



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 21 Aprile 2008

N. della Sezione:
1208/2006

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Schema di regolamento recante
disciplina attuativa dell'analisi
dell'impatto della regolamentazione
(AIR) e della verifica dell'impatto
della regolamentazione (VIR) ai sensi
dell'articolo 14, comma 5, della legge
28 novembre 2005, n. 246.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa
con nota del 1° febbraio 2008,
con la quale la Presidenza del
Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi –
ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in
oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso nell'Adunanza dell'11 febbraio
2008;

Vista la successiva relazione del 14 aprile 2008;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Presidente Giancarlo
Coraggio;

PREMESSO:

1. Lo schema di regolamento è stato adottato in attuazione dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, in materia di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005; esso contiene le norme attuative dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), come disciplinato dallo stesso articolo 14, ai commi 1-11.

Con questo provvedimento giunge a conclusione un complesso *iter* normativo, sia a livello primario che secondario, di cui si è riferito nel parere interlocutorio richiamato, e intende ovviare ad un ritardo nell'introduzione di questi due istituti il cui varo è condizione indispensabile per affrontare concretamente il problema della inflazione normativa che, come sottolineava il Presidente del Consiglio dei Ministri nella nota dell'11 aprile 2007 diretta ai titolari dei dicasteri "...penalizza il nostro sistema Paese ne rallenta la modernizzazione e ne limita le capacità competitive".

Pertanto questo Consiglio di Stato, nello stesso parere interlocutorio manifestava il proprio apprezzamento osservando che *"non può quindi non essere accolta con favore l'iniziativa in questione, pur se proprio la sua rilevanza per gli alti obiettivi che essa si propone, consiglia un ulteriore sforzo di miglioramento"*.

Seguirono quindi alcune osservazioni puntuali in ordine alle quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DAGL - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – ha fornito ulteriori elementi di approfondimento.

2. Essa rappresenta innanzitutto che, in accoglimento della richiesta della Sezione di valorizzare il ruolo procedimentale dell'AIR, inserendo un'apposita previsione regolamentare preclusiva dell'ulteriore corso del progetto di atto normativo in carenza di un'analisi adeguata, ha provveduto a modificare il comma 1 dell'articolo 7 (*"Presentazione della relazione AIR"*), condizionando l'iscrizione dei provvedimenti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri all'allegazione della relazione AIR sulla cui adeguatezza e completezza il DAGL esprime la propria valutazione.

Inoltre la stessa Presidenza del Consiglio comunica di aver aderito alle osservazioni svolte da questa Sezione di seguito indicate:

- punti 4.1 e 4.2 - riformulazione dell'articolo 1, limitandolo al solo “Oggetto”, e introduzione dell'articolo 2 “*Ambito di applicazione dell'AIR*”;

- punto 4.3 – revisione periodica dei contenuti, dei metodi di analisi e dei modelli di AIR (inserita nell'attuale articolo 4);

- punto 4.4.3 – uso degli strumenti informatici e telematici nella consultazione ai fini dell'AIR (inserito nell'attuale articolo 5, comma 1);

- punto 4.5.1 – riformulazione del comma 1 dell'articolo 6 (articolo 5 nella precedente numerazione);

- punto 4.5.3 – eliminazione delle lettere *b*) e *h*) del precedente testo trasmesso; in riferimento alla lettera *e*), è stata integrata la corrispondente sezione del modello di relazione AIR; per quanto riguarda la lettera *f*), si è integrato il periodo, al fine di evidenziare l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario;

- punto 4.5.4 – riformulazione dell'articolo 6, comma 6 (articolo 5, comma 5, nel testo precedentemente trasmesso);

- punto 4.6.2 - accolta la richiesta di integrazione all'articolo 7, comma 4 (articolo 6, comma 4, nel testo precedentemente trasmesso);

- punto 4.7 – ipotesi di esclusione dall'AIR - sostituzione dell'espressione “*L'AIR non è obbligatoria*” con “*L'AIR non è effettuata*”; con riferimento all'ipotesi di esclusione relativa alle norme di attuazione degli statuti speciali delle regioni autonome, si è provveduto alla sua eliminazione;

- punto 4.8.1 – soppressione, all'articolo 9, comma 1 (articolo 8, comma 1, nel testo precedentemente trasmesso), dell'espressione “*laddove comunque l'Amministrazione interessata evidenzi che l'intervento di regolazione non ponga rischi maggiori rispetto alla situazione di non intervento*”.

- punto 4.10 – inserimento della previsione del parere del Consiglio di Stato sulla relazione.

Ritiene invece la Presidenza di dover riproporre il testo precedente sugli altri punti oggetto dei rilievi della Sezione.

