



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza dell'11 febbraio 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;

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

PREMESSO:

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento in oggetto, 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, contiene le norme attuative dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Il citato articolo 14, ai commi 1-11, disciplina l'AIR e la VIR nell'ambito dell'attività normativa del Governo.

L’AIR è un insieme di attività che le amministrazioni statali realizzano in fase di predisposizione degli atti normativi. Serve a verificare *ex ante* l’opportunità di un nuovo intervento normativo ovvero a valutarne, in termini di vantaggi e svantaggi, di benefici e costi, gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR consente di valutare a posteriori gli effetti che le norme adottate hanno prodotto sui destinatari.

L’AIR è stata introdotta nel nostro ordinamento dall’articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, recante “*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*”. La norma ha previsto una fase sperimentale, avviata con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, cui è seguita la “*Guida alla sperimentazione dell’AIR*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7.3.2001, S.O. n. 46. Nell’anno 2001 si è svolta l’attività di sperimentazione dell’AIR, conclusasi con la redazione di cinque schede AIR su altrettanti schemi di provvedimenti, due dei quali sono stati approvati definitivamente.

In data 21 settembre 2001 una nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha rilanciato la sperimentazione AIR su un numero maggiore di casi, prevedendo altresì appositi programmi di formazione e il coordinamento di tutte le attività da parte di un Comitato di indirizzo presieduto dal Ministro per la funzione pubblica.

Successivamente, dopo una serie di interventi formativi per i funzionari designati dalle amministrazioni e un’ulteriore sperimentazione con alcune amministrazioni prescelte, con l’articolo 14, commi 1-11, della legge n. 246 del 2005 è stata modificata la disciplina normativa vigente, al fine di “*mettere a regime*” l’AIR. L’articolo 14 rinvia a successivi atti regolamentari e a direttive del Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina puntuale dell’AIR e della VIR.

Al termine della scorsa legislatura era stato approntato uno schema di regolamento “*recante i criteri generali e le procedure di effettuazione dell’analisi di impatto della regolamentazione, nonché le tipologie di esclusione ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*”, trasmesso al

Consiglio di Stato per il prescritto parere. La Sezione consultiva per gli atti normativi esprimeva un primo parere interlocutorio nell'adunanza dell'11 aprile 2006, cui faceva seguito la trasmissione di un nuovo schema di provvedimento che recepiva in buona parte le osservazioni espresse dal Collegio.

Un secondo parere interlocutorio espresso nell'adunanza dell'8 maggio 2006 ribadiva la necessità di sottoporre preventivamente il provvedimento al parere del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, istituito *medio tempore* dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. Al momento della presentazione dello schema di regolamento al Consiglio di Stato non si era ancora dato corso alla previsione del d.l. n. 4 del 2006, cosicché non è stato possibile concludere l'*iter* di approvazione del regolamento in questione prima del termine della legislatura.

Il quadro normativo attuale – riferisce sempre la Presidenza del Consiglio dei ministri - si è arricchito della presenza di nuovi attori istituzionali in tema di qualità della regolazione, quali, appunto, il Comitato interministeriale, formalmente costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 2 novembre 2006, e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, prevista dall'articolo 1, comma *22-bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

L'importanza dell'AIR è stata di recente sottolineata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nella nota dell'11 aprile 2007, in cui ha ricordato ai titolari dei dicasteri che l'inflazione normativa “... *penalizza il nostro sistema Paese, ne rallenta la modernizzazione e ne limita le capacità competitive*”. Pertanto, le amministrazioni, nel momento in cui intendono assumere iniziative normative nuove, devono verificare attentamente se non sia preferibile migliorare l'applicazione delle norme vigenti, ricorrendo a strumenti di tipo amministrativo o alternativi alla regolazione. E per far questo, l'analisi di impatto è un utile strumento che consente agli organi titolari del potere normativo di valutare quando la nuova regolazione sia effettivamente utile o necessaria. Anche la

direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo rinnova l'impegno per tutti i ministeri a svolgere l'analisi di impatto, poiché questa è indispensabile per la valutazione a posteriori dei risultati raggiunti dall'azione di governo.

