma soprattutto per rendere più efficaci le regole, del quale dovrebbero tener conto sia l'AIR sia la VIR, è rappresentato dall'analisi comportamentale applicata alla regolamentazione. Su tale aspetto svariate iniziative sono state intraprese, con successo, in area OCSE, soprattutto nel Regno Unito (ove esiste un'apposita *Behavioural Insight Team*, o *Nudge Unit*, di recente privatizzata) e negli USA (è ben nota l'esperienza di nuova *governance* dell'OIRA – *Office of Information and Regulatory Affairs* – avviata dalla precedente Presidenza degli Stati Uniti).

Le idee alla base di tale approccio – ancora, ingiustamente, inesplorato in Italia – sono essenzialmente tre e, segnatamente:

- la regolamentazione e la legislazione tradizionali assumono la razionalità dei destinatari, oppure presumono di conoscere le esigenze avvertite dai destinatari delle regole, nonostante tali presunzioni, non basate su solide verifiche, si rivelino spesso errate;
- il comportamento dei cittadini e delle imprese va orientato verso scelte responsabilizzanti e virtuose, per le quali occorre creare una specifica "architettura della scelte" e dei percorsi incentivanti;

- per orientare le scelte dei cittadini e delle imprese occorre conoscere e sfruttare i cd. “*bias cognitivi*”, ossia alcune distorsioni naturali o altri errori sistematici e prevedibili del comportamento umano. Muovendo dalla conoscenza di tali *bias* è sufficiente una “spinta gentile” (*nudging*) che faccia leva su di essi per dirigere le “scelte” verso l’obiettivo avuto di mira.

Per citare solo alcuni esempi tra i *bias* più studiati vi sono:

- il “*do nothing bias*” o dell’inerzia, secondo cui l’essere umano, se possibile, tende a non scegliere; tale *bias*, in sede di regolazione, dovrebbe sempre portare a preferire il meccanismo dell’*opt out* (in luogo dell’*opt in*) per indirizzare i destinatari verso l’opzione preferita (dai regolatori) e prevista come opzione di *default*: in altri termini, se si vuole che i regolati, posti di fronte ad opzioni alternative, scelgano in prevalenza l’opzione che il regolatore preferisce, allora tale opzione deve essere costruita come una soluzione di *default*, che si applica automaticamente in caso di inerzia del destinatario, ovvero nel caso in cui questi adotti il comportamento più semplice ed economico da tenere;
- la “*loss aversion*”, relativa alla circostanza per cui, nell’essere umano, l’avversione alle perdite è maggiore dell’attrazione verso il guadagno;
- la tendenza umana a procrastinare gli adempimenti;
- il “*framing*”, secondo cui l’essere umano è fortemente influenzato dal modo in cui le informazioni sono presentate (e di tale *bias* occorre tener conto soprattutto nei provvedimenti che contengano moduli e nelle campagne promozionali e informative).

Il punto di ricaduta naturale delle risultanze delle analisi comportamentali e di tutto l’approccio *behavioural* non può che essere l’AIR di cui allo schema in oggetto. Ciò consentirebbe, altresì, di rendere trasparenti i risultati di tali analisi, e di inserirli nel processo democratico di *rule making*.

Sarebbe allora molto utile che, nell’ambito dell’analisi della regolamentazione, fossero indagati anche gli atteggiamenti comportamentali e le effettive preferenze

dei destinatari delle regole al fine di costruire specifiche architetture della scelta, in grado di orientare i comportamenti dei destinatari delle norme, assecondando le loro naturali tendenze e dirigendole verso gli scenari auspicati dai regolatori.

Certo, la tematica richiede un approccio graduale, risorse adeguate per i *test* cognitivi, una profonda opera di “capacitazione” dei regolatori pubblici e una solida fase sperimentale.

Inoltre, non sfugge che l’approccio cognitivo è utile soltanto quando c’è un *behavioural element*, vale a dire quando la reazione dei destinatari (espressa attraverso un cambiamento abitudini o stili di vita, attivazione di tutele) è davvero in grado di condizionare l’efficacia delle regole, e che oltre al *nudging* andrebbe considerato anche il *cognitive empowerment*, che non sfrutta i *bias* ma aiuta a superarli (ad esempio, tramite la semplificazione delle informazioni rese o richieste, etc.).

Sarebbe, però, un’occasione perduta non considerare tale tematica in questa sede e non prevedere, anche solo in prospettiva, il ricorso a questo nuovo, relevantissimo, strumento di *better regulation*.

*f) Le sanzioni reputazionali.*

39. Tenendo presenti anche le considerazioni appena svolte sull’approccio *behavioural*, la Sezione ritiene che l’apparato coercitivo tratteggiato nell’articolato non si presenti adeguato (soprattutto in relazione all’auspicato cambiamento culturale delle amministrazioni) e che esso si riveli poco efficace.

Nell’articolato sono state infatti inserite delle sanzioni endoprocedimentali – la cui gestione è rimessa al DAGL – che si riducono, nella sostanza, all’introduzione di ostacoli al perfezionamento dell’*iter* normativo. In pratica, si intenderebbe “sanzionare” le amministrazioni inadempienti rispetto ai vari obblighi procedimentali attraverso il ricorso a meccanismi interdittivi dei flussi di accesso degli schemi di intervento normativo alla valutazione apicale da parte del Consiglio dei Ministri.

