AIR
OSSERVATORIO

L'ANALISI DI IMPATTO E GLI ALTRI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Annuario 2023

a cura di
Valerio Di Porto
Efisio Espa

Editoriale Scientifica

OSSERVATORIO AIR

L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione
Annuario 2023

A cura di
Valerio Di Porto
Efisio Espa

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2025 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0203-7

INDICE

Lista dei principali acronimi 11

Introduzione
DAL PNRR AL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO: UNO SCENARIO POTENZIALMENTE FAVOREVOLE PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE
Valerio Di Porto e Efisio Espa

1. Oggetto e finalità dell'Annuario 13
2. Continuità e novità nei contenuti 14
3. I capitoli dell'Annuario 14
4. Dal PNRR al Piano strutturale di bilancio 17
5. Eppur si muove: l'impegno del DAGL per la qualità della regolazione 19
6. Il Parlamento: da convitato di pietra a protagonista? 20
7. Per concludere 20

Capitolo primo
IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
Enrico Bilardo

1.1. Premessa 23
1.2. La better regulation al servizio della transizione verde: le principali tendenze internazionali 24
1.3. Tra mercato e innovazione tecnologica: le regulatory sandbox e il report dell'OECD 27
1.4. *Fit for Future*: la piattaforma della Commissione europea 30
1.5. Il rapporto 2023 del Regulatory Scrutiny Board: i principali trend e le prossime sfide a livello europeo 32
1.6. Conclusioni 35

Capitolo Secondo
L'AIR E LA VIR
Davide Zaottini

2.1. Premessa 39
2.2. L'AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2023 40
2.3. L'AIR e la VIR nelle autorità indipendenti 44
2.3.1. AGCOM 45
2.3.2. ANAC 47
2.3.3. Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo 48
2.3.4. ART 49
2.3.5. ARERA 53
2.3.6. Tendenze di fondo 54

Capitolo Terzo
IL PARLAMENTO NEL 2023
Valerio Di Porto

3.1 Premessa: una novità, una reviviscenza e una perdurante assenza 57
3.2. Un fratello diverso, subito attivo 58
3.3. La reviviscenza dell'Ufficio Valutazione d'Impatto del Senato 66
3.4. Aggiornamenti sulle relazioni AIR delle autorità indipendenti 67
3.5. Aggiornamenti sull'analisi d'impatto di genere e sulla valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale 67
3.6. La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione 69
3.7. La perdurante assenza della Commissione parlamentare per la semplificazione 70
3.8. Il PNRR in Parlamento 70
3.9. Conclusioni 74

Capitolo Quarto
LE TENDENZE DEL DRAFTING NORMATIVO STATALE:
TRA PROBLEMI NOTI E RADICATI E ALCUNI "BUONI PROPOSITI"
Giovanna Perniciaro

4.1. Premessa. Le tendenze della legislazione nazionale, tra problemi noti e radicati 75
4.2. Il PNRR tra attuazione e rimodulazioni: gli spazi del Parlamento 78
4.3. I presupposti di straordinaria necessità e urgenza: un tentativo di analisi delle "motivazioni" dei decreti-legge 82
4.4. L'urgenza di provvedere al riordino e alla semplificazione: un anno di buoni propositi (da verificare) 86
4.5. Cenni conclusivi 89

Capitolo Quinto
UN BILANCIO CONSAPEVOLMENTE OTTIMISTICO PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DEI PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO NELLA PRASSI DELL'ANNO 2023
Sebastiano Dondi

5.1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) 91
5.2. La verifica di impatto della regolamentazione (VIR) 95
5.3. Nuove iniziative e tendenze in atto nel 2023 97
5.4. L'attività di rappresentanza e collaborazione presso gli organismi internazionali 99
5.5. Uno sguardo al futuro rivolto verso l'Europa 102

Capitolo Sesto
STRUTTURA E CONTENUTI DELLE RELAZIONI AIR TRASMESSE DAL GOVERNO ALLE CAMERE
Fortunato Lambiase

6.1. Introduzione 105
6.2. Le relazioni AIR trasmesse nel 2023 105
6.3. La struttura delle relazioni AIR 107
6.4. I contenuti delle Relazioni AIR 108
6.5. Conclusioni 112

Capitolo Settimo
LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E NORMATIVA
Marco Bevilacqua e Giulio Rivellini

7.1. Introduzione 115
7.2. Le tendenze nella semplificazione normativa 116
7.3. Le tendenze nella semplificazione amministrativa 119
7.4. Le semplificazioni in materia energetica 122
7.5. Il nuovo Codice dei contratti pubblici 125
7.6. Conclusioni 127

Capitolo Ottavo
LE CONSULTAZIONI
Carolina Raiola

8.1. Premessa 129
8.2. Lo stato dell'arte: le novità intervenute nel 2023 130
8.3. Le iniziative delle autorità indipendenti 134
8.4. Le iniziative delle amministrazioni centrali dello Stato 139
8.5. Conclusioni 144

Capitolo Nono
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI
E L'ATTIVITÀ DI SOFT REGULATION NEL 2023
Martina Cardone

9.1. Premessa. L'attività di *soft regulation* delle autorità amministrative indipendenti 147
9.2. AGCM 148
9.3. ANAC 150
9.4. GPDP 152
9.5. AGCOM 153
9.6. CONSOB 154
9.7. COVIP 155
9.8. IVASS 155
9.9. Riflessioni conclusive 157

Capitolo Decimo
LA REGOLAZIONE CONCORRENZIALE DEI MERCATI
Gabriele Mazzantini

10.1. Introduzione. Il contesto socio-economico 159
10.2. L'eredità lasciata dalla pandemia 160
10.3. Come sono cambiate le Leggi annuali per il mercato e la concorrenza a seguito dell'adozione del PNRR 163
10.4. Le segnalazioni dell'AGCM 166
10.4.1. Pareri inviati alle altre autorità indipendenti 168
10.4.2. La valutazione degli interventi di advocacy nel biennio 2021-2022 170
10.4.3. La nuova competenza sulla valutazione di proporzionalità delle norme sui servizi professionali 173
10.5. Conclusioni 175

Capitolo Undicesimo
MIGLIORARE LA COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: A CHE PUNTO SIAMO
Luigi Di Marco

11.1. La coerenza delle politiche nel quadro dell'Agenda ONU 2030 177
11.2. La Raccomandazione dell'OECD per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile del 2019, il monitoraggio dei risultati e le più recenti indicazioni del 2023 180
11.3. Il quadro europeo *Legiferare meglio*, la coerenza con gli SDGs e gli altri fattori di verifica 183
11.4. Il programma d'azione nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PAN PCSD) 185
11.5. Nuovi elementi di riflessione sugli sviluppi futuri del quadro normativo 187

Capitolo Dodicesimo
LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN REGIONE LOMBARDIA
Giuliano Banterle

12.1. Premessa 191
12.2. La normativa regionale che tutela e favorisce la qualità della regolazione: le disposizioni statutarie, legislative e regolamentari 192
12.3. La razionalizzazione della legislazione quale strumento per la qualità 195
12.4. Altri strumenti: «OpenLeggiLombardia», non solo una banca dati legislativa 205
12.5. La funzione di controllo e valutazione 207
12.6. Considerazioni finali 214

Capitolo Tredicesimo
GLI STRUMENTI DI BETTER REGULATION NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA
Giulia Pucci e Giulia Taraborrelli

13.1. Premessa 217
13.2. Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione 218
13.3. Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle autorità indipendenti 220

13.4. La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione 223
13.4.1. L'esaustività e la completezza dell'AIR 224
13.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR 226
13.4.3. Focus: Il ruolo del Consiglio di Stato e degli strumenti di better regulation nell'elaborazione del nuovo Codice dei contratti pubblici 228
13.5. Conclusioni 231

Bibliografia 233

Affiliazioni 241

Lista dei principali acronimi

AC	Atto Camera
ACER	Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia
AGCM	Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCOM	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
AI	Autorità indipendente / Autorità indipendenti
AIR	Analisi di impatto della regolamentazione
AIRC	Analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza
ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
ARERA	Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
ART	Autorità di regolazione dei trasporti
AS	Atto Senato
CDM	Consiglio dei ministri
CEER	Council of European energy regulators / Consiglio europeo dei regolatori dell'energia
CITE	Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica
CONSOB	Commissione nazionale per le società e la borsa
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
DAGL	Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri
DNSH	Do no significant harm
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
DG	Direzione generale
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
DRI	Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri
GPDP	Garante per la protezione dei dati personali
IVASS	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
MASE	Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica
MISE	Ministero dello sviluppo economico
NER	Network of Economic Regulators
NUVIR	Nucleo di valutazione dell'impatto della regolazione
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OECD	Organization for economic cooperation and development / Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OIV	Organismo indipendente di valutazione
PA	Pubblica amministrazione
PAN PCSD	Programma d'Azione Nazionale per la Policy Coherence for Sustainable Development
PIAO	Piano integrato di attività e organizzazione
PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
PCSD	Policy Coherence for Sustainable Development / Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
PSB	Piano strutturale di bilancio di medio-termine 2025-2029
SDGs	Obiettivi di Sviluppo Sostenibile
SME / PMI	Small and medium-sized enterprises / Piccole e medie imprese
SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
RSB	Regulatory Scrutiny Board
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TLC	Telecomunicazioni
TUF	Testo unico sulla finanza
UE	Unione europea
UVI	Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica
VIR	Verifica dell'impatto della regolamentazione

Introduzione
DAL PNRR AL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO: UNO SCENARIO POTENZIALMENTE FAVOREVOLE PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Valerio Di Porto e Efisio Espa

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'Annuario. – 2. Continuità e novità nei contenuti. – 3. I capitoli dell'Annuario. – 4. Dal PNRR al Piano strutturale di bilancio. – 5. Eppur si muove: l'impegno del DAGL per la qualità della regolazione. – 6. Il Parlamento: da convitato di pietra a protagonista? – 7. Per concludere.

1. *Oggetto e finalità dell'Annuario*

La decima edizione dell'Annuario AIR, riferita al 2023, come le edizioni precedenti, intende fornire una ricognizione e un'analisi il più possibile complete della qualità della regolamentazione a livello statale, con particolare attenzione alle autorità indipendenti (d'ora in avanti anche AI), nel contesto europeo ed internazionale.

L'Annuario si rivolge a differenti profili di destinatari: accademici, studiosi, operatori economici e, più in generale, persone che, lavorando nelle istituzioni e con le istituzioni, necessitano di dati, indicazioni metodologiche e approfondimenti relativi all'impiego e alla diffusione degli strumenti per la qualità della regolamentazione.

È il frutto di un lavoro corale, cui partecipano, oltre agli autori e ai curatori e in dialogo con loro, i *discussant*, protagonisti di un seminario di approfondimento sulle prime bozze dell'opera, essenziale per raccogliere i loro utilissimi suggerimenti in un proficuo scambio di idee. Quest'anno, come già l'anno scorso, hanno letto e commentato le prime stesure dei capitoli Eleonora Cavalieri, Livia Lorenzoni, Giovanni Piccirilli e Siriana Salvi; a loro si è aggiunto Giancarlo Vecchi. L'Annuario beneficia inoltre degli approfondimenti e delle attività di indagine svolti nel corso dell'anno dall'Osservatorio AIR, presieduto da Fabrizio Di Mascio, che ha svolto un ruolo fondamentale nel complesso procedimento di elaborazione del volume[1].

[1] Per il coordinamento redazionale il ringraziamento va, come negli anni scorsi, a Carolina Raiola, cui quest'anno si è aggiunto il contributo di Giulia Taraborrelli.

2. *Continuità e novità nei contenuti*

L'edizione 2022 si era arricchita di quattro nuovi capitoli, riguardanti: le attività del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL); struttura e contenuti delle relazioni AIR presentate dal Governo al Parlamento; la sostenibilità; la better regulation regionale. I primi tre capitoli sono presenti anche nell'Annuario 2023; il capitolo sulla better regulation regionale, che l'anno scorso ha raccontato, con un'ampia carrellata, quanto avvenuto a livello regionale nell'ultimo decennio, è quest'anno dedicato ad un focus sulle esperienze della Regione Lombardia.

3. *I capitoli dell'Annuario*

L'Annuario 2023 si compone di 13 capitoli, il primo dei quali, ad opera di **Enrico Bilardo**, tratteggia lo scenario internazionale ed europeo, avvalendosi, innanzitutto, di documenti e report predisposti dall'OECD e dalle istituzioni europee. Il capitolo si concentra in particolare sulle sfide della transizione ecologica e di quella digitale, spiegando come la better regulation e i suoi strumenti possano rappresentare uno strumento imprescindibile per favorire tali processi dall'alto tasso di complessità.

Una volta definito il contesto internazionale ed europeo, gli altri 12 capitoli si concentrano sulla dimensione nazionale. I capitoli dal secondo all'ottavo si muovono tra AI e il tradizionale circuito Governo-Parlamento.

In particolare, i capitoli dal secondo al sesto sono strettamente intrecciati e sono parzialmente tributari di fonti comuni. Il secondo capitolo (**Davide Zaottini**) tratteggia l'uso di AIR e VIR da parte sia delle amministrazioni centrali, sia delle AI. Si confermano alcuni elementi di specificità di queste ultime, più attente – rispetto alle strutture governative – all'utilizzo di dati quantitativi, alla valutazione ex post ed all'identificazione di unità organizzative responsabili della valutazione.

Il terzo capitolo (**Valerio Di Porto**) si sofferma sul versante parlamentare della better regulation, aggiornando il quadro degli anni scorsi e registrando, in particolare, una novità (la costituzione del Comitato per la legislazione del Senato), una reviviscenza (la riattivazione dell'Ufficio Valutazione d'Impatto del Senato – UVI) e la perdurante assenza della Commissione parlamentare per la semplificazione, ricostituita soltanto il 26 marzo 2024.

Il quarto capitolo (**Giovanna Perniciaro**) offre un'ampia panoramica delle tendenze del *drafting* normativo nel 2023, concentrandosi essenzialmente su tre temi: gli spazi dell'attività parlamentare tra attuazione e rimodulazioni del PNRR; un tentativo di analisi delle "motivazioni" dei decreti-legge; i buoni propositi (da verificare) in materia di riordino e semplificazione.

Il quinto capitolo (**Sebastiano Dondi**) aggiorna la descrizione e l'analisi svolta nell'edizione 2022 dell'Annuario, dando conto delle prassi riscontrate e dei risultati raggiunti nel 2023 sia a livello di rendimento di AIR e VIR sia in riferimento alla presenza del Governo italiano sui tavoli internazionali per la promozione della better regulation. Si registra un graduale, lento ma costante consolidamento dell'attenzione per la programmazione normativa e per la qualità della regolazione, confermato dai progressi registrati nella redazione delle AIR, dal proseguimento delle attività formative presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) e dall'iniziativa intrapresa da alcuni Uffici legislativi, volta a coinvolgere maggiormente le strutture di *line* dei ministeri nelle attività legate alle valutazioni d'impatto ex ante ed ex post dei provvedimenti, tramite l'individuazione, all'interno delle direzioni generali, di referenti per AIR e VIR che possano agevolare il flusso informativo con le strutture di diretta collaborazione.

Il sesto capitolo (**Fortunato Lambiase**), attraverso l'analisi empirica delle Relazioni sull'analisi di impatto della regolamentazione predisposte dall'esecutivo nel 2023 con riguardo ai 103 decreti-legge e disegni di legge approvati in Consiglio dei ministri, ha l'obiettivo di analizzarne la struttura e i contenuti, evidenziando la loro aderenza alle prescrizioni normative e al contempo di formulare proposte migliorative.

Il settimo capitolo (**Marco Bevilacqua** e **Guido Rivellini**) tratta delle politiche di semplificazione, fortemente impattate dal PNRR, focalizzando l'attenzione sulla adozione (o mancata adozione) di misure di semplificazione normativa nel corso del 2023 e sulle misure di semplificazione amministrativa. Un focus è dedicato alla riforma dei contratti pubblici, con l'obiettivo di descriverne le novità con il maggiore impatto sul sistema amministrativo italiano.

L'ottavo capitolo (**Carolina Raiola**) dà conto con dovizia di dati delle consultazioni pubbliche svolte dalle amministrazioni centrali, dalle Agenzie e soprattutto dalle AI. Per le amministrazioni centrali dello Stato si analizzano, con maggiore dettaglio rispetto alle passate edizioni dell'Annuario, le consultazioni ristrette svolte in riferimento ai provvedimenti adottati dal Consiglio dei ministri nell'anno 2023. Oltre al dato quantitativo (ossia il numero di iniziative svolte nell'anno), sono oggetto di osservazione diversi aspetti che caratterizzano le attività consultive: gli strumenti utilizzati per il loro svolgimento; il livello di pubblicizzazione del loro avvio; le modalità e il grado di rendicontazione degli esiti. Sono inoltre messi in evidenza, anche se brevemente, i casi di consultazione più peculiari dell'anno.

I capitoli dal nono all'undicesimo si focalizzano sulle autorità indipendenti.

Il nono capitolo (**Martina Cardone**) tratta l'utilizzo della soft regulation da parte delle AI, come strumento flessibile per affrontare le rispettive sfide. L'autrice evidenzia che nel 2023 si è osservata una significativa riduzione nell'utilizzo degli strumenti flessibili, a favore dell'adozione di meccanismi regolatori più stabili e

vincolanti. Per capire se questo trend rappresenterà un cambiamento duraturo, sarà fondamentale monitorare l'andamento nel 2024 e comprendere se, in risposta alle sfide dei settori in evoluzione, emergerà un progressivo ritorno agli strumenti di regolazione tradizionale o se si tratterà di un fenomeno isolato.

Il decimo capitolo (**Gabriele Mazzantini**) illustra i principali elementi che hanno caratterizzato la regolazione economica dei mercati e la concorrenza in Italia nel corso del 2023, esaminando l'ampio campo di azione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ed evidenziando che il PNRR è stato l'innesco di una nuova stagione di riforme pro-concorrenziali che ha prodotto due leggi annuali per la concorrenza nel biennio 2022-2023. Il capitolo dà anche conto dell'attività di *advocacy* dell'AGCM sulle leggi e sui regolamenti, anche di altre autorità indipendenti. Emerge come nel 2023 sia risultata particolarmente rilevante la regolazione economica introdotta a livello regionale/locale (soprattutto in tema di concessioni demaniali marittime), a conferma di un trend già rilevato a partire dagli anni 2008-2009, che vede il numero di interventi di *advocacy* rivolti alle amministrazioni locali pareggiare, per numero e frequenza, quelle rivolte alle amministrazioni centrali e al legislatore nazionale.

L'undicesimo capitolo (**Luigi Di Marco**) aggiorna, proiettandosi anche sul 2024, il quadro delle politiche per lo sviluppo sostenibile nell'ottica della qualità della regolazione, delineando un ampio quadro che parte dall'Agenda ONU 2030 e dalle azioni intraprese a livello europeo (con particolare attenzione per il programma *Legiferare meglio*) e dall'OECD, con specifico riguardo al monitoraggio compiuto da quest'ultima circa i risultati prodotti dalla raccomandazione per la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile, adottata nel 2019. Sul piano nazionale, si registra l'approvazione da parte del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile del 2022, che include l'allegato PAN PCSD (Programma d'Azione Nazionale per la Policy Coherence for Sustainable Development).

Il dodicesimo capitolo (**Giuliano Banterle**) analizza la better regulation nella regione Lombardia, ricostruendo il quadro normativo (a partire dallo statuto d'autonomia, da alcune importanti leggi e dal regolamento interno del Consiglio regionale) e dando conto delle iniziative assunte: l'adozione di testi unici e leggi di riordino; le iniziative di semplificazione e revisione normativa; la costante opera di abrogazione, grazie alla quale, al 31 dicembre 2023, risultano vigenti appena 557 leggi regionali, a fronte delle 2500 approvate; la creazione dell'interfaccia web *OpenLeggiLombardia* sul sito istituzionale del Consiglio regionale, in cui è possibile reperire documenti, informazioni e dati che ruotano attorno alla formazione, all'emanazione e all'attuazione di una legge regionale; l'esercizio della funzione di controllo e valutazione, con particolare riguardo all'apposizione di clausole valutative e allo svolgimento di missioni valutative

Il tredicesimo capitolo (**Giulia Pucci** e **Giulia Taraborrelli**) constata la sostanziale continuità con gli anni precedenti della giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato che, nel corso del 2023, si è occupato in numerose occasioni di AIR e VIR anche nello svolgimento della propria attività consultiva, evidenziando il ruolo cruciale dell'AIR nella definizione ex ante dell'intervento normativo, amplificando i rischi connessi a carenze o lacune delle informazioni e dei dati oggetto dell'analisi. Pur a fronte di alcune criticità, il giudizio complessivo relativo al 2023 appare positivo: alcune amministrazioni hanno migliorato la qualità delle VIR, soprattutto rispetto alla definizione delle domande di valutazione e all'analisi degli effetti prodotti. L'importanza del ricorso agli strumenti di better regulation è emersa anche nel procedimento di adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, cui le autrici prestano particolare attenzione.

4. *Dal PNRR al Piano strutturale di bilancio*

Concludevamo l'introduzione all'Annuario 2022 segnalando che il futuro delle attività di AIR e più in generale della qualità della regolazione passa attraverso tre elementi: la capacità di "coprire" alcuni spazi dei processi decisionali che oggi non appaiono pienamente presi in considerazione; una programmazione normativa integrata tra Governo e Parlamento; la sensibilizzazione degli attori politici – a livello governativo e parlamentare – verso i temi della valutazione ex ante ed ex post e verso la logica di risultato, già intrinseca al PNRR. Da quest'ultimo fattore, di cultura politica, discendono – in stretta consequenzialità – gli aspetti di organizzazione delle PA (cui si sta mettendo mano, anche attraverso il reclutamento di nuove risorse e le attività formative di quelle già in forza) e la capacità di superare consolidate inerzie nel comportamento delle amministrazioni, in nome di una regolamentazione meglio progettata, più facile da comprendere, più efficace.

Tutto congiura positivamente perché questi elementi possano conoscere nuovi sviluppi. In particolare, si segnala quest'anno una saldatura e – per certi versi – una trasfusione dei metodi PNRR nella nuova procedura di bilancio europea, volta a privilegiare la programmazione di medio-lungo periodo, calata nel Piano strutturale di bilancio di medio-termine 2025-2029 (PSB, approvato da Governo e Parlamento e dal Consiglio UE su raccomandazione della Commissione) che, per essere prolungato fino a 7 anni, ha dovuto essere accompagnato dalla previsione di riforme e di investimenti qualificati in misura non inferiore a quelli esistenti. A tal fine il Piano, in piena continuità con il PNRR, contiene nell'appendice VI tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti; in particolare, la sezione A.VI.1. riporta le riforme e gli investimenti per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, necessarie per l'estensione biennale del periodo di aggiustamento del Piano. Si prevede il

consolidamento delle riforme avviate e degli investimenti effettuati, il monitoraggio dei risultati raggiunti, una maggiore enfasi sulla valutazione degli interventi, l'inclusione dei seguiti in una nuova forma di programmazione di investimenti pubblici e privati.

Se questa parte del Piano non resta decorativa ma viene valorizzata e attuata, si potranno conseguire una serie di risultati importanti: promuovere l'effettivo concorso di regioni e enti locali alle politiche per la crescita e alla programmazione degli investimenti territoriali; rafforzare le forme di partenariato pubblico-privato; sollecitare l'Unione europea verso ulteriori forme di finanziamento o rifinanziamento degli investimenti, anche sulla base delle prospettive aperte dai dossier Draghi e Letta. Sul fronte della better regulation, che qui più interessa, la continuità tra PNRR e PSB implica un consolidamento delle esigenze della programmazione normativa e della valutazione ex ante ed ex post.

L'orizzonte temporale del Piano strutturale di bilancio – inusitatamente ampio rispetto agli standard italiani – potrebbe e dovrebbe avere l'effetto di decomprimere il ciclo delle politiche pubbliche, rilanciando l'uso degli strumenti legislativi ordinari e dei procedimenti delegati e riducendo il ricorso alla decretazione d'urgenza, su cui ci eravamo soffermati l'anno scorso.

La trasfusione dei metodi PNRR nel Piano strutturale di bilancio e la citata sezione A.VI.1. delineano uno scenario favorevole per una programmazione legislativa condivisa tra Governo e Parlamento, già *in nuce* nella stessa sezione, per una valutazione ex ante delle riforme e degli investimenti previsti e un'analisi ex post dei risultati raggiunti.

Queste considerazioni nascono anche dalla natura stessa del "nuovo" Patto di Stabilità e Crescita. Le regole, peraltro assai complesse e di non semplice lettura, della nuova governance fiscale europea definiscono, infatti, un orizzonte oggettivamente rigido delle dinamiche di spesa, nonostante la presenza di numerosi elementi di flessibilità attivabili, in circostanze particolari, sia a livello europeo che nazionale. Appare chiaro fin d'ora che assai elevata dovrà essere la capacità di Governo e Parlamento – negli anni a venire – nel definire gli orizzonti di spesa delle varie politiche pubbliche alla luce di un tracciato non variabile nel medio-termine (quello legato al nuovo aggregato di riferimento della "spesa netta primaria"). Eppure, con la stessa logica vista sopra a proposito della programmazione dell'attività normativa, le nuove regole potrebbero rafforzare la necessità di utilizzare gli strumenti della valutazione ex ante e ex post proprio allo scopo di avere maggiori elementi informativi circa le delicate scelte di policy destinate a muoversi su un sentiero quantitativo maggiormente vincolato ma più esteso nel tempo.

Da questo punto di vista, è tutt'altro che una coincidenza il fatto che, proprio in attuazione del PNRR, da oltre due anni sia operativa all'interno delle strutture della Ragioneria Generale dello Stato una specifica Unità di missione per l'analisi e la valutazione della spesa, con la finalità – basata soprattutto sui riscontri degli esercizi di valutazione ex post – di offrire al decisore elementi più solidi relativi

all'impatto delle politiche pubbliche e, pertanto, all'appropriatezza dei correlati stanziamenti di risorse finanziare pubbliche.

Del resto, è sempre opportuno richiamare in questa sede che proprio il PNRR, fin dalla sua prima versione, abbia suggerito come

«Al fine di migliorare l'efficacia e la qualità della regolazione, assumono rilievo prioritario misure relative:

- alla programmazione delle iniziative normative del Governo al fine di consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione;
- all'analisi e alla verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale […];
- al monitoraggio e alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. "regulatory sandbox"), nonché all'applicazione del principio "digital by default" nelle proposte normative» (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, pp. 68-9)[2].

In questo contesto, nel quale le attività di valutazione, soprattutto grazie al PNRR, potrebbero trovare una maggiore presenza all'interno del ciclo delle politiche pubbliche, assume particolare importanza la necessità che le strutture dedicate alla verifica dei risultati e agli impatti delle policies – sia in fase ex ante che ex post – si rafforzino e si preparino (a cominciare dai ministeri) a un esercizio più costante di funzioni di controllo sui concreti risultati raggiunti. Le attività di valutazione, com'è noto, hanno bisogno di una pluralità di apporti scientifici e metodologici. Nei soggetti preposti alla valutazione, purtroppo raramente oggetto di una domanda regolare da parte delle Amministrazioni pubbliche, vanno saldate competenze giuridiche, economiche, statistiche, di natura settoriale. Con un taglio multidisciplinare, in cui le specifiche professionalità si integrano e si ascoltano tra di loro, la verifica delle politiche pubbliche può affrontare in modo più consapevole i rischi, a seconda dei casi, o di astrattezza o di superficialità analitica, che vanificano l'essenza stessa della valutazione, e cioè quella di assistere il decisore pubblico, progressivamente creando una "memoria" informata dell'intervento pubblico.

