

La ponderazione degli interventi normativi: l'importanza dell'istruttoria (e delle verifiche ex post) nella predisposizione degli atti normativi del Governo

di ALESSANDRA COSTANTINI

1. La questione della qualità della regolamentazione; 2. La legge 28 novembre 2009, n. 246 e i suoi decreti attuativi: la messa a regime dell'AIR e l'introduzione della VIR; 3. L'ultimo atto in materia di qualità: la direttiva del 26 febbraio 2009, istruttoria degli atti normativi del Governo.

1. La questione della qualità della regolamentazione.

Il problema della qualità della regolamentazione¹ è un tema che ormai coinvolge tutti i paesi maggiormente industrializzati.

E' ben noto, infatti, come il Novecento si sia caratterizzato sia per una continua crescita della domanda sociale, sia per un incremento degli interessi pubblici meritevoli di tutela, sia per un aumento dei soggetti preposti alla produzione normativa.

In tale contesto, Legislatori e Governi sono intervenuti emanando numerose leggi e regolamenti che hanno portato ad una crescita spropositata della regolazione, che è andata ad influire negativamente sulla competitività del sistema economico, portando ad un innalzamento dei costi connessi alla stessa regolazione sia per i cittadini e per le imprese che erano soggetti a queste regole, sia per la pubblica amministrazione che doveva applicarle.

Per far fronte al problema della competitività del sistema economico, la questione della qualità della regolamentazione ha guadagnato un posto di riguardo nell'agenda politica di ogni paese, e ha portato i vari Governi ad

¹ Sul tema possono essere consultati: CARBONE L., *Qualità della regolamentazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in www.astrid-online.it ; CARNEVALE P., *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in www.federalismi.it; RAVERAIRA M., *Qualità della formazione e better regulation nella governante degli interessi*, in www.federalismi.it; NATALINI A., *Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici*, in www.astrid-online.it; BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici*, in www.astrid-online.it.

adottare specifiche politiche pubbliche, i cui principali strumenti possono dirsi: semplificazione normativa e amministrativa; analisi d'impatto della regolamentazione; riduzione degli adempimenti amministrativi per i cittadini e le imprese.

Tali strumenti, pur nella loro diversità, devono essere connessi fra loro, solo così si potrà ottenere un sistema più competitivo.

Inoltre, è evidente che per ottenere un sistema economico più competitivo, non è necessario eliminare completamente le regole, ma è necessario avere regole (possibilmente poche) buone, chiare ed efficaci.

Per questo è necessario concentrarsi sulla qualità della regolamentazione individuando i principi della buona regolamentazione: effettiva necessità di un intervento regolativo, proporzionalità di tale intervento, bilanciamento tra i benefici prospettati e i costi che si devono sostenere, trasparenza del processo normativo che si attua attraverso la partecipazione e la consultazione di tutte le parti interessate all'emanazione del provvedimento².

Nel nostro paese le politiche di semplificazione e di qualità della regolamentazione si sono intrecciate, agli inizi degli anni novanta, con il processo di ammodernamento del sistema amministrativo, ma è solo con la legge del 15 marzo 1997, n. 59, che il legislatore ha posto al centro del suo operato la politica di semplificazione e di miglioramento della qualità della normazione.

Con tale legge, il legislatore ha previsto di adottare una legge annuale di semplificazione.

E' proprio con la legge del 8 marzo 1999, n. 50³ (prima legge annuale di semplificazione) che l'Italia definisce per la prima volta una vera e propria politica della qualità della regolamentazione.

² BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *op. cit.*

³ E' necessario sottolineare come le politiche della qualità della regolazione si siano diffuse nel nostro paese grazie all'intervento sia del Ocse, che attraverso le linee guida e le raccomandazioni, aveva cercato di mettere in luce lo stretto legame fra qualità delle regole e crescita e competitività di un paese; sia grazie all'intervento comunitario.

In particolare, in ambito comunitario il tema della regolamentazione, era entrato in agenda negli anni ottanta, ma è solo negli anni novanta, contestualmente all'attuazione del mercato unico, che il dibattito politico istituzionale si è concentrato ancora di più sul problema della qualità della regolamentazione. Le tappe più importanti di tale processo furono il Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 e la pubblicazione del libro Bianco del dicembre 1993 su "Crescita, competitività e d occupazione" nonostante, però, questi timidi accenni è solo nel duemila che il miglioramento delle regolazione ha acquistato un'importanza crescente grazie soprattutto alla spinta degli stati membri e al Consiglio

A tal fine la legge in questione all'art. 3 prevedeva l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e introduceva forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di semplificazione.