Tale impianto sanzionatorio, come accennato, è inefficace e, soprattutto, rischia di essere controproducente. L'interesse dei decisori pubblici e di tutta la collettività degli *stakeholder* è che le regolamentazioni siano ben costruite e che vengano approvate in tempi ragionevolmente rapidi. Le sanzioni endoprocedimentali sopra descritte, al contrario, tendono a conseguire, per una distorta eterogenesi dei fini, il risultato esattamente opposto. Difatti, in uno scenario patologico estremo (ma non impossibile da verificarsi, specialmente nei casi in cui il Potere esecutivo sia condiviso da differenti forze politiche), un'amministrazione che non intendesse portare a compimento un procedimento normativo richiesto da cittadini e imprese verrebbe in tal modo a disporre di un formidabile strumento ostruzionistico rappresentato dall'inerzia o dalla negligenza, vieppiù "legittimate" in un certo senso dalla sanzione medesima (e, dunque, dal DAGL, ossia dal centro di controllo e di propulsione dei processi regolatori).

Secondo uno scenario patologico più frequente, invece, tali sanzioni restano, semplicemente, inapplicate e i comportamenti da sanzionare (e quindi da reprimere) rimangono ben radicati nella pratica.

Sebbene le sequenze sanzionatorie tradizionali (impostate sulla successione logico-normativa della violazione-punizione) possano essere conservate, giacché utili ed efficaci in alcune condizioni (ossia nelle ipotesi in cui un determinato intervento sia fortemente voluto da un'amministrazione), nondimeno occorre che l'apparato coercitivo venga arricchito da ulteriori strumenti di conformazione indiretta, che appaiono talvolta più efficaci per promuovere la produzione di buona regolamentazione.

In questa prospettiva, risulterebbero di maggiore utilità quelle metodologie (richiamate anche nel precedente paragrafo sull'approccio *behavioural*), volte a indurre i destinatari delle regole (nella specie, le amministrazioni provviste di poteri di iniziativa normativa) a una maggiore *compliance*, attraverso l'introduzione di meccanismi comportamentali incentivanti (un esempio tra i molti concerne le sanzioni cd. "reputazionali" quali il *rating*, sempre più spesso riferito anche alle

pubbliche amministrazioni).

Attraverso la tutela dinamica dell'immagine di un'amministrazione, in luogo delle sanzioni interdittive di natura endoprocedimentale, si può, dunque, coniugare l'interesse dei decisori pubblici con quello degli *stakeholder* alla formazione di regole di alta qualità.

Sotto questo profilo appare necessario integrare adeguatamente l'articolato.

g) Il “*regulatory budget*”.

40. Con l'articolo 8 della citata legge 11 novembre 2011, n. 180 (*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*) l'Italia si è dotata di uno strumento utilissimo per il controllo sugli oneri amministrativi, onde ridurre l'impatto negativo del rischio burocratico sulla funzione di produzione delle imprese e sul “costo” della *compliance* per i cittadini. In particolare, è stato introdotto il cd. *regulatory budget*, ossia un meccanismo di compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi, secondo cui, negli atti normativi e nei provvedimenti a carattere generale che regolino l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale (cosiddetto *one-in-one-out*).

Si tratta di uno strumento essenziale per la riduzione del “peso della burocrazia” ed è, dunque, opportuno cogliere l'occasione rappresentata dallo schema di regolamento in esame per valorizzarlo e renderlo effettivo. Sennonché anche sotto questo aspetto lo schema, pur menzionando nel preambolo la legge n. 180/2011, si rivela carente perché non enfatizza, in una dimensione applicativa, l'importanza di tale meccanismo compensativo in sede di analisi della regolamentazione.

Con l'occasione, questo Consiglio di Stato rileva l'opportunità che lo schema in oggetto porti anche a una riconsiderazione del d.P.C.M. del 25 gennaio 2013, che

aveva inteso dare una prima attuazione al sistema ma che risulta, allo stato, rimasto privo di seguito.

Di fronte a esperienze straniere che stanno sviluppando modelli che prevedono un sistema *one-in-two-out*, o addirittura *one-in-three-out*, appare necessario, per sostenere la competitività del sistema-Paese, attivare in concreto almeno il meccanismo *one-in-one-out* previsto oltre cinque anni fa dalla legge (e, allo stato, totalmente inattuato).

*h) La valutazione di “fattibilità” di alcune previsioni dello schema.*

41. Come già osservato, molte disposizioni dello schema di provvedimento sono espressione di un lodevole approccio innovativo al tema della qualità della regolamentazione: non tutte le “novità” si presentano, tuttavia, di effettiva attuabilità, almeno nel breve periodo. Dubbi in questo senso possono nutrirsi riguardo alla programmazione dell’attività normativa e all’AIR sui decreti-legge.

Fermo restando che la Sezione ritiene indispensabile un serio e costante impegno finanziario e organizzativo finalizzato al miglioramento della qualità della normazione, nondimeno non può prescindersi da un sano realismo capacitazionale in sede di definizione, a monte, dei processi normativi, degli obiettivi e della fisionomia dei procedimenti regolatori. In altri termini, alla perfezione delle procedure “scritte sulle carta”, ma poi prevedibilmente destinate a rimanere lettera morta, dovrebbe preferirsi la reale sostenibilità amministrativa delle discipline nella prospettiva della loro effettiva attuazione e manutenzione.

In chiave problematica si rimette, pertanto, alla valutazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri la valutazione in ordine all’attuale capacità istituzionale delle amministrazioni; si suggerisce, in sostanza, di vagliare l’eventualità di un’implementazione progressiva e, almeno inizialmente, in via sperimentale di alcuni adempimenti previsti dall’articolato.

Le ricadute della mancata realizzazione di obiettivi dichiarati dai regolatori possono, infatti, danneggiare la reputazione dei decisori pubblici, o scoraggiarli,

molto più di una minore innovazione, là dove quest'ultima sia però effettivamente realizzata.