Il 15 giugno 2007 il Comitato interministeriale, con il supporto tecnico dell'Unità per la semplificazione, ha approvato il Piano annuale di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Nel Piano è stata inserita anche l'azione "*Analisi di impatto della regolazione semplificata*", che prevede l'adozione di una nuova scheda AIR, da parte della Presidenza del Consiglio, e il conseguente utilizzo di tale scheda da parte delle amministrazioni statali entro la fine dell'anno in corso.

L'azione in parola muove dalla considerazione dell'esito deludente dell'esperienza statale in materia di AIR, come è stato evidenziato nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR comunicata dal Presidente del Consiglio ai Presidenti delle Camere il 13 luglio 2007. Al fine, quindi, di dare nuovo impulso a tale strumento di miglioramento della qualità della regolazione, il Governo ha inteso rendere la scheda AIR di più facile utilizzo, prevedendo un contenuto minimo di informazioni rilevanti per l'istruttoria del provvedimento.

L'ipotesi di regolamento è stata sottoposta all'esame del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione nella seduta del 29 novembre 2007.

Si è proceduto, altresì, alla consultazione delle categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, nella riunione del Tavolo permanente per la semplificazione, costituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2007.

Lo schema di regolamento in oggetto è stato presentato nella riunione preparatoria del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2008 e comunicato al Consiglio dei ministri del 25 gennaio successivo, atteso che il provvedimento delinea le procedure di AIR e di VIR di interesse per tutte le amministrazioni.

Riferisce sempre l'Amministrazione che tale schema, inserito in un nuovo e più articolato quadro normativo, si adegua alle osservazioni espresse dal Consiglio di Stato sul precedente schema e tiene conto delle disposizioni contenute nel Piano di azione, sul quale la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha espresso il parere nell'adunanza del 21 maggio 2007. In tale parere il Consiglio ha ritenuto necessario perseguire l'obiettivo di semplificazione dell'analisi di impatto in coerenza con gli strumenti previsti dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Infine, la Presidenza del Consiglio riferisce che la disciplina attua la previsione del comma 5 dell'articolo citato e in particolare definisce: a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione; b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR; c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR; d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10.

CONSIDERATO:

1. Nel periodo trascorso dall'ultimo parere interlocutorio della Sezione, indubbiamente si riscontra una maggiore consapevolezza sulla strategicità dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Basti pensare alla nota dell'11 aprile 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri che partendo dal presupposto che l'inflazione normativa rappresenta un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione - che penalizza il nostro sistema Paese, ne rallenta la modernizzazione e ne limita le capacità competitive - ritiene che l'utilizzo effettivo ed attento degli strumenti offerti dall'AIR e dalla VIR consente di confezionare norme capaci di risolvere i problemi e, in via successiva, di valutare l'efficacia del loro stesso intervento.

Certamente significativo appare, poi, l'inserimento di tali strumenti in una strategia complessiva, compendiata nel primo "*Piano di Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*", nel cui ambito sono programmate importanti iniziative che valorizzano tutti gli strumenti di cd. *better regulation* elaborati in ambito europeo.

In particolare, il Piano contempla una pluralità di iniziative dirette all'obiettivo della semplificazione normativa che vanno dagli strumenti *ex ante* (rispetto alla produzione normativa), quali appunto l'AIR, e la fase della individuazione di alternative alla regolamentazione, ivi compresa la c.d. alternativa zero (o opzione zero), da quelli che costituiscono strumenti *ex post*: la legge periodica di semplificazione, la delegificazione, la deregolamentazione, la raccolta in testi unici e codici, il cd. taglia leggi, la VIR.

Risulta, inoltre, molto positivamente avviata l'attuazione del complesso meccanismo del c.d. "taglia-leggi", di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, come si evince dalla relativa Relazione al Parlamento presentata alla fine dello scorso anno.

2. A fronte di tale situazione, però, *"l'amministrazione centrale non sembra aver sempre utilizzato appieno, negli ultimi anni, le opportunità offerte da tale strumento. Dalla sua introduzione nel 1999 ad oggi, l'AIR ha spesso rivelato la limitata presenza di competenze professionali specifiche all'interno delle amministrazioni, la difficoltà di reperire i dati e le informazioni necessarie alla piena conoscenza del settore di intervento e di svolgere le attività di AIR nei tempi, sovente ristretti, dell'istruttoria normativa."*

Tali sono le considerazioni contenute nella relazione della Presidenza del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, presentata ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'esperienza statale in materia di AIR viene definita – come sopra si è visto – addirittura *"deludente"* da parte della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri nella relazione al presente schema regolamentare.

