

SEZIONE QUINTA - BIS
AIR, VIR e consultazione: una nuova direzione di marcia
(8 ottobre 2018)

[con aggiornamento del 2.5.bis.3 al 15 agosto 2020]

2.5.bis. Presentazione di Enrico Albanesi

1. La nuova direzione di marcia: un differente approccio “culturale” all’AIR, alla VIR ed alla consultazione

Il regolamento di cui al d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, reca la nuova disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), la verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR) e la consultazione in Italia (cfr. *infra* 2.5.bis.1). Esso costituisce attuazione di un articolo di legge di dodici anni prima (art. 14, commi 1-11, della legge 28 novembre 2005, n. 246, su cui cfr. in questo *Libro II*, la *Sezione* 2.5.9): legge che, facendo seguito a normative sperimentali di fine anni Novanta/primi anni Duemila (cfr. in questo *Libro II*, la *Sezione* 2.5.1-2.5.8)¹, aveva finalmente introdotto nel 2005 una disciplina a regime dell’AIR e della VIR².

Nonostante si tratti di un regolamento di “mera” attuazione della legge del 2005, il d.p.c.m. n. 169 del 2017 sembra essersi andato a collocare nelle larghe maglie di quest’ultima delineando la fisionomia dell’AIR, della VIR e della consultazione in maniera tale da imprimere, al modo di intendere tali istituti, una direzione di marcia significativamente diversa rispetto a quanto fosse avvenuto ad opera dei primi due regolamenti attuativi: quello del 2008 sull’AIR (d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170, su cui cfr. in questo *Libro II*, la *Sezione* 2.5.14)³ e quello del 2009 sulla VIR (d.p.c.m. 19 novembre 2009, n. 212, su cui cfr. in questo *Libro II*, la *Sezione* 2.4.19)⁴. Regolamenti peraltro abrogati per effetto dello stesso d.p.c.m. n. 169 del 2017 a far data dal giorno successivo alla pubblicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri con la quale sono indicati le tecniche di analisi e di valutazione e determinati i metodi di relazione da utilizzare per l’AIR e la VIR (ora, direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, pubblicata in *G.U.* il 10 aprile 2018, su cui cfr. *infra* 2.5.bis.2).

Data la rilevanza della “svolta”, si è deciso di dedicare al “nuovo corso” inaugurato con il d.p.c.m. n. 169 del 2017 un’autonoma Sezione nel *Libro II* del presente *Codice di drafting*.

Da un lato, il regolamento razionalizza infatti in modo organico la disciplina attuativa in materia. Una disciplina, quest’ultima, contenuta fino ad oggi in due distinti regolamenti (cioè i due regolamenti del 2008 e del 2009 appena menzionati), per quanto riguarda

¹ Sulla fase di sperimentazione cfr. anche R. BALDUZZI, *La sperimentazione dell’AIR in un’assemblea legislativa tra tecnica e politica*, in *L’analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo*, Roma, 2002, p. 96 ss.

² Per una ricostruzione della disciplina di cui all’art. 14 della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni sia consentito il rinvio anche a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2013, p. 189 ss.

³ In dottrina si erano segnalati gli scarsi profili innovativi della disciplina introdotta dal d.p.c.m. n. 170 del 2008. Cfr. in particolare M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: «niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole»*, in www.osservatorioair.it, 2010. Parlava di svolta «più apparente che reale» C. FATTA, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislazione: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011, specie p. 60.

⁴ Sul d.p.c.m. n. 212 del 2009 cfr. M. PIETRANGELO, *La verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 95 ss.

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

rispettivamente l’AIR e la VIR; oppure fino ad oggi in pratica del tutto assente, per quanto riguarda la consultazione. L’aver il d.p.c.m. n. 169 del 2017 disciplinato organicamente i tre istituti in un unico contesto ed introdotto per la prima volta una disciplina in materia di consultazione nell’ambito AIR e VIR nel nostro Paese (art. 16 ss., d.p.c.m. n. 169 del 2017), non solo rappresenta un valore aggiunto dal punto di vista della sistematica normativa; ma, come si legge nell’art. 2, comma 1, d.p.c.m. n. 169 del 2017 e come si chiarirà a breve (cfr. *infra* 2.5.bis.1), costituisce il riflesso del nuovo modo di intendere i tre strumenti come «tra loro integrati» e come concorrenti alla qualità del processo normativo «secondo un approccio circolare alla regolamentazione».

Dall’altro lato, forse in modo ancor più rimarchevole, il regolamento sembra avere abbandonato l’approccio “formalistico” e “burocratico” che ispirava lo svolgimento dell’AIR e della VIR nella disciplina dei precedenti regolamenti e che, soprattutto, ha caratterizzato l’utilizzo dei due strumenti nella pratica nell’ultimo decennio⁵. Tale svolta “culturale” sembra essere avvenuta grazie alla presa di coscienza da parte del Governo di due profili cruciali: l’indispensabilità di professionalità adeguate per l’applicazione dei metodi di analisi e di valutazione AIR e VIR, da un lato (art. 2, commi 7 e 9, d.p.c.m. n. 169 del 2017); e la necessità di abbandonare un approccio di svolgimento “a tappeto” delle analisi (salvo invocarsi poi di fatto ed assai di frequente cause di esenzione delle stesse), per seguirsi invece il principio di proporzionalità delle analisi, limitandosi cioè queste ultime (da intendersi però questa volta come non meramente formalistiche) ai soli interventi normativi di maggiore impatto (art. 7 e art. 12, d.p.c.m. n. 169 del 2017). Si vedrà a breve in dettaglio in che modo tutto ciò sia stato tradotto in termini normativi nel d.p.c.m. n. 169 del 2017 (cfr. *infra* 2.5.bis.1).

A ciò si aggiungano ulteriori innovazioni di approccio che paiono altresì significative e su cui ci soffermerà a breve (cfr. *infra* 2.5.bis.1), quali, in particolare: la collocazione dell’AIR e della VIR in un più ampio contesto di programmazione dell’attività normativa (art. 4, d.p.c.m. n. 169 del 2017); la previsione di una disciplina *ad hoc* per l’AIR sui decreti-legge (art. 10, d.p.c.m. n. 169 del 2017); l’introduzione di forme dirette di pubblicità delle relazioni e delle attività correlate (art. 4, comma 6; art. 9, comma 7; art. 10, comma 4; art. 12, comma 10; art. 14, comma 3; art. 16, comma 5; art. 17; art. 18, d.p.c.m. n. 169 del 2017); la partecipazione delle Amministrazioni nell’analisi di impatto della regolamentazione in fase ascendente dei progetti di atti dell’Unione europea e nelle valutazioni di impatto della regolamentazione della normativa dell’Unione europea (art. 11 e 15, d.p.c.m. n. 169 del 2017).