Gli “effetti annuncio” contenuti negli atti linguistici normativi, al di là del beneficio immediato in termini di coagulazione del consenso (comunque indispensabile ai fini della *compliance*), possono infatti condurre, nel caso di una carente risposta prestazionale, a un *rebound* negativo comparativamente assai maggiore sul versante dell'*accountability* delle istituzioni.

*i) Il ruolo del Consiglio di Stato.*

42. La Costituzione repubblicana assegna al Consiglio di Stato la missione istituzionale di assicurare la tutela della giustizia nell'amministrazione. Non a caso l'art. 100 Cost. abbina tale obiettivo alla consulenza giuridico-amministrativa, che è una delle due funzioni, pariordinate, dell'Istituto.

43. L'attività consulenziale del Consiglio di Stato è prestata a servizio dello Stato-Comunità e non a favore dello Stato-Governo né, tanto meno, del solo Stato-Amministrazione. Tale funzione, risalente alla genesi pre-unitaria dell'Istituto (1831), è stata ulteriormente potenziata e valorizzata dal Legislatore con l'istituzione di questa Sezione (articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127).

Come si è sopra ricordato – e come, del resto, riconosciuto nella documentazione di accompagnamento dell'articolato – l'attività di consulenza sugli schemi di atti normativi, specialmente in tempi recenti, non ha mai mancato di segnalare come la “legalità sostanziale” delle norme postuli l'indispensabile analisi preventiva e successiva della concreta “fattibilità” delle regole introdotte.

In più, la concentrazione organica delle funzioni consultive e giurisdizionali, voluta dal Costituente, aumenta la “resistenza” in sede contenziosa delle norme, riducendo i rischi di instabilità e di incertezza del diritto dovuti all'eventuale invalidazione giurisdizionale delle norme medesime.

Nel panorama ordinamentale il Consiglio di Stato è l'organo di rilievo

costituzionale, indipendente e provvisto della necessaria competenza tecnica, in grado di offrire un qualificato ausilio alle amministrazioni sul versante della qualità della normazione.

L'utilità dell'avviso di una Istituzione indipendente sulla qualità della regolamentazione risponde proprio al carattere "neutro" della *better regulation*, la quale, come è stato affermato:

- rileva a prescindere dalla struttura giuridico/istituzionale dei singoli Paesi (siano essi di *common* o di *civil law*), perché risponde prevalentemente alle esigenze economiche e sociali di una realtà sempre più "globalizzata", e
- costituisce un "valore aggiunto" di qualsiasi normativa, a prescindere dalla sua materia e dal suo contenuto politico: una norma "scritta bene", che rispetti i requisiti di "qualità" di cui si è detto in termini di consapevolezza dell'impatto su cittadini e imprese, reca un beneficio ulteriore – e costi sociali minori – rispetto ai benefici che il suo contenuto "di merito" già prevede.

Se, però, è vero che la qualità della regolazione costituisce un "interesse pubblico autonomo", è anche vero che tale interesse, se non sostenuto da una specifica volontà politica, appare recessivo, nel concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali e amministrative, di fronte agli altri interessi di settore, dotati di ben maggiore capacità di penetrazione ed affermazione sul piano politico ed amministrativo, che normalmente sostengono una "iperegolamentazione".

Da qui l'utilità dell'intervento, nel *decision making process*, di un soggetto terzo, che si possa dedicare alla verifica del buon uso degli strumenti di *better regulation* da parte del regolatore.

Peraltro, la compatibilità e la complementarietà delle funzioni consultive sull'attività normativa con le funzioni giurisdizionali, oltre che disegnata dalla Costituzione (cfr., più ampiamente, il citato parere n. 515/2016 di questa Sezione) e diffusa in svariati Paesi occidentali, a partire dalla Francia, è stata di riconosciuta anche a livello internazionale. L'esercizio sinergico di funzioni consultive e giurisdizionali da parte del Consiglio di Stato si pone, difatti, in linea con i più alti

standard di indipendenza e terzietà richiesti dal diritto umanitario: la Corte europea dei diritti dell'Uomo, nella sentenza del 6 maggio 2003, nel caso "*Kleyn and others v. the Netherlands*" (nn. 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99, ECHR 2003-VI), superando il precedente indirizzo - espresso nelle decisioni "*Procola v. Luxembourg*" (1995) e "*McGonnell v. United Kingdom*" (2000) - ha escluso che detta compresenza di funzioni violi l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (v., specialmente i §§. 196-202), ossia il diritto di ciascun individuo ad un giudice "indipendente e imparziale", solennemente affermato da tale disposizione (il caso deciso riguardava il Consiglio di Stato olandese, organo funzionalmente analogo all'omologo italiano). La Corte europea ha, invero, chiarito che - a condizione che nei singoli casi sia assicurata la diversità nella composizione soggettiva dei singoli collegi decidenti - l'esercizio della funzione consultiva su un atto normativo, poi sottoposto al vaglio giurisdizionale (nei suoi risvolti applicativi) avanti al medesimo organo che ebbe ad esprimere il parere, configura una situazione che non solleva dubbi sull'imparzialità del giudice, stante la "diversità" delle questioni esaminate nelle due sedi.

Sulla garanzia di neutralità dell'esercizio connesso di dette due funzioni si è, del resto, già espressa questa Sezione, nel parere n. 515/2016, là dove si è ricordato che la Costituzione pone le funzioni consultive accanto a quelle giurisdizionali (§. 2.1.), assegnando così al Consiglio di Stato la funzione di realizzare la giustizia nell'amministrazione in un quadro complessivo omogeneo disegnato dagli articoli 100, 103 e 113.