Al Nucleo, composto da 25 esperti, venivano assegnate essenzialmente tre funzioni: la semplificazione delle procedure; il riordino del sistema normativo attraverso al redazione di testi unici; l'analisi d'impatto della regolamentazione. Veniva così introdotto, per la prima volta, nel nostro ordinamento l'AIR, considerato uno dei principali strumenti volti ad attuare i principi di buona regolazione.

Tale strumento, infatti, consiste in una valutazione preventiva dell'impatto dei provvedimenti regolativi che incidono in maniera significativa sulle condizioni di vita dei cittadini e sulle attività delle imprese, al fine di accertare se un dato intervento è veramente indispensabile e di garantire, anche mediante l'utilizzo dell'analisi costi-benefici, la scelta dell'opzione migliore evitando provvedimenti troppo onerosi per i destinatari. La sua forma tipica prevede i seguenti passaggi:

- 1) ricognizione delle esigenze sociali che motivano l'intervento e la definizione degli obiettivi che si vogliono perseguire;
- 2) individuazione delle possibili soluzioni alternative senza tralasciare l'«opzione zero», cioè la possibilità di non attuare l'intervento e di rimanere nella stessa situazione;
- 3) consultazioni⁴ dei soggetti interessati;

Europeo di Lisbona del marzo del 2000 che ha affermato che la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità e ha affidato alle istituzioni comunitarie il compito di definire entro, il 2001, una strategia volta, attraverso una nuova azione coordinata a semplificare l'ambiente regolamentare, compreso il funzionamento dell'amministrazione pubblica, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

⁴ Per maggiori informazioni sulle consultazioni, può essere consultato CAVATORTO S., LA SPINA. A. (a cura di), *Le consultazioni nell'analisi d'impatto della regolamentazione*, Rubettino, Soveria Manelli (Catanzaro), 2001, 4. Dove si ricostruisce il percorso logico per fare una buona consultazione e dove si sottolinea che queste hanno una grande importanza, in quanto possono conferire legittimazione democratica alle decisioni prese dall'amministrazione e facilitarne l'attuazione. Con le consultazioni, infatti si approfondiscono le esigenze dei destinatari diretti e indiretti dell'intervento, si raccolgono i pareri degli esperti di settore, si rilevano informazioni utili per la definizione e/o la modifica delle opzioni d'intervento e si acquisiscono i dati per l'analisi costi-benefici. Le consultazioni quindi attraversano in modo trasversale tutto il percorso dell'AIR.

4) quantificazione per tutti i tipi di intervento dei costi gravanti sulle famiglie e sulle imprese e, infine sulla pubblica amministrazione;

5) analisi costi-benefici ⁵delle varie soluzioni e la scelta della soluzione preferita. Non bisogna però cadere nell'errore di considerare l'AIR come la soluzione al problema, ma tale strumento deve essere inteso come un supporto per il regolatore che, nell'ambito delle proprie funzioni, è chiamato ad operare interventi normativi per la valutazione dell'opportunità di un atto regolativo attraverso l'analisi delle relative conseguenze⁶.

2. La legge 28 novembre 2009, n. 246 e i suoi decreti attuativi: la messa a regime dell'AIR, e l'introduzione della VIR.

Con la legge del 28 novembre 2005, n. 246 ⁷ (legge di semplificazione del 2005) il legislatore torna ad occuparsi di AIR, andando a novellare la precedente disciplina e dichiarando definitivamente conclusa la fase di sperimentazione, avviata alla fine degli anni novanta, con la legge 8 marzo 1999, n. 50, che all'art. 5 aveva introdotto, in via sperimentale, nel nostro ordinamento lo strumento dell'AIR⁸.

⁵ Per maggiori informazioni sull'analisi dei costi e benefici si rimanda a MOMIGLIANO S., NUTI F.G. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi d'impatto della regolamentazione*, Rubettino, Soveria Manelli (Catanzaro), 2001,9-10. Dove si chiarisce che *l'analisi costi benefici consiste nella sommatoria degli effetti diretti e indiretti inerenti ad un progetto che possono essere immediatamente quantificati in termini monetari e degli effetti diretti e indiretti sempre inerenti al progetto che non possono essere quantificati monetariamente.* (...) Nel particolare, viene specificato che *quando lo Stato compie un'analisi costi benefici fa due tipi di analisi: analisi finanziaria (dove indica le risorse finanziarie necessarie) e l'analisi economica (dove valuta la validità del progetto).* Comunque il ricorso ad un corretto metodo di analisi è una condizione essenziale per avere informazioni, che elaborate, permettano di individuare fra le varie alternative possibili quella più efficace e vantaggiosa per la collettività, tenendo conto dei costi e dei benefici. (...) Si sottolinea infine, che *l'amministrazione italiana ha poca familiarità con gli strumenti di analisi economica, e per questo l'applicazione dei criteri economici diviene uno degli aspetti più problematici dell'AIR.*