Da tali valutazioni, come si vede decisamente critiche, con lo schema di regolamento in esame il Governo prende le mosse per dare nuovo impulso a tale strumento, in particolare, rendendo la scheda AIR più semplice, con un contenuto minimo di informazioni rilevanti per l'istruttoria del provvedimento.

3. Orbene, premesso che anche l'esperienza degli altri paesi europei, in via generale, non appare particolarmente soddisfacente, ritiene la Sezione che sia ormai improcrastinabile ed urgente l'utilizzazione effettiva dell'AIR. 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 specie con riferimento alle questioni di cui appresso si dirà.

Fin d'ora, nella prospettiva di una forte sottolineatura dell'importanza degli istituti in esame e in specie dell'AIR, appare opportuna l'introduzione di un'apposita previsione regolamentare espressamente preclusiva dell'ulteriore corso del progetto di atto normativo, in carenza di una AIR adeguata, la quale possa rendere più efficace e stringente la disposizione che richiede la previa effettuazione di questa fase istruttoria. Ciò al fine di evitare che esso – come pure è stato paventato – venga considerato un semplice adempimento burocratico e per sottolinearne la valenza “*politica*”.

In sostanza, si tratta di assimilare, quanto a rilevanza ed essenzialità procedimentale, l'AIR alla relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 11-*ter*, terzo comma, legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, anche con riguardo agli effetti preclusivi che dalla mancanza di tale relazione conseguono.

Del resto lo stesso schema di regolamento, quanto alle forme di “*pubblicità*”, già accomuna l'AIR alla relazione tecnico-finanziaria (v. art.5, comma 5, di cui si dirà).

4. Si passa, di seguito, all'esame dei singoli articoli.

4.1 Con l'articolo 1 si individua l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento.

In merito, si osserva che, rispetto allo schema trasmesso in precedenza – e che ha dato luogo al parere di questa Sezione del 27 marzo 2006 - la Presidenza del Consiglio ha ritenuto di includere, quanto all'AIR, anche i provvedimenti normativi adottati dai singoli ministri e di introdurre la disciplina attuativa della VIR.

Orbene, formulata in questi termini e letta in relazione al titolo (in cui si parla anche di “*ambito di applicazione*”) la disposizione può essere fonte di equivoci.

Difatti vi è una individuazione puntuale degli atti normativi da sottoporre all'AIR (con estensione agli “*atti adottati dai singoli Ministri*”), che sembra definire anche l'ambito di applicazione della VIR, che è in realtà oggetto di un'altra disposizione all'articolo 9.

E' dunque preferibile limitare questo primo articolo all'“*oggetto*” e poi inserire due articoli relativi all'“*ambito di applicazione*” rispettivamente per l'AIR e la VIR.

L'articolo 1 andrebbe dunque riformulato nel seguente modo:

“Il presente regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, contiene la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

4.2 Quanto alla norma relativa all'AIR – che dovrebbe essere immediatamente successiva - per vero, l'art. 14, comma 3, della legge n. 246 del 2005, nell'individuare i provvedimenti da sottoporre all'analisi, si riferisce testualmente agli “*schemi di atti normativi del Governo*”, in tal modo delimitando l'applicazione della disciplina agli atti normativi che si imputano alla responsabilità dell'esecutivo nel suo complesso.

L'estensione dell'AIR ai regolamenti che si riferiscono alla responsabilità politica di un singolo Ministro – ancorché, com'è noto, debbano essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione *ex art. 17*, comma 3, della legge n. 400 del 1988 – appare ammissibile, ancorché, *praeter legem*. E ciò – come già riferito nel precedente parere del 27 marzo 2006 – in aderenza alla *ratio* complessiva della disciplina.

Per la norma relativa alla VIR si rinvia al commento dell'articolo 9.

4.3 L'art. 3 riguarda i “*Metodi di analisi e modelli di AIR*” e prevede l'emanazione di una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR. In sede di prima applicazione, la relazione è redatta in conformità ad un modello allegato allo schema di regolamento.

Rispetto all'oggetto della direttiva normativamente previsto, l'estensione alla determinazione dei contenuti – oltre che dei metodi di analisi e dei modelli – appare certamente coerente.