In quella sede si è ribadita la natura comune delle due funzioni - poiché l'attività consultiva è anch'essa un'attività neutrale di garanzia svolta, come quella giurisdizionale, secondo canoni di assoluta indipendenza - nonché la loro complementarietà, poiché le funzioni consultive svolte 'nell'interesse pubblico' (e non 'nell'interesse della pubblica amministrazione') perseguono, in via preventiva, il medesimo scopo di garanzia della legittimità dell'agire dell'amministrazione che

il giudice persegue *ex post*, su istanza del cittadino che si dichiara leso da provvedimenti o comportamenti illegittimi.

Il supporto offerto dal Consiglio di Stato – è bene ricordarlo – non è circoscritto all'espressione dei soli pareri obbligatori di cui al richiamato articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, ma, attraverso la (facoltativa) formulazione di quesiti, questo Consiglio può essere interpellato in ogni fase di attuazione delle discipline: in tal modo la funzione consultiva rivela la sua specifica utilità di sostegno *in progress* rispetto a un progetto istituzionale, piuttosto che a singoli provvedimenti. Nel parere sul silenzio-assenso tra le pubbliche amministrazioni (Cons. St., Comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640), al quale si rimanda, si è spiegata l'importanza del ricorso ai quesiti per migliorare il funzionamento pratico delle normative, una volta entrate in vigore.

Appare pertanto opportuno che il Consiglio di Stato, per meglio assolvere ai compiti istituzionalmente affidatigli e nell'interesse dello Stato-Comunità, sia pienamente inserito nel circuito della regolamentazione onde poter dare il suo contributo, seppure nei limiti di una stretta proporzionalità, sui procedimenti di analisi preventivi e successivi.

Muovendo da questo quadro di principi, si ritiene che in alcune previsioni dell'articolato (che saranno individuate nel prosieguo) debba essere introdotta la possibilità, per l'Istituto, di fornire ai decisori pubblici, ai cittadini e alle imprese, il proprio contributo in materia di tecniche della regolamentazione e di poter così svolgere quel ruolo di "garanzia" che gli è proprio, attraverso la richiesta, al pari di altri organi della Repubblica, dell'effettuazione o dell'integrazione delle analisi delle normative, all'unico fine di migliorarne la qualità.

44. Alla luce delle considerazioni di carattere generale sopra svolte, è evidente l'importanza che la Sezione ascrive alle analisi di impatto della regolamentazione.

I dubbi – eventualmente ancora nutriti dagli apparati burocratici – circa l'utilità dell'AIR, della VIR e della consultazione sono infondati e vanno fugati. La qualità delle regole offre un rilevante "valore aggiunto" economicamente valutabile (in

termini di maggiore efficacia, efficienza, sostenibilità e ‘durabilità’ delle normative) che giustifica un serio investimento in risorse umane, strumentali e finanziarie, sugli strumenti idonei ad accrescere tale qualità.

Pensare che le analisi, preventive e successive, sull’impatto della regolamentazione, costituiscano un inutile aggravamento del procedimento normativo in concreto significa scegliere di allocare sui cittadini e le imprese costi della *compliance* ben maggiori di quelli connessi allo svolgimento delle stesse analisi e, in sostanza, significa scegliere consapevolmente di deteriorare un essenziale bene comune, quale è l’ordinamento giuridico.

Per contro, una rinnovata attenzione alle qualità della regolamentazione e all’uso dei suoi strumenti, un rilancio del tema che parta dal nuovo regolamento ma che prosegua nel tempo, con un’effettiva attuazione pratica e un cambiamento culturale (agevolati anche privilegiando la “qualità”, anche selettiva, delle analisi rispetto alla loro mera “quantità”), potrebbero comportare benefici sorprendenti per il nostro sistema normativo e, soprattutto, per i suoi destinatari e per l’intero sistema-Paese.

#### *VIII - Considerazioni sui singoli articoli.*

45. Esaurite le considerazioni di carattere generale e istituzionale sull’intervento regolamentare, può passarsi all’esame delle singole previsioni dell’articolato, precisandosi fin d’ora che, in relazione alle disposizioni non menzionate, la Sezione non ha osservazioni da formulare.

Va poi richiamata in questa sede, prima di ogni altra considerazione, la precedente osservazione a proposito della differenza semantica tra “regolazione” e “regolamentazione”; sicché è necessario sostituire il primo termine, ovunque compaia nell’articolato, con il secondo.

#### *Articolo 1*

46. La rubrica dell’articolo 1 non riflette esattamente il contenuto della previsione. Difatti, l’articolo in esame non riguarda (o, comunque, non solo) l’“ambito”

(soggettivo) della disciplina regolamentare, ma il suo “oggetto”. Sarebbe, pertanto, opportuno riformulare la rubrica come “*Oggetto della disciplina regolamentare*”. Con riferimento alla platea dei destinatari, individuata nelle “*amministrazioni statali*” si rimette alla valutazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri se conservare tale previsione nello stesso articolo 1 o se, invece, introdurre una diversa disposizione, recante tale perimetrazione soggettiva. Occorre altresì precisare, onde ridurre le incertezze circa l’ambito applicativo soggettivo del regolamento, l’applicabilità o meno – ovvero, preferibilmente, la valenza solo come disciplina di principio – nei confronti delle Autorità amministrative indipendenti, che pure sono “*amministrazioni statali*” (intesa la locuzione in senso ampio), le quali però seguono regole specifiche, in gran parte forgiate dalle stesse Autorità nell’esercizio della loro autonomia, in materia di analisi della regolamentazione.

47. Sarebbe inoltre opportuno inserire una disposizione contenente le “definizioni” normative utilizzate nell’articolato.

### *Articolo 2*

48. Nell’articolo 2, il primo periodo del comma 2, a differenza del successivo comma 4 dello stesso articolo, non chiarisce bene quale sia l’obiettivo dell’AIR.