⁶ In tal senso si è espresso PERNA R., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi d'impatto della regolamentazione*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, I, 2003, 84. L'autore infatti afferma che *l'analisi d'impatto della regolamentazione non potrà mai diventare la pietra filosofale in grado di trasformare l'incerto procedere dei sistemi regolatori contemporanei in un cammino deciso e sicuro verso regolamentazioni economicamente più efficienti. Potrà al massimo rappresentare una lanterna in grado di agevolare l'incerta e incessante ricerca degli errori e degli eccessi del regolatore.*

⁷ Sul punto può essere consultato SAVINI G., *La L. 246/2005-Legge di semplificazione per il 2005: prime considerazioni*, consultabile sul sito internet www.amministrazioneincammino.it.

⁸ In questa prima fase il legislatore aveva soltanto previsto, nei due commi dell'art. 5, che l'AIR fosse effettuata sugli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali, e in più prevedeva per le Commissioni parlamentari la possibilità di richiedere l'AIR per

In tal senso, l'art. 14 commi da 1 a 11, della suddetta legge pone delle disposizioni molto rilevanti in tema di qualità della regolamentazione, disciplinando la messa a regime dell'AIR⁹ e l'utilizzo della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

gli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa. L'attuazione della suddetta legge è avvenuta attraverso due successive direttive.

In particolare, nella prima direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 venivano indicati, solo per le amministrazioni centrali, i tempi e le modalità di effettuazione dell'AIR.

La direttiva, inoltre, interveniva su vari profili: in primo luogo, dava la prima definizione di AIR e ne individuandone i contenuti precisi; in secondo luogo, estendeva l'AIR anche alle circolari e alle regole tecniche contenute in atti non normativi. Infine, andava a configurare l'AIR come un processo articolato in due momenti che prevedevano la compilazione di due schede.

La seconda fase della sperimentazione si apriva con l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 che specificava, innanzitutto, che la fase di sperimentazione aveva l'obiettivo di individuare dei criteri di esclusione dall'AIR e di definire le prime modalità di monitoraggio e verifica ex post della regolamentazione (VIR). Inoltre, estendeva l'applicazione dell'AIR a tutta l'attività di Governo, responsabilizzando i singoli ministeri nella realizzazione dell'AIR.

Infine, poneva alla guida strategica di questa fase di sperimentazione un Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro per la Funzione Pubblica. I successivi interventi normativi in materia di semplificazione e analisi d'impatto si sono concentrati su una redistribuzione delle competenze e responsabilità a livello di amministrazioni centrali. In particolare, la legge 6 luglio 2002, n. 137 ha abrogato l'art. 3 della legge 20/99, con la conseguente soppressione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, e ha previsto con l'emanazione di un Dpcm l'istituzione di specifici servizi presso il Ministero per la Funzione Pubblica e la Presidenza del Consiglio. Successivamente anche la direttiva del 23 luglio 2002 si è inserita nel processo di attribuzione delle competenze in materia di AIR, stabilendo che il DAGL si dovesse occupare, tra l'altro, dell'elaborazione delle metodologie in tema di analisi d'impatto, del coordinamento e controllo dell'applicazione delle direttive, dell'introduzione delle relative procedure nella amministrazioni pubbliche e della formazione del personale. L'ultimo atto di questa prima fase sperimentale si è avuto con l'emanazione della legge del 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001) che ha previsto l'introduzione dell'analisi d'impatto della regolamentazione anche per le Autorità amministrative indipendenti.