Sembra, invece, opportuno ribadire quanto previsto nella norma primaria relativamente alla necessaria revisione, almeno ogni triennio, dei contenuti, dei metodi di analisi e dei modelli. E ciò con evidente riferimento al carattere ancora

sperimentale dell'AIR.

4.4 L'art. 4 concerne lo svolgimento dell'istruttoria e le fasi della consultazione.

4.4.1 In merito all'istituto della consultazione, già nel parere del 27 marzo 2006 questa Sezione aveva evidenziato la sua rilevanza al fine di realizzare un adeguato grado di democraticità delle scelte da effettuare; esso risponde alla domanda crescente di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e garantisce una maggiore apertura, trasparenza e ricettività dei processi decisionali. D'altro canto realizza anche lo scopo di ampliare la base conoscitiva della decisione, in quanto vengono forniti all'autorità politica una serie di elementi indispensabili per l'efficacia della regola.

Non a caso la consultazione è fortemente raccomandata dalle organizzazioni internazionali e dall'Unione europea, e viene già praticata nel nostro Paese da molte autorità amministrative indipendenti e, seppure in forme diverse, da alcune regioni.

In relazione a ciò nel parere si osservava (e oggi si osserva) che il regolamento attuativo dovesse (e deve) definire "*i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione*", intendendo, con tutta evidenza, che occorre individuare criteri e modalità procedurali.

Neanche il presente schema di regolamento, però, contiene tale disciplina e il modello di relazione AIR, allegato all'art. 3, si limita a prevedere, nella sezione 4, la descrizione delle procedure di consultazione effettuate, indicando le modalità seguite ed i soggetti consultati e, eventualmente, le ragioni del mancato svolgimento delle consultazioni; ma non viene fornita alcuna indicazione metodologica, contenutistica e temporale.

In conseguenza, e più in generale, è tutta la fase istruttoria che non è adeguatamente disciplinata.

4.4.2. E' possibile – come già rilevato nel precedente parere – che la mancata disciplina della consultazione, da parte dello schema di regolamento trasmesso a questo Consiglio, sia dipesa dalla difficoltà di affrontare tale delicato tema.

Da tempo, difatti, sono stati evidenziati, anche in documenti ufficiali, i principali fattori di criticità delle pratiche di consultazione: l'intempestività rispetto

alle fasi del processo regolativo; il rischio di esclusione di soggetti invece rilevanti in relazione al problema oggetto di intervento, ma con scarso potere di mobilitazione; la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni; la tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti, riducendo il potenziale di conflittualità fra regolatori e regolati; la distorsione collegata alla generalizzazione di opinioni invece non rappresentative; la genericità dei dati raccolti e la non pertinenza in rapporto ai fini dell’AIR (cfr. Dipartimento della funzione pubblica Ufficio per l’innovazione delle pubbliche amministrazioni, *La consultazione nell’analisi dell’impatto della regolazione*).

Probabilmente può costituire un buon punto di equilibrio quanto considerato al riguardo dal Libro bianco “*La governance europea*” (COM (2001) 428 definitivo/2), secondo cui “*Non è possibile creare una cultura della consultazione mediante norme di legge, che apporterebbero eccessiva rigidità e rischierebbero di rallentare l’adozione di determinate politiche. La cultura della consultazione va basata invece su un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione.*”.

Pertanto la scelta del legislatore nazionale, nel senso della necessità di individuare, a livello normativo, “*i criteri generali e le procedure*” anche della fase della consultazione, può essere attuata nella forma appunto di “*livelli qualitativi minimi*”..

4.4.3 Nel provvedere l’Amministrazione avrà cura di prestare particolare attenzione all’uso degli strumenti informatici e telematici che, oggi, offrono possibilità di comunicazione prima sconosciute, tanto che essi probabilmente impongono un rimediazione complessiva degli strumenti conoscitivi a disposizione dell’Amministrazione.

Non a caso si parla ormai di *e-democracy*.

La comunicazione istituzionale attraverso l’utilizzazione di tali strumenti assume quindi oggi un ruolo fondamentale, non solo e non tanto dopo che le scelte sono state effettuate – in chiave quindi eminentemente divulgativa – quanto piuttosto, in una fase anteriore alle scelte medesime, attraverso la fondamentale acquisizione di informazioni che spesso non sono a disposizione di chi deve decidere.