49. Sempre nell’articolo 2, il comma 4 utilizza il vocabolo “*rilevanza*”.

Il senso di tale parola non è di immediata percezione. Probabilmente si intendeva alludere alla “*perdurante utilità*” delle normative vigenti. Del resto, la valutazione dell’eventuale espunzione dall’ordinamento di alcune regole, rivelatesi nel tempo inutili o finanche dannose, dovrebbe essere uno dei punti qualificanti della VIR. Sennonché il termine usato è opaco e, quindi, dovrebbe essere eliminato o sostituito, come testé suggerito.

50. Ancora nell’articolo 2, il comma 5 assegna alle amministrazioni il compito di comparare, nell’ambito della VIR, la situazione sociale ed economica attuale con quella attesa al momento della formulazione delle norme.

La Sezione osserva che quello descritto dalla disposizione non è l’unico, e forse

neppure il più significativo, esame comparativo necessario. Va quindi aggiunta anche la menzione del necessario confronto tra la situazione attuale e la situazione esistente all'epoca della formulazione delle norme. Questa, invero, è una comparazione in grado di offrire ulteriori, e forse anche più rilevanti informazioni sull'efficacia delle regole introdotte e sugli effettivi cambiamenti da queste provocati.

51. Per quanto riguarda poi il comma 6 dell'articolo 2, la Sezione reputa che il testo normativo debba essere integrato alla luce delle relative considerazioni di carattere generale sopra svolte in merito alla esigenza di una migliore definizione organizzativa dei plessi competenti allo svolgimento delle analisi della regolamentazione.

### *Articolo 3*

52. In relazione all'articolo 3, si segnala l'opportunità che la futura direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sia sottoposta al vaglio di questo Consiglio di Stato, e ciò anche a prescindere da un'espressa previsione in tal senso (previsione che, peraltro, potrebbe essere utilmente introdotta).

La direttiva dovrà anche occuparsi delle tecniche di ricerca selettiva dei dati pertinenti, alle quali si accennato sopra, nelle considerazioni di carattere generale.

Infine la direttiva dovrà essere pubblicata sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ai fini della sua massima conoscibilità.

### *Articolo 4*

53. Ad avviso della Sezione, all'articolo 4 si attagliano le considerazioni di ordine generale, sopra formulate, sul punto dell'effettivo realismo della previsione.

Al riguardo, si rimette alla valutazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri se l'obiettivo di una vera programmazione – obiettivo in sé meritorio e condivisibile – sia alla portata delle attuali capacità istituzionali (e strutturali) delle amministrazioni pubbliche o se, invece, non si corra il rischio di non attuare tale

aspetto della riforma o di attuarlo soltanto nei termini di una gravosa, ma inefficace e inefficiente, produzione di documenti privi di un reale valore programmatico.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà, pertanto, valutare come realizzare effettivamente tale programmazione, e se ciò possa avvenire in un arco temporale più ampio, magari a seguito di una fase di sperimentazione.

Peraltro, al comma 1 – secondo cui ciascuna Amministrazione “*comunica al DAGL*” il Programma normativo semestrale “*fatti salvi i casi di necessità ed urgenza*” – l’inciso ora riportato non chiarisce se la “necessità e urgenza” siano presupposto per l’esclusione della comunicazione al DAGL ovvero per escludere che la comunicazione stessa abbia il contenuto ivi indicato. Inoltre, nella comunicazione potrebbero anche indicarsi i provvedimenti per i quali si intende chiedere l’esenzione.

Sul piano redazionale, la parola latina “*iter*” va sostituita con la parola italiana “*procedimento*”.

54. Fermo restando quanto appena affermato sulla necessità di un approccio realistico alla programmazione normativa, Nell’articolo 4 potrebbe invece trovare adeguata collocazione una disciplina delle possibili sanzioni reputazionali, alle quali si è sopra accennato.

#### *Articoli 6 e 7*

55. Gli articoli 6 e 7, rispettivamente dedicati ai casi di esclusione dell’AIR e di esenzione dall’AIR, dovrebbero essere accorpati per affinità di materia disciplinata. Soprattutto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrebbe valutare se, per finalità di semplificazione, alcune ipotesi di esenzione non possano transitare nel novero dei casi di esclusione.

56. Il comma 4 dell’articolo 6 dovrebbe poi contemplare la possibilità che sia anche il Consiglio di Stato, in sede di esame dello schema normativo, a richiedere l’effettuazione dell’AIR, se l’Istituto la ritenga motivatamente necessaria. Si suggerisce, pertanto, di inserire, dopo la parola “*Ministri*”, le seguenti parole: “o

*dal Consiglio di Stato in sede di espressione del parere ai sensi dell'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127*".

57. Dal punto di vista redazionale, nel comma 2 dell'articolo 6 e nel comma 1 dell'articolo 7, la locuzione "*competente all'iniziativa normativa*", va sostituita con la parola "*proponente*". A rigor di logica, poi, il primo periodo del comma 1 dell'articolo 7, ponendo quale presupposto della richiesta di esenzione il "*ridotto impatto dell'intervento*" rende superflua la previsione di cui al comma 2 dello stesso articolo, che esclude l'esenzione per iniziative normative con un "*significativo impatto concorrenziale*".

58. Il comma 4 dell'articolo 7 prevede che l'esenzione dall'AIR possa essere richiesta anche con riferimento a singole disposizioni.

Della norma va apprezzata la sottesa finalità di risparmio dei costi amministrativi connessi all'effettuazione dell'AIR. Sennonché, la previsione sembra manifestare il portato dell'errato attuale approccio all'AIR. Ed invero, l'idea che sia possibile effettuare l'AIR solo su singole disposizioni poggia implicitamente sul retropensiero della preesistenza del testo normativo rispetto allo svolgimento dell'AIR. In altre parole, il comma in esame colloca l'AIR alla fine del procedimento, invece che al suo inizio (sul punto, v. *infra*).