Per maggiori informazioni su questa prima fase di sperimentazione possono essere consultati: DE FRANCESCO F., *L'AIR nella riforma della regolazione*, in *Riv. Trim. di Scienza dell'Amm.*, 4, 2000, 5-9; LA SPINA A., *L'analisi d'impatto della regolamentazione: caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia*, in *Riv. Trim. di Scienza dell'Amm.*, 4, 2000, 109-118; MIDENA A., *L'analisi d'impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa*, in *Gior. Dir. Amm.*, 1, 2001, 88-95; SAVINI G., *L'analisi d'impatto della regolamentazione nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; MORFUNI, *L'introduzione dell'AIR in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in *Gior. Dir. Amm.*, 7, 2002, 729 ss.; GRECO N., *Introduzione all'analisi d'impatto della regolamentazione*, Roma, SSPA, 2003; LUPO N., *La nuova direttiva sull'AIR: passi avanti o indietro?*, in *Gior. Dir. Amm.*, 1, 2002, 137-157; GHIRIBELLI A., *L'analisi d'impatto della regolamentazione*, in www.tecnichenormative.it/draft/stato5.pdf; NATALINI A., *La terza semplificazione*, in *Gior. Dir. Amm.*, 10, 2003; RAGONE N., *Autorità indipendenti e AIR*, in www.astrid-online.it.

⁹ E' necessario da subito notare come per la prima volta venga fornita a livello legislativo, e non regolamentare come era avvenuto durante la fase di sperimentazione, una definizione di AIR, che in

Per ciò che concerne la disciplina dell'AIR il comma 3, dell'art. 14 prevede che siano sottoposti ad AIR gli schemi degli atti normativi del Governo¹⁰, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5, e ai casi di esenzione di cui al comma 8.

Nei successivi commi vengono, invece, individuati i soggetti che hanno la responsabilità di redigere l'AIR.

In particolare, spetta alle amministrazioni¹¹, competenti presentare l'iniziativa normativa, provvedere all'AIR e comunicare i risultati di tale analisi al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL).

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso l'ufficio del DAGL, viene riconosciuto un ruolo di stimolo e coordinamento e verifica delle singole analisi, e inoltre, viene riconosciuto al DAGL un'ulteriore funzione di autorizzazione all'esclusione dell'AIR per i singoli casi.

Inoltre, al comma 4 viene introdotta la valutazione d'impatto della regolamentazione (VIR) definita come la valutazione *ex post* del raggiungimento delle finalità e della stima dei costi e degli effetti prodotti DAGLi atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni¹².

base all'art. 14, comma 1 consiste *nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sull'attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative*. Il comma secondo specifica, inoltre, che la funzione dell'AIR è quella di fornire all'organo politico un supporto in ordine alle scelte da adottare.

¹⁰ Sul punto ZUCCHELLI C., *L'analisi d'impatto della regolazione. Lo stato attuale della legislazione in materia: prospettive e avvertenza per l'uso*, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano nazionale*, Basilica F. (a cura di), Maggioli Editore, 2006, 567. L'autore specifica che con l'espressione *atti normativi del Governo* non va affatto a sottrarre dall'AIR i regolamenti governativi, come alcuni autori hanno affermato, ma con tale espressione il legislatore si riferisce alle fonti del diritto in generale, cioè a tutti gli atti in grado di innovare l'ordinamento giuridico. E quindi, sono atti normativi del Governo i decreti legge e i decreti legislativi, a livello primario, ed i regolamenti governativi e ministeriali a livello secondario.

¹¹ In base a quanto previsto dal comma 8, dell'art. 14 l. 246/05 le amministrazioni in base alla loro autonoma organizzativa individueranno l'ufficio responsabile del coordinamento dell'attività connesse all'effettuazione dell'AIR (e della VIR). Qualora, invece, non sia possibile impiegare risorse interne, l'amministrazione potrà avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa e nei limiti delle risorse finanziarie.

¹² Viene specificato dallo stesso comma 4, che la VIR sarà effettuata dopo il primo biennio dall'entrata in vigore della suddetta legge e che una volta entrata a regime dovrà essere effettuata periodicamente a scadenze biennali.

Infine, il comma 5 prevede che entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge 246/05, dovranno essere definiti, con decreti del Presidente del Consiglio, i criteri generali e le procedure di effettuazione dell'AIR e i casi e le modalità di esclusione dell'AIR i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di attuazione della VIR.

E' a questi successivi provvedimenti che viene dunque demandata l'attuazione di quanto previsto dall'art. 14, commi da 1 a 11¹³.

In particolare, quanto previsto dall'art. 14 in tema di AIR è stato attuato, solo tre anni dopo, con l'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 11 settembre 2008, n. 170, recante la Disciplina attuativa in materia di analisi d'impatto della regolamentazione.