5. *Eppur si muove: l'impegno del DAGL per la qualità della regolazione*

Come accennato nel riepilogare i contenuti del contributo di Sebastiano Dondi, vanno registrati piccoli ma costanti progressi nell'approccio delle strutture

[2] https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

governative alla programmazione normativa e agli strumenti della qualità della regolazione, anche grazie ai processi di digitalizzazione in atto e, in prospettiva, all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per facilitare la redazione dei testi normativi e la loro valutazione d'impatto ex ante.

Il DAGL ha anche ripensato la struttura della relazione sull'attuazione dell'AIR e della VIR, presentata annualmente al Parlamento ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Cogliendo un suggerimento avanzato dagli Uffici parlamentari e dall'Osservatorio AIR, la relazione, rispetto alle precedenti edizioni, è stata arricchita di un *executive summary* che, in modo sintetico, ripercorre tutti i contenuti essenziali del testo, rendendo così più immediata la fruizione del testo e migliorandone la portata comunicativa e informativa.

6. *Il Parlamento: da convitato di pietra a protagonista?*

La ristrutturazione della relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione nasce dall'intento di diventare più fruibile per deputati e senatori, nell'obiettivo di suscitare finalmente un seguito parlamentare che ne possa rilanciare contenuti e prospettive.

Tali relazioni hanno finora seguito le sorti della quasi totalità delle relazioni trasmesse dal Governo al Parlamento, annunciate, assegnate e trascurate. I due Comitati per la legislazione potrebbero farsi parti dirigenti, rivendicando l'assegnazione (anche) a loro della relazione per prenderla effettivamente in carico, avviando un dialogo con il Governo sul tema. Soltanto un reale interesse nelle sedi parlamentari potrebbe infatti consentire al Governo un deciso salto di qualità nell'approccio all'AIR, accelerando i progressi fin qui registrati grazie ad un piccolo manipolo di volenterosi e motivati funzionari e dirigenti.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla qualità della legislazione, svolta congiuntamente dai due Comitati per la legislazione, potrebbe costituire la base di un approccio parlamentare più proattivo nei confronti delle relazioni sullo stato di applicazione dell'AIR.

7. *Per concludere*

Nella costruzione e nella cura delle ultime tre edizioni dell'Annuario AIR, si è costantemente cercato di affrontare alcuni dei principali problemi che sembrano ostacolare una maggiore diffusione e consapevolezza delle pratiche di valutazione come strumento cardine al servizio della qualità della regolazione. Si è cercato di capire, alla luce dei circa quaranta contributi pubblicati in questi tre anni, quanto

e come una migliore programmazione normativa da parte dei ministeri, un più regolare coinvolgimento del Parlamento, un'adeguata formazione, un investimento in competenze tecniche più ampio possano aiutare a creare una serie di condizioni "abilitanti" (per riprendere il linguaggio del PNRR) al fine di rafforzare sia gli aspetti procedurali sia quelli dei metodi e delle tecniche di valutazione.

In questa Introduzione all'Annuario AIR 2023, in considerazione del procedere dell'attuazione del PNRR e, soprattutto, della profonda riscrittura delle regole fiscali europee, si è osservato che l'impegno amministrativo delle amministrazioni e le nuove responsabilità affidate alle scelte del decisore possono costituire non solo un vincolo, ma forse soprattutto una vera opportunità per avviare dei cicli di policy maggiormente strutturati e meno condizionati dalla presenza continua di elementi di urgenza che, come più volte richiamato in questi anni, schiacciano i cicli stessi e con essi la possibilità concreta di significative e tecnicamente fondate attività di valutazione.

Si osservi, inoltre, che il PNRR e la nuova governance dei conti pubblici definiscono, come si è visto, un orizzonte di medio periodo dei vincoli di finanza pubblica che, nella concreta esperienza del nostro Paese, si è già esteso ai prossimi sette anni e che costituisce quindi una cornice nell'insieme credibile delle risorse finanziarie che saranno a disposizione delle amministrazioni pubbliche. Una positiva ricaduta potrebbe essere che non solo il disegno delle politiche pubbliche si allungherà su scenari temporali tali da consentire una più efficace pianificazione delle attività normative, ma anche che l'intera attività di programmazione (quella che, per intenderci, "sfocia" nel Piano integrato di attività e organizzazione, PIAO) potrebbe svolgersi su basi più solide consentendo, almeno in linea di principio, una gestione più efficace delle scelte adottate dal legislatore. L'orizzonte settennale del PSB, in potenza, potrebbe favorire un diverso dispiegamento della dialettica politico-istituzionale: imponendo, implicitamente, la continuità di un nucleo sostanzioso delle politiche pubbliche attraverso almeno due legislature, potrebbe indurre a un diverso approccio nei rapporti tra Governo e Parlamento e tra maggioranze e opposizioni, volto alla ricerca (anche) del minimo comune denominatore e non soltanto allo scontro frontale. È un'ipotesi per ora prematura e che esula dall'ambito della presente introduzione, ma che ci pare interessante prefigurare.

In conclusione, il combinato disposto tra la cultura del risultato concreto dell'intervento pubblico rafforzata in modo decisivo dal PNRR, la maggiore attenzione a riforme e investimenti (il Patto europeo acquisisce in maniera più sostanziale e forse per la prima volta la dimensione della crescita), e gli orizzonti temporali più dilatati offrirebbero un'occasione importante e forse unica ai fini dello sviluppo delle pratiche di valutazione e, in ultima analisi, della qualità della regolazione. Alle prossime edizioni dell'Annuario AIR l'ardua sentenza…

Capitolo Primo

IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Enrico Bilardo

Sommario: 1.1. Premessa. – 1.2. La better regulation al servizio della transizione verde: le principali tendenze internazionali. – 1.3. Tra mercato e innovazione tecnologica: le regulatory sandbox e il report dell'OECD. – 1.4. *Fit for Future*: la piattaforma della Commissione UE per il 2023. – 1.5. Il rapporto 2023 del Regulatory Scrutiny Board: i principali trend e le prossime sfide a livello europeo. – 1.6. Conclusioni.

1.1. *Premessa*

Il 2023 ha rappresentato un anno sfidante per quanto attiene gli sviluppi internazionali in materia di better regulation e non solo. Alle instabilità emerse a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, che ha contribuito alla crescita dell'inflazione e alla fluttuazione dei prezzi delle materie prime e dell'energia, si sono sommate quelle poste dall'impatto globale determinato dalla situazione di crisi medio-orientale. A livello europeo, invece, i lavori in materia di regolazione sono stati condizionati dall'incertezza dovuta al rinnovo della Commissione europea, a fronte della scadenza del mandato prevista per il 2024.

Il contributo mira a ricostruire un quadro della situazione riguardante la better regulation e le principali evoluzioni intercorse durante il 2023 a livello internazionale, facendo riferimento principalmente a documenti prodotti dall'OECD e da organismi dell'Unione europea.

Per iniziare è stato trattato il contenuto del report dell'OECD *Better Regulation for the Green Transition*, un documento che fornisce indicazioni utili ai governi per adottare e valutare norme e strumenti di regolazione in materia ambientale, utili ad accompagnare la cosiddetta transizione verde, sempre più all'ordine del giorno nell'agenda politica di un numero elevato di Stati a livello globale.

Si passa poi all'analisi di un altro report dell'OECD, intitolato *Regulatory sandboxes in artificial intelligence*, che indaga l'utilizzo delle nuove tecnologie e delle intelligenze artificiali per massimizzare i risultati delle sandbox regolamentari.

Spostando l'attenzione sul quadro europeo, all'interno del capitolo, innanzitutto, viene riportato sinteticamente il piano annuale della piattaforma della Commissione europea *Fit for Future*, ricostruendo le otto tematiche chiave individuate, al cui riguardo sono stati emessi pareri e raccomandazioni volti a definire proposte di regolamentazione e ad accompagnare i processi di armonizzazione normativa.

Infine, in continuità con quanto trattato nell'edizione 2022 dell'Annuario, vi è un'analisi delle risultanze che emergono dal report del Regulatory Scrutiny Board (RSB), che ogni anno restituisce un quadro sull'utilizzo dei principali strumenti di better regulation a livello europeo, definendo degli indirizzi sulla base dei risultati dell'indagine.

1.2. *La better regulation al servizio della transizione verde: le principali tendenze internazionali*

La cosiddetta "Transizione verde" rappresenta una delle tematiche ad aver assunto crescente centralità nell'agenda di vari governi e organizzazioni a livello internazionale. Il maggiore ricorso a fonti di energia rinnovabili, con una contestuale diminuzione delle emissioni di CO2 e dei tassi di inquinamento, viene diffusamente considerato una priorità politica. Ai fini di accompagnare questa trasformazione, che interessa da vicino i processi produttivi, la vita delle imprese e i consumi di milioni di cittadini, è necessario ricorrere anche a strumenti di regolazione. L'OECD nel corso del 2023 si è occupata della questione, trattata all'interno del report *Better Regulation for the Green Transition* (OECD, 2023a). Il documento descrive vari strumenti di better regulation a cui i governi possono fare ricorso per definire, attuare e valutare norme e strumenti di regolazione in materia ambientale efficaci ed efficienti, presentando good practice utili a conseguire tali finalità[1].

La regolazione rappresenta uno strumento chiave a disposizione dei governi, non solo per affrontare le conseguenze del cambiamento climatico, ma anche per incoraggiare l'innovazione tecnologica e la promozione della crescita economica. Gli indirizzi espressi dal *2021 OECD Regulatory Policy Outlook* (OECD, 2021a), in tal senso, rendono immediatamente chiaro come un'assimilazione delle best practice indicate possa facilitare delle politiche volte a concretizzare la transizione verde.

Il primo strumento su cui il paper focalizza l'attenzione è l'analisi di impatto della regolazione (AIR), che può essere definita in maniera tale da tenere conto non solo delle conseguenze economiche e sociali di una determinata politica, ma anche di quelle ambientali. L'OECD che, nel formulare le sue indicazioni, tiene conto soprattutto delle carenze attualmente riscontrabili, sottolinea come sia fondamentale, nello sviluppo delle analisi, non solo valutare i costi e i benefici in termini ambientali, ma anche consultare i principali stakeholder interessati dalle politiche in fase di definizione.

[1] Per una trattazione più incentrata sui temi della transizione verde si rimanda al Capitolo undicesimo di questo Annuario.

I Paesi appartenenti all'organizzazione attualmente non valutano sistematicamente gli impatti ambientali della regolazione di nuova introduzione e, quando lo fanno, il più delle volte, si limitano a tenere conto solamente delle conseguenze più immediate, come quelle concernenti gli aspetti climatici, trascurando impatti ambientali come quelli sulla biodiversità. Le analisi, inoltre, devono tenere maggiormente conto della distribuzione degli impatti ambientali, diretti o indiretti, delle politiche.

Una rilevazione simile è utile non solo per tenere conto delle aree su cui si riversano i benefici e i costi dei singoli interventi di regolazione, ma anche e soprattutto per evitare che gruppi vulnerabili finiscano per essere ulteriormente svantaggiati dalle politiche in questione. Inoltre, l'OECD evidenzia come allo stato attuale le analisi di impatto della regolazione siano spesso sviluppate non correttamente da vari ministeri quando si tratta di valutare gli impatti ambientali. Per ovviare a tale mancanza si suggerisce di promuovere il coordinamento tra i singoli dicasteri, redigere linee guida e garantire l'adeguata formazione a chi è tenuto allo sviluppo delle AIR.

L'OECD ritiene che nella definizione delle AIR possa essere opportuno attribuire una maggiore considerazione anche ad opzioni di natura non strettamente regolamentare. Nel corso degli anni le analisi dell'organizzazione internazionale hanno fatto emergere, ad esempio, una significativa efficacia degli strumenti con un impatto sul mercato, come le tasse sulle emissioni e i cosiddetti sistemi "*cap and trade*".

Il report OECD si sofferma, poi, sull'importanza di un approccio agile e fondato sull'analisi del rischio nella definizione della regolazione. La regolazione, infatti, può incoraggiare o scoraggiare innovazioni che possano aiutare le economie e le società nel diventare più resilienti e sostenibili su un piano ambientale. Un approccio positivo, in tal senso, è caratterizzato dall'essere particolarmente adattivo e tecnologicamente neutrale, nella prospettiva della mitigazione dei rischi legati alle innovazioni (coerentemente a quanto descritto nella *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation* dell'OECD, OECD, 2021b)), della riduzione dei tempi per l'ingresso nel mercato e dell'eliminazione di eventuali barriere all'ingresso per facilitare gli investimenti in innovazione.

È da sottolineare, altresì, come solo 10 Paesi dell'area OECD prevedano una valutazione del rischio sistematica per la regolazione ambientale. L'analisi del rischio rappresenta un'attività fondamentale, in quanto, in linea di principio, la normativa deve essere stringente in maniera proporzionale al livello del rischio legato a un determinato prodotto o a un'attività imprenditoriale, ponendo la necessità di permessi, controlli e aggravi di conseguenza. Va ricercato l'equilibrio tra la previsione di misure precauzionali, come licenze e divieti, e il perseguimento di benefici sociali attraverso azioni e innovazioni utili alla transizione che, però, possono determinare impatti ambientali negativi.

L'OECD pone l'attenzione sulla rapidità del cambiamento climatico e del conseguente avanzamento tecnologico per fronteggiarlo. È un dato che impatta sulle valutazioni ex post, che in molti Paesi risultano avere un approccio non sufficientemente sistemico. È molto comune la tendenza dei governi ad adottare un certo tipo di regolazione senza provvedere a dei regolari aggiornamenti. Per far fronte a tale carenza, si suggerisce un ricorso più sistematico a soluzioni tecnologiche come le intelligenze artificiali.

Fondamentale, ai fini di sviluppare una regolazione che possa accompagnare la transizione ecologica, è, poi, il ruolo degli stakeholder, capaci di fornire dati e riscontri sull'implementazione delle norme. Tale coinvolgimento, stante al report dell'OECD, risulta tutt'oggi largamente diffuso. Sono, tuttavia, pochi gli Stati che interloquiscono con gli stakeholder nelle fasi di definizione o revisione delle politiche. Come accade in ogni ambito il coinvolgimento degli stakeholder favorisce la fiducia nelle istituzioni pubbliche e la disponibilità ad adeguarsi alle politiche introdotte, come evidenziato dal report OECD *Reinforcing Democracy Initiative* (OECD, 2024).

Non va sottovalutato che l'impatto che i cambiamenti climatici possono avere sulle minoranze e sui gruppi marginali può essere non proporzionale. Le nuove generazioni rappresentano il principale gruppo interessato dal deterioramento del clima nel lungo periodo. È, quindi, di particolare rilevanza una loro consultazione e, a riguardo, l'OECD ha fornito delle linee guida utili con la *Recommendation on Creating Better Opportunities for Young People* (OECD, 2022a).

Un'attenzione specifica viene posta dal report sulle modalità con cui si dà seguito alla regolazione attraverso, ad esempio, il ricorso a permessi e licenze. Risulta utile promuovere le innovazioni in materia sostenendo le attività che tengono un'attenzione particolare nei confronti della salvaguardia ambientale. La via più immediata è quella della riduzione degli aggravi amministrativi e finanziari che, se troppo consistenti, possono rappresentare un disincentivo all'avvio di attività di tal genere.

La transizione verde rappresenta, date le sue caratteristiche, una sfida globale, che non può essere affrontata ricorrendo semplicemente a politiche attuate da singoli Stati. Definire le politiche senza tenere conto degli aspetti transfrontalieri del rischio può rivelarsi inefficace, se non addirittura controproducente. Un coordinamento degli approcci regolatori può essere fondamentale per evitare che gli attori economici indirizzino le loro attività verso giurisdizioni con normative meno stringenti, finendo per ridurre il contributo alle politiche ambientali più ambiziose. La cooperazione normativa internazionale, inoltre, permette alle nazioni di condividere esperienze, apprendere reciprocamente e, ove possibile, adottare politiche comuni diminuendo i costi amministrativi superflui. Per incentivare la cooperazione normativa internazionale, l'OECD ha redatto la *Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges* (OECD, 2022b), individuando tre principi volti a supportare i governi nel coordinamento

delle loro normative. Una criticità è rappresentata dalla scarsa frequenza della valutazione degli impatti transfrontalieri della regolamentazione ambientale, che viene effettuata da solo cinque Paesi OECD. A livello regionale l'OECD suggerisce una commistione tra la cooperazione bilaterale e regionale, fondata su un costante scambio di informazioni. A livello multilaterale e globale, invece, è importante che i governi si avvalgano del ruolo degli organismi internazionali che sono stati creati nel corso degli anni con le loro specifiche missioni e obiettivi.

Rilevante è anche la funzione dei regolatori economici nazionali. Queste istituzioni solitamente monitorano settori che hanno impatti significativi sull'ambiente e possono svolgere un ruolo chiave facilitando o promuovendo attivamente gli obiettivi delle politiche ambientali nei settori che supervisionano. Tale contributo può pervenire attraverso diverse azioni come: la definizione delle tariffe, l'individuazione dei comportamenti dei consumatori e degli operatori economici, la raccolta, la pubblicazione e l'analisi dei dati, il monitoraggio degli obiettivi o degli standard per assicurare il rispetto degli stessi e la scelta dell'approccio regolatorio. Data la molteplicità di strumenti e di funzioni che possono essere adempiute dai regolatori economici, l'OECD raccomanda che i ministeri forniscano degli indirizzi complessivi sulle priorità o che le innovazioni normative forniscano delle chiare linee guida su come i regolatori debbano selezionare i loro obiettivi.

Il report pone l'attenzione, infine, sull'importanza del comportamento umano, che rappresenta un fattore significativo nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche, che possono incidere su convinzioni e abitudini ed essere più o meno recepite in virtù di esse. Le scienze comportamentali possono svolgere un ruolo importante nella definizione delle politiche e nell'utilizzo di strumenti di regolamentazione, come nell'ambito delle analisi costi-benefici comprese nelle analisi di impatto della regolamentazione. Integrare una lente comportamentale nella definizione della regolazione permette di considerare i comportamenti a livello individuale e di gruppo, tenendo conto dei pregiudizi degli stakeholder, favorendo il rispetto delle decisioni regolamentari e individuando i casi in cui una mancata applicazione della normativa sia da ricondurre ad eventuali convinzioni o ad altri fattori.

Nel complesso, quindi, l'OECD indica la necessità di un cambio di paradigma nelle politiche di regolazione ai fini di accompagnare la transizione ecologica. Gli elementi e le considerazioni puramente economiche non risultano più sufficienti per tenere conto della sostenibilità ambientale.

1.3. *Tra mercato e innovazione tecnologica: le regulatory sandbox e il report dell'OECD*

Nel corso del 2023 l'OECD ha pubblicato il report *Regulatory sandboxes in artificial intelligence* (OECD, 2023b), nel tentativo di analizzare il ruolo che può

essere assunto dalle nuove tecnologie e dalle intelligenze artificiali, ponendo l'attenzione sui benefici e i rischi che possono derivarne nell'ambito della sperimentazione normativa di regulatory sandbox e prefigurando le modalità con cui possono contribuire all'innovazione e alla crescita economica sostenibile[2]. Il report è stato realizzato dal Working Party on Artificial Intelligence Governance (AIGO) e dal Commitee for Digital Economy Policy (CDEP) dell'OECD.

Come noto, le regulatory sandbox definiscono un ambiente che comprende regolatori e i soggetti che operano nella società, in cui vengono sospese norme vigenti in un settore o in un'area geografica, definendo così uno standard giuridico le cui risultanze possono essere tratte per orientare le decisioni sulle politiche pubbliche. Si tratta di strumenti attraverso cui è, quindi, possibile simulare la regolazione, coinvolgendo un numero limitato di stakeholder in base a determinate caratteristiche, come l'innovatività, la competitività o il rapporto con l'istituzione di riferimento. Solitamente il periodo di sperimentazione, fondato su un modello *trial-and-error*[3], non supera i sei mesi, al termine del quale il decisore pubblico può valutare gli esiti di quanto emerso. Si costituisce così uno spazio sicuro di interazione tra regolatori e mercato utile a prefigurare gli eventuali impatti di un certo approccio di regolamentazione, valutando benefici e rischi e riducendo i margini di incertezza. Le imprese sono incentivate a parteciparvi solitamente grazie a facilitazioni nell'accesso a finanziamenti e alla riduzione di costi amministrativi. Si tratta, quindi, di uno strumento che permette ai legislatori di sviluppare cornici normative innovative avvalendosi di una prassi applicativa che trae la sua forza da un approccio dinamico evidence-based.

Poste tali premesse, l'OECD nel corso del tempo ha anche evidenziato possibili criticità che possono accompagnare i benefici apportati dalle sandbox. Si tratta di strumenti che rischiano di essere implementati in maniera inefficiente quando non anticipati da puntuali valutazioni in termini di fattibilità e domanda di mercato. Un presupposto importante è rappresentato dalle interlocuzioni con le imprese e il mercato, che potrebbero contestare le dimensioni limitate dedicate ai test, pretendendone un ampliamento in nome dei vantaggi competitivi legati alla sperimentazione normativa. Tuttavia, la partecipazione più ampia, che talvolta può essere auspicata anche dalle autorità di regolazione, al fine di arricchire il patrimonio informativo, determina maggiori costi e un maggiore uso di strumenti tecnologici (Omarova, 2020, pp. 75-124). L'efficacia delle sperimentazioni, inoltre, viene compromessa dall'alto livello di frammentazione normativa a livello internazionale, a causa delle politiche divergenti e della concorrenza transfrontaliera, che porta gli

[2] La tematica è stata trattata anche da Giulia Taraborrelli, all'interno del numero di ottobre 2023 della *Rassegna Trimestrale* dell'Osservatorio AIR, un contributo fondamentale ai fini della redazione del presente paragrafo (Taraborrelli, 2023).

[3] In proposito si rimanda a Vantin (2022), pp. 48-58.

operatori economici ad accedere solo alle sandbox in cui i vantaggi risultano più immediati ed evidenti.

A fronte delle possibili criticità, l'OECD fornisce delle indicazioni per promuovere buone pratiche a livello globale relativamente alla sperimentazione normativa. Gli strumenti citati sono elaborati caso per caso nell'ambito di singoli ordinamenti; tuttavia, viene sottolineato il valore di un'azione comune. Ai governi si suggerisce di individuare organismi di supervisione composti da esperti di nuove tecnologie e della concorrenza di mercato, valorizzando il ruolo delle autorità di regolazione per influenzare le dinamiche competitive, fin dalla selezione dei soggetti più indicati all'ammissione alle sandbox. Per favorire l'armonizzazione dei sistemi di regolamentazione, l'OECD ritiene utile il ricorso al sistema dei brevetti europei, che permette ai richiedenti di perseguire un unico brevetto europeo invece di depositare brevetti in ogni Paese, con esiti che possono entrare in contraddizione, per poi scegliere le giurisdizioni in cui farlo valere. Anche la cooperazione a livello regionale e internazionale in materia di intelligenza artificiale può rappresentare una modalità per contrastare proficuamente la frammentazione tra i vari ordinamenti, incentivando l'interoperabilità e scongiurando dinamiche competitive riconducibili a differenti interessi geopolitici e vantaggi competitivi. Si tratta di valutazioni condivise dalle autorità europee, che non a caso negli ultimi anni hanno lavorato nella direzione di un mercato unico digitale europeo con norme quali il *General Data Protection Regulation (GDPR)*, il *Digital Markets Act*[4], il *Digital Services Act*[5] e l'*Artificial Intelligence Act*[6], andando a costituire una delle esperienze più avanzate a livello globale in materia. In particolare, con l'ultimo Regolamento citato è stato costituito il Comitato europeo per l'intelligenza artificiale, la cui missione è proprio fornire un supporto tecnico e scientifico alle parti coinvolte nella sandbox normativa dell'UE in materia di intelligenza artificiale, andando a coordinare le singole sandbox sviluppate negli Stati membri, fornendo pareri e raccomandazioni in virtù del confronto con la Commissione.

Oggi, anche in virtù dell'impulso sovranazionale fornito da svariate raccomandazioni prodotte dall'OECD nel corso degli ultimi anni, si assiste alla diffusione di un approccio normativo orizzontale fondato sulla compartecipazione di soggetti pubblici e privati, sintomatico di un superamento del modello di piramide nor-

[4] Regolamento del Parlamento e del Consiglio sui mercati equi e contendibili nel settore digitale, reperibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0842.

[5] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali, reperibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32022R2065.

[6] Regolamento del Parlamento e del Consiglio 2024/1689 reperibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206.

mativa a favore del modello di rete. Progressivamente l'innovazione viene favorita attraverso il ricorso a una cornice regolatoria, anticipatoria, proattiva, flessibile e inclusiva. L'OECD individua nell'implementazione delle sandbox un passaggio chiave per costruire un modello regolatorio che possa intercettare e valorizzare la diffusione delle nuove tecnologie applicandole alle dinamiche di mercato, così da definire un approccio alle innovazioni regolamentari che possa essere proattivo ed adattivo, incentivando anche i fondamentali sviluppi a livello globale.

1.4. Fit for Future*: la piattaforma della Commissione europea*

Ai fini di favorire le attività di semplificazione, dal 2020 la Commissione europea ha costituito la piattaforma *Fit for Future*, parte integrante del programma REFIT, che supporta la stessa Commissione nel processo di semplificazione delle norme comunitarie[7]. Come noto, la piattaforma si compone del gruppo dei governi – cui prendono parte 30 rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali dei Paesi UE e tre rappresentanti nominati dal Comitato delle Regioni – e del gruppo degli stakeholder, di cui fanno parte 19 esperti in materia di qualità della regolamentazione, che rappresentano le imprese e le organizzazioni non governative, e tre rappresentanti del Comitato economico e sociale.

La piattaforma produce pareri su potenziali iniziative di semplificazione della legislazione dell'UE e di riduzione degli oneri amministrativi, attraverso un'articolazione attorno a un programma di lavoro annuale organizzato in maniera tale da comprendere una serie di tematiche legate a specifici obiettivi di semplificazione. All'interno del programma di lavoro per il 2023 la piattaforma ha individuato otto temi per fornire pareri con raccomandazioni sulle modalità di riduzione degli oneri amministrativi, a partire dai suggerimenti degli utenti destinatari degli impatti della regolazione. Tali temi sono:

1. l'applicazione dello SME test, che consiste in una procedura di valutazione ex ante che, con un approccio simulativo, permette di misurare l'impatto che delle politiche pubbliche possono avere sulle piccole e le medie imprese;
2. il programma *Europa Digitale*[8], che si sofferma sulle modalità attraverso cui promuovere la transizione digitale a favore dei vari attori che ne possono beneficiare, come le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni;

[7] Il tema è stato affrontato anche da Paola Coletti, all'interno del numero di aprile 2023 della *Rassegna Trimestrale* dell'Osservatorio AIR, a cui si rimanda per eventuali approfondimenti (Coletti, 2023).