Ulteriore novità da segnalare è l’effettiva adozione, con la direttiva 16 febbraio 2018, di un “tassello mancante” della disciplina regolamentare in materia di AIR, VIR e consultazione⁶. Tassello che finora, con riguardo alle esperienze regolamentari precedenti, non era mai stato completato (cfr. *infra* par. 2 e poi 2.5.bis.2).

Accanto a tali profili innovativi da accogliersi con favore, meritano però di essere sottolineate alcune criticità relative al contesto costituzionale, organizzativo e professionale all’interno del quale la nuova disciplina si va a collocare e che rischiano di pregiudicare i buoni propositi dai quali il d.p.c.m. n. 169 del 2017 appare sorretto (cfr. *infra* parr. 3 e 4).

⁵ Si vedano le critiche in tal senso avanzate da parte del Consiglio di Stato, il quale non ha mancato di segnalare nei propri pareri ad esempio la *worst practice* di AIR svolte dichiaratamente *ex post*, cioè «concepite come giustificazioni *a posteriori* di un articolato già confezionato» (cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, n. 00807/2017](#), paragrafo 16). Si vedano in proposito anche i rilievi del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati che nei propri pareri tende a segnalare, tra l’altro, casi di relazioni AIR redatte «in forma estremamente sintetica». Sul punto cfr., volendo, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., p. 197.

⁶ Sui principi generali riguardanti le attività di consultazione pubblica realizzate dalle amministrazioni statali (richiamati espressamente nella direttiva 16 febbraio 2018) cfr. [Direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 luglio 2017](#).

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

2. La direttiva che indica le tecniche di analisi e di valutazione e determina i modelli di relazione da utilizzare per l’AIR e la VIR: uno strumento flessibile, mai fino ad ora realizzato, finalmente attuato con la direttiva 16 febbraio 2018

Ai sensi dell’art. 21, il d.p.c.m. n. 169 del 2017 si applica a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’art. 3, comma 1, dello stesso decreto e di cui all’art. 14, comma 6, della legge n. 246 del 2005: direttiva con la quale si devono indicare le tecniche di analisi e di valutazione e determinare i modelli di relazione da utilizzare per l’AIR e la VIR. Tale direttiva deve altresì indicare le tecniche di svolgimento delle consultazioni (art. 16, comma 4, d.p.c.m. n. 169 del 2017).

Tale “tassello mancante” della disciplina è stato completato con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, pubblicata in *G.U.* 10 aprile 2018 (cfr. 2.5.bis.2).

I regolamenti sopra citati del 2008 e del 2009 mancavano invece di tasselli importanti affinché potesse darsi effettivo corso alla disciplina. In particolare, quello in materia di AIR non conteneva alcuna disciplina in materia di consultazione, limitandosi esso a rinviare ad un successivo regolamento (art. 5, d.p.c.m. n. 170 del 2008); entrambi i regolamenti rinviavano poi ad una direttiva del Presidente del Consiglio per la determinazione dei metodi di analisi e dei modelli di AIR (art. 4, d.p.c.m. n. 170 del 2008) e di VIR (art. 5, d.p.c.m. n. 212 del 2009), in conformità peraltro al già citato art. 14, comma 6, della legge n. 246 del 2005, il quale sembra demandare tale disciplina ad una direttiva in ragione della maggiore flessibilità di tale strumento (poiché i metodi e i modelli devono essere «sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio»).

Né il regolamento in materia di consultazione né la direttiva del Presidente del Consiglio sono stati però mai adottati, costituendo proprio questo uno dei principali profili critici, segnalati peraltro sia dalla dottrina⁷ sia dall’OCSE⁸, riguardanti l’AIR e la VIR per come finora delineate nel nostro Paese. Forse nella consapevolezza delle possibili difficoltà nell’elaborazione della direttiva, lo stesso d.p.c.m. n. 170 del 2008 disponeva che «in sede di prima applicazione» la relazione AIR fosse redatta in conformità di un modello contenuto nell’Allegato A al d.p.c.m. (art. 4, comma 2). Tuttavia un conto è il *modello* (formale) per la relazione AIR ed un conto sono i (ben più sostanziali e soprattutto extra-giuridici...) *metodi di analisi* per la sua redazione⁹: la predisposizione di un mero modello (peraltro apprestato per il solo utilizzo in via di prima applicazione) senza la determinazione dei metodi di analisi ha contribuito a fare sì che l’attuazione dell’AIR in questi anni sia avvenuta in modo del tutto “formalistico” e “burocratico”, come si diceva.

Come si è detto, il d.p.c.m. n. 169 del 2017 contiene invece esso stesso una disciplina in materia di consultazione agli artt. 16-18 e finalmente la direttiva del Presidente del Consiglio è stata finalmente adottata con direttiva 16 febbraio 2018.

3. Il problematico contesto costituzionale: la programmazione normativa, il decreto-legge ed il ruolo del DAGL

Alcune criticità attengono però al contesto costituzionale all’interno del quale la disciplina di cui al d.p.c.m. n. 169 del 2017 va a collocarsi.

⁷ Sull’assenza di una disciplina in materia di consultazione cfr. A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 141. Si segnalava la perdurante problematica mancata adozione della direttiva in E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., p. 196.

⁸ Cfr. [OECD, Better Regulation in Europe: Italy 2012, 2013](#), p. 65.

⁹ Per approfondimenti sul punto cfr. M. DE BENEDETTO-M. MARTELLI-N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011, p. 55 s.

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

i) In primo luogo, ci si riferisce alle carenti capacità di programmazione normativa del nostro ordinamento a fronte della cronica instabilità politico-istituzionale che ne caratterizza la forma di governo. Ci si è peraltro in altra sede soffermati ad evidenziare come una tale assenza di programmazione delle politiche (sul genere di quanto invece avviene nel sistema britannico con la predisposizione del *Government's legislative programme*¹⁰) si riverberi nel nostro Paese sulla qualità delle operazioni di riordino¹¹ e più in generale sulla qualità formale della legislazione¹².

Allo stesso modo, in un simile contesto, con grande difficoltà sembra poter trovare attuazione pratica quanto dispone l'art. 4 del d.p.c.m. n. 169 del 2017 e cioè la predisposizione da parte di ciascuna Amministrazione di un Programma normativo semestrale contenente l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza, da comunicarsi entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Siffatta programmazione sembra essere intesa nel d.p.c.m. come funzionale alla elaborazione delle specifiche relazioni AIR ed alla realizzazione delle eventuali iniziative di consultazione connesse e ciò è sicuramente da accogliersi con favore. Nel Programma normativo semestrale devono infatti essere indicati sinteticamente l'oggetto e gli obiettivi di ciascuna iniziativa normativa, la sussistenza di eventuali cause di esclusione dell'AIR e le procedure di consultazioni programmate.