Innanzitutto, il suddetto DPCM si prefigge lo scopo di superare la fase di sperimentazione, e inoltre all'art. 2 definendo l'ambito di applicazione dell'AIR chiarisce che tale strumento si applica *agli atti di governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministeri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa*¹⁴.

Da tale elencazione rimangono escluse solo alcune tipologie di atti in relazione ai quali si considera cedevole l'interesse all'economicità ed alla semplificazione rispetto al contenuto precettivo in determinati ambiti materiali, l'esenzione

¹³ E' necessario evidenziare come in tema di AIR, anche questa seconda ipotesi abbia stentato a decollare sul punto può essere consultata la *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione* presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri alle Camere nel 2006, 10-11. Lo studio rileva che *nell'anno 2006 gli schemi di atto normativo trasmessi dalle amministrazioni per l'esame da parte del Consiglio dei Ministri e corredati della relazione AIR rappresentano circa il 50% del totale degli schemi di atti normativi predisposti ed esaminati, a testimonianza di un uso diffuso, anche se non ancora del tutto sistematico, di questo strumento di analisi. Da un punto di vista qualitativo, le relazioni AIR, singolarmente considerate, appaiono improntate ad una certa sinteticità. Gli aspetti sui quali si è prevalentemente concentrata l'analisi sono quelli relativi alla fase descrittiva (...), mentre risulta meno sviluppata la parte valutativa, ovvero quella relativa all'impatto che la regolazione produce nei confronti della pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini, che dovrebbe costituire l'essenza dell'AIR. Nella relazione in questione si sottolinea, quindi, che le relazioni tendono talvolta a configurarsi, nella sostanza, come un'ulteriore relazione di accompagnamento allo schema del provvedimento (...). In sintesi, le schede AIR, pur nella loro eterogeneità, e tenuto conto degli aspetti organizzativi legati (...) al periodo di "rodaggio" dello strumento, richiamano un approccio complessivo che configura l'analisi d'impatto e le relazioni AIR come un ulteriore elemento di supporto e giustificazione a posteriori delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione preventiva in fase di progettazione normativa.* Il Governo è stato costretto di nuovo ad intervenire in materia di AIR e attraverso Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolamentazione, approvato nel giugno 2007 dal Consiglio dei Ministri dove l'AIR viene ripensata in una forma più snella, sia per facilitarne l'utilizzo sia per migliorarne l'efficacia.

¹⁴ Art. 2 Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170.

individuata all'art. 8 riguarda: i disegni di legge costituzionali, gli schemi di atti normativi in materia di sicurezza ed i disegni di legge di ratifica che non importino spese o istituzione di nuovi uffici.

L'obbligo di procedere all'analisi e l'esenzione da questo risultano in tal modo temperati.

Sotto il primo profilo si prevede infatti che i progetti normativi soggetti alla valutazione possano andare esenti quando ricorrano *casi straordinari di necessità ed urgenza o di peculiare complessità e ampiezza dell'atto normativo*¹⁵.

Rispetto invece all'esenzione degli atti prevista all'art. 8, questa non si realizza qualora l'analisi venga comunque richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione.

Secondo la dottrina tali previsioni sembrerebbero opportune in quanto *conferendo al sistema flessibilità tanto espansiva quanto limitativa, [eviterebbero] di rendere l'AIR una mera apposizione di maniere che, col diventare meccanica, rischierebbe di vedere tradita la ratio stessa della sua esistenza*¹⁶.

Inoltre, il regolamento in questione, pur rinviando ad una successiva direttiva la determinazione di contenuti, metodi e modelli AIR, dispone all'art. 4, comma 2 anche in sede di prima applicazione che le amministrazioni provvedano alla redazione della relazione AIR¹⁷.

E' importante sottolineare che il DPCM prevede che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, il cui inizio deve essere comunicato al DAGL e, che secondo l'art. 6, comma 6 la relazione possa essere resa pubblica dalle amministrazioni competenti anche durante lo svolgimento del procedimento per la formazione dell'atto normativo.

¹⁵ Art. 9, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170.

¹⁶ GRECO A., *L'analisi d'impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, 2009, consultabile sul sito internet www.federalismi.it.

¹⁷ Di particolare interesse è analizzare i contenuti della scheda AIR. Innanzitutto, rispetto a quanto previsto dalla direttiva del 27 marzo 2000 l'impostazione prescelta è quella di un'unica e semplificata scheda AIR. Tale scheda, secondo quanto previsto dall'art. 6 comma 2, dovrà poi essere articolata in sezioni (i cui contenuti sono specificati nell'allegato A) e che riguardano: a) la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa; b) i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta.