La Sezione, dunque, propende per l'eliminazione del comma 4, o semmai per la sostituzione del riferimento a "*singole disposizioni*" con quelli a "*specifici aspetti della disciplina*", non ancora concretizzatasi in disposizioni testuali.

Milita per la riconsiderazione della previsione anche un'ulteriore considerazione di carattere pratico. L'esenzione parziale dall'AIR espone, infatti, l'amministrazione al rischio di una non corretta valutazione preventiva delle conseguenze dovute alle interferenze applicative tra le disposizioni di un medesimo testo normativo, con la conseguenza che il risparmio di tempo e costi in sede di AIR possa dar luogo a un maggiore onere in fase applicativa.

59. Analogamente a quanto osservato per l'articolo 6, comma 4, anche nel comma 8

dell'articolo 7, dopo la parola “*Ministri*”, si suggerisce di inserire le seguenti parole: “*o dal Consiglio di Stato in sede di espressione del parere ai sensi dell'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127*”.

#### *Articolo 8*

60. Nell'articolo 8, comma 2, alla lettera c), si dovrebbe meglio chiarire che cosa si intenda per “*opzione zero*” (anzi, il senso precettivo di tale opzione dovrebbe essere chiarito in una disposizione recante le definizioni che si è suggerito di inserire).

“Opzione zero” può, infatti, descrivere due soluzioni differenti: in una prima accezione, può intendersi che la situazione esaminata non richieda interventi di alcun tipo (la vera “*do nothing option*”); in una seconda accezione, invece, si potrebbe alludere alla non necessità di un intervento normativo, ma alla esigenza di un intervento di altro tipo (organizzativo, formativo, tecnologico, amministrativo, ecc.). Ad avviso della Sezione, risulterebbe di maggiore utilità una previsione che tenesse conto dei due distinti significati del sintagma, obbligando le amministrazioni a valutare l'opzione zero non solo in relazione all'ipotesi del varo di un provvedimento normativo, ma anche rispetto alla necessità, o meno, in mancanza di un tale provvedimento, di un intervento “non normativo”. Si invita, quindi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri a tener conto delle precedenti considerazioni e di modificare consequenzialmente la disposizione in conformità ad esse.

61. Nell'articolo 8 dovrebbe inoltre inserirsi la previsione dell'analisi della “fattibilità” dell'intervento considerato e delle relative iniziative di attuazione.

#### *Articolo 9*

62. All'articolo 9, al comma 3, secondo rigo, in ossequio al tenore della norma, chiaramente volta garantire il controllo dell'Autorità antitrust sugli interventi normativi *latu sensu* restrittivi della concorrenza, appare opportuno sostituire la congiunzione “*e*” con “*o*”.

Più in generale, anche l'articolo 9 sembra riflettere l'attuale carente comprensione

della rilevanza strategica dell’AIR.

La disposizione è espressione infatti di una concezione che vede l’AIR come un adempimento essenzialmente finalizzato all’iscrizione dei provvedimenti normativi nell’ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (cd. “preconsiglio”) o all’invio del relativo schema a questo Consiglio di Stato per l’espressione del prescritto parere. Seppure il concetto non sia esplicitato nello schema in esame, l’AIR risulta logicamente e cronologicamente collocata, da coloro che dovrebbero effettuarla, nella parte finale del procedimento normativo, quasi si trattasse di uno degli ultimi *step* della filiera della regolamentazione.

Tale impostazione è ideologicamente viziata ed è all’origine dello scarso utilizzo di tutte le potenzialità dell’AIR quale fondamentale supporto per i processi decisionali.

L’AIR non serve tanto per verificare preventivamente gli effetti attesi di una regolamentazione già confezionata nei suoi contenuti essenziali. Al contrario, l’AIR dovrebbe essere il primo adempimento immediatamente successivo alla percezione, da parte dei decisori, dell’esistenza di un problema regolatorio.

L’AIR, in altre parole, dovrebbe essere svolta prima, e non soltanto dopo, la materiale scrittura di un qualunque testo normativo, poiché è proprio nella fase ideativa dell’intervento regolatorio che l’AIR (e prima ancora la consultazione) offre le sue maggiori utilità, consentendo ai decisori di definire meglio l’ambito e gli aspetti essenziali del contesto nel quale eventualmente calare le normative.

Vero è che l’ordinamento prevede la redazione di una “scheda AIR”, che riassume e dia conto di tutte le fasi di analisi effettuate in precedenza. Ma il rischio (anzi, la realtà dei fatti) è che tale “scheda AIR” – che deve, effettivamente, corredare il testo normativo – si trasformi nella pratica non nel riassunto di attività svolte in precedenza, bensì nell’unico adempimento in tema di AIR svolto dalle amministrazioni.

Appare, allora, degno di considerazione il modello che sta prendendo forma nel

sistema francese, dove si è riscontrato il medesimo problema (per ora, si è soltanto allo stadio di proposta: v. la “*évaluation préalable*”, su cui lo studio del *Conseil d’État* per l’anno 2016, intitolato “*Simplification et qualité du droit*”), secondo cui si suggerisce di effettuare una sorta di AIR preliminare (o “pre-AIR”), in forma sintetica e semplificata, basata su una relativa consultazione, allo scopo di valutare se predisporre, o no, una nuova disciplina, valutando le opzioni possibili *prima* di averne già individuata una (e, a maggior ragione, prima di iniziare la vera e propria redazione del testo).