Del resto, già l'art. 55 del Codice dell'Amministrazione digitale prevede espressamente che la Presidenza del Consiglio dei Ministri possa pubblicare su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri devono essere individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione gratuita in via telematica.

Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione – su cui questa Sezione ha espresso il parere, come detto, n. 2024/2007 - dedica poi specifica attenzione alla consultazione telematica e prospetta l'emanazione di una *“direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che prevederà le modalità con cui questa attività sarà svolta a regime, in modo che tali modalità siano allineate agli standards internazionali. In parallelo, sarà realizzato un apposito sito dedicato alla consultazione telematica sugli schemi di atti normativi.”*.

Peraltro, come si dirà di seguito, lo schema di regolamento in esame non dà alcun rilievo a tali strumenti ormai fondamentali né risulta essere stati emanati la direttiva e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sopra detti.

4.5. L'art. 5 individua i contenuti della relazione AIR.

4.5.1. In particolare quanto al comma 1, appare preferibile la seguente formulazione del comma: *“L'amministrazione competente all'iniziativa normativa predispose un'apposita relazione AIR. Nel caso di atti deliberati dal Consiglio dei ministri, la relazione è predisposta dall'amministrazione proponente”*.

4.5.2. Il comma 2 si apre con una formula che individua i contenuti generali della relazione in modo alquanto generico. Quali siano poi questi contenuti si evince dalla elencazione di cui alle lettere successive che sono sostanzialmente coincidenti con le *“Sezioni”* individuate nell'allegato. Ciò, da una parte, comporta una inutile duplicazione e, dall'altra, rischia di essere riduttiva con riferimento ad alcuni contenuti di particolare rilevanza.

Si consideri ad esempio la lettera a) (*“l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti;”*) e la si paragona alla più incisiva formulazione dell'allegato circa i contenuti della Sezione 1 (*“la sezione indica il contesto in cui si*

colloca l'iniziativa di regolazione, le ragioni di opportunità dell'intervento di regolazione, l'analisi dei problemi esistenti, le esigenze e gli obiettivi che l'intervento intende soddisfare): in particolare non sfuggirà la giusta sottolineatura della valutazione della “opzione zero” e la motivazione del suo superamento.

Valuterà pertanto codesta Presidenza se non sia 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 la elencazione all'allegato stesso.

4.5.3 Comunque, quanto ai contenuti di tale elencazione, si ritiene che gli elementi di cui alla lettera b) (*“l'analisi della coerenza dell'iniziativa con gli obiettivi programmatici definiti dal Governo;”*) non rientrino in senso stretto nell'ambito della valutazione dell'impatto della regolamentazione, consistendo la stessa, com'è noto, nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

Pertanto, se ne consiglia l'eliminazione.

In ordine, poi, alla lettera e) che prevede *“l'analisi dell'opzione di non intervento (“opzione zero”)*”, si è già ribadita la rilevanza di tale apprezzamento, confermato anche recentemente dalla nota del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 2007 rivolta a tutti i ministri che - al fine di raggiungere l'obiettivo di ridurre e semplificare il carico normativo - ha ritenuto prioritario il ricorso a soluzioni di tipo amministrativo e, di conseguenza, al criterio della residualità del ricorso alla nuova produzione normativa, secondo un principio di stretta necessità.

In particolare vi è un aspetto della cd. opzione zero, cui la suddetta nota del Presidente del Consiglio pure attribuisce particolare rilievo, che andrebbe in qualche modo sottolineato, quantomeno nel modello allegato. Ci si riferisce alla possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione. Su questa linea la suddetta nota dispone di prestare adeguato spazio applicativo agli strumenti

non autoritativi e negoziali di cui è provvista l'amministrazione, anche alla luce della recente riforma della legge sul procedimento.

La lettera f) (*“la descrizione di tutte le opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento;”*) dovrebbe essere ulteriormente specificata con riguardo a quanto contenuto nella nota del Presidente del Consiglio più volte citata.

Nella stessa, difatti, si rileva che l'amministrazione deve individuare lo strumento normativo più funzionale all'inserimento della nuova disciplina nell'ordinamento giuridico, utilizzando la gamma di possibilità che l'attuale assetto delle fonti offre e, in questa scelta, gli interventi di livello secondario devono avere la precedenza rispetto al ricorso alla legislazione primaria. Ciò perché, l'Amministrazione dispone di strumenti di normazione secondaria e tecnica che ben possono, se correttamente utilizzati, sopperire al bisogno di normazione senza dover impegnare il Parlamento nella produzione normativa primaria.