In tal modo si cerca da una parte di favorire un confronto pubblico sulle risultanze dell'analisi in corso e dall'altra parte, di evitare che la relazione AIR diventi un'inutile giustificazione postuma, del tutto slegata dalla concreta predisposizione dell'intervento normativo¹⁸.

Per ciò che riguarda la disciplina della VIR, questa è stata attuata con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 novembre 2009, n 212, contenente la disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolazione.

In particolare, in base a quanto previsto dall'art. 2 comma 1 la VIR deve essere effettuata sia sugli atti normativi sui quali è stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) dopo un biennio dalla loro entrata in vigore; sia sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti legge (anche se su tali atti non è stata svolta l'AIR). Inoltre, dovrà essere effettuata sugli atti individuati espressamente dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale d'indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Il comma 4, del suddetto articolo, affida al DAGL, su motivata richiesta delle amministrazioni, il compito di consentire l'esenzione dalla VIR, ma solo nei casi di complessità e ampiezza dell'intervento normativo ovvero della natura dell'atto normativo in oggetto. Le esenzioni devono essere sempre comunicate al Consiglio dei Ministri che avrà il compito di deliberarle.

Il DPCM, poi individua i soggetti competenti ad effettuare la VIR: le amministrazioni che hanno effettuato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica, oppure, in mancanza di un precedente AIR le amministrazioni a cui spetta l'iniziativa sull'atto normativo oggetto di verifica.

La VIR dovrà essere effettuata per motivare particolari profili come: il raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella relazione AIR; la stima dei costi e degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni; l'individuazione di eventuali criticità nell'attuazione dell'atto; la congruenza con il programma di Governo delle effettive conseguenze delle innovazioni normative; la valutazione dell'incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento del mercato.

¹⁸ SAVINI G., *La messa a regime dell'AIR: il dpcm 11 settembre 2008, recante disciplina attuativa dell'analisi d'impatto della regolamentazione*, consultabile sul sito internet www.amministrazioneincammino.it.

Alla conclusione della VIR dovrà essere prodotta una relazione (la cui adeguatezza sarà verificata dal DAGL) che sarà inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che la trasmetterà al Parlamento.

Infine, l'art. 5 stabilisce che i metodi e i modelli di VIR saranno stabiliti da un'apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e che comunque in sede di prima applicazione la relazione VIR potrà essere redatta seguendo il modello di cui all'allegato A del suddetto DPCM

3. *La direttiva del 26 febbraio 2009, istruttoria degli atti normativi del Governo.*

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 Febbraio 2009, concerne l'istruttoria degli atti normativi del Governo ¹⁹.

La direttiva, che disciplina il procedimento di formazione della volontà del Governo, ha l'obiettivo di applicare criteri puntuali, regole e procedure condivise al fine di migliorare la qualità e la trasparenza della normazione.

Viene ribadito come la qualità costituisca un obiettivo prioritario dell'attività di Governo che deve essere perseguito attraverso una serie di strumenti: programmazione delle iniziative normative; analisi d'impatto; una completa istruttoria e un efficace coordinamento delle amministrazioni coinvolte.

In tal senso, la direttiva si pone l'obiettivo di razionalizzare e disciplinare il procedimento di preparazione e approvazione degli atti normativi del Governo ed è suddivisa in sette parti:

- programmazione delle attività di Governo;
- istruttoria degli atti normativi;
- fase di acquisizione dei pareri;
- comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri dei regolamenti ministeriali;
- diramazione;
- riunione preparatoria del Consiglio dei ministri;
- emendamenti.

Nel primo punto inerente alla programmazione dell'attività di Governo, si chiarisce che per consentire un'efficace azione di coordinamento nell'attività normativa del Governo deve essere garantita, insieme alle amministrazioni coinvolte, una programmazione coerente e correlata agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo.

¹⁹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 8 aprile 2009, n. 82.

Per questo, si prevede che le amministrazioni predispongano e trasmettano, con cadenza trimestrale, una scheda analitica nella quale siano indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione, che ciascuna amministrazione intenda sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri. Tale scheda deve essere trasmessa al DAGL a cui viene affidato il compito di redigere una "Agenda di provvedimenti normativi".