[8] Si veda il Regolamento (UE) 2021/694 che istituisce il programma *Europa digitale*.

3. la regolazione UE in materia di contratti pubblici[9], che è volta ad armonizzare le norme basilari al fine di parificare le condizioni in cui operano le imprese all'interno del territorio degli Stati membri;
4. la valutazione del funzionamento del processo di standardizzazione europea, relativa allo sviluppo di standard nel mercato unico europeo, coerentemente alla strategia lanciata dalla Commissione europea nel 2022[10];
5. l'attuazione del principio della libera circolazione dei lavoratori attraverso la promozione della mobilità professionale all'interno del Mercato Unico;
6. la garanzia di un uniforme quadro regolativo all'interno del Mercato Unico;
7. il supporto ai soggetti dell'economia sociale attraverso il ricorso a finanziamenti, aiuti di Stato, contratti pubblici e fiscalità;
8. la valutazione della regolazione in materia di protezione dei dati, con particolare riferimento al Regolamento generale sulla protezione dei dati del 2016.

Vale la pena soffermarsi sul report sull'applicazione dello SME test, pubblicato nel novembre del 2023, che fornisce indicazioni rilevanti sulle tendenze che le analisi di impatto della regolazione presentano a livello europeo relativamente alla misurazione degli impatti delle proposte legislative dell'Unione sulle piccole e medie imprese. Emerge come i punti di vista delle piccole e medie imprese non siano riportati sistematicamente nelle analisi di impatto. Queste risultano caratterizzate da un'attenzione insufficiente agli impatti indiretti su tali attività quando vengono considerate e predisposte misure di mitigazione. Inoltre, lo SME test non differenzia adeguatamente l'impatto sulle varie sottocategorie di piccole e medie imprese, mentre sarebbe importante tenere conto dell'eterogeneità e della diversità delle piccole e medie imprese europee nelle fasi di sviluppo delle politiche europee. A fronte di tale situazione, la Piattaforma ha definito una serie di suggerimenti volti a migliorare l'applicazione dello SME test e ad assicurare che ogni Direzione generale conduca i test in maniera corretta durante le fasi di predisposizione di ogni proposta legislativa.

Come emerge da questo caso concreto, la prospettiva della piattaforma è quella di approfondire l'analisi degli impatti generati dalla regolazione europea, anche a livello dei governi nazionali, fornendo indicazioni utili a migliorare l'utilizzo degli strumenti di better regulation. L'indirizzo assunto per il futuro è quello di incidere sempre più, grazie al contributo dei soggetti coinvolti nei gruppi di lavoro, nella definizione di proposte di semplificazione a livello europeo che possano effettivamente tenere conto della necessità dei destinatari finali, facilitando, al contempo, un'opera di armonizzazione.

[9] Si veda la Direttiva 2014/24/EU del febbraio 2014 sugli appalti pubblici.

[10] Si veda al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_661.

1.5. *Il rapporto 2023 del Regulatory Scrutiny Board: i principali trend e le prossime sfide a livello europeo*

Come ogni anno, il Regulatory Scrutiny Board (RSB) istituito presso la Commissione europea ha pubblicato il suo report (Commissione europea, 2023a). Il documento analizza la situazione sviluppatasi negli otto anni dall'inizio delle operazioni del RSB stesso. Come noto, infatti, è stato istituito nel 2015, coerentemente alla *Better Regulation Agenda* della Commissione europea. Il RSB analizza le bozze delle analisi di impatto della regolazione, gli indicatori che vengono utilizzati e un campione di valutazioni ex post. Nella sua attività si concentra sulla qualità delle evidenze, sull'analisi e la logica degli interventi di regolazione, pur non entrando mai nel merito degli obiettivi politici che vi sono alla base. Le informazioni e i pareri del RSB vengono forniti in apposite riunioni convocate dai dipartimenti della Commissione che si occupano di predisporre le politiche dell'Unione.

Le opinioni del RSB sulle analisi di impatto possono essere di tre tipi: positive, quando gli standard in materia di better regulation sono adeguatamente soddisfatti; positive con riserve, quando l'esito è largamente soddisfacente, pur permanendo alcune criticità che necessitano di interventi correttivi; negative, quando le analisi non rispettano in maniera soddisfacente gli standard definiti dalle linee guida e dagli strumenti in materia di better regulation. In quest'ultima eventualità si rende necessaria una revisione complessiva delle analisi coerentemente alle indicazioni di modifica fornite dal RSB.

Quest'anno, che ha visto l'approssimarsi della scadenza del mandato della Commissione guidata da Ursula von der Leyen, sono state analizzate 50 analisi di impatto e otto valutazioni ex post. A fronte di una diminuzione del numero di analisi e valutazioni esaminate, dovuta anche alla conclusione del mandato, si è assistito a un incremento del tasso di opinioni negative sulle analisi di impatto. Le opinioni negative sulle analisi inizialmente sottoposte hanno rappresentato il 42% del totale, maggiore rispetto al tasso del 34% registrato nel 2022. Nel caso delle otto valutazioni ex post le opinioni negative hanno riguardato addirittura il 50% del campione, a fronte della totale assenza di opinioni negative per lo stesso numero di valutazioni registrato nell'annualità precedente.

Come di consueto, gli esiti del report sono stati utilizzati dal RSB per fornire un'attività di supporto e suggerimenti ai dipartimenti della Commissione impegnati nella materia.

I membri del RSB, al fine di elaborare le loro conclusioni, hanno tenuto nel corso del 2023 10 riunioni con gli stakeholder e hanno preso parte ad alcuni eventi in materia di better regulation. Tra questi va annoverata la presentazione del report annuale per il 2022, dinnanzi a una platea di 240 partecipanti, che ha rappresenta-

to un'occasione utile a discutere i principali trend e gli indirizzi relativi alle analisi e alle valutazioni di impatto e alle analisi costi-benefici.

Il report ha posto l'attenzione innanzitutto sui principali trend e sulle sfide relative alle analisi e alle valutazioni di impatto. Per quel che riguarda le analisi di impatto della regolazione, il primo dato significativo è rappresentato dall'interruzione del trend positivo sulla qualità complessiva delle analisi di impatto, rispetto a quanto registrato durante il 2021 e il 2022. La percentuale di opinioni positive da parte del RSB si è attestata al 12%, mentre nelle due precedenti annualità aveva sempre superato il 40%. Gli indicatori in cui emergono i risultati migliori, in linea con le rilevazioni degli anni precedenti, sono stati quelli relativi al rispetto del principio della sussidiarietà e dei valori europei, alla leggibilità e alla chiarezza delle analisi.

Per quel che riguarda i criteri relativi al contesto e alla finalità, agli obiettivi, alla logica degli interventi, al monitoraggio futuro e alla valutazione, alla consultazione e alle informazioni di base e alla metodologia, è emersa una qualità mediamente accettabile dei punteggi. Invece, gli indicatori riferiti alla definizione dei problemi e all'utilizzo delle valutazioni, all'individuazione delle opzioni, all'analisi degli impatti e alla comparazione delle opzioni e della proporzionalità hanno rappresentato il fronte più impegnativo nell'ambito delle analisi di impatto ispezionate nel 2023.

Le opinioni del RSB sono importanti, in quanto le analisi vengono sviluppate nella fase iniziale del processo di definizione delle politiche, al fine di fornire riscontri che possano essere tenuti in conto per il perfezionamento del processo stesso. Le analisi preliminari vengono seguite da un'attività continuativa di monitoraggio volte a verificare che le raccomandazioni siano state effettivamente recepite. In continuità con gli anni precedenti, nel 2023 si è continuato a registrare il miglioramento più netto tra la trasmissione di una prima bozza di analisi di impatto della regolazione, oggetto di opinione negativa, e l'invio della seconda bozza.

Complessivamente l'analisi ha evidenziato le maggiori criticità nell'ambito della definizione delle politiche, dell'analisi e del confronto tra le varie opzioni regolamentari. Per farvi fronte il RSB ritiene auspicabile il miglioramento della raccolta di prove e dati, nonché un più proficuo ricorso al lavoro di consultazione, attraverso cui avvalersi anche di studi ed esperti esterni al fine di assicurare un livello proporzionato di analisi.

Nel 2023 la quantità di impatti analizzati è stata maggiore rispetto alla media degli anni precedenti. Anche in questa annualità gli impatti economici hanno costituito la principale tipologia di output valutati, seguiti da quelli sociali e ambientali. L'analisi degli impatti ambientali è cresciuta, con il conseguimento del più alto risultato di sempre in questo ambito, con un passaggio dal 41% al 58% delle analisi che hanno tenuto conto degli impatti ambientali. Ciò è dovuto anche all'applica-

zione ormai obbligatoria di requisiti di better regulation previsti a livello europeo, come la necessità di rispettare il principio *Do No Significant Harm* fin dalle fasi di definizione delle politiche. C'è stato anche un significativo incremento delle analisi che hanno tenuto conto degli impatti sociali, con un passaggio dal 66% all'82% delle analisi contenenti tali criteri. Vi è stata anche una crescita delle analisi degli impatti oggetto di *opinion* da parte del RSB.

Nel 2023 è emerso un forte incremento dell'analisi della competitività e degli impatti sulle piccole e medie imprese. Probabilmente è un risultato dovuto all'introduzione, avvenuta nel marzo del 2023, di un controllo obbligatorio in materia, che riflette l'attenzione della Commissione sullo sviluppo dei quadri normativi nell'ambito di una strategia di lungo termine sulla competitività. L'impatto sulla competitività è stato valutato in 44 delle 50 analisi di impatto della regolazione esaminate nel 2023. La maggior parte di queste valutazioni si sono concentrate sul mercato interno e sulle piccole e medie imprese. Il RSB ha espresso raccomandazioni in materia nell'ambito delle sue prime opinioni in 31 casi su 50, concentrandosi specialmente sugli impatti settoriali. La tendenza generale fa comunque emergere come il RSB, nelle sue opinioni, spesso tenda a richiedere uno sviluppo più complessivo delle analisi degli impatti sulla competitività. Mentre vi è un miglioramento rispetto alla quantificazione di alcuni costi, si è registrato un leggero decremento nella capacità di quantificazione complessiva, poiché per alcune tipologie non è stato possibile misurare i benefici correlati.

Per quanto attiene i nuovi criteri, introdotti a seguito della Comunicazione sulla better regulation dell'aprile 2021, i risultati del 2023 hanno registrato un ulteriore miglioramento per quel che riguarda quattro dei cinque criteri. Anche in questo anno, inoltre, in continuità con il 2022, il RSB ha rilevato come le proposte della Commissione nel periodo di riferimento abbiano tenuto conto di tutti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile definiti dall'ONU.

Per quel che attiene alle principali tendenze relative alle valutazioni ex post, come già anticipato il RSB nel 2023 ha analizzato un numero ridotto di report a riguardo. Ciò ha fatto sì che il campione di riferimento risultasse piuttosto atipico. Oltre alle 8 valutazioni, in ogni caso, il RSB ha analizzato 10 valutazioni cosiddette *back-to-back*, allegate alle analisi di impatto della regolazione e studiate in corrispondenza della trattazione di queste, per cui non sono state oggetto di specifiche opinioni. Il tasso di aderenza al principio *evaluate first* è stato inferiore rispetto a quello del 2022, sebbene grossomodo in linea con i risultati registrati tra 2017 e 2022. Tuttavia, nel 2023 si è registrato un ammontare di opinioni positive sulle valutazioni più basso, un dato, in ogni caso, dovuto anche alla ridotta dimensione del campione.

Le tre tipologie generiche di impatti – economici, sociali e ambientali – sono state sostanzialmente analizzate a un livello relativamente alto in tutte le valutazio-

ni prese in esame. Per quel che riguarda gli impatti sociali si sono registrati dati in linea con quelli degli anni precedenti, mentre vi è stato un incremento in termini assoluti dei risultati afferenti agli impatti ambientali. Invece, la quantificazione dei benefici si è attestata su livelli in linea con quelli emersi dal 2017 in poi, mentre c'è stato un leggero peggioramento per quel che riguarda i costi. In ogni caso i risultati fanno emergere un decremento delle quantificazioni complessive rispetto a quanto emerso nel 2022.

Data la scadenza del mandato della Commissione, è compito primario del RSB nel 2024 ultimare il lavoro relativo alle valutazioni. A tal proposito ne sono già state identificate 29 da analizzare, che in molti casi riguardano in termini complessivi i programmi di spesa riconducibili al quadro finanziario pluriennale dell'Unione.

Nella maggior parte delle analisi di impatto della regolazione, infine, sono stati identificati i principali impatti sui consumatori, in termini di cambiamenti dei consumi, della domanda, dei comportamenti e dei prezzi. In linea generale il RSB ha evidenziato una carenza nelle spiegazioni e nella raccolta di evidenze utili a descrivere i motivi dei cambiamenti comportamentali a fronte delle proposte politiche.

1.6. *Conclusioni*

Gli sviluppi internazionali in materia di regolazione intercorsi nell'ultimo anno definiscono un quadro dinamico e in costante evoluzione. In un contesto di instabilità e incertezza a livello globale, due sfide appaiono come certe per gli Stati del mondo: la transizione ecologica e quella digitale.

Due processi dall'alto tasso di complessità, capaci di rappresentare il vettore per grandi avanzamenti, che possono impattare significativamente, non senza controindicazioni, su milioni di persone e attività economiche. La better regulation e i suoi strumenti rappresentano già oggi un mezzo imprescindibile per favorire tali processi.

Lo sforzo per sviluppare politiche adattive, basate su dati ed evidenze, che tengano conto dei contributi dei soggetti e degli operatori economici su cui dispiegano prioritariamente i loro effetti, appare oggi un requisito imprescindibile per la gestione di questi complessi processi di trasformazione.

A livello più specificatamente europeo continuano a registrarsi delle tendenze positive, con un impegno volto a tenere il rapido ritmo dello sviluppo tecnologico, che non incide solo sulla transizione digitale, ma anche su quella ecologica. L'Unione europea, oltre a intervenire progressivamente sul piano normativo, sta cercando di adeguare gli strumenti di better regulation e gli indirizzi definiti di conseguenza.

Tuttavia, tali tendenze sono affiancate da criticità e limiti. I segnali che emergono dal Rapporto del RSB non sono tutti positivi. Posta la diminuzione del numero di analisi e valutazioni esaminate, emerge un incremento del tasso di opinioni negative sulle analisi di impatto e l'interruzione del trend positivo sulla qualità complessiva delle stesse, rispetto a quanto registrato durante le due precedenti annualità.

È necessario un cambio di paradigma delle politiche di regolazione ai fini di accompagnare con successo la transizione ecologica e digitale. Gli interventi di natura meramente economica non sembrano più sufficienti a preparare il terreno a profondi processi di trasformazione. La frammentazione della normativa a livello internazionale appare come il principale ostacolo alla diffusione e alla proficua applicazione degli strumenti di better regulation. Ciò riguarda anche le organizzazioni internazionali caratterizzate da un maggiore livello di integrazione, come l'Unione Europea.

In tal senso gli sviluppi che hanno riguardato lo Sportello digitale unico a livello europeo, istituito con il regolamento (UE) 2018/1724, rappresentano un dato sicuramente positivo. Questo strumento facilita l'accesso alle informazioni, alle procedure amministrative rilevanti e di assistenza per le persone e le imprese che esercitano diritti nel mercato unico all'interno di ogni Stato membro. Dal dicembre 2023, infatti, hanno trovato applicazione gli articoli del regolamento relativi alla digitalizzazione delle procedure e alla loro disponibilità transfrontaliera, con un potenziamento rilevante dello strumento.

Per il futuro emerge chiaramente, tuttavia, come la promozione di una maggiore cooperazione e omogeneità a livello transfrontaliero rappresenti la principale sfida sia per l'OECD, sia per l'Unione europea, al fine di gestire al meglio la transizione ecologica e quella digitale. La cooperazione normativa internazionale rappresenta il vettore imprescindibile attraverso cui condividere best practice, dati, esperienze e adeguare gli strumenti di better regulation tra i vari Stati al fine di evitare squilibri, così da conseguire realmente gli ambiziosi obiettivi alla base di questi epocali processi di trasformazione.

Non è casuale che la Strategia per la competitività verso il 2030 dell'Unione europea attribuisca un ruolo centrale alla cooperazione internazionale, alla semplificazione e agli strumenti di better regulation. Oltre ad eliminare gli ostacoli al pieno funzionamento del mercato unico, esistenti a livello degli Stati membri, infatti, propone la definizione di un quadro normativo più favorevole alla competitività e alla crescita. Al fianco del rafforzamento degli obblighi di comunicazione e trasparenza, specie in settori cruciali come la legislazione verde e digitale, si propone di integrare l'approccio *one-in, one-out*, ritenuto ormai limitato, in quanto caratterizzato da un approccio eccessivamente quantitativo. A fronte della crescita del diritto europeo risulta, inoltre, sempre più impellente procedere a un'incisiva opera di deregolamentazione e semplificazione normativa.

Nonostante i grandi sviluppi degli ultimi anni, quindi, è evidente come ci sia ancora grande margine di sviluppo e di miglioramento nell'applicazione degli strumenti di better regulation tanto a livello europeo quanto a livello internazionale. Sarà anche la realizzazione concreta degli indirizzi e degli ambiziosi obiettivi individuati in materia a determinare la capacità di gestire processi epocali da parte dei singoli Stati e delle organizzazioni internazionali negli anni a venire.

Capitolo Secondo
L'AIR E LA VIR

*Davide Zaottini**

Sommario: 2.1. Premessa. – 2.2. L'AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2023. – 2.3. L'AIR e la VIR nelle autorità indipendenti. – 2.3.1. AGCOM. – 2.3.2. ANAC. – 2.3.3. Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo. – 2.3.4. ART. – 2.3.5. ARERA. –. 2.3.6. Tendenze di fondo.

2.1. *Premessa*

Il ricorso ad analisi e valutazioni di impatto della regolazione da parte delle amministrazioni dello Stato ha continuato a manifestare nel 2023 alcune tendenze consolidate:

- utilizzo diffuso dell'AIR e delle tecniche di consultazione con le funzioni principali di giustificazione dell'utilità dell'atto e di condivisione delle ricadute con la platea dei destinatari;
- scarso ricorso ad analisi di implementazione e a valutazioni (o verifiche) di impatto della regolamentazione (VIR);
- scarso ricorso ad analisi di carattere quantitativo per le opzioni regolatorie;
- sostanziale assenza di cicli di valutazione applicati alle politiche pubbliche.

In merito alle ragioni di tali fenomeni si rimanda a quanto già ampiamente esposto nelle precedenti edizioni dell'Annuario, ricordando che, a parere di chi scrive, l'analisi ex ante si presta maggiormente a un uso formalistico, all'utilizzo di espressioni apodittiche e non pienamente radicate nell'evidenza, offre al valutatore più gradi di libertà e garantisce meno complicazioni nell'inclusione di variabili legate al percorso di attuazione delle norme e agli effetti indiretti che ne possono derivare. Dal canto suo, la VIR, specie se condotta su un insieme di atti (necessari per costituire una specifica *policy*), rischia di essere un esercizio scomodo, che avrebbe bisogno di essere supportato da un forte *commitment* istituzionale. Al di là di queste divergenze, l'essenza della valutazione risiede tuttavia nella sua ciclicità e nella capacità di mettere i dati e i risultati al servizio del miglioramento della regolazione e dell'azione amministrativa. Su questi aspetti, il nostro sistema ha continuato nel 2023 a manifestare alcune sue criticità consolidate.

** Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autore e non impegnano in nessun modo l'Istituzione presso la quale presta la propria attività lavorativa.*

Allo stesso tempo, alcuni segnali di sviluppo sono stati registrati in tre ambiti. Il primo riguarda l'inquadramento del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR) nel DAGL, che potrebbe aver reso più agevole il ruolo "guida" della struttura dedicata al controllo interno dell'applicazione della disciplina di AIR e VIR da parte delle amministrazioni, precedentemente svolta da un gruppo incardinato nel Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica. In secondo luogo, si osserva nel 2023 un miglioramento dell'applicazione dell'AIR ai decreti-legge, soprattutto attraverso la trasmissione al Parlamento delle relazioni su specifiche parti di testo, anche nei casi in cui non è stato possibile pervenire a una relazione generale sul decreto. Infine, un ultimo segnale incoraggiante arriva dal sensibile incremento dei partecipanti (da 28 a 68) ai corsi su AIR e VIR della SNA[1].

Riguardo agli altri elementi di applicazione delle nuove procedure e metodologie della valutazione di impatto introdotte dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento AIR e VIR) e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 (Guida) si conferma che l'attività di programmazione è stata caratterizzata da un'attuazione problematica e poco fruttuosa.

2.2. *L'AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2023*

Nel corso del 2023, secondo i dati ufficialmente resi dal Governo al Parlamento nell'ambito della Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR (Presidenza del Consiglio – Dipartimento affari giuridici e legislativi, 2024)[2], le amministrazioni centrali hanno prodotto 118 analisi tecnico normative (ATN), rispetto alle 89 del 2022. Il dato non contempla le ATN redatte per i DM regolamentari. Le amministrazioni statali hanno inviato al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio relazioni AIR con riferimento a 76 provvedimenti normativi (72 nel 2022). Esenzioni ed esclusioni hanno riguardato il 38% degli atti (contro il 39% del 2021 e il 47% del 2022). In particolare, sono state complessivamente inviate al DAGL 241 relazioni AIR (rispetto alle 226 nell'anno precedente), di cui il 54% riferite a decreti-legge (contro il 30% dell'anno precedente) e il 46% riferite ad altri provvedimenti.

[1] Il corso su AIR e VIR è stato attivato dalla SNA nel 2020, quando si è svolta la prima edizione con 31 partecipanti in modalità *e-learning* per 12 ore (sei giorni). La seconda edizione del 2021 ha visto la partecipazione di 17 discenti. Nel 2022 il corso si è tenuto in aula per 18 ore (distribuite su tre giorni) ed ha avuto 28 partecipanti. Nel 2023 le edizioni sono state due con un numero di partecipanti pare a 68 (con una durata di 42 ore per sette giorni).

[2] La Relazione è reperibile al link https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/437579.pdf.

Uno dei principali intenti della riforma era quello di limitare il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR, mediante una nuova disciplina delle esenzioni che avrebbe dovuto ridurne l'ambito di applicazione (selettività) per favorire un aumento della qualità. I provvedimenti esclusi sono stati 36, più 21 esentati, per un totale di 57, a fronte di 76 atti per i quali sono state redatte una o più relazioni AIR.

Tutto ciò premesso, nell'orizzonte temporale di analisi che qui interessa, si rileva che le relazioni appaiono maggiormente in linea con i criteri di valutazione impostati dal Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR), subentrato dal 1° gennaio 2023 al Gruppo AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il NUVIR ha prodotto complessivamente nel 2023 338 valutazioni, con un incremento del 22% rispetto all'anno precedente. In sede di prima valutazione, il numero delle relazioni giudicate «non adeguate» si è significativamente ridotto (dal 64% al 33%). L'intervento sulle relazioni effettuato dal Nucleo ne ha certamente aumentato la qualità rispetto alla versione iniziale: a seguito della valutazione finale le relazioni adeguate corrispondono al 70% del totale, il 24% sono parzialmente adeguate mentre il 6% resta non adeguata. Tale processo di miglioramento interno alle amministrazioni centrali merita certamente di essere sottolineato e, tuttavia, è necessario ricordare che la valutazione finale di «adeguatezza» non segnala l'assoluta assenza di aspetti critici dell'analisi di impatto, bensì, per un verso, la presenza di contenuti minimi dell'AIR e, per l'altro, la difficoltà delle amministrazioni di migliorare ulteriormente il livello qualitativo delle analisi, anche tenuto conto che la prosecuzione del processo di valutazione non può ignorare i tempi dell'istruttoria normativa. Tale ultimo aspetto assume particolare rilevanza quando l'esame riguarda i decreti-legge: se, da una parte, si segnala un incremento significativo delle valutazioni effettuate (147 contro le 87 dell'anno precedente), dall'altra, a differenza di quanto accaduto per le altre tipologie di provvedimento, in una percentuale particolarmente elevata di casi (30%) le amministrazioni non hanno dato seguito alle richieste di integrazione del NUVIR, proprio a causa dei tempi più serrati del procedimento normativo e delle eventuali modifiche alle disposizioni originariamente analizzate intervenute in sede parlamentare.

In secondo luogo, entrando nel merito dei rilievi del Nucleo, osserviamo che le fasi in cui permangono le maggiori difficoltà sono quelle essenziali di definizione del contesto, dei problemi (spesso prive di informazioni a supporto), degli obiettivi specifici, delle opzioni alternative e di valutazione degli impatti. La valutazione continua a essere generica e a difettare di elementi quantitativi, sotto il profilo dei presumibili effetti derivanti dai cambiamenti imposti o indotti dalla nuova regolazione, come pure sotto quello della chiara indicazione dei costi e dei benefici per le diverse categorie dei destinatari. Sovente, inoltre, nella relazione AIR non si dà

conto delle modalità con cui l'intervento normativo sarà in concreto attuato e le informazioni sulle modalità di monitoraggio sono sostanzialmente carenti o descritte in modo generico.

Per quanto riguarda la VIR, vale la pena ricordare che nel 2022 erano stati approvati i relativi Piani biennali (2023-2024), nei quali sette amministrazioni (Ministero dell'Università e della ricerca, della Giustizia, del Turismo, dell'Economia e delle finanze, della Difesa, della Cultura e dell'Interno) avevano previsto, nel complesso, lo svolgimento di 28 VIR. Le relazioni VIR trasmesse al DAGL sono sette (una in più delle sei trasmesse nel 2022[3]) e per tre di queste l'iter di validazione del Dipartimento si è concluso nel corso dell'anno (una in meno rispetto all'anno precedente). Le relazioni offrono valutazioni (sostanzialmente positive) dei seguenti atti: decreto-legge n. 35 del 2019 recante misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria; decreto legislativo n. 28 del 2015 recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto e decreto legislativo n. 79 del 2011, là dove istituisce (articolo 58) il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia. La prima VIR è stata giudicata adeguata, mentre le altre due sono state considerate «parzialmente adeguate». Le osservazioni del NUVIR hanno riguardato l'inquadramento della situazione alla luce dei dati di monitoraggio, la formulazione delle domande di valutazione, la valutazione dell'efficacia delle norme e degli effetti sui destinatari, nonché la presentazione delle consultazioni svolte e delle informazioni raccolte. Si tratta di un'attuazione embrionale della disciplina della valutazione successiva che non lascia per ora intravvedere la capacità di collocare la VIR nel più complesso impianto della valutazione ciclica.