La lettera h) prevede *“l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, sotto il profilo di compatibilità con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;”*.

Anche in tal caso ritiene la Sezione che tale verifica di compatibilità si sostanzia in un apprezzamento – seppur rilevante – estrinseco agli elementi strutturali dell'AIR e, pertanto, se ne consiglia l'eliminazione.

4.5.4 Il successivo comma 5 dispone, nel primo periodo, che la relazione è soggetta alle stesse forme di pubblicità previste per la relazione illustrativa e per la relazione tecnico-finanziaria che devono accompagnare l'atto normativo oggetto di analisi.

In merito, in primo luogo, si osserva che la locuzione *“forme di pubblicità”* appare equivoca in quanto, per alcune tipologie di atti normativi (ad es. i regolamenti ministeriali) la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria non sono assoggettate ad un regime di pubblicità in senso proprio.

Il secondo periodo prevede poi che *“L'amministrazione titolare dell'iniziativa normativa può prevedere forme ulteriori di pubblicità della relazione AIR, anche nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo e comunque assicura la massima pubblicità della relazione AIR, anche mediante gli*

strumenti informatici e la pubblicazione in una apposita sezione del sito internet della amministrazione proponente.”.

Al riguardo le esigenze di “pubblicità” della relazione devono essere coordinate con quanto occorrerà prevedere sulle modalità di effettuazione della consultazione.

Appare difatti evidente che la comunicazione dello schema di atto normativo – e la individuazione delle relative forme - prima della conclusione della fase di iniziativa assuma una valenza intrinseca ben maggiore di una comunicazione successiva all’assunzione dell’iniziativa medesima.

In ogni caso – anche per esigenze di omogeneità terminologica (v. osservazione all’art. 5, comma 1) - si ritiene che l’espressione “*L’amministrazione titolare dell’iniziativa normativa*” debba essere sostituita con “*L’amministrazione competente all’iniziativa normativa*”.

4.6 L’art. 6 ha per oggetto la presentazione della relazione.

4.6.1 Con il primo comma si prevede che le proposte di atti normativi sottoposti al Consiglio dei ministri devono essere corredate dalla relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 7 e 8.

Al riguardo, sotto un profilo tecnico-formale – ed in relazione ai noti principi della materia - occorre sostituire l’espressione “*devono*” con “*sono*”.

Il terzo comma dispone poi che “*Gli schemi degli atti normativi adottati dai singoli ministri e dei provvedimenti normativi interministeriali devono essere (rectius: “sono”) corredate dalla relazione AIR, all’atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato*”.

In merito si prende atto, con favore, di tale ultima disposizione, che pur dettata dalle peculiarità dell’approvazione di tali atti normativi, è conforme alla vocazione istituzionale del Consiglio di Stato ad esaminare gli atti normativi per verificarne la coerenza logico – giuridica con l’ordinamento nel suo complesso (v. parere citato del 21 maggio 2007, n. 2024/2007) ma anche a valutare preventivamente gli effetti di ipotesi dell’intervento normativo.

Quanto agli atti normativi diversi da quelli emanati dai singoli ministri e dai provvedimenti normativi interministeriali, si raccomanda la Presidenza del Consiglio di prevedere, in ogni caso, che venga trasmessa al Consiglio di Stato,

oltre alla relazione di accompagnamento, anche la relazione AIR, al fine delle opportune valutazioni.

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.

4.6.2 L'art. 6 si conclude con il richiamo alle funzioni dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione che *“costituisce il supporto tecnico per le attività di cui al presente regolamento”*.

In merito, dopo le parole *“supporto tecnico”* occorre specificare *“della Presidenza del Consiglio dei Ministri.”*

4.7 L'art. 7 è rubricato *“Ipotesi di esclusione dall'AIR”*.

L'*incipit* della disposizione, però, non riguarda le *“ipotesi di esclusione dall'AIR”* in senso proprio ma gli atti normativi per i quali l'AIR *“non è obbligatoria”*.

E ciò diversamente dallo schema di regolamento precedentemente sottoposto al parere della Sezione che si riferiva, in modo chiaro, ai casi in cui l'AIR *“non è effettuata”*.