Il secondo punto "istruttoria normativa", suddiviso al suo interno in diversi punti, fornisce, innanzitutto, la scansione degli adempimenti che deve compiere l'amministrazione proponente:

- corredare gli schemi di provvedimento delle relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa, di analisi di impatto della regolazione;
- acquisire concerti, le adesioni e le intese necessarie in relazione all'ambito dell'intervento normativo, prima della trasmissione al DAGL;
- acquisire gli eventuali pareri tecnico-giuridici (prima della trasmissione al DAGL);
- accertare e dichiarare la compatibilità degli schemi con l'ordinamento comunitario;
- trasmettere al DAGL tutto il materiale per consentire un'adeguata istruttoria delle iniziative e un'efficace attività di coordinamento prima della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri²⁰.

Inoltre, rispetto alle tecniche di redazione, la direttiva afferma che la qualità della redazione è essenziale al fine di garantire la chiarezza e la comprensibilità dei testi normativi, per questo viene raccomandato di attenersi a quanto previsto dalle circolari del 2001²¹.

Il paragrafo 2.2 evidenzia come l'istruttoria degli atti normativi sia fortemente condizionata dalle relazioni che devono accompagnare gli schemi degli atti normativi. Per questo fornisce di tali relazioni i passaggi fondamentali per la loro realizzazione. In particolare vengono trattate:

La *relazione illustrativa* che, ha come scopo principale quello di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento, deve anche dar

²⁰ Sul punto è necessario evidenziare come sia la stessa direttiva a specificare che la carenza degli adempimenti appena illustrati impediscano l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

²¹ In tal senso viene affidato al DAGL il compito di effettuare il coordinamento formale dei testi sottoposti all'esame del Consiglio di ministri verificando il corretto uso delle fonti, l'omogeneità e la chiarezza della formulazione ed apportando anche d'ufficio le modifiche necessarie.

conto della coerenza del provvedimento con la politica di semplificazione del Governo.

Se l'atto normativo non è sottoposto ad AIR, la relazione illustrativa dovrà contenere sintetiche indicazioni sulla necessità dell'atto, sugli effetti sui cittadini e imprese e sulle pubbliche amministrazioni, nonché su eventuali opzioni regolatorie alternative.

Se la relazione accompagna i decreti-legge deve prestare particolare attenzione nella redazione della motivazione in ordine ai presupposti di necessità e urgenza. Se, invece, la relazione accompagna i decreti legislativi deve illustrare in modo puntuale, sia nei contenuti che nella tempistica, i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

La *relazione tecnica* deve accompagnare tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie. Essa ha la funzione di quantificare le entrate e gli oneri derivanti da ciascuna disposizione, ed indica i mezzi di copertura finanziaria. Inoltre, riporta i dati e i metodi utilizzati dalle amministrazioni per giungere alla quantificazione degli oneri, le relative fonti e ogni altro elemento utile per le verifiche tecniche che devono essere svolte in sede parlamentare.

La relazione tecnica può essere richiesta, per qualsiasi emendamento o proposta di legge, dalle Commissioni parlamentari, mentre per quanto riguarda gli schemi di regolamento, l'obbligo di predisporre la relazione è spesso previsto direttamente da disposizioni di legge.

La *relazione tecnico-normativa* (ATN) accompagna gli schemi di atti normativi di iniziativa governativa, e i regolamenti ministeriali e interministeriali. Ha la funzione sia di verificare l'incidenza della normativa che si vuole introdurre sull'ordinamento giuridico vigente; sia di verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi.

La disciplina della relazione tecnico-normativa è stata recentemente modificata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008, che ha previsto una nuova scheda ATN in cui viene dato maggior spazio agli aspetti comunitari e internazionali. In essa viene prevista una maggiore collaborazione per la sua redazione tra gli uffici legislativi dei Ministeri e i

Dipartimenti; ed inoltre, si affida al DAGL il compito di segnalare le schede ATN inadeguate alla loro funzione²².

Per la *relazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione* viene ribadito che la sua finalità è quella di verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento, attraverso la previsione di probabili effetti sull'attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La direttiva in questione, poi, ricorda come la disciplina dell'AIR sia stata fortemente modificata dall'art. 14 comma 1 a 11, della legge 246/05 e dalle due direttive attuative che a questo sono seguite.

In considerazione di questa nuova disciplina le amministrazioni devono: individuare gli uffici preposti alla realizzazione dell'AIR, porre particolare cura nella redazione della relazione AIR; programmare l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da poter effettuare l'AIR e le relative consultazioni; e infine, tener conto, già in fase di predisposizione della scheda AIR della futura necessità di effettuare, nei casi previsti, la VIR.