Ulteriori dati sono forniti dal Bollettino pubblicato mensilmente dal Senato della Repubblica e volto a monitorare la presenza delle relazioni AIR nei disegni di legge governativi e negli schemi di atti normativi del Governo presentati alle Camere[4]. Nel corso del 2023 sono stati annunciati 103 disegni di legge: in 49 casi è stata redatta una relazione AIR; sono state inoltre stilate 35 dichiarazioni di esclusione e 13 relazioni a supporto della richiesta di esenzione dall'AIR; 17 provvedimenti sono risultati sprovvisti della documentazione AIR. Poco meno della metà dei disegni di legge (46%) era corredato della documentazione AIR (relazioni AIR vere e proprie o dichiarazioni di esenzione o di esclusione) all'atto della trasmissione al Parlamento. La documentazione AIR, laddove non presentata contestualmente, è pervenuta con un

[3] Dalla relazione non è tuttavia chiaro se le sette VIR citate siano state trasmesse al DAGL nel 2023 o nel periodo che va dall'inizio della programmazione sino alla redazione della relazione trasmessa alla Presidenza del Senato il 30 maggio 2024.

[4] Si fa rinvio, al riguardo, alla pubblicazione *Un anno di analisi di impatto della regolamentazione – 2023* a cura del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica, disponibile alla pagina https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01411215.pdf

ritardo medio dalla presentazione del relativo disegno di legge di poco superiore ai 25 giorni. Con riferimento invece agli schemi di atti del Governo sottoposti a parere parlamentare assoggettati alla disciplina AIR, nel 2023 ne sono stati annunciati 44, di cui oltre l'80% è risultato accompagnato dalla documentazione AIR. Laddove la documentazione AIR è pervenuta successivamente alla data di presentazione (8 casi) il ritardo medio è stato di poco più di 18 giorni. Spiace osservare, inoltre, che un numero ridotto di AIR è stata trasmessa al Senato dalle autorità indipendenti.

Per quanto riguarda, infine, l'utilizzo dell'AIR nell'ambito del procedimento legislativo europeo previsto dalla nuova disciplina (articolo 11 del Regolamento AIR e VIR per l'AIR e 15 per la VIR), la Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR non dà evidenza della presentazione da parte dei ministeri di relazioni al DAGL riferite alla fase di costruzione delle proposte da parte della Commissione. Ciononostante, il DAGL ha assicurato anche nel corso del 2023 l'interazione e il confronto con il Consiglio dell'UE e la Commissione europea nel settore della better regulation. Più in particolare, il DAGL ha preso parte alle sette riunioni del gruppo di lavoro *Better Regulation* del Consiglio, durante le quali è stata presentata la posizione italiana nelle materie dell'analisi di impatto della regolazione, dell'attività legislativa orientata all'innovazione e della qualità della regolazione. Il DAGL ha inoltre gestito tutte le fasi della VIR europea, in particolare tramite la Piattaforma *Fit for Future*, che persegue lo scopo di rendere più efficiente la legislazione esistente mediante l'azione di due gruppi: il gruppo dei Governi e il gruppo degli stakeholder. Il primo è costituito da 30 rappresentanti di cui 27 nominati dagli Stati membri e 3 nominati dal Comitato delle regioni. Il gruppo degli stakeholder, invece, è costituito da 3 rappresentanti nominati dal Comitato economico e sociale e da 19 esperti nominati da parte del Segretariato generale della Commissione. Nel corso del 2023 la piattaforma ha affrontato otto temi e adottato altrettanti pareri che sono stati sottoposti alla Commissione europea. Il DAGL ha partecipato alle riunioni dell'organismo rappresentando il punto di vista del Governo italiano, in sinergia con i ministeri coinvolti.

In conclusione, pur volendo scorgere delle note positive nella maggiore adeguatezza delle relazioni AIR predisposte dalle pubbliche amministrazioni, anche grazie al nuovo inquadramento amministrativo del NUVIR, nel miglioramento dell'applicazione della disciplina ai decreti-legge e nell'incremento delle ore di formazione garantite dalla SNA, il quadro complessivamente tratteggiato conferma l'incompiuta attuazione di AIR e VIR in Italia. Tale evidenza costituisce allo stesso tempo un fatto culturale[5] e un problema pratico, soprattutto per quanto riguarda i

[5] Le cause della incompiuta attuazione degli strumenti di migliore regolazione sono brillantemente sintetizzate nel parere (aimè sempre attuale) che la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato ha reso sullo Schema del Regolamento AIR e VIR. In sintesi, il Consiglio ha rilevato che questi strumenti di valutazione, pur essendo oggetto di una specifica disciplina in ambito

due nodi principali: la difficoltà di utilizzare (e rendere pubblici) i dati e l'assenza di verifiche ex post. Confermando il giudizio già esposto nella precedente edizione dell'Annuario, questi punti deboli diventano freni sempre più significativi, perché il "mondo" intorno alle istituzioni sta facendo enormi progressi nella gestione dei dati e nella valutazione dei risultati sulla base dell'evidenza. Resta la sensazione di una grande occasione sprecata, quella di costruire un patrimonio informativo sugli atti regolatori (e con un po' di buona volontà sulle politiche pubbliche) che possa diventare, anche grazie ai tumultuosi sviluppi della tecnologia, una leva per elevare il livello delle prestazioni offerte dalle pubbliche amministrazioni e la capacità di realizzare gli ambiziosi obiettivi che la legislazione affida loro.

2.3. *L'AIR e la VIR nelle autorità indipendenti*

L'obbligo di effettuare l'AIR, introdotto in via sperimentale per gli atti del Governo dalla prima legge di semplificazione nel 1999, è stato esteso alle autorità indipendenti dalla legge n. 229 del 2003. L'articolo 12 di tale provvedimento ha previsto infatti che le autorità indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotassero, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

A tale disposizione di carattere generale se ne sono poi affiancate altre analoghe rivolte a singole autorità. Come già anticipato, ai sensi del comma 2 del suddetto articolo 12, le AI dovrebbero trasmettere al Parlamento le relazioni AIR da loro realizzate. In questa sede, vale la pena segnalare che l'effettiva attuazione di tale disposizione costituirebbe uno strumento fondamentale per il corretto monitoraggio delle pratiche di migliore regolazione messe in atto dalle autorità. Il

nazionale, europeo e internazionale, che ne determina l'utilizzo obbligatorio, sono stati applicati con un «approccio formalistico», come fossero «meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità», concepiti «come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte». Tali attività sono state inoltre affidate a «uffici [...] composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo». Queste problematiche strutturali hanno determinato, pertanto, un utilizzo degli strumenti di valutazione «occasionale» ed «estemporaneo», privo di elementi essenziali («regole procedurali» e «indicatori adeguati, predefiniti già in sede di ideazione normativa»), incapace di valorizzare il ruolo della consultazione, anche al fine di includere il pubblico nei processi decisionali. È mancata, in particolare, l'applicazione del ciclo della valutazione poiché se, con i limiti indicati, sono state effettuate analisi preventive, solo in rarissimi casi si è proceduto al monitoraggio e alla valutazione ex post degli atti approvati. Infine, il Consiglio di Stato ha rilevato «la mancanza di un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo».

dettato normativo potrebbe essere inoltre utilmente integrato prevedendo l'invio dei documenti programmatici e delle VIR effettuate.

I paragrafi successivi sono dedicati all'analisi dell'attività delle singole amministrazioni; in un successivo paragrafo saranno poi delineate alcune tendenze di fondo.

2.3.1. AGCOM

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) opera in base a linee guida metodologiche interne previste dal regolamento adottato con delibera n. 125/16/CONS, recante disposizioni in materia di AIR, ai sensi del quale l'analisi di impatto viene applicata solo a specifici procedimenti selezionati dal Segretario generale, sentite le Unità organizzative competenti. L'aspetto più interessante e originale rispetto all'uso degli strumenti della better regulation da parte di questa Autorità, consiste nella consolidata definizione di un Piano di monitoraggio sul quale si è basata una valutazione dei risultati inclusa nella Relazione annuale alle Camere sull'attività del 2023[6]. La collocazione del Piano di monitoraggio all'interno della Relazione annuale risponde all'obiettivo di fornire, attraverso un'ampia serie di indicatori, un supporto informativo basato sull'evidenza empirica in merito all'utilità, all'efficacia e all'efficienza delle norme vigenti al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione. Nelle prime edizioni la valutazione ex post veniva presentata in un unico quadro sinottico a margine della Relazione, mentre nelle ultime quattro annualità il prospetto è stato suddiviso per settore di attività e integrato, quale paragrafo conclusivo, in ciascun capitolo dedicato ai singoli ambiti di competenza. L'aggiornamento annuale del Piano, giunto alla sua ottava edizione, consente di formulare valutazioni sull'impatto della normativa di settore nel suo complesso, andando oltre i confini dei singoli atti di pertinenza dell'Autorità. L'esistenza di tale patrimonio informativo è fondamentale per orientare l'azione amministrativa e può fornire anche spunti per la redazione di valutazioni puntuali in un'ottica ciclica.

Le attività di analisi svolte nel corso del 2023 hanno riguardato prima di tutto la conclusione del processo avviato dalla delibera n. 292/22/CONS[7] con cui

[6] La relazione è accessibile alla pagina https://www.agcom.it/sites/default/files/documenti/relazione_annuale/RELAZIONE%20ANNUALE_2024.pdf e la relativa appendice statistica alla pagina https://www.agcom.it/sites/default/files/media/allegato/2024/APPENDICE%20STATISTICA_RA2024.pdf.

[7] Reperibile al link https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_assetEntryId=27581888&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_type=document.

è stato posto in consultazione lo schema di regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, di rispetto del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio (si veda, al riguardo, la precedente edizione dell'Annuario). Ciò premesso, la prima AIR è stata svolta come attività di supporto all'adozione di un regolamento in materia di procedura per la rimozione di contenuti audiovisivi diffusi presso una piattaforma di condivisione video (*video sharing platform*) per la tutela dei minori, la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché contro la violazione della dignità umana, e della tutela dei consumatori, ivi inclusi gli investitori. L'AIR semplificata svolta (considerando che il provvedimento regolatorio era previsto da una norma primaria), allegata alla delibera n. 76/23/CONS[8], ha supportato la scelta dell'opzione che prevedeva la messa a punto di un regolamento in cui definire le procedure attraverso cui limitare specifici contenuti per la tutela dei soggetti e dei soggetti suindicati. La seconda AIR è stata svolta in materia di servizi di media audiovisivi e radiofonici di interesse generale ed è stata parte integrante della consultazione pubblica avviata con la delibera n. 14/23/CONS[9]: si tratta di un'AIR preliminare volta a individuare l'opzione ritenuta in grado di garantire una maggiore efficacia regolatoria. La terza AIR è allegata alla delibera n. 251/23/CONS[10], in materia di misure riservate a consumatori con disabilità per i servizi di comunicazione. L'AIR in questione si inserisce in un ciclo di valutazione che ha riguardato la sperimentazione prevista dalla delibera n. 290/21/CONS con la quale sono state ampliate sia la platea dei destinatari delle agevolazioni in materia di servizi di comunicazione elettronica, sia la gamma delle offerte agevolate di rete mobile. Proprio dall'analisi di impatto della regolamentazione svolta in occasione dell'aggiornamento delle agevolazioni per i consumatori con disabilità (delibera 290/21/CONS), è emersa la necessità di monitorare l'applicazione della nuova normativa. L'Autorità ha richiesto agli operatori del settore informazioni di natura quantitativa in merito al numero di utenti che avevano usufruito delle agevolazioni, con particolare riguardo ai minori, e ai mancati ricavi dovuti alla concessione delle agevolazioni. Dalla valutazione delle informazioni raccolte si è ritenuto che l'onere complessivo in capo agli operatori sia sostenibile da parte del mercato e, pertanto, è stata approvata la citata delibera n. 251/23/CONS con la quale è stata integrata la norma del 2021, consentendo ai genitori e tutori di richiedere l'accesso alle agevolazioni per conto dei minori con disabilità su cui esercitano la potestà genitoriale.

[8] Reperibile al link https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/attachment/Allegato 6-4-2023 1680764434681.pdf.

[9] Reperibile al link https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/attachment/Allegato 10-2-2023 1676020240655.pdf.

[10] Reperibile al link https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/attachment/Allegato 1-12-2023 1701427200785.pdf.

2.3.2. ANAC

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in continuità con quanto già emerso negli anni precedenti, compie un rilevante sforzo per rendere trasparenti i presupposti logici delle proprie scelte e ha un approccio valutativo estremamente analitico che favorisce la trasparenza del processo decisionale. Nel corso del 2023, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha aggiornato, tra l'altro, il Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'AIR e della VIR (con delibera n. 135 del 28/3/2023).

Oltre a rivedere e aggiornare i riferimenti normativi contenuti all'interno del Regolamento, l'atto è stato adeguato alla diretta applicabilità del nuovo Codice e alla conseguente eliminazione delle norme attuative (Regolamenti e Linee guida). Gli atti di competenza dell'ANAC sono quindi stati definiti, in linea con le indicazioni del codice, come «Atti di carattere generale adottati dall'Autorità».

Per poter far fronte tempestivamente agli adempimenti assegnati all'Autorità e, in particolare, all'adozione in tempi ristretti dei provvedimenti attuativi della Parte II del Codice, relativi alla digitalizzazione con riguardo agli atti di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza adottati nel corso dell'anno, l'Autorità ha ritenuto di non assoggettare gli stessi ad AIR estesa in quanto si è valutato non rientrassero nella previsione dell'articolo 8, comma 1 del Regolamento ANAC in materia di AIR e VIR.

Per quanto riguarda, invece, gli atti soggetti ad analisi d'impatto, si segnala che l'Autorità, con delibera n. 309/2023, ha adottato il primo bando-tipo attuativo del nuovo Codice, avente ad oggetto l'affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia comunitaria, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (bando tipo n. 1/2023). La delibera è stata adottata in tempi rapidi pur in presenza di un procedimento complesso in cui sono state previste forme di partecipazione rafforzate. Il bando è corredato da una relazione AIR, la quale, dopo aver illustrato il quadro normativo e regolamentare di riferimento, illustra gli obiettivi delle Linee guida, nonché gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli stessi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR. La relazione, inoltre, riporta le questioni affrontate in sede di consultazione, individua le opzioni di regolazione e la scelta regolatoria effettuata con riferimento alle questioni di maggiore interesse[11].

[11] Le relazioni AIR e i documenti di consultazione citati sono accessibili nel sito dell'Autorità, al link www.anticorruzione.it.

Un'altra relazione AIR è stata prodotta dall'ANAC con riferimento alla delibera n. 265 del 19/6/2023, adottata per dare attuazione al comma 5 dell'articolo 186 del decreto legislativo n. 36 del 2023, che ha demandato all'Autorità la definizione delle modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione (tra il 50 e il 60%), nel caso di affidamenti di lavori e di servizi pubblici nei settori ordinari, già in essere alla data di entrata in vigore del codice, di importo pari o superiore alle soglia di rilevanza europea, che non siano stati effettuati conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga. La delibera è stata accompagnata dalla relazione AIR che ha descritto il contesto normativo, il mercato di riferimento e gli obiettivi dell'intervento. Ha illustrato, inoltre, le scelte adottate, offrendo adeguata motivazione.

2.3.3. Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo

Le autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo operano in un contesto in cui la normativa dell'Unione europea ha assunto un ruolo predominante, contribuendo in modo decisivo all'incremento del *corpus* regolamentare verificatosi in conseguenza della grande crisi finanziaria del 2007-2009. In molti casi, in particolare nel settore bancario, si è assistito a un fenomeno di legificazione delle norme regolamentari, ovvero della trasposizione a livello europeo, mediante leggi europee direttamente applicabili (regolamenti), di ambiti normativi in precedenza riservati al livello nazionale e secondario. Il medesimo fenomeno riguarda la disciplina dei servizi finanziari: un significativo esempio riguarda la normativa in materia di servizi di *crowdfunding* per le imprese, rispetto alla quale l'Italia ha giocato un ruolo pionieristico e che, proprio nel 2023, ha visto la sostituzione della disciplina nazionale con quella di adeguamento delle norme nel frattempo adottate in materia a livello europeo. Per le autorità di settore vi sono dunque margini di discrezionalità decisionale estremamente ridotti e l'impiego degli strumenti di better regulation avviene nel più ampio contesto del procedimento di adozione degli atti europei e del loro recepimento e attuazione (le relative unità funzionali AIR vengono impegnate in analisi a supporto della partecipazione italiana all'attività normativa europea). Tale quadro potrebbe suggerire di strutturare i rapporti istituzionali fra autorità e Governo con maggiore precisione rispetto a quanto disposto dalla legge n. 234 del 2012, che assegna un ruolo alle autorità di regolazione esclusivamente nell'ambito del Comitato tecnico che supporta la preparazione delle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei – CIAE, consentendone il coinvolgimento, peraltro eventuale (articolo 19, comma 7).

L'attività della Banca d'Italia (che ha realizzato due AIR), dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) (tre AIR finali e sei VIR) e della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (quattro AIR) è dunque principalmente

concentrata sul supporto alle istituzioni impegnate nei processi normativi europei e sul successivo esercizio dei poteri regolatori in virtù di deleghe che derivano in alcuni casi direttamente dai regolamenti europei e in altri, secondo un modello ormai consolidato, dagli atti nazionali che recepiscono fonti europee. L'intervento regolatorio investe scelte da compiere attraversando stretti sentieri poiché riguarda nella maggior parte dei casi opzioni regolatorie specifiche, per le quali esiste un portato di analisi rintracciabile nei documenti accompagnatori del procedimento normativo europeo.

2.3.4. ART

L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) riserva la massima attenzione alle analisi degli effetti prodotti dai procedimenti di regolazione sui mercati di competenza e sui soggetti destinatari della regolazione stessa ed è caratterizzata da una produzione documentale di estremo interesse, per l'abbondanza dei dati rappresentati e per la presentazione dettagliata dei propri processi decisionali che, dopo la revisione della metodologia avvenuta nel 2022[12], si è arricchita del ricorso a valutazioni ex post oltre che ad analisi ex ante.

Con l'adozione della delibera n. 1/2023 dell'11 gennaio 2023, accompagnata dalla correlata relazione AIR[13], l'ART ha completato le misure per definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali, con riferimento agli affidamenti dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e ristorative. Nella relazione sono stati analizzati i benefici incrementali attesi rispetto allo *status quo*, in termini di trasparenza; accesso alle infrastrutture; efficienza e sostenibilità delle gestioni; tutela degli utenti finali, e i corrispondenti oneri incrementali attesi, rispetto alle misure disposte dall'Autorità. L'impatto delle misure di regolazione è stato considerato "forte", in relazione al miglioramento dell'efficienza e sostenibilità delle gestioni, stimando che l'introduzione di (almeno) due affidamenti "ristoro" nelle aree interessate caratterizzate da maggiori volumi di utenza, possa incentivare un confronto competitivo tra i sub-concessionari, a vantaggio degli utenti che potranno scegliere tra almeno due diversi operatori. Gli oneri incrementali sono stati valutati pressoché "invariati" o "lievi", fatta eccezione di un impatto valutato come "medio" per le azioni di monitoraggio delle sub-concessioni.

La delibera n. 42/2022, preceduta dalla VIR, ha dato avvio al procedimento di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali adottati con la delibe-

[12] Il testo del regolamento per l'AIR e la VIR è accessibile anche nella versione in inglese sul sito istituzionale al link https://www.autoritatrasporti.it/delibere/delibera-n-54-2021/?lang=en.

[13] La relazione è reperibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/01/AIR-delibera-n.-1_2023_signed.pdf.

ra n. 92/2017. Nell'ambito di tale procedimento è stata effettuata un'AIR che ha accompagnato l'istruttoria volta alla definizione del documento di consultazione e dell'atto di regolazione finale approvato con la delibera n. 38/2023. La relazione AIR finale[14] ripercorre le analisi sulla dimensione e sui *trend* dei mercati interessati, aggiornando le informazioni e i dati riportati nello schema di AIR già pubblicato in fase di consultazione ed esplicitando i 16 indicatori da utilizzare nella VIR. Pur non potendo in questa sede restituire interamente la complessità del documento in esame, si rappresenta che lo stesso si apre con un'approfondita analisi delle conseguenze sulla gestione degli aeroporti causate dalla crisi sanitaria da Covid-19. In quel contesto, con la delibera n. 68/2021, l'Autorità, nel differire al 1° gennaio 2023 l'entrata in vigore dei nuovi modelli di regolazione aeroportuale approvati con delibera n. 136/2020, ha tra l'altro disposto l'avvio di una VIR. Gli esiti di tale verifica hanno consentito di rilevare gli effetti positivi prodotti dalla vigente regolazione tariffaria e, allo stesso tempo, valutarne il grado di attualità, efficacia ed efficienza rispetto al mutamento, anche in termini previsionali, del contesto di mercato intervenuto successivamente all'adozione della citata delibera, soprattutto a causa degli effetti della pandemia da Covid-19, nonché della possibile variazione strutturale della domanda da essa derivata. L'effettuazione della VIR ha permesso di osservare che 20 aeroporti aperti al traffico commerciale (rappresentativi del 47% del traffico nazionale passeggeri) su un totale di 45 avevano adottato i "modelli tariffari ART", avviando conseguentemente le consultazioni con gli utenti. Escludendo gli aeroporti con Contratto di Programma ai sensi del decreto-legge n. 78 del 2009 (cinque aeroporti che rappresentano il 50% del traffico passeggeri), i quali sono rientrati nella regolazione ART solo a partire dall'adozione della legge (europea) n. 37 del 2019, i restanti 20 aeroporti coprivano solo il 3% in termini di passeggeri. Con riferimento agli aeroporti aventi traffico pari o inferiore al milione di passeggeri annui, si è riscontrato che molti gestori rientranti in tale fascia non hanno ritenuto di avviare la procedura di revisione tariffaria prevista dai vigenti modelli, in ragione della difficoltà di definire tariffe correlate ai costi pertinenti e al tempo stesso sostenibili per il mercato. Sempre in merito all'efficacia delle procedure di consultazione, un elemento di riscontro positivo è stato fornito dalla circostanza che si è registrato un solo procedimento per la risoluzione di controversie nel periodo di osservazione. Più complessa è risultata la valutazione sulle tempistiche di adozione dei diritti aeroportuali definitivi a valle del processo di consultazione con gli utenti. Infatti, è emerso che i tempi impiegati dall'inizio della consultazione all'entrata in vigore dei diritti aeroportuali decisi in sede di audizione con gli utenti si sono attestati, in media, a circa 140 giorni. È stato poi rilevato,

[14] La relazione è reperibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/03/AIR-delibera-n.-38_2023_signed.pdf.

tra le principali criticità applicative riscontrate nei procedimenti di revisione di periodo, che in quasi tutte le procedure di conformità avviate, l'Autorità ha disposto l'applicazione, da parte dei gestori, di correttivi volti a ricondurre le proposte tariffarie nell'alveo della piena conformità al quadro regolatorio previsto dai modelli. Una ridotta efficacia della regolazione è stata individuata a proposito degli obiettivi di efficientamento dei costi operativi del gestore aeroportuale. Sul tema dell'efficienza dei costi operativi, infatti, i livelli di efficientamento potenziale, individuati secondo la metodologia adottata dall'ART, basata su modelli econometrici di *Stochastic Frontier Analysis*, hanno evidenziato come i *target* di efficienza fissati nelle consultazioni tra gestori e utenti non potessero essere considerati adeguati. In 11 casi su 12, il tasso di efficienza non ha superato lo 0,7%, quando il tasso medio di efficientamento potenziale risultava essere 1,5%.

Sulla base degli esiti della VIR, l'Autorità ha dunque avviato il procedimento di revisione dei modelli aeroportuali con la delibera n. 42/2022, considerata l'opportunità di «confermare, pur con i necessari affinamenti e semplificazioni volti a migliorarne l'efficacia e l'efficienza, la base del quadro regolatorio consolidato, contestualmente superando i profili regolatori di cui alla delibera n. 136/2020 che, in considerazione del mutato contesto, non risultino più idonei al raggiungimento degli obiettivi dell'attività di regolazione» e ritenuto «necessario, in particolare, valutare l'opportunità di eventuali interventi in merito ai seguenti profili regolatori: aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri annui; effetti di situazioni emergenziali conclamate sull'applicazione della regolazione economica; razionalizzazione dei processi; contabilità regolatoria; tasso di remunerazione del capitale investito; efficienza ed elasticità dei costi di gestione; trattamento dei margini commerciali; riflessi tariffari dell'incentivazione all'attività volativa». Sulla base di tale quadro d'analisi vengono esaminati lo *status quo* e le possibili opzioni di intervento relative a: 1) l'articolazione dei modelli di regolazione in relazione agli aeroporti con traffico pari o inferiore al milione di passeggeri annui; 2) la procedura di revisione dei diritti aeroportuali; 3) la determinazione dell'«Anno base» e lo sviluppo della dinamica tariffaria; 4) l'aggiornamento all'inflazione di talune componenti delle tariffe; 5) i parametri di efficienza ed elasticità dei costi di gestione; 6) la metodologia di calcolo del tasso di remunerazione del capitale investito netto e il riconoscimento di remunerazione incrementale del capitale investito; 7) gli incentivi ai vettori aerei; 8) il trattamento del margine commerciale; 9) le previsioni di traffico e sostenibilità del rischio "traffico"; 10) la contabilità regolatoria. La relazione si conclude (pagina 60) con un quadro sinottico rappresentativo degli impatti associati alle opzioni ritenute preferibili per ciascuno dei profili appena indicati.

In termini di benefici incrementali attesi rispetto allo *status quo*, l'impatto delle misure di regolazione è stato considerato "forte", in relazione al miglioramento dell'efficienza e sostenibilità delle gestioni mentre gli oneri incrementali sono stati

valutati pressoché "invariati" o di impatto "lieve", fatta eccezione per gli obblighi della contabilità regolatoria per i Gestori aeroportuali, dove tuttavia le misure sono accompagnate da prospetti contabili dettagliati e corredati da linee guida applicative, volti a contenere l'onere di implementazione a carico degli stakeholder.

La delibera n. 11/2023, anch'essa preceduta dallo svolgimento di una VIR, ha dato avvio al procedimento di revisione dei criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria approvati con la delibera n. 96/2015, con l'estensione e specificazione degli stessi per le reti regionali interconnesse. Anche nell'ambito di tale procedimento è stata effettuata l'AIR che ha accompagnato il documento di consultazione e l'Atto di regolazione finale approvato con la delibera n. 95/2023. La relazione AIR[15] ripropone il modello ormai consolidato di rappresentazione del processo decisionale dell'ART: in primo luogo esamina il contesto, inquadrando il *benchmark* europeo sui servizi ferroviari e analizzando le infrastrutture ferroviarie in Italia, l'evoluzione dei comparti passeggeri e merci e la struttura dei mercati nazionali dei servizi ferroviari. Nella sezione B, insieme alle ragioni dell'intervento, vengono presentati gli indicatori per la verifica ex post dell'efficacia ed efficienza della regolazione. Di seguito vengono presentati i destinatari dell'intervento, viene descritto lo *status quo*. La relazione passa poi all'illustrazione delle opzioni regolatorie prese in considerazione associate ai relativi costi e benefici, per concludersi con l'identificazione dell'opzione prescelta, in base ad esplicita rappresentazione dei criteri di selezione.