Tuttavia, se non collocato all'interno di una programmazione politico-normativa di più ampio respiro, il Programma normativo semestrale di ciascuna Amministrazione rischia di ridursi ad un mero adempimento "burocratico"; o, al contrario, ove venisse condotto scrupolosamente, ad una dispendiosa attività semplicemente destinata a mettere agli atti i buoni propositi delle singole Amministrazioni¹³.

L'esigenza di programmazione normativa è cruciale al fine della realizzazione dell'attività AIR e della conduzione di attività di consultazione; ma per essere efficace deve collocarsi all'interno di un'attività di programmazione politico-normativa più generale che, dal punto di vista organizzativo, solo il DAGL potrebbe assicurare (quale apparato di supporto della funzione del Presidente del Consiglio dei ministri di dirigere la politica generale e di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri, ex art. 95 Cost.).

Sul ruolo del DAGL in relazione all'AIR, alla VIR ed alla consultazione si tornerà più approfonditamente a breve.

ii) Il d.p.c.m. n. 169 del 2017 introduce una disciplina speciale per l'AIR sui decreti-legge (art. 10).

La *ratio* è quella di semplificare gli adempimenti necessari allo svolgimento dell'AIR in relazione all'urgenza del provvedere sottesa ai decreti stessi. Rispetto alla disciplina contenuta

¹⁰ Sul cui valore cfr. D. GREENBERG, *Laying Down the Law: A Discussion of the People, Processes and Problems that Shape Acts of Parliament*, London, 2011, p. 147.

¹¹ Cfr. E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 3, p. 17 s.

¹² Cfr. E. ALBANESI, *La scrittura delle disposizioni tributarie. Profili di diritto costituzionale e tecnica legislativa*, in C. Glendi-G. Corasaniti-C. Corrado Oliva-P. de' Capitani (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario*, Padova, 2018.

¹³ Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento, sia pure da una diversa ma complementare prospettiva amministrativistica, non va dimenticato che tali criticità possono discendere altresì dalle scarse «capacità istituzionali (e strutturali) delle amministrazioni pubbliche» ad adempiere al compito di redigere il Programma normativo semestrale, con il rischio di condurre quest'ultimo ad una «gravosa, ma inefficace e inefficiente, produzione di documenti provi di un reale valore programmatico». Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 53.

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

nell'art. 9 del d.p.c.m. n. 170 del 2008, ai sensi della quale tra i casi di esenzione dell'AIR vi erano «in particolare [i] casi straordinari di necessità ed urgenza» (cioè, in pratica, i decreti-legge), si tratta di un'innovazione significativa: l'AIR sui decreti-legge non può dunque più eludersi, come avveniva finora con la possibilità di chiedere un'esenzione. Sia pure in forma semplificata, l'AIR sui decreti-legge deve insomma oggi svolgersi.

Come sottolinea il Consiglio di Stato, vi è però pur sempre il rischio che, a fronte dell'urgenza di provvedere, anche un'AIR semplificata potrebbe rivelarsi superflua (in quanto mera giustificazione *ex post* di scelte già assunte) o addirittura, se scrupolosamente compiuta, trasformarsi in un freno alla rapidità decisionale del Governo¹⁴.

Tuttavia, posto che la predisposizione di una disciplina speciale per un'AIR semplificata per i decreti-legge costituisce di per sé un elemento positivo della nuova disciplina, le problematiche segnalate dal Consiglio di Stato sembrano trovare, ancora una volta, le proprie cause a monte, cioè nel contesto costituzionale e nel persistente abuso del decreto-legge.

È cioè patologico che circa il 47% della legislazione parlamentare continui oggi a transitare attraverso decreti-legge (*rectius*: leggi di conversione di decreti-legge)¹⁵: uno strumento che (a tacere qui dell'impatto negativo dello stesso in termini di qualità formale della legislazione¹⁶), se usato su tale larga scala, impedisce in radice un'adeguata valutazione di impatto della regolamentazione o comunque conduce al rischio di un'AIR meramente formale, con ricadute negative dunque anche sul piano della qualità sostanziale della legislazione.

iii) Come accennato, alcune riflessioni meritano di essere svolte infine sul ruolo generale del DAGL in relazione allo svolgimento dell'AIR e della VIR nel contesto costituzionale.

Il d.p.c.m. n. 169 del 2017 valorizza il ruolo del DAGL quale organo chiamato ad offrire supporto metodologico e formativo alle attività delle singole Amministrazioni ed a svolgere attività di coordinamento delle stesse. Si avrà poi modo di vedere nel dettaglio le singole funzioni del DAGL sotto tale prospettiva (cfr. *infra* 2.5.bis.1).

Se si riflette in generale sulla storia e sulle funzioni istituzionali del DAGL¹⁷, si evince come esso trovi la sua ragion d'essere nelle funzioni di direzione politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo («promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri») riconosciute in capo al Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 95 Cost., funzioni che l'istituzione del DAGL ha nel tempo contribuito a rafforzare.

In tale quadro costituzionale l'attività di *drafting* formale e sostanziale per i progetti di atti normativi del Governo resta di appannaggio delle singole Amministrazioni. Al DAGL, appunto, non può che riconoscersi un ruolo di coordinamento.

In particolare, dal punto di vista del *drafting* formale risultano quindi forse difficilmente esportabili nel nostro ordinamento modelli, pur virtuosi, quali quello dell'*Office of the Parliamentary Counsel* presso il *Cabinet Office* britannico: chiamato non ad un compito di mero coordinamento ma di *diretta* scrittura dei testi normativi ad opera esperti di puro

¹⁴ Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 63. Si aggiunge però nel parere che possono esservi situazioni che giustificano l'effettuazione dell'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».

¹⁵ Cfr. [Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regione e Unione europea, Vol. II, Roma, 2017](#), p. 344 ss.

¹⁶ Sia consentito rinviare alle più estese riflessioni sul punto contenute in E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., specie p. 86 ss.

¹⁷ Cfr. [P. BONETTI, Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive, in www.astrid.eu, 2009](#), e C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14*, Torino, 2004, p. 199 ss.

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

drafting, pur in costante cooperazione con i giuristi, esperti della singola materia, dei singoli *Departments*¹⁸.