La verifica d'impatto della regolamentazione, che è stata introdotta, come misura obbligatoria, nel nostro ordinamento dall'art. 14, comma 4 della legge 246/05, consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti degli atti normativi sull'attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Nell'ultima parte del paragrafo 2 viene sottolineato come la fase più delicata dell'istruttoria normativa è quella relativa all'acquisizione dei concerti e delle intese. Per questo viene affidato al DAGL, ove se ne ravvisi l'esigenza, il compito di convocare, anche di propria iniziativa, riunioni di coordinamento per acquisire concerti o intese o per effettuare ulteriori verifiche sugli schemi normativi.

La terza parte della direttiva disciplina l'acquisizione dei pareri²³, che possono essere richiesti, proprio in ragione della tipologia degli atti normativi che devono essere adottati, sia da organi consultivi sia da organismi di settore.

²² La direttiva stessa, inoltre, prevede che l'insufficienza o la carenza dell'ATN precluda l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

²³ La direttiva prevede espressamente che i pareri acquisiti siano indicati nelle premesse dell'atto normativo, e che sia nei casi di maggior rilevanza, sia nei casi di pareri obbligatori debbano essere indicati i motivi di un eventuale mancato adeguamento del testo alle osservazioni formulate DAGLi organi consultivi. Inoltre, la direttiva disciplina anche i casi in cui i pareri possono non essere richiesti. Al

Spetta all'amministrazione proponente trasmettere gli schemi degli atti normativi al Consiglio di Stato, alle Autorità amministrative indipendenti, alla Corte dei Conti, alle organizzazioni sindacali (ed ad ogni altro organo a competenza settoriale) per acquisire i relativi pareri.

Al DAGL spetta il compito sia di richiedere l'acquisizione dei pareri della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città; sia di certificare la conformità del testo trasmesso con quello approvato. In generale, comunque, la trasmissione dei provvedimenti normativi alle Conferenze è preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda invece i provvedimenti di rango secondario, l'amministrazione proponente può valutare, d'intesa con il DAGL, e previa verifica della tipologia del regolamento nonché dell'ambito e della complessità dell'intervento, di prescindere da tale preliminare deliberazione, essendo sufficiente l'acquisizione del concerto formale delle amministrazioni interessate. Gli ultimi pareri che sono acquisiti sono quelli delle Commissioni parlamentari che sono resi al termine del processo di definizione degli atti normativi.

La quarta parte riguarda i regolamenti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/88, che sono comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro elaborazione.

In base alla prassi istaurata, tali regolamenti vengono comunicati al DAGL dall'ufficio legislativo competente, insieme a tutti gli altri atti necessari. Spetta infine al DAGL, previa verifica, provvedere a comunicare l'eventuale nulla osta per l'emanazione del regolamento.

La quinta parte disciplina la diramazione dei testi (che di norma avviene per via informatica, salvo che per i casi di allegati disponibili solo in formato cartaceo). Essa è affidata alla Presidenza del Consiglio, che può procedere a tale operazione solo se sono soddisfatti tutti i requisiti richiesti sopra descritti.

Il sesto paragrafo riguarda la riunione preparatoria che rappresenta, la sede dove vengono esaminati collegialmente i provvedimenti ai fini della loro completa definizione e della conseguente iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

fine di limitare questa eventualità prevede che solo in casi eccezionali i pareri possano non essere richiesti, facendo rientrare in tale ipotesi il caso in cui sia necessario garantire il rispetto della scadenza del termine per l'esercizio della delega legislativa. Il Governo, in questo caso, può procedere all'inoltro dello schema riservandosi di trasmettere, successivamente, i pareri acquisiti.

E' evidente che tale riunione rappresenti sia la fase conclusiva dell'istruttoria normativa, sia la sede di verifica della completezza dell'istruttoria medesima.

Per questo, la stessa direttiva prevede che all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri possano essere inseriti solo gli schemi di provvedimento esaminati nella riunione preparatoria, che avviene almeno due giorni prima del Consiglio dei Ministri.

La settima e ultima parte della direttiva riguarda le proposte di emendamento del Governo ai disegni di legge all'esame del Parlamento.

Tali proposte, trasmesse al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al DAGL (per garantire il coordinamento e la verifica dell'istruttoria), devono essere accompagnate dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi, al fine di consentire una compiuta valutazione del contenuto dell'impatto dell'intervento emendativo proposto sull'ordinamento giuridico vigente.