Il medesimo schema è stato seguito dall'Autorità nei procedimenti avviati: con delibera n. 16/2023 per la definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio delle reti autostradali[16]; con delibera n. 22/2023 per l'individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico[17]; con delibera n. 90/2023 per la revisione della delibera n. 154/2019, in virtù dei nuovi adempimenti per gli enti affidanti e le imprese affidatarie individuati nell'ambito del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui al decreto legislativo n. 201 del 2022, e nella correlata esigenza di adeguare le misure regolatorie dell'Au-

[15] La relazione è reperibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/05/Relazione-AIR_signed.pdf.

[16] Si veda lo schema di AIR disponibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/07/Schema-AIR-delibera-n.-130_2023_signed.pdf.

[17] Si veda lo schema AIR disponibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/10/Schema-AIR-delibera-n.-149_2023_signed.pdf.

torità per gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL), ricompresi nell'alveo di applicabilità del decreto[18].

Per quanto riguarda la VIR, si segnala che l'Autorità ha disposto con la delibera n. 181/2023 del 23 novembre 2023 l'avvio della verifica di impatto della regolazione sulla metodologia alla base dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali adottati dall'Autorità, con termine di conclusione fissato al 24 gennaio 2024.

Delle relazioni conclusive delle VIR è data evidenza nella Relazione annuale dell'Autorità, a meno che le stesse non producano conclusioni tali da avviare una revisione regolamentare: in tale caso, la delibera di avvio del procedimento esplicita gli esiti della VIR alla base dell'attivazione dell'intervento di modifica del quadro regolatorio e i documenti AIR ne ripropongono una sintesi.

2.3.5. ARERA

L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) si caratterizza per lo svolgimento di un'attività di consultazione molto diffusa. La metodologia AIR dell'ARERA è stata adottata con deliberazione GOP 46/08 e prevede l'effettuazione, in specifici casi, di un duplice *round* di consultazioni prima di definire compiutamente il provvedimento finale di regolazione. Nel 2023 sono state effettuate 39 consultazioni: 30 relative al settore energetico, quattro al settore dei rifiuti, tre al settore idrico, una trasversale (relativa alla revisione del regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori) e una relativa all'azione istituzionale dell'Autorità (sul Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2024-2026).

Sette provvedimenti sono stati sottoposti a doppio *round* di consultazioni[19], accompagnando il testo finale con un'ampia disamina delle osservazioni pervenute dai soggetti partecipanti a entrambi i cicli di consultazione e relative valutazioni

[18] Si veda lo schema AIR disponibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/12/Schema-AIR-dellibera-n.-189_2023_signed.pdf.

[19] Si tratta del procedimento relativo alla definizione dei criteri di determinazione del costo riconosciuto secondo l'approccio ROSS-*base* (consultazioni 317/2022/R/com e 655/2022/R/com), delle modalità operative per la prima applicazione in via urgente delle agevolazioni tariffarie alle imprese a forte consumo di gas naturale (imprese "gasivore") (consultazioni 59/2022 e 385/2022); della riforma del processo di conferimento della capacità di trasporto del gas (consultazioni 502/2021 e 157/2022); dei criteri di regolazione tariffaria per il servizio di trasporto e misura del gas naturale per il sesto periodo di regolazione (6PRT) (consultazioni 213/2022 e 502/2022); dei criteri di regolazione tariffaria per il servizio di trasporto e misura del gas naturale per il sesto periodo di regolazione (6PRT) (consultazioni 616/2021 e 336/2022); dell'aggiornamento della regolazione della bolletta 2.0 (consultazioni 148/2021, 579/2021 e 441/2022) e del testo integrato del dispacciamento elettrico (TIDE) (consultazioni 322/2019 e 685/2022).

dell'Autorità. Si tratta del procedimento relativo all'introduzione di modifiche ed integrazioni al testo integrato delle disposizioni per la regolazione delle partite fisiche ed economiche del servizio di bilanciamento del gas naturale (TISG) (consultazioni 114/2023/R/gas e 351/2023/R/gas), delle consultazioni in materia di regolazione infrastrutturale dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2024-2027 (consultazioni 173/2023/R/eel e 423/2023/R/eel); dell'aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie per il servizio di gestione dei rifiuti urbani (consultazioni 214/2023/R/rif e 275/2023/R/rif); degli schemi tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani (documenti di consultazione 643/2022/R/rif e 262/2023/R/rif); del procedimento per la definizione del metodo tariffario per il servizio di teleriscaldamento (documenti di consultazione 388/2023/R/tlr e 546/2023/R/tlr); dell'aggiornamento della disciplina sulla regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (documenti di consultazione 442/2023/R/idr e 541/2023/R/idr) e del metodo tariffario idrico per il quarto periodo regolatorio (MTI-4) (documenti di consultazione 442/2023/R/idr e 543/2023/R/idr).

2.3.6. Tendenze di fondo

Anche nel 2023 le AI hanno confermato i loro elementi di specificità rispetto alle amministrazioni centrali.

Il primo elemento di specificità riguarda l'utilizzo dei dati quantitativi che, pur non conducendo a stime quantitative dei benefici, sono impiegati dalle AI per evidenziare il problema, fornire un ordine di grandezza dei destinatari, identificare le opzioni e in alcuni casi per valutarne i costi. Le matrici di algebra prudenziale, che costituiscono lo strumento più utilizzato per la sinossi delle analisi effettuate e la rappresentazione delle conclusioni sulla desiderabilità di un intervento, consentono di identificare i principali impatti attesi di un atto e di misurarne l'intensità, anche se con una granularità piuttosto elevata (utilizzando scale di valutazione che constano di tre o quattro livelli). Inoltre, nelle relazioni delle AI (AIR, VIR e Relazioni annuali) viene fornita una discreta quantità di informazioni, che costituiscono un patrimonio sempre più importante, se si considera il ruolo cruciale che l'utilizzo dei dati ha acquisito negli ultimi anni soprattutto a livello internazionale. La rappresentazione di dati e informazioni trasversali a più atti consente anche di allargare l'ottica e spostarla da un singolo intervento a un più ampio insieme di misure che possono configurare una politica pubblica. Ciò ha ancora più valore quando dai dati emergono criticità oltre che punti di forza, poiché si pongono le basi della consapevolezza che può produrre un cambiamento positivo. Sarebbe davvero auspicabile che le amministrazioni centrali adottassero il medesimo approccio rendendo più trasparente la loro azione.

Il secondo elemento, strettamente legato al primo, riguarda il progressivo spostamento dell'attenzione verso la valutazione ex post e l'approccio ciclico alla valutazione delle politiche pubbliche, come dimostrano gli approcci adottati dall'ART e dall'AGCOM.

Al di là di tali tendenze di fondo, permangono comunque alcune differenze fra l'attività svolta dalle singole AI. La principale causa di tali differenze ha a che fare con l'ambiente normativo nel quale la singola autorità si trova a operare e, in particolare, con il maggiore o minore dettaglio con il quale le norme di settore sono affrontate dalla normativa europea e nazionale. In alcuni settori, come ad esempio nell'ambito della disciplina degli enti finanziari, creditizi e assicurativi, le regole europee sono caratterizzate da un estremo dettaglio, al punto che la legislazione nazionale e la regolamentazione secondaria vengono definite con un livello di discrezionalità minimo e spesso assente. Le conseguenze di tale assenza sono l'impossibilità di procedere (nella maggior parte dei casi) ad analisi autonome e la necessità di orientare l'attività amministrativa di analisi e valutazione d'impatto verso i processi decisionali che vengono svolti a livello europeo, ove possibile integrando nel dibattito le specificità del contesto nazionale. Altri settori sono caratterizzati da diverse specificità, come ad esempio quello delle comunicazioni o quello dell'energia. In conclusione, per comprendere le differenze fra l'azione delle diverse AI occorre osservare la struttura del relativo ambiente normativo (maggiore o minore dettaglio della legislazione, ampiezza delle deleghe regolamentari, finalità assegnate all'attività regolamentare ecc.) e l'evoluzione di tale ambiente normativo nel tempo.

Capitolo Terzo
IN PARLAMENTO NEL 2023

Valerio Di Porto

Sommario: 3.1. Premessa: una novità, una reviviscenza e una perdurante assenza. – 3.2. Un fratello diverso, subito attivo. – 3.3. La reviviscenza dell'Ufficio Valutazione d'Impatto del Senato. – 3.4. Aggiornamenti sulle relazioni AIR delle autorità indipendenti. – 3.5. Aggiornamenti sull'analisi d'impatto di genere e sulla valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale. – 3.6. La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione. – 3.7. La perdurante assenza della Commissione parlamentare per la semplificazione. –3.8. Il PNRR in Parlamento. – 3.9. Conclusioni.

3.1. *Premessa: una novità, una reviviscenza e una perdurante assenza*

Nel 2023, il versante parlamentare della better regulation registra una novità, una reviviscenza e una perdurante assenza.

La novità è rappresentata dalla costituzione del Comitato per la legislazione del Senato, che inizia i propri lavori, con l'elezione del presidente, il 17 gennaio 2023.

La reviviscenza investe l'Ufficio Valutazione d'Impatto del Senato, dopo quattro anni e mezzo circa di silenzio: tanto tempo passa dalla pubblicazione del rapporto *In difesa delle donne. Case rifugio, priorità per i processi, codice rosa, aiuti economici: cosa fa l'Italia contro la violenza di genere?* (23 novembre 2018) alla pubblicazione di tre nuovi prodotti, idealmente connessi al precedente, il 7 marzo 2023 (si veda il par. 3.3).

La perdurante assenza affligge la Commissione parlamentare per la semplificazione, ricostituita soltanto il 26 marzo 2024.

Il presente capitolo fornisce inoltre alcuni aggiornamenti sui seguenti temi, già trattati negli anni scorsi: la trasmissione alle Camere delle relazioni delle autorità indipendenti; l'analisi d'impatto di genere e la valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale nei dossier di documentazione della Camera; le novità riguardanti la relazione governativa sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione; il PNRR in Parlamento.

3.2. *Un fratello diverso, subito attivo*

3.2.1. Nascita e primi vagiti del Comitato per la legislazione del Senato

Come già segnalato nella precedente edizione dell'Annuario, la Camera Alta, nella seduta del 27 luglio 2022, ha approvato un pacchetto di modifiche al regolamento per lo più consequenziali alla riduzione del numero dei senatori, ma contenenti anche altro: in particolare, le Commissioni permanenti, ridotte da 14 a 10, sono state affiancate da un Comitato per la legislazione composto di otto membri, scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione[1]. È presieduto, a turno, da uno dei componenti, per il periodo di un anno.

A norma del nuovo articolo 20-*bis*, il Comitato esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante; le Commissioni possono sempre deliberare di trasmettere al Comitato i disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge e richiedere il parere del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo. Il Comitato «si esprime sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente».

L'istituzione del nuovo organo (lo notavo già l'anno scorso) segna un passo importante nell'allineamento delle due Camere, marcato però da diverse differenze strutturali, funzionali e temporali, che perpetuano la logica delle asimmetrie in un sistema bicamerale solo tendenzialmente perfetto: sembra che le due Camere non possano fare a meno di differenziarsi, anche quando si rincorrono, come nel caso di specie.

Dal punto di vista della composizione le differenze maggiori sono almeno tre: gli otto componenti del Senato contro i 10 della Camera; la durata del turno di presidenza (12 mesi contro 10); la scelta di eleggere il presidente contro il criterio della rotazione automatica vigente alla Camera[2]. Proprio là dove, forse, sarebbe stata

[1] L'istituzione del Comitato suscita immediato interesse nella dottrina. Sia consentito rimandare ad un mio breve scritto apparso sulla newsletter del CESP (2022b); si vedano soprattutto Micari (2022), Ciaurro (2022) e, per uno sguardo di insieme sui soggetti della buona scrittura delle leggi, Rotolo (2023).

[2] Sia l'articolo 16-*bis*, comma 2 del regolamento della Camera, sia l'articolo 20-*bis*, comma 1 del regolamento del Senato si limitano a stabilire il principio della turnazione nella presidenza. Alla Camera la successione, nel rispetto del principio di alternanza tra maggioranza e opposizione (e iniziando sempre con un presidente di maggioranza), avviene con una rotazione automatica, che tiene conto del «criterio di anzianità di nomina nel Comitato e in via sussidiaria dell'anzianità parlamentare e, quindi, dell'anzianità anagrafica»; al Senato si è scelto di eleggere il presidente.

preferibile l'asimmetria – con la contestualità di un presidente di maggioranza in un ramo e di opposizione nell'altro – si è optato per la simmetria[3].

Sotto il profilo funzionale, rileva in primo luogo l'attenzione per la valutazione d'impatto, lascito della mancata riforma costituzionale del 2016, in vista della quale il Senato aveva iniziato ad attrezzarsi per la valutazione delle politiche pubbliche, attribuita alla sua competenza[4]. Altre due differenze riguardano insieme gli aspetti funzionali e temporali. Al Senato, il Comitato si pronuncia su tutti i progetti di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante; normalmente, esprime i propri pareri direttamente all'Assemblea[5]. Alla Camera, il Comitato – salva espressa richiesta di almeno un quinto dei componenti delle Commissioni, che può riguardare qualsiasi progetto di legge – si pronuncia su specifiche tipologie di atti (conversione di decreti legge; progetti contenenti deleghe al Governo, autorizzazioni alla delegificazione o comunque attribuzione di competenze normative ad altri soggetti), con l'obiettivo che i suoi pareri costituiscano parte qualificante dell'istruttoria legislativa svolta dalle Commissioni. Soltanto sui disegni di legge di conversione i Comitati sono chiamati ad intervenire nello stesso termine di cinque giorni dalla loro assegnazione.

Queste differenze fanno sì che i due organi siano analoghi ma non identici.

Evidentemente giovandosi dell'esperienza maturata dall'omologo organo della Camera in 25 anni di storia[6], il Comitato del Senato è da subito molto operativo:

[3] Molto netto il giudizio di Rotolo (2023): «Al di là della diversità di designazione presidenziale, appare poco condivisibile la scelta per entrambi i rami del Parlamento di due presidenti di Comitato entrambi appartenenti alla maggioranza e componenti del principale gruppo parlamentare che sostiene la compagine governativa. Nella logica di un equilibrio *bipartisan* sarebbe stata opportuna l'elezione di un membro dell'opposizione in una delle due istituzioni al fine di impedire qualsiasi possibilità di appiattimento politico del ruolo dei collegi. In tal senso la scelta del Comitato al Senato appare ancora più criticabile poiché, oltre ad essere avvenuta in seno all'organo successivamente all'omologo della Camera, l'ipotetica scelta di un membro dell'opposizione avrebbe potuto significare un debutto istituzionale più incisivo e meno subalterno all'influenza governativa» (p. 151).

[4] Nelle precedenti edizioni dell'Annuario si era dato conto dei passi verso la valutazione compiuti dal Senato e dell'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto, del suo attivismo all'inizio della XVIII legislatura e del silenzio prolungatosi per un quadriennio (2019-2022), da cui si è riscosso nel marzo 2023 (si veda il par. 3.3).

[5] A norma dell'articolo 20-*bis*, comma 7 del regolamento del Senato, «Le Commissioni possono deliberare di trasmettere al Comitato i disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge».

[6] Il Comitato per la legislazione della Camera, attraverso lunghi dibattiti e qualche correzione di rotta, ha maturato gradualmente i propri orientamenti, consolidandoli nel corso del tempo. Nei primi mesi di vita si sono svolti appassionati dibattiti sulla missione del Comitato, sulla struttura dei pareri resi e sulle relative questioni procedurali. Per una ricostruzione riguardante la modulazione dell'attività consultiva e i parametri assunti a riferimento sia consentito rinviare a Di Porto 2018 e 2022a.

nella prima seduta dedicata all'attività consultiva, il 24 gennaio 2023[7], il presidente richiama sinteticamente vocazione e funzioni dell'organo, sottolineando – a differenza dell'omologo della Camera – la specificità della competenza in materia di valutazione d'impatto, «strumento essenziale per la partecipazione al processo decisionale». Si svolge quindi un breve dibattito, nel quale intervengono quattro componenti e il Sottosegretario Matilde Siracusano, che assicura la partecipazione del Governo ai lavori del Comitato.

Nella stessa seduta il Comitato esprime tre pareri su altrettanti disegni di legge di conversione, calandosi immediatamente nel ruolo, senza tentennamenti e con dibattiti in genere molto scarni o inesistenti: la proposta di parere del relatore è generalmente condivisa dagli altri partecipanti alle sedute.

3.2.2. I repertori del Comitato per la legislazione del Senato: l'attività svolta nel 2023

La ricostruzione dell'attività svolta dall'organo del Senato è facilitata dalla tempestiva pubblicazione dei repertori curati dal Servizio per la qualità degli atti normativi - Segreteria del Comitato[8] che, con cadenza semestrale, danno un quadro di sintesi dei pareri resi nel periodo di riferimento, introdotti da un'analisi quantitativa degli atti esaminati, dei pareri espressi e dei rilievi formulati e da una sintesi dei principi e metodi della legislazione affermati dal Comitato in relazione ai due distinti profili della valutazione d'impatto e della qualità della legislazione. Segue una sezione nella quale, attraverso testi a fronte, sono evidenziate le principali modifiche legislative approvate in accoglimento dei rilievi del Comitato, riportati di seguito. Infine, vengono pubblicati in ordine cronologico tutti i pareri approvati nel periodo di riferimento.

Complessivamente, dai due repertori dedicati al 2023, si ricava che il Comitato del Senato ha espresso 70 pareri, la metà dei quali riguardanti disegni di legge di conversione. Per i progetti di legge ordinaria il Comitato ha reso parere in 32 casi all'Assemblea, in due casi alle Commissioni su loro richiesta e in un caso ad una Commissione in sede deliberante. Complessivamente, il Comitato si è espresso su 47 disegni di legge di iniziativa governativa e 23 progetti di iniziativa parlamentare (incluse sei ratifiche[9] e tre proposte di inchiesta parlamentare). Dei 70 pareri, 46 contengono rilievi (osservazioni e raccomandazioni): 18 pareri contengono rilievi concernenti la valutazione d'impatto; in 10 pareri i rilievi si riferiscono esclusivamente alla qualità della legislazione; in 18 pareri i rilievi investono entrambi i profili.

[7] Nella prima seduta, il 17 gennaio, è eletto presidente il senatore Domenico Matera.

[8] I repertori sono pubblicati sul sito senato.it.

[9] Il disegno di legge S. 108, di iniziativa del senatore Alfieri, è confluito in un testo unificato con il disegno di legge S. 376, di iniziativa governativa; gli altri 5 disegni di legge di ratifica di iniziativa parlamentare sono stati presentati dalla senatrice Stefania Craxi.

3.2.3. L'attività del Comitato per la legislazione della Camera

Per ricostruire l'attività del Comitato per la legislazione della Camera sono di fondamentale importanza i rapporti elaborati dai presidenti *pro tempore* al termine del loro mandato, tutti disponibili sul sito della Camera: i primi otto mesi del 2023 sono coperti dal rapporto sul primo turno di presidenza, tenuto dall'on. Gianfranco Rotondi dal 10 novembre 2022 all'8 settembre 2023. Il Comitato camerale, che, come accennato, ha una competenza più circoscritta rispetto a quello del Senato (cfr. il paragrafo 3.2.1), ha espresso nel 2023 57 pareri, dei quali: 38 su disegni di legge di conversione; 17 su progetti di legge recanti deleghe; due su disegni di legge recanti un'autorizzazione alla delegificazione (incluso il disegno di legge di bilancio per il 2024).

Dei 57 pareri, soltanto cinque sono privi di rilievi; 30 contengono esclusivamente osservazioni; 12 recano osservazioni e raccomandazioni; uno contiene una condizione; sette recano condizioni e osservazioni; due contengono condizioni, osservazioni e raccomandazioni. Su due pareri si sono registrate le opinioni dissenzienti dei deputati Baldelli e Bisa circa l'apposizione di condizioni, riguardanti in un caso la richiesta di sopprimere, in un disegno di legge di conversione, una disposizione incidente sul termine per l'esercizio di una delega[10] e nel secondo la richiesta di integrare i principi e criteri direttivi di una delega al Governo[11].

3.2.4. Intrecci e confluenze tra decreti-legge: un fenomeno da segnalare?

Non è questa la sede per una comparazione tra i pareri resi dai due Comitati, ma una differenza emerge immediatamente: mentre il Comitato della Camera, in base alla sua consolidata giurisprudenza[12], si preoccupa a più riprese del tema della

[10] Articolo 1, comma 3 del disegno di legge C. 1089, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative».

[11] Articolo 1, comma 1 della proposta di legge di iniziativa parlamentare C. 115-A, «Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura».

[12] La giurisprudenza del Comitato in materia affonda le sue radici nella XIV legislatura. Si veda, in particolare, il parere, espresso nella seduta del 27 febbraio 2006, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante, nel testo trasmesso dal Senato, definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative. È un vero e proprio campionario degli "orrori" della decretazione, già piuttosto corposo nel testo originario (40 articoli), cui il Senato aggiunge 43 articoli, che in buona parte riproducono ed assorbono le disposizioni di altri cinque decreti-legge in corso di conversione. Il relativo disegno di legge di conversione viene integrato con la proroga dei termini di esercizio di due deleghe. Il Comitato non fa

confluenza di più decreti-legge in un'unica legge di conversione e dell'intreccio tra decreti-legge in corso di conversione, il Comitato del Senato sembra in un primo tempo dare minore peso al fenomeno, ma concorda sulla sua inclusione al primo punto dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente al Comitato camerale (cfr. il par. 3.2.5) e cambia decisamente indirizzo nel 2024 (ne parlerò nella prossima edizione dell'Annuario).

Nei pareri del Comitato camerale si ripetono due tipologie di raccomandazioni. La prima riguarda l'intreccio tra decreti-legge: «abbia cura il Governo di evitare forme di "intreccio" tra più provvedimenti di urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere, e in particolare la modifica esplicita di decreti-legge in corso di conversione da parte di successivi decreti-legge, in modo da non alterare l'ordinario iter di conversione e da evitare il rischio di determinare antinomie di difficile soluzione nel sistema delle fonti»[13]. La seconda investe la confluenza e ne ho rin-

sconti, esordendo con una constatazione inequivoca: «il complesso del provvedimento si configura in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative, nonché con le esigenze di semplificazione e di riordinamento della legislazione vigente e dei connessi parametri di omogeneità, chiarezza e proprietà di formulazione, presentando altresì una non conformità alle regole sui limiti di contenuto dei decreti legge»; si sofferma sull'aspetto specifico della convergenza: «assorbe, per effetto dell'approvazione al Senato di un maxi-emendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, numerose disposizioni già contenute in decreti-legge attualmente all'esame delle Camere (in particolare: gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 17 gennaio 2006, n. 6 e l'intero decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 271, i cui disegni di legge di conversione sono stati già trasmessi dal Senato alla Camera, nonché i decreti-legge 17 gennaio 2006, n. 9 e 10 ed ulteriori disposizioni analoghe a quelle già presenti negli articoli 2 e 29 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, i cui disegni di legge di conversione sono attualmente all'esame della Camera); tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – produce una sostanziale alterazione della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari»; dopo una rassegna di tutti gli orrori conclude con un rilievo di carattere generale (invita la Commissione a valutare quanto sopra detto ai fini delle successive determinazioni nel prosieguo dell'iter del provvedimento) e la seguente raccomandazione: «ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, siano valutate le modalità attraverso cui assicurare la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire – anche durante l'iter di conversione – il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza e le modalità di esame parlamentare dei relativi disegni di legge di conversione, anche al fine di evitare fenomeni di sovrapposizioni di fonti normative». Non solo: prendendo atto dell'assorbimento, con una innovazione dettata da ragioni di economia procedurale, il Comitato rinuncia ad esprimere il parere sui decreti-legge n. 271 del 2005 e n. 6 del 2006, ormai confluiti nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 273 del 2005.

[13] Si veda il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative (C. 1089, approvato dal Senato).

tracciato almeno tre varianti: la prima (in ordine cronologico) recita: «provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sul fenomeno della decretazione d'urgenza in modo da evitare in futuro, salvo casi eccezionali da motivare adeguatamente, forme di "intreccio" tra più decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere, quali la "confluenza" di un decreto-legge in un altro decreto-legge»[14]; la seconda variante suona: «abbiano cura il Governo e il Parlamento di avviare una riflessione su come evitare forme di confluenza, tra più decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere, trattandosi di un fenomeno suscettibile di alterare l'ordinario iter di conversione, fatta eccezione per circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari»[15]; la terza variante, appena più asciutta, recita: «abbiano cura Parlamento e Governo di avviare una riflessione su come evitare, per il futuro, la "confluenza" di decreti-legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari»[16].

Stranamente, il Comitato del Senato sembra meno interessato alla delicata questione dell'intreccio/convergenza, in un caso mostrando perfino di apprezzarne gli esiti. A titolo esemplificativo:

- nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale, approvato dalla Camera con l'assorbimento degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 29 maggio 2023, n. 57, recante misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico[17], l'evenienza è velatamente richiamata soltanto per suggerire che «l'integrazione del titolo del capo

[14] Si veda il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative (C. 888, approvato dal Senato).

[15] Si vedano i pareri sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 28 giugno 2023, n. 79, recante disposizioni urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di termini legislativi (C. 1268, il cui articolo 1 era confluito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 57 del 2023 e l'articolo 2 era confluito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 75 del 2023) e sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici (C. 1436, approvato dal Senato).

[16] Si veda il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 luglio 2023, n. 88, recante disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023 (C. 1279, il cui testo era interamente confluito nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, recante interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (C. 1194).

[17] L'articolo 1, comma 2 del disegno di legge di conversione abroga i citati articoli 1 e 2, facendone salvi gli effetti.

III con il riferimento agli enti territoriali e all'attuazione del PNRR, a seguito dell'inserimento degli articoli 12-*bis* e 12-*ter*, richiederebbe analoga integrazione del titolo del decreto-legge» e, nelle premesse, si preferisce citare un'altra disposizione introdotta alla Camera: «le disposizioni del decreto-legge, anche all'esito delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati che introducono ambiti normativi di carattere sostanziale, come nel caso della disciplina speciale dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato recata dall'articolo 4-*quater*, risultano coerenti con i requisiti di necessità e urgenza che, nel preambolo, giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza»;

- il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025, approvato dalla Camera con la confluenza dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 79 del 2023 (cfr. nota 15) si limita ad annotare che «anche all'esito delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati, il provvedimento appare riconducibile alle distinte finalità indicate nel preambolo del decreto-legge»;
- il parere sul disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 57 del 2023 sembra esprimere perfino apprezzamento per gli intrecci e le confluenze tra decreti-legge, che nel caso di specie ne avrebbero rafforzato l'omogeneità: «l'abrogazione degli articoli 1 e 2 ha rafforzato l'omogeneità di contenuto del decreto-legge n. 57 del 2023, che reca adesso, anche a seguito della introduzione degli articoli da 3-*bis* a 3-*octies*, esclusivamente misure rivolte al settore energetico; parimenti rafforzata risulta l'omogeneità di contenuto del decreto-legge n. 51 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale, nel quale, a seguito della conversione con legge n. 87 del 2023, sono state introdotte le disposizioni originariamente contenute negli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 57» (cfr. il capitolo 4, paragrafo 3, ove si richiama analogo rilievo mosso da Carnevale, 2024).