In sintesi, con riferimento a un intervento normativo, potrebbe prevedersi che le amministrazioni svolgano una “AIR preliminare” sulla scorta dell’esempio transalpino, da resocontare in una “scheda preliminare”, non connessa ad alcun testo ma soltanto alla volontà di proporre un intervento normativo; solo successivamente, una volta effettuata la scelta e approfondita l’analisi in riferimento all’opzione individuata, dovrebbe darsi conto, nella scheda finale, di tutta l’attività di analisi svolta.

In chiave di fattibilità, per ridurre al massimo gli oneri a carico delle amministrazioni proponenti, si potrebbe prevedere (sul modello dell’OIRA statunitense) l’inserimento di tale scheda preliminare (sintetica, e soltanto per i casi più rilevanti) in sede di programmazione, al momento della composizione dell’agenda normativa.

Ovviamente, un’attività del genere non può riguardare tutti i provvedimenti normativi: va, insomma, ribadita la necessità che l’AIR sia selettiva e limitata ai soli interventi di maggiore rilievo.

I precedenti rilievi, dei quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrebbe tener conto, valgono anche per l’articolo 16 (v.*infra*) sotto il profilo dell’evidente superfluità di uno schema di atto normativo da sottoporre a consultazione, allorquando la “pre-AIR” semplificata fosse svolta, come sarebbe opportuno e utile, ancor prima della redazione di qualunque norma.

## Articolo 10

63. Anche per l'articolo 10, che prevede che sia effettuata l'AIR (sebbene semplificata) per i decreti-legge, si impone un richiamo al realismo.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà infatti valutare se conservare, o no, la disposizione alla stregua delle seguenti considerazioni.

La Sezione ricorda che i decreti-legge, nella fisiologia del sistema delle fonti (articolo 77 Cost.), dovrebbero essere utilizzati per fronteggiare “*casi straordinari di necessità e urgenza*” che non ammettano dilazioni. Si tratta cioè di situazioni in cui un intervento di rango primario è imposto (o, quanto meno, dovrebbe essere imposto) da una evidente e urgente necessità. In contesti del genere, ad avviso della Sezione, l'effettuazione dell'AIR, nella migliore delle ipotesi, si rivelerebbe del tutto superflua, posto che essa inevitabilmente si limiterebbe a una surrettizia giustificazione di scelte politiche già assunte; nella peggiore delle ipotesi, invece, l'AIR rischierebbe di pregiudicare la rapidità dell'azione normativa del Governo.

Se, invece, i decreti-legge fossero preceduti da un'AIR svolta in modo approfondito e per un tempo adeguato, potrebbe dubitarsi perfino della sussistenza dei requisiti prescritti dalla Costituzione per la loro emanazione e, dunque, della loro legittimità costituzionale.

La Sezione è, tuttavia, consapevole che in varie situazioni, non esattamente tipizzabili *ex ante*, potrebbe giustificarsi l'effettuazione di un'AIR anche per i decreti-legge; si pensi al caso di un problema sociale o economico, lungamente studiato dal Governo, che, a causa di sopravvenienze, si trasformi in un'urgenza richiedente un rapido intervento di rango primario: in questo caso l'emanazione di decreti-legge sarebbe correttamente sostenuta da un'AIR adeguata.

La diffusione pratica di tale ultima ipotesi sembra giustificare la previsione dello schema in oggetto.

In conclusione, si rinnova l'invito a una ulteriore valutazione dell'utilità della disposizione in esame, tenendo conto pure della possibilità di prevedere come solo facoltativa l'AIR per i decreti-legge (in questa prospettiva l'*incipit* del comma 1

dell'articolo 10 diverrebbe: *“I decreti-legge possono essere corretti”*).

### *Articolo 11*

64. All'articolo 11, al comma 1, è previsto che *“...le Amministrazioni svolgono un'analisi di impatto sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale”*, imponendo, così, alle amministrazioni di svolgere l'AIR qualora ricorra il presupposto oggettivo del *“significativo impatto nazionale”*.

Si rileva come tale disposizione sembri antinomica con quella di cui al successivo comma 3, secondo cui *“Le Amministrazioni...comunicano al DAGL l'elenco dei progetti dell'Unione europea sui quali intendono svolgere l'analisi...”* che, invece, sembra facultizzare l'amministrazione allo svolgimento dell'AIR.

### *Articolo 12*

65. Con riferimento all'articolo 12, la Sezione ritiene, senza nutrire le perplessità relative al contenuto dell'articolo 4, che la programmazione della VIR sia indispensabile.

Anzi, per ogni provvedimento sottoposto ad AIR si dovrebbe preventivare la data della successiva sottoposizione a VIR un anno o due dopo l'entrata in vigore.

Questa sarebbe anche una soluzione in grado di porre rimedio all'assenza, in Italia, di un sistema di fonti normative *“a efficacia temporale predeterminata”* (le ben note *sunset laws*).

Uno dei problemi più gravi del nostro ordinamento giuridico (ma non solo del nostro) è, infatti, la proliferazione di disposizioni, tra loro non coordinate, frutto di interventi stratificatisi nel tempo, connesso al fenomeno del *“consumismo normativo”* di cui si è detto prima.

Uno strumento per ridurre lo *stock* normativo liberandolo dalle norme non più applicate potrebbe essere, a livello primario, quello delle *“leggi organiche”* soggette a periodica manutenzione. In mancanza, tuttavia, di uno strumento legislativo di tal genere, un risultato analogo potrebbe conseguirsi introducendo, nel testo normativo

(quale che ne sia il livello), una sorta di *sunset rule* collegata alla VIR, che si attivi automaticamente – facendo venir meno la normativa, dopo un certo termine – in mancanza di effettuazione della VIR stessa, obbligando così le amministrazioni a riesaminare, decorso un certo lasso temporale dall'entrata in vigore di qualunque normativa, l'effettiva perdurante utilità della normativa medesima e a verificarne lo stato manutentivo (la cd. *regulatory review*).