CONSIDERATO:

1. Si prende atto innanzitutto delle modifiche apportate su richiesta della Sezione, che in generale non può che ribadire il proprio apprezzamento per questa importante iniziativa.

2. In merito alle osservazioni residue si osserva quanto segue.

2.1. Nel precedente parere interlocutorio si era osservato che il regolamento attuativo non provvedeva a disciplinare la fase della consultazione, indicandone i criteri e le procedure.

La Presidenza del Consiglio, al riguardo, pur condividendo la rilevanza dell'istituto, ritiene preferibile non irrigidire in una normativa regolamentare un'attività che necessita di procedure e tecniche da individuarsi caso per caso. Meglio si presterebbe allo scopo – sempre secondo il DAGL - lo strumento della direttiva più elastico e quindi in grado di mettere a frutto le esperienze della prassi.

In merito la Sezione non può che ribadire quanto previsto dalla norma primaria (art. 14, comma 5, della legge n. 246 del 2005), secondo cui *“Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge: a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;....”*.

In sostanza, non può dubitarsi che l'intenzione del legislatore sia stata quella di prevedere una disciplina dei criteri generali e delle procedure di tale importante istituto – della cui rilevanza si è detto ampiamente nel precedente parere interlocutorio – utilizzando lo strumento regolamentare e non la semplice direttiva.

Peraltro, la disposizione appena citata prevede la possibilità di adottare, nella complessiva materia, anche una pluralità di regolamenti (cfr. *“Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri...”*) consentendo quindi che l'intera disciplina non si esaurisca *uno actu*.

In questa prospettiva - e considerato che l'introduzione della normativa (quantomeno) per gli altri istituti previsti appare ormai improcrastinabile - codesta Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà rinviare, non ad una direttiva, bensì ad un autonomo, successivo strumento normativo secondario tale disciplina.

Di ciò dovrà darsi atto nel corpo del regolamento, introducendo una disposizione del seguente tenore: *“Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione”*.

In questa sede conviene solo aggiungere in proposito che ormai, nei Paesi più avanzati, si stanno consolidando modelli di consultazione che possono ben essere presi a riferimento nella stesura del futuro regolamento. Si pensi, ad esempio, alla Francia dove una legge sulla *“democrazia di prossimità”* ha imposto lo svolgimento di un *“dibattito pubblico”* quando debbono prendersi decisioni che coinvolgono grandi collettività locali.

La Sezione è ovviamente disponibile, al riguardo, a prestare il proprio apporto collaborativo nelle forme ritenute più opportune.

2.2. L'art. 5 dello schema disciplina i contenuti della relazione AIR, e il suo comma 2 si apre con una formula che li individua in modo alquanto generico, mentre quali siano poi questi contenuti si evince dalla elencazione delle lettere successive che sono sostanzialmente coincidenti con le *“Sezioni”* dell'allegato. Si rilevava nel parere interlocutorio che ciò, da una parte, comporta una inutile duplicazione e, dall'altra, rischia di essere riduttiva con riferimento ad alcuni contenuti di particolare rilevanza.

Si rimetteva pertanto alla valutazione della Presidenza se non fosse il caso di limitare la norma regolamentare ad una formula descrittiva generale più articolata di quella attuale (ad es. collocando nel regolamento i contenuti della *“Premessa”* dell'Allegato A), rinviando poi la elencazione all'allegato stesso.

L'Amministrazione ritiene al riguardo di dover confermare le proprie scelte e in particolare ravvisa l'opportunità di definire i contenuti generali

della relazione AIR nel presente schema di regolamento, mentre il modello di relazione di cui all'Allegato A ne dà una descrizione più dettagliata. Ciò anche in considerazione del fatto che il modello di relazione AIR è adottato in sede di prima applicazione, e può essere successivamente sottoposto a rivisitazione: si ritiene quindi preferibile individuare i contenuti della relazione nel testo dell'articolo 6 (come da elencazione nel comma 2), rinviando la descrizione puntuale di ogni elemento al modello di relazione. Nel contempo si è ritenuto utile riportare la premessa del modello di relazione AIR nell'articolato inserendo il comma 2.

Si prende atto di tale soluzione che attiene al piano dell'opportunità.

2.3. L'articolo 6, ha per oggetto la presentazione della relazione e al suo terzo comma dispone che *“Gli schemi degli atti normativi adottati dai singoli ministri e dei provvedimenti normativi interministeriali devono essere (rectius: “sono”) corredati dalla relazione AIR, all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato”*.