3.2.5. Dalla presentazione dell'Annuario AIR all'indagine conoscitiva sulla qualità della legislazione

La diversità di orientamenti circa gli intrecci e le confluenze tra decreti-legge assume maggiore significato in questa fase, nella quale i disegni di legge di conversione (e non solo loro) sono modificati esclusivamente dalla Camera che li esamina per prima e dimostra la necessità di un dialogo tra i due Comitati, che nel primo trimestre del 2023 stenta a partire: la prima occasione di incontro tra le presidenze

dei due Comitati matura nell'evento di presentazione dell'Annuario AIR 2021, svoltosi il 30 marzo 2023 "in campo neutro", nel Conference Center dell'INAIL.

Da allora, i Comitati iniziano a parlarsi e a progettare insieme un'indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa, inclusiva della formulazione di proposte per il miglioramento della qualità della legislazione. Bruno Tabacci, presidente *pro tempore* del Comitato della Camera, ne dà una prima notizia nella seduta del 28 settembre 2023; il 13 dicembre si svolge un dibattito che produce qualche assestamento[18] e l'indagine è deliberata nella seduta del 19 dicembre. Al Senato, il presidente Matera acquisisce il consenso sulla proposta di indagine nella seduta del 7 novembre 2023.

Il programma dell'indagine, pubblicato in allegato alla seduta del Comitato Camera del 19 dicembre 2023, si incentra sull'uso abnorme della decretazione d'urgenza, evidenziando quattro profili di criticità:

- la confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione;
- l'intreccio fra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere;
- la ricorrenza di decreti-legge caratterizzati *ab origine* da un contenuto multisettoriale, che determina: la presentazione di un numero molto elevato di proposte emendative, anche da parte di Governo e relatore; la difficoltà di definizione del perimetro di ammissibilità delle stesse; il prolungamento dei tempi dell'istruttoria ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva, del Governo e del relatore e, conseguentemente, un generale allungamento dei tempi complessivi di esame;
- il monocameralismo alternato, a causa del quale l'esercizio della facoltà di emendare i decreti-legge in sede di conversione è riservato a una sola delle due Camere, mentre l'altra si limita a «ratificare» l'operato della prima.

È significativo che tra i quattro profili critici compaiano ai primi due posti proprio i fenomeni della confluenza e dell'intreccio, visto il diverso approccio iniziale, come emerge dai pareri dei due Comitati. A tali profili si affiancano ulteriori aspetti problematici, così illustrati nel programma: l'affermarsi del «monocameralismo alternato», a partire dalla XVIII legislatura, anche nell'esame della legge annuale di bilancio; le difficoltà registrate nella definizione di chiari principi e criteri direttivi nelle leggi di delega al Governo; una redazione di testi normativi carente sul piano strutturale e lessicale e un'applicazione ancora

[18] I componenti del Comitato concordano di espungere dall'elenco dei soggetti da audire il Ministro per i rapporti con il Parlamento Ciriani e il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Mantovano e condividono l'esigenza che eventuali proroghe dell'indagine (il cui termine è fissato al 30 settembre 2024) tengano conto della necessità di evitare che le presidenze dei due Comitati siano entrambe espressione della maggioranza o dell'opposizione.

Sull'indagine conoscitiva, cfr., in questo Annuario, il Capitolo quarto, paragrafo 3.

molto limitata dell'analisi di impatto e degli altri strumenti per la qualità della regolazione[19].

Appare encomiabile e rispondente alla natura paritetica dei due organi l'ottica propositiva che contraddistingue l'indagine, finalizzata anche a «possibili iniziative, di rango legislativo e/o regolamentare, in grado di arginare i fenomeni sopra descritti e contribuire al miglioramento della qualità della legislazione».

Delle numerose, interessanti audizioni svolte nel corso dell'indagine (la prima delle quali il 9 gennaio 2024) si darà conto nella prossima edizione dell'Annuario[20].

3.3. *La reviviscenza dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato*

Al Senato, insieme alla nascita del Comitato, si assiste, dopo quattro anni e mezzo circa di silenzio, alla reviviscenza dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI), tornato a produrre una discreta quantità di dossier: il 7 marzo 2023 escono in contemporanea tre prodotti dedicati alla questione femminile: *"Spaccarono la tua bellezza". Il sistema di protezione delle vittime riconosce ed affronta correttamente la violenza di genere?*; *Senza distinzione di sesso. Il cammino delle donne italiane verso la parità dalla Costituzione a* oggi; *Parità vo cercando. 1948-2022, oltre 70 anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*.

Ad intervalli irregolari, escono altri 8 dossier: 27 aprile: *Ictus. Quanto sono efficaci le campagne di informazione sanitaria (e salvano davvero la vita ai cittadini)?*; 22 giugno: *Come va la salute? 45 anni di Servizio Sanitario Nazionale: costi e performance (e qualche confronto con gli altri Paesi)*; 7 luglio: *Come far rinascere i paesi spopolati? I primi risultati della Strategia nazionale per le aree interne*; 12 luglio: *L'importanza di avere buoni vicini. Un nuovo approccio per la valutazione della politica regionale europea*; 18 luglio: *Agevolazioni, esenzioni, detrazioni & Co. La crescita delle spese fiscali (e del loro costo per lo Stato) nei Rapporti annuali 2016-2022*; 27 luglio: *Poteri speciali. Dalla Golden Share al Golden Power: in che modo i governi controllano le imprese nazionali strategiche?*; 27 settembre: *Dopo la separazione. La divisione del territorio comunale aumenta (e di quanto) la partecipazione politica dei cittadini?*; 23 novembre: *In difesa delle donne. 2013-2023: come sono cambiate in Italia le politiche di contrasto alla violenza?*.

[19] In particolare, il programma segnala che «le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione, quand'anche elaborate in modo appropriato, raramente sono utili ai fini dell'istruttoria parlamentare per la conversione dei decreti-legge, essendo trasmesse alle Camere con un ritardo medio di alcune settimane rispetto alla presentazione del disegno di legge. Analogamente, appare ampiamente sottoutilizzato lo strumento della valutazione d'impatto della regolamentazione, che potrebbe, invece, fornire informazioni preziose sul grado di raggiungimento delle finalità sottese a un determinato intervento normativo e sugli effetti prodotti nei confronti di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, anche al fine di valutare eventuali modifiche della legislazione in vigore».

[20] Per una prima, parziale cronaca, sia consentito rimandare a Di Porto (2024).

Sono in tutto 11 dossier, quattro dei quali (i primi tre e l'ultimo del 2023) dedicati a distinti aspetti della questione femminile, tra parità e violenza di genere; gli altri 7 dossier trattano diversi argomenti, spaziando dalla salute alla politica regionale europea.

3.4. *Aggiornamenti sulle relazioni AIR delle autorità indipendenti*

Nelle due precedenti edizioni dell'Annuario si constatavano la mancanza di relazioni AIR trasmesse alle Camere dalle autorità indipendenti, con la sola eccezione, nel febbraio 2022, della relazione della CONSOB sulle analisi e verifiche di impatto della regolamentazione ultimate nel 2021.

Nel 2023 risultano trasmesse al Senato[21] cinque relazioni: la relazione della CONSOB sulle analisi e verifiche di impatto della regolamentazione ultimate nel 2022 (15 febbraio 2023); due relazioni trasmesse dalla Banca d'Italia il 28 luglio (riguardanti le egnalazioni di vigilanza delle banche in materia di obbligazioni bancarie garantite; e le disposizioni per banche, intermediari finanziari, SIM, SGR, SICAV e SICAF in materia di operazioni di cartolarizzazione); due relazioni trasmesse dall'ANAC il 4 agosto (concernenti il bando tipo n. 1/2023 relativo allo schema di disciplinare – Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo; e la deliberazione ai sensi dell'articolo 186, commi 2 e 5, del decreto legislativo n. 36 del 2023 recante indicazioni sulle modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture da parte dei titolari di concessioni di lavori e di servizi pubblici non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea). Le prime tre relazioni sono state assegnate alla Commissione Finanze e Tesoro; le relazioni dell'ANAC sono state assegnate alla Commissione Giustizia.

3.5. *Aggiornamenti sull'analisi d'impatto di genere e sulla valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale*

La presenza di un paragrafo dedicato all'analisi d'impatto di genere nei dossier di documentazione relativi a progetti di legge appare in fase di consolidamento dalla prima apparizione nella data simbolica dell'8 marzo 2021. In quell'anno sono stati 16 i dossier corredati di tale paragrafo; nei primi quattro mesi del 2022 sono

[21] Traggo le notizie dal *Bollettino AIR* pubblicato a cadenza bimestrale dal Servizio per la qualità degli atti normativi – Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli *atti in itinere*.

stati sei; i mesi a cavallo tra la fine della XVIII e l'inizio della XIX legislatura segnano una sospensione; nel 2023 i dossier comprensivi del paragrafo sull'analisi d'impatto di genere sono 16.

Box 3.1 – Dossier del Servizio studi della Camera con analisi di impatto di genere

Si riporta di seguito l'elenco dei dossier contenenti l'analisi di impatto di genere pubblicati dalla Camera dei deputati nel corso del 2023:

- 17 gennaio: Promozione e sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti - A.C. 107.
- 13 marzo: Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo - A.C. 752.
- 20 marzo: Istituzione della Settimana nazionale delle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche - A.C. 854.
- 24 marzo: Modifiche al codice della protezione civile (decreto legislativo 1 del 2018) e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale – A.C. 589.
- 18 aprile: Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo - A.C. 141 e abb. e successive edizioni.
- 8 maggio: Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina – A.C. 165.
- 22 maggio: Poteri del procuratore della Repubblica in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere – A.C. 1135.
- 24 maggio: Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela dei diritti delle persone che sono state affette da malattie oncologiche – A.A.C.C. 249, 413, 690 e 885 e successive edizioni.
- 24 maggio: Interventi per il settore ittico – A.C. 747 e A.C. 856.
- 17 luglio: Equiparazione del regime fiscale dell'imposta municipale propria e dell'imposta di registro relativamente a immobili posseduti in Italia da cittadini iscritti nell'AIRE – A.C. 956.
- 18 luglio: Poteri del procuratore della Repubblica in materia di assunzione di informazioni delle vittime di violenza domestica e di genere – A.C. 1135-A.
- 12 settembre: Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio – A.C. 1304 e A.C. 1123.
- 20 settembre: Disciplina dell'attività di guida professionale di pesca – A.C. 1029.
- 10 ottobre: Disposizioni per favorire l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e delle vittime di violenza con deformazione o sfregio permanente del viso – A.C. 408 e abb.
- 30 ottobre: Disposizioni in materia di idoneità fisica al servizio nelle Forze armate per i soggetti affetti da celiachia e da intolleranze alimentari – A.C. 1243.
- 31 ottobre: Istituzione del premio di "Maestro dell'arte della cucina italiana" – A.C. 1419.

Non decolla invece la valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale. Il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati[22], nella riunione del 6 maggio 2021, aveva espresso un orientamento favorevole alla richiesta formulata dal deputato questore Francesco D'Uva, finalizzata ad integrare i dossier di documentazione, ove opportuno, di un paragrafo dedicato a questo tema ma, ad oggi, non risulta avviata nessuna sperimentazione.

3.6. *La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*

La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione viene trasmessa con regolarità tutti gli anni e, come già notato in altre occasioni, costituisce un utilissimo supporto informativo, che purtroppo non trova alcun seguito in Parlamento[23].

Il 2023 segna un'importante evoluzione: la relazione riferita al 2022 (Doc. LXXXIII, n. 1), trasmessa alle Camere il 17 maggio 2023, risulta molto più fruibile rispetto alle precedenti, perché, con mirabile capacità di sintesi, riesce a condensare le informazioni sullo stato di applicazione dell'AIR in appena 40 pagine (a fronte delle 120 pagine della Relazione per il 2021). Si articola in tre brevi capitoli:

- il capitolo 1 offre una panoramica sullo stato di applicazione delle politiche di regolazione, riportando – tra l'altro – le statistiche più significative sulle valutazioni effettuate e dando conto dell'intensa attività di formazione svolta in collaborazione con la SNA e rivolta ai funzionari incaricati, nelle varie amministrazioni centrali dello Stato, di condurre le analisi e le valutazioni degli effetti delle norme introdotte nell'ordinamento;
- il capitolo 2 analizza le principali attività svolte dal DAGL nell'ambito delle politiche di regolazione a livello internazionale, in particolare riportando la posizione assunta durante le riunioni dei gruppi di lavoro della Better regulation – formazione Competitività del Consiglio dell'UE e del Comitato per le politiche di regolazione dell'OECD, alle quali il DAGL partecipa regolarmente;

[22] Le riunioni del Comitato, istituito in seno all'ufficio di presidenza, sfuggono ad ogni forma di pubblicità. In rari casi, le sue decisioni vengono divulgate attraverso comunicati stampa.

[23] Della relazione sullo stato di applicazione e delle singole relazioni AIR si occupano, nell'Annuario, Sebastiano Dondi, Fortunato Lambiase, Giulia Pucci e Giulia Taraborrelli e Davide Zaottini. Mi limito pertanto a brevissime annotazioni sulla sua struttura, rimandando agli altri contributi. Le relazioni sono pubblicate sui siti delle Camere e del Governo.

- il capitolo 3 dà conto dei contributi pervenuti dalle autorità indipendenti e dalle Regioni in relazione al loro utilizzo degli strumenti di politiche di regolazione nell'esercizio delle rispettive potestà regolatorie e normative[24].

3.7. *La perdurante assenza della Commissione parlamentare per la semplificazione*

La perdurante assenza della Commissione parlamentare per la semplificazione, ricostituita soltanto il 26 marzo 2024, provoca, tra gli altri effetti, il *black-out* informativo in ordine ai progetti *Normattiva* ed *x-leges*, in parte colmato dal DAGL, che nel 2022 ha deciso di pubblicare sul proprio sito le relazioni sullo stato di avanzamento dei due progetti proprio per fare fronte ai ritardi e alle omissioni verificatisi in sede parlamentare[25].

Nonostante l'assenza dell'interlocutore parlamentare, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio ha trasmesso con pochi giorni di ritardo (il 12 maggio 2023) la relazione sui due progetti, aggiornata al 30 aprile. L'assegnazione alla Commissione parlamentare per la semplificazione ha avuto luogo quasi un anno dopo, il 10 aprile 2024: si è trattato di un atto puramente formale, visto anche che a distanza di due mesi (l'11 giugno 2024) è stata trasmessa una nuova relazione, aggiornata al 30 aprile 2024: ne parlerò nella prossima edizione dell'Annuario.

3.8. *Il PNRR in Parlamento*

Il 2023 rappresenta un anno di svolta nell'attuazione del PNRR, in cui il governo reagisce alle numerose difficoltà riscontrate nella sua attuazione sia con iniziative legislative[26], sia con un ripensamento del Piano e la sua integrazione con un nuovo capitolo dedicato al *REPowerUE*.

[24] I contributi delle autorità indipendenti e delle Regioni sono pubblicati integralmente nelle corpose appendici 1 e 2.

[25] Nell'Annuario 2022 avevo provato ad analizzare le cause del prolungato ritardo nella costituzione della Commissione, prospettandone un ripensamento anche alla luce dell'istituzione del Comitato per la legislazione del Senato. Nell'Annuario 2021 avevo espresso apprezzamento, nella latitanza della Commissione, per l'iniziativa assunta dal DAGL di pubblicare sul proprio sito tutte le relazioni su Normattiva e *x-leges*.

[26] In particolare, ricordo le già citate leggi di conversione, con modificazioni, dei decreti-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative (legge 21 aprile 2023, n. 41) e 29 maggio 2023, n. 57, recante misure

3.8.1. L'esame della terza relazione governativa sull'attuazione del PNRR

Nell'Annuario 2022 avevo dato conto dell'esame parlamentare della prima relazione sullo stato di attuazione del Piano; la seconda è presentata dal Governo Draghi in prossimità della fine della XVIII legislatura, il 7 ottobre 2022. La terza è stata trasmessa al Parlamento il 7 giugno 2023 e analizza sia i risultati raggiunti nel secondo semestre 2022, nel quale erano previsti 55 traguardi e obiettivi ai fini dell'erogazione della terza rata dei finanziamenti europei, pari a 19 miliardi di euro (10 miliardi di sovvenzioni e 9 miliardi di prestiti)[27], sia i target e le milestone del primo semestre 2023 (20 traguardi e 7 obiettivi, funzionali all'erogazione della quarta rata, di importo pari a 16 miliardi di euro, di cui 14 miliardi di prestiti e 2 miliardi di sovvenzioni).

La terza relazione (Doc. XIII, n. 1) viene assegnata: alla Camera, alla Commissione Bilancio nonché a tutte le altre Commissioni permanenti; al Senato, alle Commissioni riunite Politiche dell'Unione europea e Bilancio e a tutte le altre Commissioni permanenti, che esprimono parere favorevole (Commissioni: Affari costituzionali; Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica; Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) o non ostativo (Commissioni: Giustizia; Affari esteri e Difesa; Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)[28]. La Commissione Giustizia esaurisce l'esame della relazione nella seduta dell'11 luglio 2024 ed è la prima ad esprimere un parere non ostativo; lo stesso tipo di parere è espresso dalla Commissione Industria dopo un dibattito protrattosi per 8 sedute e concluso il 25 ottobre 2024.

Alla Camera, invece, le Commissioni di settore eludono l'impegno; la Commissione Politiche dell'Unione europea inizia l'esame della relazione il 6 luglio ma non dà alcun seguito; la Commissione Bilancio inizia l'esame il 4 luglio e lo prosegue il 26 dello stesso mese.

Le Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea del Senato iniziano l'esame il 5 luglio.

Tra luglio e settembre le Commissioni Bilancio dei due rami svolgono un'attività conoscitiva che si condensa nell'audizione del ministro Fitto il 19 luglio, prece-

urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico (legge 26 luglio 2023, n. 95).

Sul tema cfr., in questo Annuario, il Capitolo quarto, paragrafo 2.

[27] Nella precedente edizione dell'Annuario ho dato conto delle difficoltà incontrate dall'Italia per il pagamento della terza rata: richiesto dal Governo il 30 dicembre 2022 e via via differito per allungare i tempi della valutazione dei traguardi e degli obiettivi del PNRR da raggiungere entro il 31 dicembre 2022. Soltanto il 9 ottobre 2023 la Commissione europea ha erogato il pagamento di 18,5 miliardi di euro, a fronte del raggiungimento di 54 dei 55 obiettivi e traguardi previsti.

[28] La Commissione Finanze e Tesoro non sembra aver esaminato la relazione.

duta e seguita il 18 luglio e il 19 settembre da due sedute degli uffici di presidenza integrati dai rappresentanti dei gruppi (il 18 luglio delle sole Commissioni Bilancio e il 19 settembre delle 4 Commissioni) che svolgono nella prima data tre audizioni e nella seconda quattro.

Dopo il 19 settembre, però, tutto tace: come già accennato, l'unica Commissione che continua a lavorare fino al 25 ottobre è la Commissione Industria del Senato.

3.8.2. L'attività parlamentare sulle modifiche al Piano e la sua integrazione con il REPowerEU

L'esame della terza relazione è affiancato ed evidentemente oscurato dal contemporaneo "ripensamento" del Piano e dalla integrazione nel PNRR di un nuovo capitolo riguardante il *REPowerEU*.

«A livello parlamentare, la Camera dei deputati, in un modo analogo all'attuazione dei contenuti del Piano originale, si è attivata in maniera autonoma e antecedente rispetto alla presentazione del nuovo Piano alle Camere, attraverso l'uso di strumenti parlamentari consoni ad indirizzare le scelte dall'esecutivo nella stesura delle modifiche del Piano e del capitolo aggiunto sul *REPowerEU*»[29]: l'Assemblea già il 26 aprile 2023 avvia la discussione di un pacchetto di mozioni, respingendo nella seduta del 9 maggio quelle presentate dalle opposizioni ed approvando quella della maggioranza. A distanza di poco più di un mese, il 20 giugno, entrambe le Camere discutono altre mozioni, in questo caso approvando, in entrambi i rami, alcuni frammenti di mozioni presentate dalle forze di opposizione, talora a seguito di riformulazione[30].

L'attività di indirizzo non esaurisce l'interlocuzione con il Governo, sviluppata anche attraverso l'attività conoscitiva e di controllo: nella seduta del 14 aprile 2023 l'Aula della Camera svolge l'interpellanza urgente n. 2-00124 (primo firmatario l'on. De Luca, gruppo PD-IDP) concernente «Chiarimenti in merito al capitolo *REPowerEU* del Pnrr, con particolare riferimento ai tempi di presentazione, ai contenuti e alle eventuali consultazioni svolte», cui risponde la Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio Matilde Siracusano; il ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR Fitto viene audito una prima volta il 15 marzo e una seconda volta il 19 luglio dalle Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea dei due rami in seduta congiunta; il 26 aprile (lo stesso giorno in cui inizia alla Camera la discussione delle mozioni) rende informative nelle Aule dei due rami.

Alla fine di luglio, la Cabina di regia per il PNRR ha approvato il Rapporto intitolato *Proposte per la revisione del PNRR e capitolo* REPowerEU, che illustra

[29] Così Gullo (2024), p. 15.

[30] Per un quadro preciso degli atti approvati cfr. Gullo (2024), p. 16.

le proposte di modifica del Piano, articolandole sulla base delle Missioni e delle relative componenti per un complesso di 144 tra investimenti e riforme, mentre le proposte per il capitolo aggiuntivo *REPowerEU* si articolano in sei riforme e 19 investimenti, di cui quattro costituiscono un rafforzamento di misure già contenute nel PNRR. Il 1° agosto 2023, a seguito delle comunicazioni del ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con la conseguente discussione, sia il Senato sia la Camera hanno approvato analoghe risoluzioni di maggioranza che impegnano il Governo a trasmettere alla Commissione europea la proposta di revisione comprensiva del capitolo *REPowerEU*. La trasmissione è avvenuta il 7 agosto. Il 24 novembre la Commissione europea ha comunicato di aver accettato le modifiche avanzate dal Governo italiano e il capitolo aggiuntivo sul *REPowerEU*. In base alla procedura delineata dal Regolamento europeo che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza, il Consiglio UE era tenuto a pronunciarsi sulla valutazione della Commissione entro quattro settimane: l'8 dicembre 2023 ha approvato con decisione di esecuzione le modifiche dei Piani e di alcuni capitoli aggiunti del *REPowerEU* di 13 Stati membri, compreso quello italiano[31].

La vicenda dimostra ancora una volta la capacità del Parlamento di sfruttare le procedure non legislative per mettere in atto un'intensa interlocuzione con il Governo sull'elaborazione (in questo caso le modifiche e le integrazioni) del Piano e la sua attuazione.

3.8.3. L'attività di documentazione

I lavori delle Camere sono supportati da un'intensa e utilissima (anche per i cittadini) attività di documentazione delle loro strutture di supporto, che producono numerosi dossier, sempre aggiornati e ricchi di informazioni. Il portale della documentazione sul sito della Camera dedica al PNRR una panoramica sempre aggiornata, che descrive, attraverso brevi schede da cui si può accedere a vari approfondimenti e dossier: il percorso di elaborazione e di modifica del Piano, anche con riguardo al contributo parlamentare; la governance del PNRR, alla luce delle modifiche normative nel tempo intervenute; una ricostruzione dei procedimenti attraverso i quali è monitorata l'attuazione del Piano, sia sotto il profilo delle risorse assegnate ed erogate all'Italia, sia dal punto di vista dei rapporti tra Governo e Parlamento; un approfondimento sul ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR; una descrizione della struttura e dell'articolazione del Piano nazionale complementare, anche per quanto riguarda il rapporto di tale Piano con il PNRR e il monitoraggio della relativa attuazione.

[31] Anche per questa fase di revisione del Piano rimando a Gullo (2024), pp. 15-18.

A seguire, sono esaminate sinteticamente le singole Missioni nelle quali il Piano si articola, le linee di intervento del PNRR italiano che incidono sul conseguimento degli obiettivi trasversali alle Missioni e alle Componenti del Piano (giovani, parità di genere e Mezzogiorno), le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR (riarticolati in base al criterio della loro afferenza a una o più politiche pubbliche) e le misure legislative previste dal PNRR, con il cronoprogramma delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza per la cui attuazione è prevista l'adozione di leggi o atti con forza di legge. Infine, la sezione *Traguardi e obiettivi* dà conto degli stati di avanzamento nell'attuazione del Piano, con i link ai dossier dedicati al monitoraggio dell'attività legislativa e amministrativa finalizzata al conseguimento dei *targets* e delle *milestones* previsti dal PNRR italiano per il semestre di riferimento.

3.9. *Conclusioni*

Nel 2023 si registrano un'importante novità e si confermano due nodi problematici che si stenta a risolvere.

La novità è rappresentata dall'istituzione del Comitato per la legislazione anche al Senato, che ha dato nuova linfa ai temi della better regulation ma potrebbe conseguire risultati migliori se i due Comitati agissero all'unisono nell'attività consultiva. L'indagine conoscitiva deliberata nel 2023 ed avviata a gennaio 2024 potrebbe rappresentare uno snodo importante.

Sul piano istituzionale, il nodo problematico – già segnalato nelle precedenti edizioni dell'Annuario – consiste nella necessità di un ripensamento della Commissione parlamentare per la semplificazione, anche ai fini di un seguito parlamentare delle relazioni governative su Normattiva e *x-leges* e sullo stato di applicazione dell'AIR, regolarmente trasmesse alle Camere in una stesura sempre più fruibile.

L'altro nodo problematico riguarda il PNRR, in relazione al quale il Parlamento ha trovato – fin dalla fase antecedente alla sua elaborazione – spazi importanti attraverso le attività conoscitive, di controllo e di indirizzo, ma ancora non sta prestando attenzione, come pure era negli auspici di tutti, alla sua attuazione e ai risultati in corso di conseguimento, nonostante l'impegno profuso dalle strutture di documentazione.

In conclusione, come sempre, è un bilancio in chiaroscuro, suscettibile di notevoli margini di miglioramento facilmente conseguibili, se soltanto ci fosse la volontà politica di dare concreto seguito alle raccomandazioni riguardanti la better regulation, in un'ottica bipartisan e in una postura collaborativa tra Governo e Parlamento: a questo fine molto potrebbero fare, proprio in forza della loro stessa composizione, i Comitati per la legislazione. L'auspicio è che l'indagine conoscitiva possa produrre primi risultati in questo senso: lo vedremo nelle prossime edizioni dell'Annuario.

Capitolo Quarto

LE TENDENZE DEL DRAFTING NORMATIVO STATALE: TRA PROBLEMI NOTI E RADICATI E ALCUNI "BUONI PROPOSITI"

Giovanna Perniciaro

Sommario: 4.1. Premessa. Le tendenze della legislazione nazionale, tra problemi noti e radicati. – 4.2. Il PNRR tra attuazione e rimodulazioni: gli spazi del Parlamento. – 4.3. I presupposti di straordinaria necessità e urgenza: un tentativo di analisi delle "motivazioni" dei decreti-legge. – 4.4. L'urgenza di provvedere al riordino e alla semplificazione: un anno di buoni propositi (da verificare). – 4.5. Cenni conclusivi.