Tuttavia, con riguardo al *drafting* sostanziale che qui ora più interessa, un ruolo di maggiore incidenza da parte del DAGL appare auspicabile, specie in una fase come quella attuale ancora “pionieristica” in termini di svolgimento effettivo dell’AIR, della VIR e della consultazione in conformità con il “nuovo corso” inaugurato con il d.p.c.m. n. 169 del 2017.

In tal senso si è espresso chiaramente anche il Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento, auspicando che l’intensità dell’intervento del DAGL sia «incrementata quantitativamente [...] e, soprattutto, qualitativamente»: il DAGL dovrebbe infatti, da un lato, «agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore [...] e da una posizione di particolare autorevolezza»; e, dall’altro, «poter accompagnare, quasi a mo’ di tutoraggio istituzionale, i procedimenti di analisi condotti dalle singole amministrazioni proponenti, segnalando in corso d’opera le eventuali lacune o i possibili miglioramenti»¹⁹. Significativamente il Consiglio di Stato cita in proposito l’esperienza dell’OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*) degli Stati Uniti d’America.

Come conciliare un simile ruolo del DAGL con il disegno costituzionale di cui all’art. 95 Cost. non è sicuramente un’impresa facile ma l’esigenza di farlo appare impellente per dare effettività alla nuova direzione di marcia impressa all’AIR, alla VIR ed alla consultazione dal d.p.c.m. n. 169 del 2017.

Tutto ciò, ovviamente, al netto delle problematiche organizzative e professionali che costituiscono forse il maggiore ostacolo ad un effettivo seguito della nuova direzione di marcia impressa dal d.p.c.m. n. 169 del 2017 e su cui conviene ora in conclusione soffermarsi.

4. Il problematico contesto organizzativo e professionale: le risorse mancanti e le resistenze culturali

Come si è già notato, il nuovo approccio del d.p.c.m. n. 169 del 2017 si basa, tra l’altro, sulla presa di coscienza da parte del Governo dell’indispensabilità di professionalità adeguate per l’applicazione dei metodi di analisi e di valutazione AIR e VIR. In particolare, ciascuna Amministrazione è chiamata ad istituire apposite unità organizzative che assicurino «capacità di acquisizione di dati e il possesso di professionalità per l’applicazione dei metodi di analisi» (art. 2, comma 7, d.p.c.m. n. 169 del 2017). Dal canto suo il DAGL è chiamato a fornire «supporto metodologico» e a promuovere «il rafforzamento delle competenze del personale e delle capacità istituzionali delle Amministrazioni» (art. 2, comma 9, d.p.c.m. n. 169 del 2017).

Un mutamento di rotta significativo ed apprezzabile²⁰ che tuttavia richiede un processo di radicale ripensamento in termini pratici dell’organizzazione e della formazione professionale del personale delle Amministrazioni, per evitare che le condivisibili statuizioni contenute nel d.p.c.m. si riducano a mera «illusione normativa», come sottolineato dal Consiglio di Stato²¹. Processo che a sua volta richiede risorse adeguate²² (in un contesto di crisi delle finanze

¹⁸ Per approfondimenti cfr. D. GREENBERG, *Laying Down the Law*, cit., p. 19 ss.

¹⁹ Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 35.

²⁰ Sulla versione iniziale dello schema di regolamento, che si limitava a richiamare l’art. 14, comma 9, della legge n. 246 del 2005 (dove si fa riferimento ad un «ufficio responsabile» *tout court* e, al più, ad «esperti o società di ricerca specializzate»), cfr. in senso fortemente critico [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 34.

²¹ Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 31.

²² «A tal fine», scrive il Consiglio di Stato, «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 *Dott.*¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

pubbliche come quella attuale, peraltro non facilmente reperibili) ed un mutamento dell'approccio esclusivamente giuridico-formale del personale degli uffici legislativi (da parte del quale sono da attendersi resistenze culturali notevoli)²³.

Il giurista ha infatti ormai perso il monopolio sulla qualità della legislazione²⁴ (pur restando, a parere di chi scrive, l'unica figura professionale in grado di fungere da collettore delle varie tecniche specialistiche che confluiscono nella materia²⁵). Come è stato notato, il mestiere di redattore di un atto normativo non può configurarsi quasi fosse quello di «una specie di Pico della Mirandola, esperto non solo di diritto, ma anche in economia, statistica, scienze sociali» ma deve piuttosto inserirsi «in una struttura pluripersonale di “legisti”, insomma un “team” di “drafters”, ciascuno chiamato a dare lo specifico apporto della sua particolare preparazione»²⁶.

Ebbene, il d.p.c.m. n. 169 del 2017 sembra avere preso atto di tutto ciò. Appare ora indispensabile che la politica fornisca mezzi e risorse e l'amministrazione si apra “culturalmente” alle nuove istanze, così da rendere concretamente operativo il “nuovo corso” in materia inaugurato dal d.p.c.m. stesso.

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 date specializzate, e in prospettiva anche da analisi comportamentali, ecc.), nonché per gestire e “processare” tali dati e informazioni in un tempo ragionevole». Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 32.

²³ Nel rilevare le carenze del sistema attuale, il Consiglio di Stato sottolinea come le cause di ciò 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». Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit.](#), paragrafo 17.

²⁴ Cfr. L. CARBONE, *Prefazione*, in M. DE BENEDETTO-M. MARTELLI-N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 7.

²⁵ Cfr., volendo, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., p. 23 s.

²⁶ Così P. COSTANZO, *Le tecniche legislative nella formazione universitaria*, in *Iter Legis*, 1999, n. 3-4, p. 74. *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.5.bis.1. Regolamento disciplinante l’AIR, la VIR e la consultazione (a cura di Enrico Albanesi)

[Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, “Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione”](#)

| | |
|--|---|
| Tipologia dell’atto | Regolamento |
| Natura | Normativa |
| Data | 15 settembre 2017 |
| Autorità emanante | Presidente del Consiglio dei ministri |
| Destinatari | Amministrazioni statali, ad esclusione della autorità amministrative indipendenti |
| Richiami espliciti ad altre fonti o documenti | <ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14, legge 28 novembre 2005, n. 246 • Articolo 6, legge 24 dicembre 2012, n. 234 |

Commento

Il d.p.c.m. n. 169 del 2017 reca un regolamento *ex art.* 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, adottato in attuazione dell’art. 14, comma 5, della legge n. 246 del 2005, disciplinante le procedure e le modalità di effettuazione dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR) e delle relative fasi di consultazione (art. 1, comma 1).