Si osservava nel parere che tale formulazione lascia scoperti gli atti normativi diversi da quelli emanati dai singoli ministri e dai provvedimenti normativi interministeriali, e pertanto si raccomandava alla Presidenza del Consiglio di prevedere, che in ogni caso venisse trasmessa al Consiglio di Stato, oltre alla relazione di accompagnamento, anche la relazione AIR, al fine delle opportune valutazioni.

Si aggiungeva che *“allorché le disposizioni in esame diverranno efficaci (o anche prima, se si ritiene di avviare una fase sperimentale) potrà essere necessaria una direttiva alle singole amministrazioni da parte di codesta Presidenza, con lo scopo di indicare puntualmente la documentazione da trasmettere a questo Consiglio ai fini della acquisizione del prescritto parere.*

In ogni caso questa Sezione, in occasione dell'espressione del parere di sua competenza – e pur in assenza di una specifica formale relazione AIR - non mancherà, ove occorra, di segnalare alle amministrazioni la necessità di sottoporre lo schema di provvedimento all'AIR, specificando termini e contenuti più rilevanti”

La Presidenza del Consiglio ha risposto di ritenere preferibile, per ragioni eminentemente pratiche, rinviare ad una direttiva l'indicazione della documentazione da allegare agli schemi dei provvedimenti, assicurando in tal modo il massimo raccordo possibile tra istruttoria normativa, in cui si inserisce la relazione AIR, e richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Anche in questo caso non può che prendersene atto.

2.4. Nel parere interlocutorio si contestava, poi, la previsione, tra le ipotesi di esclusione dall'AIR, del disegno di legge finanziaria.

In proposito la Presidenza del Consiglio ritiene che l'esclusione debba essere mantenuta, motivando con la particolare procedura di formazione e approvazione di tale disegno di legge che ridurrebbe l'analisi di impatto a puro esercizio di stile, *“poiché sarebbe evidente lo scollamento nei contenuti tra il disegno di legge presentato al Parlamento e il testo finale”*. E ciò anche in relazione ai tempi particolarmente stringenti dell'iter parlamentare di approvazione.

La Sezione è ben consapevole della fondatezza di parte delle ragioni addotte dal DAGL a sostegno della propria tesi. E ciò ancorché la questione non riguardi le vicende relative alla fase successiva alla presentazione del disegno di legge in Parlamento – come sembra ritenere la Presidenza del Consiglio - ma quella precedente, alla stessa stregua di tutte le altre iniziative normative.

In particolare non può contestarsi che le ragioni addotte dalla Presidenza del Consiglio trovino un certo fondamento nell'attuale prassi che porta all'approvazione del disegno di legge con modalità del tutto eccezionali sia per i tempi sia per le forme di consultazione dei ministeri sia per la complessità dei contenuti; ma si tratta appunto di una prassi, per di più unanimemente deprecata.

Dunque sottrarre a *priori* questa legge all'AIR significherebbe accettare passivamente ed anzi legittimare questo stato di cose.

Al contrario proprio perché la legge finanziaria è il documento normativo che racchiude un'ampia parte della legislazione prodotta nel corso dell'anno, la relativa esclusione finirebbe col privare la più importante

iniziativa legislativa governativa della valutazione *ex ante* degli effetti delle disposizioni.

Alla luce di tali considerazioni la Sezione ritiene di dover confermare il proprio orientamento ribadendo che è tecnicamente ingiustificabile l'esclusione di principio di tale legge dall'AIR.

Né sembra che ciò possa comportare problemi insormontabili in presenza della prassi attuale, ove si consideri che si potrà sempre far ricorso al potere di esenzione previsto dal comma 1 del successivo articolo 9 (*"ipotesi di particolare complessità e ampiezza dell'intervento normativo...."*), con la conseguente assunzione delle relative responsabilità.

2.5. Il parere interlocutorio affrontava infine criticamente vari aspetti della VIR.

2.5.1. Osservava innanzitutto la Sezione che un contenuto necessario dei regolamenti previsti dall'art. 14, comma 5, della legge n. 246 del 2005 è la *"...l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR"* (lett. c); e che lo schema trasmesso poneva al riguardo un duplice problema.

In primo luogo non sembrava coerente con tale disposizione la previsione che affida totalmente al Comitato, la individuazione degli atti da sottoporre alla VIR.

Si aggiungeva che al comma 4 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, il primo periodo – che in effetti sembra introdurre un criterio del tutto discrezionale – si riferisce agli atti normativi genericamente intesi, laddove il secondo periodo si riferisce alla *"legge oggetto di valutazione"*, riguardando, in tal modo, solo gli atti normativi primari; e ci si chiedeva se almeno in questo caso l'istituto fosse ad applicazione obbligatoria.