4.1. *Premessa. Le tendenze della legislazione nazionale, tra problemi noti e radicati*

Nel provare a tracciare le linea di tendenza della legislazione nazionale nell'anno in esame, può risultare utile partire da alcuni dati numerici. Nel 2023, le Camere hanno approvato in via definitiva 81 leggi: di queste, 37 sono leggi di conversione di decreti-legge, 17 leggi di autorizzazione alla ratifica (o adesione a protocolli o convenzioni), tre documenti di bilancio e quattro leggi di delega[1]. Delle rimanenti 19 leggi ordinarie, che non rientrano nelle precedenti tipologie, soltanto 11 sono di iniziativa parlamentare. Provando a scendere un po' di più nel dettaglio, delle 11 leggi nate da una iniziativa parlamentare, quattro prevedono l'istituzione di una Commissione di inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione[2], una è finalizzata a prevedere iniziative celebrative[3] e una prevede l'istituzione di una settimana nazionale[4]. Fatta salva qualche eccezione, le leggi ordinarie sono composte

[1] Numerosi i dati e le informazioni reperibili nella documentazione prodotta da Camera e Senato, tra questi si segnala Camera dei deputati, *Statistiche parlamentari. Dati e cifre dell'attività parlamentare*, https://www.camera.it/leg19/1421.

[2] Si tratta delle leggi 9 febbraio 2023, n. 12, *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*; 2 marzo 2023, n. 22, *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*; 10 maggio 2023, n. 53, *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari*; 4 dicembre 2023, n. 202 *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori*.

[3] Nello specifico, si tratta della legge 10 luglio 2023, n. 92, recante *Celebrazioni per il centesimo anniversario della morte di Giacomo Matteotti*.

[4] La legge 24 novembre 2023, n. 187, che prevede l'*Istituzione della Settimana nazionale delle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche*.

da pochi e organici articoli, che intervengono su un'unica tematica, esattamente all'opposto di quanto è possibile verificare scorrendo le leggi di conversione.

Sotto il profilo "numerico" pare, dunque, di poter segnalare una sostanziale continuità rispetto all'anno precedente, anche con riguardo alla tipologia di atti approvati. Senza voler enfatizzare oltre modo i dati numerici, pare di poter dire che la legge ordinaria si conferma uno strumento residuale, non soltanto sotto il profilo quantitativo ma anche "qualitativo", se si tiene conto che laddove il Governo ha la necessità di intervenire su temi che considera importanti o che impongono la scadenza di termini interviene con la decretazione d'urgenza[5].

Tuttavia, se è vero che si tratta oramai della conferma di un trend, è altrettanto vero che, rispetto a quelli che lo hanno preceduto, il 2023 è stato un anno in cui i fattori esogeni sono stati meno dirompenti rispetto agli anni precedenti[6].

Intervenire sulle storture che il sistema delle fonti registra non sarà facile, ma intanto non è certamente un caso se nel corso dell'anno la Corte costituzionale è intervenuta in più occasioni sulla qualità della legislazione[7].

[5] Scrive di «marginalità contenutistica delle leggi ordinarie» Piccirilli (2025). L'A. elenca una pluralità di fattori che concorrono a tale marginalità, alcuni interni al sistema delle fonti, altri più attinenti alle dinamiche proprie del sistema politico. E si sofferma a mettere in evidenza la divaricazione tra prassi e testo costituzionale, dal quale emerge «un quadro di completo stravolgimento delle aspettative derivanti dalla disposizione comunque vigente». Si veda anche Calvano (2024), spec. p. 20: l'A. ritiene impossibile «tornare a una centralità della fonte legislativa ordinaria» e considera che «per restare nell'alveo del costituzionalismo democratico, si deve produrre – o almeno perseguire – una valorizzazione di tutte le sedi, i meccanismi, i compiti, i poteri in grado di restituire centralità al circuito democratico rappresentativo».

[6] Naturalmente il conflitto in Ucraina e la crisi energetica che ne è derivata giocano ancora un peso rilevante e forti condizionamenti sul piano della normazione, prova ne sono i numerosi provvedimenti nazionali a sostegno del settore energetico (e, a livello europeo, l'approvazione del Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, di cui si dirà al paragrafo 4.2.). Già il primo decreto-legge dell'anno, 14 gennaio 2023, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché di sostegno per la fruizione del trasporto pubblico*, convertito con modificazioni dalla legge 10 marzo 2023, n. 23, richiama nel preambolo «la necessità e l'urgenza di fronteggiare la situazione di eccezionale instabilità dei prezzi dei beni di largo consumo, derivante dall'andamento dei costi dei prodotti energetici e delle materie prime sui mercati internazionali».

Inoltre, nel corso dell'anno, non sono purtroppo mancati eventi calamitosi e crisi (in senso lato) ambientali, che hanno richiesto interventi tempestivi, rispetto ai quali si è talvolta intervenuti con decreto-legge (tra questi, il decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, *Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche*, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 giugno 2023, n. 68 e il decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, *Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2023, n. 100).

[7] Significativo appare peraltro il cenno del Presidente della Corte costituzionale, in occasione della Relazione annuale, al "silenzio" del legislatore su alcuni temi e al rammarico mostrato per la "rinuncia" da parte del Parlamento rispetto a una prerogativa che ad esso compete; nonché sugli effetti

In questa direzione si inserisce, senz'altro, la nota sentenza n. 110/2023, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione regionale impugnata per contrasto con l'articolo 3 della Costituzione. Nel giudizio della Corte, la disposizione, «in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato». Si tratta di una previsione giudicata dalla Corte in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati la quale «rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa». Quella appena citata non è l'unica decisione della Corte sul tema, nel corso dell'anno – anche se in modo meno pervasivo – è intervenuta in altre occasioni per ricordare al legislatore che il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi rende la «legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico», con possibili «ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni»[8]. E, ancora, per ribadire ancora una volta «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'articolo 72, primo comma della Costituzione – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione»[9].

che questo comporta sulla tipologia di decisioni della Corte, cui spetta comunque di «procedere con una propria e autonoma soluzione, inevitabile in forza dell'imperativo di osservare la Costituzione». Si veda la Relazione del Presidente della Corte costituzionale, prof. Augusto Barbera, 18 marzo 2024. Sul "dialogo" tra Corte e legislatore e sulle "nuove" tipologie di decisioni, Longo (2022).

[8] Corte costituzionale, sentenza n. 147/2023. In tal caso la Corte, nel giudizio di legittimità costituzionale sulla legge di stabilità regionale 2022-2024, stigmatizzava le cattive pratiche del legislatore siciliano.

[9] Corte costituzionale, sentenza n. 215/2023 (dove si riprende quanto già affermato nella sentenza n. 245 del 2022; e più volte evidenziato, tra le altre, nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008). La Corte nella citata decisione del 2023 si è pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sull'articolo 54-*ter*, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nel testo risultante all'esito della conversione, contenente una disciplina in merito al transitorio riassetto del sistema camerale siciliano. La Corte ha censurato tale disciplina, per contrasto con l'articolo 77 della Costituzione, trattandosi di finalità del tutto diverse rispetto a quelle proprie dell'originario decreto-legge. Nella decisione la Corte ripercorre la giurisprudenza consolidata circa il divieto, in sede di conversione, di alterare «l'omogeneità

Se certamente si tratta di decisioni da guardare con favore e che «immettono» la Corte direttamente nel circuito del buon confezionamento delle leggi[10], non si può certamente sottacere che se l'obiettivo è quello di tendere verso la buona qualità della normazione, anzitutto a tutela della certezza del diritto e del principio di legalità, è nella fase di costruzione della norma che si deve intervenire[11].

4.2. *Il PNRR tra attuazione e rimodulazioni: gli spazi del Parlamento*

Il 2023 è stato un anno intenso sotto il profilo dell'attuazione del PNRR: a partire dal mese di gennaio il Governo ha avviato il percorso volto alla predisposizione della proposta di revisione del PNRR, che contiene anche il capitolo aggiuntivo *REPowerEU*, poi definitivamente approvata a fine dicembre[12]. Sulle modifiche al

di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario», poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*».

Sulla «evidente mancanza» dei presupposti nel giudizio in via incidentale come «vizio troppo poco evocato», si veda Chinni (2020).

[10] Si veda Costanzo (2023), che nel commento a prima lettura sulla sentenza n. 110/2023 sottolineava l'importanza di «aver potuto battezzare con la necessaria esattezza un preciso parametro normativo che valesse da orientamento immediato per tutti i legislatori e soprattutto immettesse definitivamente la Corte nel circuito del buon confezionamento delle leggi».

[11] In proposito Cartabia (2024), che sottolinea l'importanza di «intervenire nel corso della formazione degli atti normativi, senza lasciare scivolare a valle il compito di correggerne la procedura, al suo termine o dopo l'entrata in vigore della norma», nonché l'imprescindibilità di «una convergenza tra le principali istituzioni coinvolte».

In questa direzione, significativo appare un passaggio della lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti di Camera e Senato, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198/2022, laddove si legge: «L'esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto dunque emergere molteplici profili critici, dei quali il più evidente è rappresentato dai ricordati emendamenti relativi alle concessioni demaniali, che potrebbero giustificare l'esercizio della facoltà attribuitami dall'articolo 74 della Costituzione. Sono tuttavia consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza: farebbe, inevitabilmente, venir meno, con effetti retroattivi, in molti casi in maniera irreversibile, tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme». Si veda il Comunicato *Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio*, del 24 febbraio 2023.

Il «carattere necessariamente dirompente delle conseguenze che derivano dalla rilevazione di vizi di costituzionalità in procedendo (destinati a travolgere non una singola disposizione ma il relativo provvedimento nel suo complesso)», viene rilevato da Spadacini (2024).

[12] Il Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, entrato in vigore il 1° marzo 2023, modifica il regolamento (UE) 2021/241 consentendo agli Stati membri l'inserimento nei piani per la ripresa e la resilienza nazionali di capitoli dedicati al piano *REPowerEU*.

Piano, le Camere sono state coinvolte, alla stregua della procedura utilizzata per l'approvazione dello stesso[13]. In particolare, sulla proposta di modifica, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR ha reso alle Camere una comunicazione per illustrare la revisione complessiva degli investimenti e delle riforme inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. A seguito di tale comunicazione, nella medesima seduta, le Assemblee si sono espresse approvando una risoluzione per impegnare il Governo a trasmettere la proposta alla Commissione europea[14], assicurando il pieno coinvolgimento del Parlamento, nonché la leale collaborazione con le regioni e gli enti locali e la continua partecipazione del partenariato economico e sociale nelle fasi successive alla trasmissione di detta proposta e alla sua approvazione da parte del Consiglio[15].

Sulle proposte di revisione del Piano si era già creata un'altra occasione di confronto[16], durante l'audizione del Ministro per gli affari europei, il Sud, le poli-

Per un quadro aggiornato degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, rimodulati a seguito della decisione adottata dal Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, con l'inserimento della nuova Missione 7 *REPowerEU* e una serie di modifiche alle misure originariamente previste, si veda il Dossier dei Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, *La riprogrammazione degli interventi del PNRR*, aggiornato all'8 aprile 2024, disponibile on line https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28Rb.pdf?_1713274711296. Inoltre, sulle modifiche al Piano, anche con riferimento alle modifiche allo scaglionamento delle riforme e degli investimenti previsti, Fabbrini (2023).

[13] L'articolo 9-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 2021 prevede che, qualora il Governo intenda presentare alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, un PNRR modificato o un nuovo PNRR, in ragione di circostanze oggettive, il Governo deve trasmettere alle Camere, prima del suo invio alla Commissione europea e in tempo utile per consentirne l'esame parlamentare, la proposta del Piano per la ripresa e la resilienza modificato o del nuovo Piano.

Sul tema, cfr. in questo Annuario, il Capitolo terzo, paragrafo 8.

[14] Si tratta, al Senato, della Risoluzione n. 5 (Malan, Romeo, Ronzulli, Biancofiore) e, alla Camera, della Risoluzione n. 6-00044 (Lupi, Foti, Molinari, Barelli) approvate nelle rispettive sedute d'Aula di martedì 1° agosto 2023.

Il Consiglio dell'UE ha poi approvato la Decisione di esecuzione (CID), che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 e che nell'Allegato contiene, in sostanza, il nuovo PNRR italiano, compreso il nuovo capitolo dedicato a REPowerEU, a dicembre 2023. Il Piano ammonta ora a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni), in aumento di 2,9 miliardi rispetto al PNRR originario, e comprende 66 riforme, 7 in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti che si articolano in 618 traguardi e obiettivi.

[15] In alcuni degli atti di indirizzo respinti si impegnava più puntualmente il Governo a informare il Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, sugli investimenti e sulle riforme inserite nella proposta di aggiornamento del PNRR, comprensiva del capitolo *REPowerEU*, consentendo un adeguato ed approfondito esame. Si vedano, ad esempio, alla Camera, le Risoluzioni in Assemblea n. 6/00045 e n. 6/00047.

[16] Si veda, XIX Legislatura, Commissioni Riunite (V-XIV Camera e 4a-5a Senato), Resoconto stenografico, seduta n. 2 di mercoledì 19 luglio 2023.

tiche di coesione e il PNRR, innanzi alle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato, in merito alla Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1).

In quest'ultima occasione, nell'illustrare la prima delle Relazioni sullo Stato di attuazione presentata dal Governo in carica, il Ministro ha sottolineato come con la terza rata si sia entrati in una diversa fase del controllo, durante la quale la Commissione europea non svolge più un controllo sui testi delle riforme e dei documenti trasmessi, ma effettua piuttosto una verifica concreta sull'attuazione degli stessi interventi.

Questa nuova fase potrebbe comportare alcune conseguenze sul piano del coinvolgimento del Parlamento[17]. Anzitutto, tanto più si andrà verso l'attuazione del PNRR tanto minore sarà la mole di atti normativi (e il coinvolgimento del Parlamento sulla formulazione degli stessi) mentre, conseguentemente, si dovrebbe registrare un aumento di quelli amministrativi o dei procedimenti attuativi[18]. Di conseguenza, insieme alle forme di controllo fin qui utilizzate, prevalentemente attraverso atti di sindacato ispettivo, audizioni e richieste di documentazione[19], il Parlamento negli anni a venire dovrà valorizzare sempre più il ruolo di monitoraggio e valutazione[20], che peraltro in parte la stessa normativa le assegna[21].

[17] Nella Premessa della Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, il Ministro valorizzava il dibattito parlamentare e le riflessioni condivise dalle Camere come «momento fondamentale di elaborazione comune e verifica per la corretta attuazione del Piano», assicurando che «il Parlamento sarà pienamente coinvolto in tutte le fasi salienti dell'implementazione del PNRR, in un confronto istituzionale che si arricchisce anche del dialogo con il partenariato economico, sociale e territoriale svolto dal Governo nell'ambito della Cabina di Regia»

[18] Oltre al decreto-legge n. 13 del 2023, nel corso dell'anno in numerosi altri decreti-legge sono inserite disposizioni che si possono ricondurre all'attuazione del PNRR.

[19] Sui momenti di confronto tra Governo e Parlamento nel corso del 2023, si veda Gullo (2024), dove l'A. sostiene che la volontà delle «Camere di indirizzare le modifiche al PNRR, ben prima della presentazione in Parlamento delle proposte di revisioni avanzate dall'esecutivo, è desumibile dallo strumento di indirizzo utilizzato, ossia la mozione parlamentare». Le occasioni in cui il Governo si è confrontato con il Parlamento, sul percorso relativo all'attuazione e alla revisione complessiva del Piano, sono riepilogate nella Quarta Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), spec. p. 42 e ss.

[20] Si vedano le riflessioni di Natalini (2024) nel senso di sottolineare che «le politiche per la qualità della regolazione hanno essenzialmente una visione a carattere ciclico, in cui si mira non solo, e non tanto, a pensare ad una legislazione che sia volta ad adottare un atto, indipendentemente dalla fonte giuridica – cosa comunque molto rilevante, a seconda che sia un decreto-legge o no, un decreto-legge omnibus o non omnibus – ma è importante anche capire come si inquadra prima il problema, cioè come si adotta effettivamente quest'atto, come lo si attua e poi come lo si valuta».

[21] Insieme all'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021 (che assegna alla Cabina di regia il compito, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, di trasmettere ogni elemento utile a valutare lo stato di

Se, infatti, l'auspicio è che la mole di risorse e il metodo che il PNRR impone possano contribuire a mettere in cantiere e realizzare politiche e riforme dalla "vista lunga"[22], lo spazio che – almeno su questo fronte – il Parlamento dovrà utilizzare è quello di valutare l'esito degli strumenti e delle strategie utilizzate per raggiungere *target* e *milestone*, così da indirizzare il Governo.

Se può risultare ancora prematuro compiere bilanci per comprendere se il "metodo" che caratterizza il PNRR riuscirà a "imporsi" – il riferimento va anzitutto all'auspicio che, specie su determinati temi di ampio respiro cruciali per lo sviluppo del Paese, l'avvicendarsi di governi di diverso colore politico non comporti il blocco di riforme *in itinere* – sul metodo di legiferare, al momento, non pare si possano riscontrare effetti positivi.

A pochi mesi dall'insediamento, il Governo in carica ha approvato un decreto-legge, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e del piano nazionale degli investimenti complementari, con il quale tra le altre cose si interviene sulla *governance* del PNRR[23].

Si tratta del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, originariamente composto da 58 articoli, suddivisi in 242 commi. Scorrendo i 347 commi in cui, al termine dell'iter che ha portato all'approvazione del disegno di legge di conversione, sono

avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro), nella direzione di valorizzare il ruolo di valutazione delle Camere mi pare vadano i commi 6 e 7 dell'articolo 1 della legge n. 108 del 2021, i quali rispettivamente prevedono che le Camere possano stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze una convenzione per disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario «ReGiS» (comma 6) e che i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al fine di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, adottano intese volte a promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico.

[22] Così, Poggi (2023).

[23] La riforma segue la decisione di riunire in capo a un solo Ministro la delega per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dalla previsione, immediatamente successiva al conferimento della delega, contenuta nel decreto legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito in legge 16 dicembre 2022, n. 204, ai sensi della quale il Servizio centrale per il PNRR opera «a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata», ossia il Ministro predetto.

In estrema sintesi, le modifiche vanno nel senso di rafforzare il ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio, istituendo la Struttura di missione PNRR alle dirette dipendenze dell'Autorità politica delegata, ossia il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR. Inoltre, in capo all'Unità vengono assorbite una serie di funzioni, prima distribuite tra più strutture, e vengono riorganizzate le Unità di missione presso le amministrazioni centrali titolari di interventi del Piano. Per una disamina della governance del PNRR, si veda Menegus (2023), che osserva «come l'asse Presidenza del Consiglio - MEF, lungo il quale era stata impostata tutta la precedente struttura di gestione e attuazione del Piano, venga sostanzialmente meno».

suddivisi i 75 articoli della legge approvata si ha ancora una volta difficoltà a comprendere le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che caratterizzano l'intero provvedimento, se non quella di garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza, ovvero di riuscire a rispettare le scadenze.

La lettura dei pareri dei due Comitati per la legislazione di Senato e Camera rassegna una elencazione di criticità, che vanno dal *drafting* formale a quello sostanziale[24]; dai suggerimenti in merito all'omogeneità dei testi e alle problematicità delle modifiche per novella, all'invito a evitare l'intreccio e la confluenza tra decreti-legge, prima ancora della conversione; fino ai costanti richiami alla legge n. 400 del 1988 sull'uso delle deleghe.

4.3. *I presupposti di straordinaria necessità e urgenza: un tentativo di analisi delle "motivazioni" dei decreti-legge*

A dicembre 2023 il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva, unitamente al Comitato per la legislazione del Senato, sui profili critici della produzione normativa. Obiettivo dichiarato dell'indagine è quello di «analizzare le tendenze ormai consolidate da più legislature in tema di decretazione d'urgenza nonché, con riferimento più in generale a tutta la produzione normativa, le anomalie che compromettono non solo la coerenza, la chiarezza e la precisione, ma anche l'efficacia e l'effettività delle norme, quali la redazione di testi normativi carente sul piano strutturale e lessicale

[24] L'impostazione diversa e, per certi versi, complementare dei pareri dei due Comitati, se il legislatore desse loro seguito, consentirebbe di migliorare i testi normativi. Solo per citare alcune delle questioni sollevate nei pareri sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 13 del 2023: il Comitato per la legislazione del Senato evidenzia che talvolta diversi articoli modificano la medesima disposizione; in taluni casi si suggerisce espressamente di utilizzare locuzioni più semplici, è il caso della sostituzione di "non superiore al doppio del decimo" con "non superiore a un quinto". Tra le diverse problematicità segnalate dal Comitato per la legislazione della Camera anche in questo caso l'alto numero di commi che richiede l'adozione di provvedimenti attuativi (nello specifico si rinvia alla successiva adozione di 11 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, 17 decreti ministeriali e 12 provvedimenti di altra natura); la forma di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, l'articolo 20, comma 2, del decreto-legge n. 30 marzo 2023, n. 34 ha previsto modifiche all'articolo 40, comma 3, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, sostituendo le parole «31 luglio 2023» con le parole «31 ottobre 2023» e le parole «dell'articolo 291 del codice di procedura civile» con le parole «dell'articolo 391 del codice di procedura civile». Dunque il decreto-legge del 30 marzo modifica una disposizione di quello precedente, mentre il disegno di legge di conversione di quest'ultimo si trova all'esame della Commissione in sede referente.

e l'applicazione ancora molto limitata dell'analisi di impatto e degli altri strumenti per la qualità della regolazione»[25].

L'abuso della decretazione d'urgenza non è certamente un fenomeno nuovo e contingente; tuttavia, nel corso degli ultimi anni, alcune storture si sono radicate e amplificate in una dimensione tale che risulta ardito poter pensare di risolvere soltanto attraverso l'intervento degli organi di controllo. Essendo, invece, ormai chiaro che se si vuole invertire la rotta è anzitutto necessario agire preventivamente e apportando alcuni "correttivi" che possano arginare o, almeno, ricondurre alla fisiologia l'utilizzo del decreto-legge.

Sugli esiti dell'indagine – per la conclusione della quale è stato individuato il termine del 30 settembre 2024 – e, soprattutto, sulle eventuali decisioni che ne potranno conseguire, ci sarà modo di soffermarsi nella prossima edizione dell'Annuario. L'avvio dell'indagine conoscitiva da parte dei due Comitati per la legislazione ci sembra tuttavia di per sé una importante decisione da segnalare, auspicando che si possa leggere come una sorta di "presa di coscienza" del Parlamento sulla necessità di arginare alcune degenerazioni del procedimento legislativo (in senso lato) e addivenire al miglioramento della qualità della legislazione.

L'eterogeneità dei contenuti, il fenomeno della confluenza di un decreto-legge (o di parte dei suoi contenuti) in un altro in fase di conversione e il monocameralismo di fatto rimangono tra gli aspetti più problematici.

Rispetto all'eterogeneità dei contenuti non infrequenti sono stati nel corso degli anni i richiami del Comitato per la legislazione[26]: sotto questo profilo, dall'analisi dei pareri espressi nel corso del 2023 emerge una maggiore prudenza rispetto agli anni precedenti. Non infrequenti sono i pareri che valutano i provvedimenti esaminati a finalità per lo più unitaria, salvo individuare al loro interno norme "intruse" di cui si suggerisce di "valutare l'opportunità" e la riconducibilità alla ratio del provvedimento[27]. In quasi tutti i casi in cui questo avviene, si tratta di pareri espressi durante la seconda lettura (e su disposizioni introdotte in prima lettura con emendamenti al disegno di legge di conversione), circostanza che certamente svilisce il ruolo del Comitato, cosciente del fatto che l'osservazione non verrà presa in considerazione, tenuto conto dei tempi.

[25] Sull'indagine conoscitiva cfr., in questo Annuario, il Capitolo terzo, paragrafo 3.2.5.

Lo svolgimento di un breve ciclo di audizioni è stato altresì deliberato, nella seduta del 8 maggio 2024, dalla 1ª Commissione permanente del Senato, nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionali, di che apportano modifiche agli articoli 72, 73, 77 e 82 della Costituzione, in materia di approvazione di disegni di legge, prerogative delle opposizioni e omogeneità dei decreti-legge.

[26] Il riferimento va in particolare ai pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che sul punto ha sempre mostrato molta sensibilità.

[27] Per il vero è in particolare nei decreti-legge della seconda metà dell'anno che si riscontrano plurime finalità. In taluni casi il Comitato per la legislazione della Camera segnala addirittura dieci distinte finalità.

Nel complesso delle leggi approvate nel corso del 2023, rarissimi sono stati i casi – e mai su un disegno di legge di conversione – in cui il primo ramo che ha approvato il disegno di legge si è espresso in terza lettura. Viceversa, con riguardo ai disegni di legge di conversione si sono verificati casi in cui il secondo ramo del Parlamento ha dedicato all'esame del disegno di legge poco più di ventiquattro ore[28].

Non sono poi mancati i casi di decreti-legge confluiti in altri già in corso di conversione[29]: fenomeno, questo, che al di là di un problema di chiarezza e certezza del diritto, solleva in taluni casi criticità (che sembravano ormai arginate da decenni) anche con riguardo al rispetto dei tempi di conversione, realizzando di fatto in taluni casi la reiterazione della disposizione[30]. O, viceversa, una compressione dei tempi di esame da parte del Parlamento[31].

[28] Si veda ad esempio il disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, *Misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77*. Il testo, approvato dalla Camera il 4 aprile 2023, è stato approvato dal Senato il giorno successivo. Benché, in realtà, i sessanta giorni non fossero ancora in scadenza.

[29] Su tale fenomeno, di recente, si veda l'ordinanza n. 30/2024 della Corte costituzionale laddove la Corte torna a stigmatizzare una tecnica normativa che definisce tortuosa e «frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), princìpi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)».

Nel caso richiamato, la Corte costituzionale interviene in un giudizio di legittimità costituzionale sull'articolo 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (*Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza*), che nel corso dell'esame è stato poi trasfuso nell'articolo 7-*ter* del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (*Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108.

[30] Sul fenomeno della confluenza dei decreti-legge, approfonditamente Carnevale (2024). L'A., che considera questa pratica un "crocevia di criticità", evidenzia alcune differenti problematiche a seconda che a confluire nel procedimento di conversione di altro decreto sia un decreto-legge che precede quello in corso di conversione o che, viceversa, quello confluente sia posteriore rispetto a quello che lo "ospita". A proposito della confluenza, l'A. segnala un parere nel quale – perdendo di vista che «l'omogeneizzazione sia stata compiuta ricorrendo alla pratica abusiva della confluenza» – il Comitato per la legislazione del Senato nell'esaminare il disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 2023, n. 57, recante misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico, osservava, sotto il profilo della qualità della legislazione che l'abrogazione degli articoli 1 e 2 ha «rafforzato l'omogeneità di contenuto del decreto-legge n. 57 del 2023, che reca adesso, anche a seguito della introduzione degli articoli da 3-*bis* a 3-*octies*, esclusivamente misure rivolte al settore energetico» e che «parimenti rafforzata risulta l'omogeneità di contenuto del decreto-legge n. 51 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative», nel quale gli articoli abrogati sono confluiti.