Appare evidente, al riguardo, che se l'AIR, negli atti normativi individuati dall'articolo, non è obbligatoria, si riconosce implicitamente che, in talune evenienze, la relazione possa essere predisposta. Ma non si indicano le relative modalità e soprattutto si introduce un elemento di scarsa chiarezza rispetto alle ipotesi previste dall'art. 8, riguardante i casi di esenzione dall'AIR, di cui si dirà.

Occorre, pertanto, sul punto, un essenziale chiarimento.

4.7.1 Se si ritiene che l'art. 7 riguardi casi di esclusione dall'AIR in senso proprio, occorre qui ribadire quanto ritenuto nel precedente parere del 27 marzo 2006 a proposito dei disegni di legge finanziaria:

“Pur considerando che la discutibile prassi vigente è in antitesi con la predisposizione di un’istruttoria normativa in materia di formazione della legge finanziaria, non può non rilevarsi che, in relazione all’evidente centralità di tale legge nella politica del Governo, l’esclusione dall’AIR del relativo disegno di legge priverebbe la più importante iniziativa legislativa governativa della valutazione ex ante degli effetti delle disposizioni sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.”.

Del resto la legge finanziaria ha ormai assunto le caratteristiche di documento normativo che racchiude una parte amplissima della legislazione prodotta nel corso dell’anno annuale.

D’altro canto, nel tempo trascorso dall’ultimo parere – non diversamente da quanto era accaduto in precedenza - le ultime leggi finanziarie, costituite da un corpus normativo spropositato, appaiono la più palese espressione della cd. inflazione legislativa e della più generale crisi della legislazione: la legislazione viene a perdere il carattere di normativa chiara, di principio, adeguata, per assumere quello della microsettorialità, specificità, episodicità.

Certo il problema è molto complesso e riguarda anche la modifica degli strumenti di bilancio.

Lo stesso Presidente della Repubblica, com’è noto, ha espresso il convincimento che sia ormai giunto il momento di porre la riforma della legge finanziaria tra le iniziative non più rinviabili.

In tale quadro, pertanto - per le ragioni sopra dette - dovrà essere prestato adeguato rilievo anche all’AIR, al più inserendo il caso fra eventuali “*esenzioni*” espresse.

4.7.2 Qualche perplessità suscita inoltre – nel silenzio della relazione illustrativa – l’esclusione delle norme di attuazione degli statuti speciali delle regioni autonome.

Valuti inoltre la Presidenza del Consiglio se non sia il caso di prevedere l’esclusione delle leggi elettorali.

4.8 L’art. 8 disciplina invece la diversa ipotesi dei casi di esenzione dall’AIR.

4.8.1 Il primo comma è formalmente coerente con la normativa primaria (art. 14, comma 8, della legge n. 246/2005: “*Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR*”) ancorché susciti talune perplessità in relazione alla circostanza che un organo tecnico – quale il DAGL – effettui una valutazione tipicamente politica (v. ad. es. la valutazione della straordinarietà e l’urgenza).

Resta ferma, in ogni caso, la necessità di delimitare con maggiore chiarezza i casi di esenzione dai casi di esclusione dell’AIR (o di non obbligatorietà), secondo quanto sopra detto.

E’ necessario inoltre un chiarimento dell’espressione, che sembra inappropriata, “*non ponga rischi maggiori*”.

4.8.2 I successivi commi dell’articolo prevedono che l’esenzione dall’AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei ministri; che, in ogni caso, la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente i previsti effetti dell’intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative. E che si procede comunque alla effettuazione dell’AIR, anche nei casi di cui all’articolo 7, ove sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

In ordine al comma 2 si ribadisce quanto sopra detto in ordine all’esigenza di prevedere un rinvio dell’esame al Consiglio dei ministri dei progetti di atti normativi per i quali sia deliberata l’esenzione.

Per il resto, *nulla quaestio*.

4.9 L’art. 9 è rubricato “*Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)*”. Esso – come si è rilevato *sub* 4.1. – è la sede della effettiva definizione dell’ambito di applicazione dell’istituto.