I destinatari. Il regolamento si applica alle Amministrazioni statali, ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti (art. 1, comma 2). L’AIR, la VIR e la consultazione sono concepite dal regolamento come strumenti «tra loro integrati» che concorrono alla qualità del processo normativo, secondo «un approccio circolare alla regolamentazione» (art. 2, comma 1). Ciò significa che l’AIR deve essere adottata sulla base di una consultazione; che l’AIR stessa diventa poi il punto di riferimento per la successiva VIR, a sua volta adottata sulla base di una consultazione; che l’esito della VIR serve come supporto per compiere nuove decisioni normative, cui porre alla base una nuova AIR.

L’obiettivo di AIR e VIR. In particolare, obiettivo dell’AIR è quello di offrire, nel corso dell’istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi, basato sull’evidenza empirica, un supporto informativo in merito all’opportunità e ai contenuti dell’intervento normativo (art. 2, comma 3). Obiettivo della VIR è quello di fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull’evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all’efficacia e all’efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione (art. 2, comma 5).

Le professionalità. Come si è già detto (cfr. *retro* 2.5.bis), il Governo, nell’adozione del d.p.c.m., sembra avere finalmente preso atto dell’indispensabilità di professionalità adeguate per l’applicazione dei metodi di analisi e di valutazione AIR e VIR. Ciascuna Amministrazione istituisce infatti apposite unità organizzative che assicurino un’adeguata capacità di acquisizione di dati e il possesso di professionalità per l’applicazione dei metodi di analisi, inclusa la gestione delle fasi di consultazione e monitoraggio (art. 2, comma 8). È l’Amministrazione proponente il provvedimento normativo ad essere competente a svolgere l’AIR e la VIR (art. 2, comma 8), con il supporto metodologico del DAGL, che si occupa altresì di verificare la qualità dei processi valutativi e delle relazioni che li rendicontano e di promuovere il rafforzamento delle competenze del personale e delle capacità istituzionali delle Amministrazioni (art. 2, comma 9).

Le tecniche di analisi e di valutazione ed i modelli di relazione da utilizzare per l’AIR e la VIR, anche con riguardo alle fasi di consultazione e di monitoraggio, sono rispettivamente indicate e determinati con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3, comma 1). La direttiva, come si è detto, è stata effettivamente adottata il 16 febbraio 2018 (cfr. *infra* 2.5.bis.2).

L’attività di programmazione normativa. La programmazione delle procedure di consultazione e la redazione delle singole relazioni AIR si vanno a collocare all’interno di una più ampia attività di programmazione dell’attività normativa: ciascuna Amministrazione, entro il 30 giugno e il 31 dicembre, comunica al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL, il Programma normativo semestrale, contenente l’elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, nonché la sussistenza motivata di eventuali cause di esclusione dell’AIR e le procedure di consultazioni programmate (art. 4). Nonostante si condivida l’idea che un’attività di programmazione normativa costituisca un presupposto indispensabile per la resa degli strumenti dell’AIR, della VIR e della consultazione, si sono qui espressi dubbi sull’idoneità di tale strumento di raggiungere gli obiettivi prefissi nel contesto costituzionale che caratterizza la forma di governo italiana (cfr. *retro* 2.5.bis).

L’oggetto. La disciplina dell’AIR si applica agli atti normativi del Governo (compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri), i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa (art. 5). In sostanziale continuità con quanto già disposto dal d.p.c.m. n. 170 del 2008 (salvo alcune aggiunte), l’AIR è esclusa con riguardo ai disegni di legge costituzionale; le norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; le disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; le leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; i testi unici meramente compilativi; i provvedimenti adottati ai sensi dell’art. 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge n. 400 del 1988 (art. 6).

Il principio di proporzionalità. Ciò che invece appare fortemente innovativo rispetto all’impianto del d.p.c.m. n. 170 del 2008 e del d.p.c.m. n. 212 del 2009 è, come si è già accennato (cfr. *retro* 2.5.bis), l’abbandono del precedente approccio di uno svolgimento “a tappeto” delle analisi (salvo essersi poi fatto ricorso, di fatto in numerosissimi casi, ad esenzioni), per seguirsi invece il principio di proporzionalità delle stesse, limitandosi cioè le analisi ai soli interventi normativi di maggiore impatto.

Quanto all’AIR, l’art. 9 del d.p.c.m. n. 170 del 2008 disponeva infatti che il DAGL, su richiesta dell’Amministrazione interessata, potesse disporre l’esenzione dall’AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti. Una previsione, quest’ultima, che conduceva ad eludere l’AIR proprio in relazione ai provvedimenti più rilevanti: i decreti-legge attraverso cui, come si è detto, transita quasi la metà della legislazione parlamentare nel nostro ordinamento, ed i provvedimenti di peculiare complessità e ampiezza. Non a caso, proprio su tale previsione si era appuntata una delle critiche al sistema dell’AIR nel nostro Paese avanzate dell’OCSE²⁷, la quale aveva piuttosto suggerito l’adozione di un meccanismo che individuasse in via prioritaria le regolamentazioni più rilevanti su cui compiere l’AIR.

Ebbene, l’art. 7 del d.p.c.m. n. 169 del 2017 riserva oggi al DAGL la possibilità di accordare esenzioni, su richiesta dell’Amministrazione proponente solo «in relazione al ridotto impatto dell’intervento» e «in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate»: che i costi di adeguamento attesi siano di scarsa entità in relazione ai singoli

²⁷ Cfr. [OECD, Better Regulation in Europe: Italy 2012, cit.](#), p. 65.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; che il numero dei destinatari dell'intervento sia esiguo; che le risorse pubbliche impiegate siano di importo ridotto; che l'incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato sia ridotto.

Quanto alla VIR, l'art. 2 del d.p.c.m. n. 212 del 2009, disponeva che essa fosse effettuata sugli atti normativi in merito ai quali fosse stata svolta l'AIR, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge. Oggi l'art. 12 del d.p.c.m. n. 169 del 2017 dispone che ogni Amministrazione predisponga, sentito il DAGL, un Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui si intende svolgere la VIR.

Un approccio selettivo, dunque, sia per l'AIR che per la VIR che, abbandonando l'obiettivo della quantità delle analisi (peraltro, come si è visto, solo teorico, dato l'elevato ricorso alle esenzioni) per perseguire piuttosto quello della qualità delle stesse, dovrebbe favorire il superamento di quell'approccio meramente formalistico all'AIR adottato fino ad oggi.

Le fasi. Il d.p.c.m. n. 169 del 2017 individua poi le fasi dell'AIR (art. 8) e della VIR (art. 13). In particolare le fasi dell'AIR sembrano sostanzialmente coincidere con le sezioni del modello di relazione AIR di cui al d.p.c.m. n. 170 del 2008. Tuttavia, anche in questo caso, l'approccio appare meno formalistico: trattando di «fasi», il d.p.c.m. sembra fare infatti riferimento alla scansione logico-procedurale che deve caratterizzare l'analisi piuttosto che alla mera forma del modello di relazione. Quanto ai decreti-legge, come si è già avuto modo di dire (cfr. *retro 2.5.bis*), è prevista una disciplina speciale per l'AIR sui di essi, la quale si articola in una serie di fasi semplificate rispetto a quelle ordinarie (art. 10).