La relazione tace sul primo punto relativo all'esistenza di ipotesi di VIR obbligatoria.

Se da ciò deve dedursi che a suo avviso la legge non comporti tale interpretazione se ne prende atto.

Ma non può in ogni caso concordarsi con l'ulteriore passaggio logico secondo cui non sarebbe neanche necessario individuare nel regolamento gli atti da sottoporre alla verifica.

Secondo l'Amministrazione, infatti, la scelta di investire il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione della individuazione dei casi su cui svolgere la VIR risponde all'esigenza di trovare una modalità flessibile di "perimetrazione" dell'attività di analisi, in una fase in cui non ci sono evidenze tali in letteratura per poter definire a priori i casi di svolgimento della VIR. Sarà pertanto cura, all'esito di una prima fase di applicazione, di procedere ad un nuovo d.P.C.M. regolamentare, come consente la normativa primaria.

Al riguardo, la Sezione, pur apprezzando parte delle ragioni appena esposte, dettate da evidente pragmatismo, non può non considerare che, *ex lege*, l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR costituisce un contenuto necessario dei regolamenti.

Pertanto i commi 1 e 2 dell'articolo 10 dello schema di regolamento, che affidano il compito di individuare le ipotesi di VIR al Comitato ovvero alla singola Amministrazione, sono *contra legem* e devono essere espunti.

Analogamente a quanto osservato per la consultazione, occorrerà pertanto rinviare espressamente tale disciplina, inserendo la previsione di un futuro atto regolamentare con questo oggetto.

2.5.2. Sempre in tema di disciplina della VIR si constatava inoltre nel parere che non venivano disciplinati con il regolamento i contenuti della relazione, limitandosi al riguardo a prevedere che "Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono stabiliti i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di VIR". Sul punto la Presidenza obietta che data la novità dell'istituto non sarebbe opportuno definire nel regolamento se non i passaggi fondamentali e gli elementi imprescindibili, rinviando i dettagli a strumenti più flessibili, quale l'allegato (il "B").

Orbene, non può non rilevarsi il contrasto con la soluzione adottata per l'AIR. In quest'ultimo caso si è ritenuto necessario dettare per i contenuti una disciplina regolamentare di principio e quindi una di dettaglio nell'allegato.

Non vi è ragione di non seguire la stessa impostazione che è l'unica coerente con la norma primaria. Difatti l'articolo 14 della legge n. 246, al comma 6 prevede che *“I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio”*.

Pertanto l'ambito di intervento della direttiva concerne *“i metodi di analisi”* e (forse) *“i modelli”* della VIR, e non anche *“i contenuti”*: questi ultimi vanno quindi predefiniti a livello normativo.

In mancanza occorre anche in questo caso un esplicito rinvio ad un nuovo regolamento.

2.5.3. Quanto ai *“criteri generali e alle procedure”*, di cui il già citato comma 5 dell'articolo 14, alla lettera *c*), prevede la disciplina in sede regolamentare, lo schema (articolo 10, comma 3) si limita a rinviare ai precedenti articoli 3 e 4 relativi all'AIR.

In realtà, quanto all'articolo 3, esso già contiene il riferimento, oltre che all'AIR, alla VIR nel comma 1, mentre il comma 2 si occupa di un profilo, se non marginale, certo specifico (verifica congiunta da parte di più amministrazioni). L'articolo 4 poi contiene un rinvio alla direttiva che è ripetitivo – e ha nel nostro caso gli stessi difetti – del rinvio già esaminato.

Dunque, si sarebbe piuttosto dovuto richiamare l'articolo 5, che si occupa della modalità di svolgimento dell'AIR, ma non vi è dubbio che una mera trasposizione di tale disciplina può risultare inadeguata alla specificità della VIR. Senza contare che la consultazione, espressamente prevista per l'AIR, non è richiamata per la VIR dal comma *c*) citato dalla legge n. 246 del 2005. Ciò impone una approfondita riflessione sulla opportunità (come sembra) o meno di una specifica disciplina della consultazione mirata alla specialità della verifica *a posteriori*.

3. Conclusivamente ritiene la Sezione che lo schema proposto, sebbene incompleto e quindi bisognoso di non marginali integrazioni, costituisca un primo, utile avvio – *“sperimentale”*, come precisa la stessa Amministrazione – di due istituti, e in specie dell'AIR, che se applicati con

costanza e rigore potranno essere gli strumenti principali di un nuovo modo di legiferare ispirato ai principi, anche comunitari, della semplificazione e della migliore qualità della regolazione.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le su esposte condizioni e osservazioni.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)

Il dirigente della Sezione
(Licia Grassucci)