4.9.1 Il comma 1 prevede al riguardo che il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, in conformità alle indicazioni contenute nel piano di azione per la

semplificazione e la qualità della regolazione, individua i casi in cui la VIR è obbligatoria. Il comma 2, poi, prevede che ciascuna amministrazione possa determinare ulteriori ipotesi di svolgimento della VIR, dandone comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Senonché, come già ritenuto nel precedente parere della Sezione del 27 marzo 2006, un contenuto necessario dei regolamenti previsti dall'art. 14, comma 5, della legge n. 246 del 2005 è proprio la definizione dei “*criteri generali e delle procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR*” (lett. c), definizione che pertanto non può essere affidata al Comitato quantomeno nella sua interezza.

Si aggiunga che al comma 4 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, il primo periodo si riferisce agli atti normativi genericamente intesi – e quindi anche agli atti regolamentari – laddove il secondo periodo si riferisce, espressamente, alla “*legge oggetto di valutazione*”, riguardando, in tal modo, solo gli atti normativi primari.

Una possibile lettura è che almeno in questo caso l'istituto sia ad applicazione obbligatoria.

Al riguardo comunque si impone un adeguato approfondimento.

4.9.2 Non vengono inoltre disciplinati, con il regolamento, i criteri generali e le procedure della VIR.

E' vero che l'ultimo comma dell'articolo in esame prevede 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.*”.

In realtà, però, la disposizione appena citata 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, ma non anche “*i contenuti*”, che occorre predefinire a livello normativo.

4.9.3 Il comma 3 prevede che la VIR sia svolta dall'amministrazione titolare del potere di iniziativa concernente l'atto normativo oggetto di verifica, in conformità alla disciplina dell'AIR e, se necessario, con il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali. La verifica è documentata in apposita relazione inviata alla Presidenza del Consiglio, che ne cura la trasmissione al Parlamento.

In merito si prende atto – nell'assenza di una previsione espressa a livello normativo primario e a differenza di quanto previsto per l'AIR – che la stessa amministrazione titolare del potere di iniziativa normativa è competente all'effettuazione della VIR.

Non appare chiaro, peraltro, se la trasmissione al Parlamento avvenga per ogni relazione concernente il singolo atto normativo ovvero se essa costituisca uno degli elementi conoscitivi cui fare riferimento in sede di relazione annuale al Parlamento di cui all'art. 10.

Sotto il profilo formale si suggerisce di specificare l'espressione atecnica “*coinvolgimento*” delle regioni e degli enti locali.

4.10 L'art. 10 concerne la relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR.

Il primo comma dispone che tale relazione, prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005, indichi: a) il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata; b) il numero e i casi di esclusione e di esenzione; c) le ipotesi in cui l'AIR è stata integrata o rinnovata, su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva; d) il numero e i casi in cui la VIR è stata effettuata.

In realtà la norma primaria fa riferimento solo allo stato di applicazione dell'AIR e non della VIR, ma naturalmente l'estensione della relazione a quest'ultima *praeter legem* deve essere positivamente apprezzata, atteso lo stretto collegamento funzionale dei due istituti.

Al riguardo, peraltro, valuti la Presidenza del Consiglio dei Ministri se, sullo schema di relazione, non sia opportuno acquisire il parere, a titolo facoltativo, del Consiglio di Stato che potrebbe fornire elementi di fatto e valutazioni di qualche utilità.

5. Si ribadisce anche in questa sede che, nello schema di regolamento sottoposto all'esame della Sezione, continua ad essere completamente sconosciuto il decisivo ruolo che l'informatica e la telematica (*Information and Communication Technology-ICT*) possono svolgere nella materia della cd. *better regulation*.

Occorre, al contrario, accelerare anche in tale campo il processo di dematerializzazione della documentazione della pubblica amministrazione nella quale – come è stato più volte notato - i procedimenti virtuali sono tuttora aggiuntivi, e non sostitutivi, rispetto ai flussi cartacei tradizionali, soprattutto quando coinvolgono più amministrazioni.

In particolare, appare indispensabile e improcrastinabile – impiegando modalità di trasmissione dati già in uso - l'utilizzazione, in via esclusiva, e per tutte le comunicazioni tra le amministrazioni dello Stato, degli strumenti telematici.

E ciò con specifico riguardo alla posta elettronica che, se certificata (PEC) – come è noto - è valida ad ogni effetto (art. 47 del Codice dell'Amministrazione digitale).

P.Q.M.

Sospende l'espressione del parere in attesa dei su indicati adempimenti.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)

Il Segretario d'adunanza

(Maria Barbagallo)