Il DAGL. Il d.p.c.m. n. 169 del 2017 valorizza il ruolo del DAGL quale organo chiamato ad offrire supporto metodologico e formativo alle attività delle singole Amministrazioni ed a svolgere attività di coordinamento delle stesse.

In particolare il DAGL verifica la qualità dei processi valutativi e delle relazioni che li rendicontano, fornisce supporto metodologico e promuove il rafforzamento delle competenze del personale e delle capacità istituzionali delle Amministrazioni (art. 2, comma 9, d.p.c.m. n. 169 del 2017). È il DAGL che verifica la sussistenza di una causa di esclusione sui singoli provvedimenti e, qualora la ritenga insussistente, chiede all'Amministrazione l'effettuazione dell'AIR, subordinando all'acquisizione della relazione AIR l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno del c.d. preconsiglio (art. 6, comma 3, d.p.c.m. n. 169 del 2017; ma si veda anche l'art. 4, comma 3, in relazione al Programma normativo); è il DAGL che concede l'esenzione all'AIR su richiesta dell'Amministrazione, ove ne sussistano le condizioni (art. 7, d.p.c.m. n. 169 del 2017); così come è il DAGL che verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività di analisi, documentate nella relazione AIR, e la correttezza dei metodi di valutazione applicati, potendo richiedere integrazioni e chiarimenti alle Amministrazioni proponenti, formulando eventuale avviso ostativo all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno del c.d. preconsiglio, in caso di mancato adeguamento della relazione AIR (art. 9, comma 3, d.p.c.m. n. 169 del 2017).

Analoghe funzioni sono riconosciute al DAGL con riguardo alla VIR ed alla consultazione: il DAGL è infatti sentito da ciascuna Amministrazione prima dell'adozione del Piano biennale (art. 12, comma 1, d.p.c.m. n. 169 del 2017); può coordinare lo svolgimento della VIR, inclusa la consultazione, per provvedimenti di particolare rilevanza e impatto (art. 12, comma 4, d.p.c.m. n. 169 del 2017); verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività di analisi e la correttezza dei metodi di valutazione applicati nella redazione della relazione VIR, potendo richiedere integrazioni e chiarimenti alle Amministrazioni proponenti (art. 14, comma 2, d.p.c.m. n. 169 del 2017).

Come si è già avuto modo di dire (cfr. *retro 2.5.bis*), sarebbe però auspicabile che venisse riconosciuto al DAGL un ruolo di maggiore incidenza, sia pure compatibile con la fisionomia

delle funzioni costituzionali delle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri *ex art. 95 Cost.*, specie in una fase come quella attuale ancora “pionieristica” in termini di svolgimento effettivo dell’AIR, della VIR e della consultazione nei termini del “nuovo corso” inaugurato con il d.p.c.m. in commento.

Le consultazioni. A differenza di ciò che avveniva con il d.p.c.m. n. 170 del 2008, il d.p.c.m. n. 169 del 2017 introduce una disciplina, sia pur generale, delle consultazioni (artt. 16-18), rimettendo tuttavia alla sopra citata direttiva del Presidente del Consiglio l’indicazione delle tecniche di svolgimento delle stesse (art. 16, comma 4).

Un aspetto particolarmente innovativo della disciplina introdotta con il d.p.c.m. n. 169 del 2017 è costituito dall’attenzione verso il principio di trasparenza. Numerosi articoli del d.p.c.m. dispongono infatti che il Governo dia diretta pubblicità alle relazioni ed alle attività correlate: fino ad oggi le relazioni AIR erano accessibili al pubblico solo indirettamente, dai siti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, come allegati ai disegni di legge di iniziativa governativa o agli schemi di decreti legislativi e di regolamenti presentati per il parere parlamentare. In particolare, il d.p.c.m. dispone che siano pubblicati sul sito istituzionale del Governo i Programmi normativi (art. 4, comma 6), la relazione AIR che accompagna un provvedimento normativo (art. 9, comma 7) o un decreto-legge (art. 10, comma 4) e la relazione VIR (art. 14, comma 3); che sia pubblicato sul sito istituzionale del Governo e dell’Amministrazione redigente il Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione (art. 12, comma 10); e che sia assicurata conoscibilità delle iniziative di consultazione sul sito istituzionale della Amministrazione competente (art. 16, comma 5). Ciascuna Amministrazione è altresì chiamata, in caso di consultazione aperta nell’AIR, a pubblicare in un’apposita sezione del proprio sito istituzionale un documento preliminare sull’iniziativa normativa (art. 17, comma 1), a pubblicare i contributi ricevuti dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione, salvo diversa richiesta degli autori e sempre che non sussistano ragioni di riservatezza (art. 17, comma 3), e a dare adeguata e tempestiva pubblicità alle iniziative di consultazione in corso (art. 17, comma 6). Analoghe disposizioni sono disposte per la consultazione aperta nella VIR (art. 18, commi 1, 4 e 6).

L’impianto del d.p.c.m. n. 169 del 2017 non manca infine di disciplinare forme di coinvolgimento di altri soggetti istituzionali nelle attività di AIR, VIR e consultazione: la Conferenza unificata (chiamata dall’art. 3, comma 1, a definire forme di cooperazione 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); l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (il cui parere ai sensi dell’art. 34, comma 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214, deve essere atteso dall’Amministrazione proponente *ex art. 9, comma 4, del d.p.c.m. n. 169 del 2017*, prima di trasmettere la relazione AIR al DAGL, in caso di disegni di legge governativi e regolamenti che introducono restrizioni all’accesso e all’esercizio di attività economiche); il Parlamento (cui il Governo è tenuto a presentare una relazione sullo stato di applicazione dell’AIR e della VIR, ora disciplinata dall’art. 19 del d.p.c.m. n. 169 del 2017).

L’analisi di impatto sui progetti di atti dell’Unione europea. Un’ulteriore rilevante innovazione introdotta con il d.p.c.m. n. 169 del 2017 è l’attribuzione in capo alle Amministrazioni del compito di svolgere un’analisi di impatto sui progetti di atti dell’Unione europea significativi per il loro impatto nazionale, ai fini dell’informazione qualificata e tempestiva che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei è tenuto ad assicurare alle Camere su di essi ai sensi dell’art. 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012 (art. 11, d.p.c.m. n. 169 del 2017); nonché il coinvolgimento delle Amministrazioni stesse alle attività di valutazione della normativa promosse dalle istituzioni dell’Unione europea, con specifico riguardo a quelle relative a norme che disciplinano materie di particolare rilievo per le politiche nazionali (art. 15, d.p.c.m. n. 169 del 2017).