Il punto è importante e richiede, ovviamente, un approfondimento.

L'introduzione di un meccanismo di revisione siffatto segnerebbe, però, un passo avanti decisivo nella lotta all'inflazione e all'inquinamento normativo, elevando la qualità dell'intero ordinamento.

D'altra parte, il modello della *regulatory review* è già vigente nel nostro ordinamento, essendo sancito dal comma 3 dell'articolo 13-bis della legge n. 400/1988, secondo cui *“periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.”*.

Anche di tale norma, però, non risulta che si sia mai fatta applicazione. Un sistema efficace di VIR potrebbe fare riferimento anche a questo fondamento legislativo, rendendolo finalmente effettivo.

66. Ancora in relazione all'articolo 12 si suggerisce di inserire, nel comma 6, dopo la parola *“Ministri”*, le parole: *“o dal Consiglio di Stato in sede di espressione del parere, ai sensi dell'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, sugli schemi di atti normativi modificativi di precedenti provvedimenti”*.

Inoltre, l'ultimo periodo del comma 2 va inserito in una disposizione finale *ad hoc* (su cui v. *infra*).

### *Articolo 15*

67. L'articolo 15 riporta alla necessità di una disposizione recante le definizioni.

Ed invero, il sintagma *“consultazione pubblica”* è chiaramente utilizzato

nell'accezione connotata di "consultazione aperta a tutti gli interessati"; a ben vedere, però, tutte le consultazioni devono essere pubbliche, stante quanto sopra osservato in tema di trasparenza dei processi regolatori, sia quella *notice and comment*, effettuata *on line*, sia quella effettuata con audizioni e ascolto diretto degli interessati e delle loro categorie associative.

Si suggerisce, dunque, di eliminare l'aggettivo "*pubblica*", ovunque ricorra nel testo in riferimento alla consultazione, e di espungere le parole "*pubblica, se*" dal comma 3 dell'articolo 15 (nonché di provvedere ai conseguenti adeguamenti negli articoli 16 e 17).

68. Non si ravvisa poi quel rapporto di necessaria alternatività tra consultazione "*pubblica*" e consultazione "*ristretta*" (ossia "*rivolta a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti*"). Andrebbe precisato che le due consultazioni possono concorrere nell'ambito di un medesimo procedimento normativo.

69. Nell'articolo 15 si nota poi la mancanza di una disciplina essenziale della consultazione "*ristretta*", disciplina che invece dovrebbe essere prevista, ad esempio richiedendo una motivazione per il ricorso alla consultazione ristretta (motivazione che andrebbe richiesta, per la verità, anche per l'effettuazione di eventuali esperimenti cognitivi, giustificando così la scelta di determinate tecniche).

70. Infine, nell'articolo 15, dovrebbe essere aggiunto un comma che estenda, sia pur virtualmente, all'AIR e alla VIR la consultazione di "chi non ha voce", ossia di coloro che siano latori di interessi rilevanti e che, tuttavia, non possano essere consultati (ad esempio, perché ancora non siano venuti ad esistenza come le "generazioni future", ovvero perché si tratta di imprese ancora non create e non presenti nel mercato, ecc.). Siffatti interessi, dovranno essere individuati e considerati dal Governo, che dovrà così "tarare" e integrare le risultanze della consultazione con la valutazione di tali (silenziosi) interessi.

71. Sul piano redazionale, nel comma 1 dell'articolo 15, la locuzione "*competente all'iniziativa normativa*", va sostituita con la parola "*proponente*".

### *Articolo 16*

72. Il comma 1 dell'articolo 16 riporta ancora al tema della tempistica dell'AIR, posto che la previsione accenna alla valutazione di opportunità della pubblicazione di uno schema di atto normativo. Alla luce dei precedenti rilievi la Sezione ritiene che la soluzione preferibile sarebbe quella di svolgere una sorta di "pre-AIR" molto semplificata e quindi, nell'ambito di essa, una prima consultazione (non su uno schema di provvedimento, ma solo per raccogliere dati e informazioni dagli *stakeholder*) e poi una AIR vera e propria e, con essa, una seconda consultazione, questa volta, se ritenuto opportuno, su uno schema di atto normativo.

Le valutazioni, al riguardo, sono tuttavia rimesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, onde evitare l'instaurare di meccanismi che, se non ben gestiti in sede pratica (preferibilmente sperimentale), potrebbero anche generare ulteriori complessità.

### *Articolo 18*

73. Dopo l'articolo 18 ne va inserito uno ulteriore, rubricato "*Disposizioni finali e transitorie*", nel quale deve rifluire, come sopra accennato, l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 12.

Inoltre, in un altro comma, occorrerebbe prevedere che il regolamento si applichi decorso un congruo lasso temporale (la cui determinazione è rimessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), necessario per consentire a tutte le amministrazioni interessate di approntare le opportune soluzioni organizzative.

74. Sul piano attuativo l'effettiva applicabilità del regolamento presuppone l'avvenuta adozione della direttiva di cui all'articolo 3 dello schema. Siffatto collegamento tra i due atti potrebbe essere esplicito e reso vincolante, inserendo nell'articolo sulle disposizioni transitorie un comma dal seguente tenore: "*Il presente decreto si applica a decorrere dalla pubblicazione della direttiva prevista dall'articolo 3, comma 1.*". Si raccomanda, infine, anche un'entrata in vigore delle

previsioni sulla programmazione (articolo 4) che sia commisurata alla realistica capacità di effettuare efficacemente tale importante strumento.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole, con osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE  
Gabriele Carlotti

IL PRESIDENTE  
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO  
Maria Luisa Salvini