2.5.bis.2. Direttiva recante la Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione (a cura di Enrico Albanesi)

[Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 “Approvazione della Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169”](#)

| | |
|--|---|
| Tipologia dell’atto | Direttiva |
| Natura | Non normativa |
| Data | 16 febbraio 2018 |
| Autorità emanante | Presidente del Consiglio dei ministri |
| Destinatari | Amministrazioni statali |
| Richiami espliciti ad altre fonti o documenti | <ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14, legge 28 novembre 2005, n. 246 • D.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169 |

Commento

Con la direttiva 16 febbraio 2018 si è finalmente adottata la Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione.

La direttiva sviluppa nel dettaglio i principi contenuti nel d.p.c.m. 15 settembre 2017.

In particolare appare significativa la regolamentazione:

- dell’Ufficio responsabile (all’interno di ciascuna amministrazione) del coordinamento delle attività connesse all’effettuazione dell’AIR e della VIR e del gruppo di lavoro per lo svolgimento di ogni AIR e VIR. In particolare, nell’istituzione del gruppo di lavoro deve essere assicurato il coinvolgimento di professionalità giuridiche, economiche e statistiche, attingendosi ad esempio, ai Nuclei di valutazione di cui alla legge 17 maggio 1999, n. 144, all’ufficio di statistica, all’ufficio legislativo. Ove necessario, l’ufficio responsabile del coordinamento può avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate (punto 3 della Guida);

- delle tecniche di analisi e valutazione per lo svolgimento dell’AIR (punto 5 della Guida);
 - delle tecniche di analisi e valutazione per lo svolgimento della VIR (punto 9 della Guida);
 - delle tecniche di svolgimento delle consultazioni (punto 11 della Guida);
 - dei modelli di relazione AIR (Allegato 2 della direttiva) e VIR (Allegato 3 della direttiva).

2.5.bis.3. Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi (introdotti o eliminati) e per la stima dei relativi costi amministrativi (a cura di Enrico Albanesi)

[aggiornamento del 15 agosto 2020]

[Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020 “Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, recante «Criteri per l’effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis 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»”](#)

| | |
|--|--|
| Tipologia dell’atto | D.p.c.m. |
| Natura | Non normativa |
| Data | 18 marzo 2020 |
| Autorità emanante | Presidente del Consiglio dei ministri |
| Destinatari | Amministrazioni statali |
| Richiami espliciti ad altre fonti o documenti | <ul style="list-style-type: none"> • Articolo 14, comma 5-bis, legge 28 novembre 2005, n. 246 • Legge 28 novembre 2011, n. 180 • D.p.c.m. 25 gennaio 2013 • D.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169 |

Commento

Con il d.p.c.m. 18 marzo 2020 si sono introdotte nuove *Linee guida* per l'individuazione degli oneri informativi (introdotti o eliminati) e per la stima dei relativi costi amministrativi.

Per comprendere il contesto normativo all'interno del quale le *Linee guida* si vanno a collocare, nonché quali siano state le esigenze che hanno condotto ad adottarne di nuove rispetto alle precedenti, occorre partire dalla legge 28 novembre 2011, n. 180, recante “Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese”²⁸ (come peraltro integrata dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35).

Un intervento legislativo, quest'ultimo, che è andato compiutamente a regolamentare nel nostro Paese il processo di misurazione *preventiva* degli oneri amministrativi (cioè, la valutazione dell'impatto di specifiche iniziative legislative o regolamentari in termini, appunto, di oneri amministrativi). Processo così definito per distinguerlo da quello di misurazione *successiva* degli stessi (cioè, quella compiuta su larga scala e propedeutica alla successiva definizione di proposte di semplificazione finalizzate a ridurre i costi stessi), già avviato in Italia a partire dal 2007²⁹.

In particolare, l'art. 8, comma 1, della legge n. 180 del 2011 dispone che negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano 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

²⁸ Cfr. [A. SIMONCINI-E. LONGO, L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi, in Osservatorio sulle fonti, 2013, n. 1](#), p. 15 ss. I due Autori affrontano il tema della riduzione degli oneri amministrativi in una più ampia analisi delle stagioni della semplificazione nel nostro Paese, individuandosi nell'approccio «più marcatamente economico» la principale differenza tra la precedente “stagione” di generica semplificazione del sistema amministrativo e quella successiva e più specifica di riduzione degli oneri amministrativi, in quanto basata, quest'ultima, sulla riduzione di oneri che costituiscono un “costo” per le imprese.

²⁹ Su tale distinzione, più ampiamente, cfr. [A. SIMONCINI-E. LONGO, L'ultima stagione della semplificazione, cit.](#) p. 7 ss.

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

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. Al fine di monitorare l'effettività di tale compensazione, l'art. 8, comma 2, della medesima legge dispone dal canto suo che entro il 31 gennaio di ogni anno le amministrazioni statali trasmettano alla Presidenza del Consiglio dei ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti o eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, come valutati nelle relative AIR (per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni ricorrono ai medesimi criteri utilizzati per la stima e la quantificazione degli oneri amministrativi nelle relazioni AIR). Sulla base delle relazioni predisposte annualmente dalle Amministrazioni statali, il Dipartimento per la funzione pubblica predispose a sua volta una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti o eliminati, evidenziandosi il risultato con riferimento a ciascuna Amministrazione (art. 8, comma 2-*bis*). Per ciascuna Amministrazione, quando gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo, ai fini del relativo pareggio, adotta regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi (art. 8, comma 2-*ter*). Si procede invece con regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, per la riduzione di oneri previsti da regolamenti (art. 8, comma 2-*quater*) e con d.p.c.m. per la riduzione di oneri previsti da regolamenti ministeriali (art. 8, comma 2-*quinquies*).

Per quanto più interessa in questa sede, va ricordato come l'art. 6, comma 2, della legge n. 180 del 2011 ha introdotto nell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 un art. 5-*bis*. Tale art. 5-*bis* è andato quindi ad arricchire la disciplina legislativa in materia di AIR e VIR di cui all'art. 14, commi 1-11, della legge n. 246 del 2005 (su cui cfr. in questo *Libro II*, la *Sezione 2.5.9*). Per effetto di ciò, oggi la relazione AIR sugli schemi di atti normativi deve specificamente dare conto, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese degli oneri informativi (OI: cioè qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione) e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. L'idea di fondo è dunque quella di utilizzare la relazione AIR, strumento principe per compiere la valutazione dell'impatto della regolamentazione di un atto normativo *in fieri*, come "sede" per la misurazione preventiva degli oneri amministrativi.

Quanto ai criteri per l'effettuazione della stima dei suddetti costi amministrativi, l'art. 6, comma 3, della legge n. 180 del 2011 ha disposto che essi vengano stabiliti con d.p.c.m., su proposta del Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa. Tale d.p.c.m. è stato effettivamente adottato nel 2013: trattasi del d.p.c.m. 25 gennaio 2013³⁰, nel cui Allegato A erano appunto contenute le *Linee guida*.

Alla luce di tale quadro normativo, si possono ora comprendere le esigenze che hanno condotto all'adozione delle nuove *Linee guida*.

Da un lato, come si legge nei *Considerando* del d.p.c.m. in commento, una valutazione effettuata sulle modalità di attuazione del d.p.c.m. del 2013 ha evidenziato l'opportunità di apportare integrazioni e modificazioni a quei criteri.

Dall'altro lato, l'adozione della nuova disciplina attuativa in materia di AIR di cui al d.p.c.m. n. 169 del 2017³¹ (cfr. *retro 2.5.bis.1*) ha altresì palesato l'esigenza di adeguare ad essa i criteri del 2013. È sicuramente questo secondo profilo quello che più interessa in questa sede, alla luce dell'analisi svolta in questa *Sezione 2.5.bis*.

³⁰ Cfr. [d.p.c.m. 25 gennaio 2013, recante Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis 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](#).

³¹ E non della nuova disciplina attuativa in materia di AIR di cui al d.p.c.m. n. 170 del 2008, come invece erroneamente scritto nei *Considerando* del d.p.c.m. 18 marzo 2020.

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

È dunque per queste ragioni che si è proceduto all'adozione del d.p.c.m. 18 marzo 2020, il quale formalmente è andato a sostituire il proprio Allegato A (contenente le nuove *Linee Guida*) all'Allegato A del d.p.c.m. 25 gennaio 2013 (contenente le vecchie *Linee Guida*).

Venendosi ora ad un'analisi del contenuto delle nuove *Linee Guida*, va detto che il loro impianto generale è rimasto, inalterato, quello delle *Linee Guida* del 2013. Nelle nuove *Linee Guida* si dà infatti in primo luogo una definizione di costi amministrativi e di oneri informativi (pp. 51-53). Si delinea poi un dettagliato percorso di stima dei costi amministrativi (pp. 54-70) che ciascuna Amministrazione deve seguire per la redazione della relazione annuale sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 180 del 2011, di cui si è fatta sopra menzione. Sul presupposto che i costi amministrativi annuali siano dati dal Costo medio dell'onere informativo x Numero annuo di adempimenti, il percorso è basato su quattro fasi: l'identificazione e l'analisi preliminare (fase A); la stima del costo medio (fase B); la stima della numerosità annua (fase C); il calcolo finale (fase D). Si definiscono infine le modalità di redazione del bilancio annuale (pp. 70-71).

Una rilevante novità delle nuove *Linee Guida* è costituita dall'introduzione di un paragrafo 2bis intitolato *Ambito di riferimento del bilancio* (pp. 53-54).

Qui è chiara l'influenza esercitata dal principio di proporzionalità cui è ispirata la nuova disciplina in materia di AIR e VIR di cui al d.p.c.m. n. 169 del 2017 (cfr. *retro* 2.5.bis e 2.5.bis.1). Con analogo approccio, le nuove *Linee guida* sottolineano come «per risultare efficace, l'attività di stima degli oneri e di predisposizione del bilancio deve essere rilevante e selettiva, concentrandosi sugli adempimenti a maggiore impatto e più irritanti per cittadini e imprese». Da qui, l'esclusione dal calcolo del saldo del bilancio per: *i*) gli adempimenti facoltativi finalizzati ad ottenere benefici; *ii*) gli adempimenti a “basso impatto” (cioè, nel caso delle imprese, quelli con costo unitario inferiore a 100 euro e rivolti a un numero di destinatari inferiore a 1000; nel caso dei cittadini, gli adempimenti che richiedono un tempo inferiore a 2 ore e rivolti a un numero di destinatari inferiore a 3000). Chiara è la *ratio* di tali esclusioni: nel primo caso, risulterebbe un paradossale svantaggio per le Amministrazioni ove venisse imputato a bilancio, ai fini della verifica del “pareggio”, un onere che costituisce un *favor* per i destinatari; nel secondo caso, è evidente l'intento di evitare alle Amministrazioni, con riferimento ad adempimenti che hanno un impatto minimo in termini di costo e numero dei destinatari, il dispendio di risorse e tempi che un calcolo del genere comporta.

Nel paragrafo 2bis delle nuove *Linee Guida* si chiarisce inoltre che, ove determinati oneri siano introdotti o eliminati ad opera di atti secondari, la quantificazione degli stessi debba essere effettuata al momento dell'emanazione dell'atto secondario stesso (p. 54).

In definitiva l'aggiornamento delle *Linee Guida* appare apprezzabile, specie perché, recependosi *mutatis mutandis* quel principio di proporzionalità già fatto proprio dal d.p.c.m. n. 169 del 2017, si accoglie quello che in questa sede si era con favore segnalato essere uno dei due principali pilastri del “nuovo corso” inaugurato in materia di valutazione dell'impatto della regolamentazione di cui al d.p.c.m. n. 169 del 2017: un principio che può agevolare l'abbandono di un approccio “formalistico” e “burocratico” nello svolgimento delle attività di valutazione dell'impatto della regolamentazione (cfr. *retro* 2.5.bis).

Un effettivo successo dello strumento della misurazione preventiva degli oneri amministrativi resta tuttavia strettamente dipendente dal grado di effettiva realizzazione da parte del Governo di relazioni AIR (ovviamente sui disegni di legge e schemi di atti normativi che lo richiedano alla luce del “nuovo corso” inaugurato con il d.p.c.m. n. 169 del 2017). Un bilancio in tal senso è ancora tuttavia prematuro svolgerlo e forse solo la prossima *Relazione*

sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione del Governo alle Camere potrà aiutare a comprendere se il “nuovo corso” stia proficuamente funzionando³².

³² Alcune primissime linee di tendenza possono leggersi nella *Relazione AIR 2018*. Cfr. [XVIII legislatura, Senato della Repubblica, Doc. LXXXIII, n. 2, Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione \(Anno 2018\), 1° agosto 2019](#), specie pp. 2-3 e pp. 8-10.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*