[31] Ruotolo (2024), dove con riguardo alle conseguenze della decisione di fare confluire i contenuti di un decreto-legge nella legge di conversione di altro decreto-legge, l'A. richiama alcuni pas-

Quelli sommariamente richiamati sono profili noti e sui quali il dibattito è all'ordine del giorno anche dei lavori della 1ª Commissione permanente del Senato, che ha avviato l'esame congiunto in sede referente di alcuni disegni di legge costituzionali di modifica (anche) dell'articolo 77 della Costituzione, in materia di approvazione di disegni di legge e omogeneità dei decreti-legge.

A questo riguardo, e nella prospettiva della riflessione in corso, vi è forse un altro elemento rispetto al quale si potrebbe riflettere. Il presupposto della straordinarietà dei casi e la "motivazione" dei presupposti nel preambolo del decreto-legge[32].

È noto che la giurisprudenza costituzionale, nell'affermare che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, ha altresì evidenziato che «il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto»[33].

Se da un lato, però, «la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»; dall'altro sarebbe altresì importante che si ricordasse che «L'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'articolo 77 Costituzione – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta».

Invero, una rapida lettura dei preamboli dei decreti-legge rassegna motivazioni perlopiù tautologiche, nelle quali nulla o poco più si aggiunge al titolo stesso del

saggi contenuti nella ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, a proposito della compressione delle prerogative costituzionali del singolo deputato e dell'esigenza che il Parlamento sia messo in condizione di «esaminare e valutare con tempi adeguati» le proposte e gli atti del Governo.

[32] Luciani (2023) ricorda che «l'insussistenza di un onere di motivazione degli atti legislativi è sempre stata ritenuta pacifica ed era stata affermata già prima della Costituzione anche per i decreti-legge». Tuttavia, sottolinea anche che la questione si pone in termini nuovi ai giorni nostri proprio per i decreti-legge. Per i quali, l'onere della motivazione «ancorché non sia formalmente esplicitato in Costituzione, ne è stato distillato per via giurisprudenziale, esigendosi ormai che dai decreti-legge o dalla legge di conversione il ricorrere dei presupposti sia enunciato con chiarezza». E, ancora, che – a differenza di quanto accade per le leggi provvedimento, per le quali «sono proprio le scelte normative a dover essere giustificate» - nel caso dei decreti-legge «l'onere concerne i loro presupposti».

[33] Il riferimento va, anzitutto, alla storica sentenza n. 171/2007, con la quale la Corte costituzionale per la prima volta ha dichiarato incostituzionale un decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza. Alla quale si aggiunge la recente sentenza n. 146/2024. Sulla quale, Dickmann (2024), Fabrizzi (2024), Cecili (2024).

decreto-legge o alle rubriche dei Titoli di cui quest'ultimo è composto, dovendo semmai provare a rintracciare le ragioni che hanno indotto il Governo ad adottare un decreto-legge nella documentazione a corredo, a partire dalla relazione illustrativa. E, del resto, l'elevato numero di successivi atti di attuazione cui spesso i decreti-legge rinviano è un altro elemento che concorre a confermare in taluni casi la carenza del requisito dell'urgenza a provvedere[34].

4.4. *L'urgenza di provvedere al riordino e alla semplificazione: un anno di buoni propositi (da verificare)*

Al di là dei problemi più strettamente connessi al sistema delle fonti, il dover intervenire rapidamente (anche sotto il profilo normativo), per approntare strumenti volti a superare e gestire crisi ed eventi imprevisti, ha prodotto una legislazione confusa ed emergenziale. Nel corso degli ultimi anni si è proceduto spesso novellando precedenti normative (il più delle volte senza prevedere abrogazioni esplicite di disposizioni superate), introducendo normative derogatorie e "nelle more" di una definizione compiuta della materia[35]. Si è provveduto a introdurre

[34] Si veda Cassese (2024), che invita a riflettere sul fatto che «la fretta che spinge ad adottare decreti legge è poi seguita spesso da stasi attuative», e a dimostrazione di tale affermazione riporta alcune indicazioni numeriche, tra cui il dato secondo il quale la normazione primaria nei primi 15 mesi del Governo Meloni «richiede 316 decreti attuativi, che diventano 500 se si aggiungono quelli dei tre governi precedenti che attendono ancora di essere emanati». Su tale aspetto si sofferma anche D'Alterio (2024).

[35] A titolo meramente esemplificativo, si pensi alla previsione di cui all'articolo 10-ter della legge 24 febbraio 2023, n. 14, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative, laddove si consente ai «titolari delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e dei punti di approdo con le medesime finalità turistico-ricreative, che utilizzino manufatti amovibili di cui alla lettera e.5) del comma 1 dell'articolo 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380,» di mantenere installati i predetti manufatti «fino al 31 dicembre 2023, nelle more del riordino della materia previsto dall'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, fermo restando il carattere di amovibilità dei manufatti medesimi». Come anche il comma 2-bis dell'articolo 10 della legge 9 ottobre 2023, n. 136, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici, laddove si legge che «Nelle more della ridefinizione dei requisiti per l'accesso ai benefici di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, anche per le imprese di acquacoltura, al fine di sostenere l'attività produttiva dei consorzi e delle imprese di acquacoltura colpite dalla crisi determinata dalla proliferazione della specie granchio blu, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, un apposito Fondo con dotazione di 500.000 euro per l'anno 2023 da assegnare alle suddette imprese per il riconoscimento di contributi per un esonero parziale, nel limite del 50 per cento, dal pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti dalle suddette imprese anche per i loro dipendenti».

numerosissime disposizioni di semplificazione di procedimenti amministrativi e di procedure (a cominciare da quelle volte al reclutamento a vario titolo e ai diversi livelli di funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione).

Nel corso dell'anno il Giudice delle leggi ha evidenziato più volte (per il vero, soprattutto nel giudicare leggi regionali) che la sovrapposizione di normative eterogenee, il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi e l'attuazione frammentaria delle stesse produce un effetto di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico[36].

Alla scarsa qualità della legislazione, insieme al ricorso a regimi speciali e a metodi di produzione normativa straordinari, concorre poi un altro elemento: la scarsa attenzione al tema della semplificazione normativa. Se, infatti, la normazione primaria è inondata di disposizioni volte a semplificare discipline e procedure, viceversa nel corso degli ultimi anni pressoché assenti sono state le iniziative volte al riordino.

Nella scorsa edizione, perciò, ci eravamo lasciati con l'auspicio che la semplificazione normativa e il riordino rientrassero tra le priorità dell'agenda di Governo. Sotto questo profilo, per il vero, quello appena trascorso più che registrare risultati, sembra un anno in cui si sono poste le basi per avviare una nuova stagione. Un anno di "buoni propositi".

Proprio sul finire dell'anno, a dicembre, è stata avviata la trattazione congiunta – il cui iter, per il vero, soprattutto nella prima fase non pare abbia proceduto speditamente – di quattro disegni di legge recanti l'abrogazione di norme prerepubblicane[37].

La volontà del Governo di investire sull'attività di riordino pare trasparire dalla scelta di istituire una Struttura di missione per la semplificazione normativa alle dirette dipendenze del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione

[36] Ampiamente in Corte costituzionale sentenza n. 110/2023, ma anche nelle sentenze nn. 76 e 147 del 2023, queste ultime in merito a una legge regionale siciliana.

[37] I disegni di legge, di iniziativa governativa, del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, sono quattro: A.C. 1168, *Abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1861-1870*, A.C. 1318, *Abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1871-1890 e ulteriori abrogazioni di norme relative al periodo 1861-1870*, A.C. 1371, *Abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1891-1920*; A.C. 1452, *Abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1921-1946 e ulteriori abrogazioni di norme relative all'anno 1910.* I quattro disegni di legge sono stati assegnati alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali) della Camera in sede referente il 15 giugno 2023. La trattazione, congiunta, dei disegni di legge è iniziata nella seduta del 14 dicembre 2023. A maggio 2024 è stato abbinato un ulteriore disegno di legge A.C. 1572, *Abrogazione di atti prerepubblicani diversi dai regi decreti*. Alla ripresa dei lavori, il 18 settembre 2024 la Commissione ha discusso e approvato gli emendamenti. I disegni di legge sono stati approvati, in testo unificato, nella seduta del 12 novembre 2024 e trasmessi al Senato.

Per una disamina della tecnica utilizzata dai disegni di legge si veda Camera dei deputati, *Schede di lettura. Abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1861-1946.* (A.C. 1168 e abb.), 13 dicembre 2023.

normativa, cui il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri istitutivo assegna numerosi compiti[38]. Tra questi: la predisposizione e co-proposizione delle iniziative dirette al riordino o alla semplificazione della normativa vigente, anche attraverso l'elaborazione di proposte di codificazione o testi unici o abrogazioni e riduzione del numero di provvedimenti normativi esistenti; la promozione e il coordinamento, in raccordo con i ministeri competenti, delle attività di consultazione funzionali alla semplificazione normativa e all'acquisizione di pareri, dati e informazioni, istituzione di gruppi e di forme di consultazione settoriale; l'istruzione del piano annuale per la semplificazione normativa e la promozione dell'istituzione presso le singole amministrazioni di appositi Nuclei per la semplificazione normativa. Particolarmente importante potrebbe essere il ruolo della struttura in termini di raccordo, dal momento che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri pare valorizzare la collaborazione interistituzionale.

Il 5 dicembre 2023, il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare il disegno di legge recante misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie. Nella relazione illustrativa viene attribuito il massimo rilievo politico alla semplificazione ed al riassetto del quadro normativo, per raggiungere il quale viene ritenuto anzitutto necessario prevedere una nuova legge delega annuale di semplificazione normativa[39].

In attesa di poter verificare il seguito dell'iter che si è appena avviato, va almeno segnalato che nel corso del 2023 non pare di poter registrare la spinta verso l'utilizzo della legge delega. E, anzi, laddove prevista non di rado si evidenziano alcuni elementi problematici[40]. Come anche non infrequente nel corso dell'anno è stato l'utilizzo della delegificazione.

[38] La Struttura è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 gennaio 2023, cui è seguito il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2023 per una modifica riguardante le unità di personale assegnato.

[39] Il disegno di legge A.S. 1192, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri a dicembre 2023, è stato presentato a distanza di molti mesi, il 15 luglio 2024 al Senato e l'iter presso la 1ª Commissione ha preso avvio a settembre, con la proposta di avviare un ciclo di audizioni. Dei contenuti del disegno di legge, dunque, si darà conto nella prossima edizione dell'Annuario.

Una spinta verso la semplificazione normativa potrebbe darla il cosiddetto *Rapporto Draghi*, presentato a Bruxelles il 9 settembre 2024 dalla Presidente della Commissione europea, il Rapporto *The future of European competitiveness*, sul futuro della competitività europea, che contiene anche una parte relativa alla semplificazione della normativa in ambito UE e all'impatto della regolazione. Tra l'altro, nel Rapporto si raccomanda di aggiungere un nuovo requisito standard nell'articolo sul recepimento delle direttive, che imponga agli Stati membri di valutare sistematicamente la nuova legislazione utilizzando la stessa metodologia delle istituzioni della UE.

[40] Tra le questioni problematiche, anzitutto, la previsione di leggi di delega all'interno di decreti-legge. Nei pareri dei Comitati per la legislazione si segnalano: la cosiddetta *tecnica di scorrimento*, la difficoltà di stabilire una data certa per i pareri; e il ruolo delle commissioni nel caso di doppio parere.

4.5. *Cenni conclusivi*

In occasione di una recente decisione sulla mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di un decreto-legge[41], la Corte costituzionale ha ricordato che l'assetto delle fonti del diritto costituisce una componente essenziale della forma di governo e l'«organizzazione della funzione normativa è strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali».

Nella medesima decisione, la Corte ha sottolineato che il ruolo propulsore dell'indirizzo politico che il Governo assume «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (articolo 67 della Costituzione), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (articolo 64, secondo comma della Costituzione), sotto il controllo dell'opinione pubblica»[42].

Il Parlamento è «luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche», e i principi costituzionali che attengono al procedimento di formazione delle leggi «sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia

[41] La Corte costituzionale, con la sentenza n. 146/2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023, come convertito, che prevedeva che «I sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, hanno compiuto il settantesimo anno di età, cessano anticipatamente dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso». Nell'ultimo passaggio della articolata motivazione si legge che «Con riferimento all'immediata cessazione dei singoli incarichi di sovrintendente, non si rinviene, dunque, quella esigenza «di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità» (sentenza n. 220 del 2013), che rappresenta la necessaria legittimazione del decreto-legge nel sistema costituzionale delle fonti».

[42] Corte costituzionale, sentenza n. 146/2024. Luciani (2024b) ha ricordato che è da tempo acquisito nel dibattito costituzionalistico italiano che le reali e profonde ragioni del patologico ricorso alla decretazione d'urgenza «risalgono alla debolezza del sistema politico-partitico, da un lato, e alla "cultura" della risposta immediata, per finalità essenzialmente mediatiche e di mera captazione del consenso, ai problemi di volta in volta posti al centro del dibattito pubblico». Detto altrimenti, «non è proponibile un ragionamento sul sistema delle fonti che non sia anche un ragionamento sulla forma di governo», come non si può prescindere dall'«intimo collegamento tra forma di governo e sistema dei partiti». E che, dunque, in definitiva «il primo passo da compiere sarebbe quello della ristrutturazione di un sistema dei partiti» che passa anzitutto dalla «reintroduzione di un sistema elettorale proporzionale (con clausola di sbarramento idonea e evitare la frammentazione) che restituisse agli elettori il vero potere di scelta degli eletti» (Luciani 2024a). Nella stessa direzione Cheli (2024), che ha sollecitato «riforme che vengono a investire sia il campo della legislazione elettorale (per operare un riavvicinamento tra corpo sociale e istituzioni governanti) sia l'impianto di un bicameralismo che per essere utilmente funzionale va differenziato nelle competenze».

di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti»[43]. Pena il rischio di un *«"parlamentarismo assoluto": un potere "illimitato" di maggioranza di fronte a cui manca un contropotere di opposizione, munito di adeguato status costituzionale»*[44].

[43] Corte costituzionale, ordinanza n. 17/2019: la nota ordinanza con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da trentasette senatori in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* (A.S. 981). Si veda Lupo (2019), che ha definito la decisione una ordinanza che, «valutata nel suo complesso, suona come una sorta di "super-monito" nei confronti del legislatore, visto che la Corte si è posta ora nelle condizioni di impedire che tali violazioni abbiano a ripetersi nel futuro». Come la Corte ha affermato nel penultimo periodo della motivazione, «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti».

[44] Manzella (2019), a parere del quale la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019 «ha mancato un'occasione storica», ossia quella di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione.

Capitolo Quinto

UN BILANCIO CONSAPEVOLMENTE OTTIMISTICO PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DEI PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO NELLA PRASSI DELL'ANNO 2023

Sebastiano Dondi

Sommario: 5.1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). – 5.2. La verifica di impatto della regolamentazione (VIR). – 5.3. Nuove iniziative e tendenze in atto nel 2023. – 5.4. L'attività di rappresentanza e collaborazione presso gli organismi internazionali. – 5.5. Uno sguardo al futuro rivolto verso l'Europa.

Può essere utile, in questo contributo, riprendere la descrizione e l'analisi svolta in questo stesso Annuario nell'annata precedente, per dare conto delle prassi riscontrate e dei risultati raggiunti nell'anno di riferimento sia a livello di rendimento di AIR e VIR sia in riferimento alla presenza del Governo italiano sui tavoli internazionali per la promozione della better regulation.

5.1. *L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*

Nel corso del 2023 le attività legate al coordinamento degli strumenti di valutazione disciplinati dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 (che di seguito denomineremo sinteticamente regolamento AIR) e dalle Linee guida approvate con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018 hanno conosciuto un apprezzabile impulso, grazie alla pratica collaborativa di tutti gli attori coinvolti in queste attività.

Il primo elemento che merita di essere sottolineato in questa sede è rappresentato dalla rinnovata attenzione che i ministeri e gli uffici coinvolti hanno dedicato all'attività di analisi, come testimoniato dalle percentuali di atti normativi approvati in Consiglio dei ministri che sono trasmessi alle Camere corredati dalla documentazione relativa all'analisi di impatto già verificata dal DAGL, che ormai si attestano stabilmente oltre l'80% degli atti.

Anche da un punto di vista qualitativo si è registrato un miglioramento della performance degli strumenti valutativi: rispetto al 2022 emerge infatti che, in sede di prima valutazione delle relazioni AIR da parte NUVIR, si sia ridotta significativamente la percentuale di AIR "non adeguate" (dal 64% al 33%) ed è aumentata, in misura pressoché omogenea, quella delle AIR "adeguate" o "parzialmente adeguate". Tali dati testimoniano come ormai il sistema di qualità

della regolazione che sostiene l'attività normativa di Governo, anche in Italia, sia entrato in una fase sempre più matura. Le amministrazioni mostrano una sempre maggiore consapevolezza dell'importante funzione informativa che l'analisi di impatto può rivestire come strumento metodologico, prima di tutto a beneficio del legislatore primario. Infatti, un'analisi di impatto di alta qualità dei provvedimenti è in grado di influenzare la stessa genesi e la formulazione dell'opzione regolatoria più opportuna per risolvere un dato problema di policy, in maniera *evidence based*. Essa va considerata anche come uno strumento democratico di trasparenza rivolto al potere legislativo e al cittadino, i quali attraverso l'AIR possono risalire alla *ratio* della regolazione dal punto di vista logico e fattuale. Queste poche constatazioni sono utili a mettere in discussione una *communis opinio* molto diffusa sull'AIR. Spesso si afferma che un'AIR fatta dopo la redazione del provvedimento sia inutile. Da qui la semplicistica e consequenziale conclusione che anche lo strumento lo sia, a conti fatti. Pare essere questo un sillogismo affrettato, che non tiene conto della complessità delle variabili in gioco. Giocoforza la relazione viene redatta ex post rispetto alla formulazione delle disposizioni; ciò che è essenziale è piuttosto che prima venga seguito e svolto il processo logico che il redattore dell'atto deve osservare per definire l'opzione normativa (da qui la necessità di una consapevole appropriazione culturale dei contenuti dell'AIR da parte di chi elabora i provvedimenti, e che dovrebbe assumere la forma di un automatismo intellettuale di scrittura). Così la relazione diventa, come il nome indica, una sorta di rendicontazione della correttezza dell'iter argomentativo svolto, che consente di infrangere il *tabu* della legge sprovvista di motivazione (postulato assolutistico già peraltro ampiamente superato anche in Francia, Paese che lo concepì per primo). Altra ragione per cui una relazione (ragionevolmente, non troppo) "postuma" non è comunque *inutiliter data* è la constatazione che il Parlamento potrà beneficiare dei suoi contenuti per valutare il provvedimento in sede di esame, anche quindi come strumento utile alla dialettica politica tra maggioranza e opposizione. Non ultimo, una tardiva ma affidabile relazione AIR servirà all'Amministrazione come base di partenza per svolgere un'eventuale VIR sulle misure introdotte da un determinato provvedimento, costituendo il banco di prova della verifica dell'effettività dei risultati attesi.

Come tutti gli strumenti dell'attività normativa, che sono neutri per definizione, la relazione AIR può essere più o meno utile: dipende da quanto gli attori del sistema riescono a utilizzarla e a farne emergere le notevoli potenzialità. L'aspetto su cui concentrarsi è il suo miglioramento, ma la sua utilità dipende da altri fattori e altri protagonisti, più o meno istituzionali (tra i quali vanno inclusi anche i *mass media,* che probabilmente si gioverebbero della sua valorizzazione per conoscere più approfonditamente e fare comprendere meglio nell'opinione pubblica i contenuti dei provvedimenti, a fini, quindi, schiettamente divulgativi).

Non si vuole dire, con ottimismo leibniziano, che quello attuale è il migliore dei mondi possibili: i diversi anni di applicazione della disciplina dettata dall'attuale regolamento AIR hanno evidenziato anche taluni aspetti che meritano di essere scrutinati per migliorare ulteriormente il rendimento degli strumenti di qualità della regolazione, in maniera tale da rendere più efficienti e snelle le procedure di verifica e di integrazione delle analisi. Inoltre, appare necessario orientarsi a concentrare le risorse analitiche che sono ragionevolmente a disposizione negli uffici delle varie amministrazioni soprattutto sui provvedimenti che maggiormente qualificano e caratterizzano l'agenda di Governo o che comunque sono suscettibili di generare impatti più significativi nei confronti dei destinatari dei provvedimenti, soprattutto nel loro ruolo di operatori economici. Questo riorientamento dell'attività di AIR e VIR alla luce del principio di proporzionalità dovrebbe comportare un ricorso meno automatico a tali strumenti per gli atti normativi che non spiegano impatti significativi, come anche previsto dalle più diffuse linee guida internazionali: poiché quasi sempre le risorse necessarie allo svolgimento di un'AIR approfondita sono disponibili in quantità scarse, è importante focalizzarle sui provvedimenti in relazione ai quali essa può valorizzare appieno la propria funzione informativa e di indirizzo dell'attività del *policy maker*. Concentrare quindi le risorse di analisi sui provvedimenti con impatti maggiormente significativi può apportare peraltro il vantaggio di condurre analisi più approfondite e complete con riguardo alle norme che incidono di più sugli interessi, gli oneri e la competitività dei destinatari.

Si consideri anche che, in linea di principio, un singolo atto normativo presentato dal Governo può essere accompagnato da una documentazione AIR che comprende, oltre alla relazione AIR, una richiesta di esenzione e/o esclusione dall'AIR con riferimento a singole norme contenute nel provvedimento stesso. Così, nel 2023 le percentuali di atti normativi primari che hanno recato una documentazione AIR composita sono risultati pari al 10% circa del totale, una percentuale analoga a quella registrata nel 2022. In molti casi la compresenza di relazioni AIR e di richieste di esenzione ed esclusione per uno stesso atto deriva dal fatto che alcuni di essi risultano trattare materie diverse tra loro, implicando quindi la compresenza di più amministrazioni co-proponenti, con il risultato che alcune norme all'interno del provvedimento sono da esentare dall'AIR perché non rilevanti. Tale fattispecie si verifica sovente per decreti-legge con molte amministrazioni competenti per materia. Se tale soluzione (compresenza su un unico atto di richieste di esenzione e di relazioni AIR) è pressoché inevitabile nel caso dei decreti-legge *omnibus*, nel caso di provvedimenti "omogenei" (decreti-legge, decreti legislativi o disegni di legge monosettoriali e a proponenza unica) probabilmente la soluzione ottimale sarebbe la redazione di un'unica relazione AIR con l'eliminazione di ulteriori documenti di esenzione delle parti di provvedimento che generano scarsi impatti, eliminando quindi la congerie di documenti di esenzione ed esclusione che spesso accompagna la relazione.

Un ulteriore aspetto di politica della regolazione che merita di essere considerato è quello relativo alla tempestività con la quale vengono redatte le relazioni AIR. Sotto tale aspetto, nel 2023, i disegni di legge (ivi inclusi quelli di conversione dei decreti-legge) inizialmente non corredati da analisi di impatto sono risultati pari al 54% del totale, laddove nel 2022 tale percentuale era del 63%. In riferimento ad essi la documentazione AIR è comunque pervenuta successivamente alla presentazione alle Camere, pur con un ritardo medio pari a 25 giorni, come risulta dal bollettino AIR n. 8 del Senato[1]. Considerando invece il complesso dei provvedimenti normativi, quindi inclusi gli altri atti del Governo approvati in Consiglio dei ministri, il ritardo medio scende a 18 giorni, evidenziando quindi un maggior rispetto delle scadenze previste per la presentazione di una relazione AIR allegata ai provvedimenti normativi del Governo di rango subordinato rispetto alle relazioni allegate agli atti di rango primario. Sotto questo profilo, al fine di garantire una maggiore tempestività nella conduzione delle AIR da parte delle amministrazioni, ci si è impegnati a rafforzare il collegamento tra la programmazione normativa di cui all'articolo 4 del regolamento AIR, il quale prevede che, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno, i ministeri provvedano a comunicare 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, fatti salvi i casi di straordinaria necessità e urgenza e l'avvio dell'analisi di impatto da parte delle amministrazioni proponenti. Tale progresso è stato molto facilitato, a partire proprio dal 2023, dalla digitalizzazione della redazione del Programma normativo semestrale, che le amministrazioni compilano, per quanto di competenza, accedendo ad *Agendattiva*, un nuovo applicativo messo a loro disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e gestito dal DAGL in collaborazione con il Dipartimento per il programma di governo.

Un ulteriore aspetto significativo da segnalare è quello attinente alla verifica delle AIR svolta dal NUVIR, i cui dati evidenziano che il numero medio di valutazioni utili per arrivare a un giudizio di adeguatezza è assai contenuto, e pari a una media di 1,9 per ogni provvedimento. Nella maggior parte dei casi, pertanto, due valutazioni sembrano sufficienti per garantire una ragionevole qualità alla relazione AIR, considerato anche il fatto che il beneficio incrementale in termini di miglioramenti e approfondimenti apportati al percorso di analisi effettuato dall'Amministrazione proponente è drasticamente decrescente all'aumento del numero delle valutazioni. Un numero di revisioni elevato può allungare considerevolmente i tempi di completamento dell'istruttoria AIR, a tal punto da rendere opportuno

[1] *Un anno di analisi di impatto della regolamentazione - 2023*, disponibile al link https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01411215.pdf.

valutare l'ipotesi di introdurre un numero massimo di valutazioni possibili prima di interrompere l'istruttoria, similmente a quanto avviene nel sistema di *impact assessment* adottato dalla Commissione UE. A fronte delle conseguenze in termini di pubblicazione di relazioni inadeguate o parzialmente adeguate, si ritiene che tale soluzione potrebbe favorire, inoltre, l'approfondimento nelle prime fasi di elaborazione della relazione e determinerebbe di conseguenza un miglioramento qualitativo delle stesse. Si è quindi deciso di limitare il numero massimo di valutazioni a due per ciascun provvedimento, considerando che l'utilità marginale di quelle successive era ridotto o comunque non proporzionato, alla luce del principio di economicità, rispetto al beneficio reale apportato.

Le amministrazioni hanno accolto in maniera favorevole l'innovazione, anche in considerazione del fatto che uno dei maggiori limiti riscontrati nelle relazioni è costituito dalla difficoltà di reperire dati statistici accurati e affidabili, problema non superabile nel breve tempo dell'istruttoria per cui, nella maggioranza dei casi, l'invito del DAGL ad integrare la relazione AIR non apporterebbe benefici pratici, se non al costo di dilatare eccessivamente i tempi di perfezionamento dell'istruttoria. Anche in vista di un provvedimento correttivo dell'attuale Regolamento AIR, le amministrazioni sono state sensibilizzate sulla inopportunità di trasmettere una richiesta di esenzione dall'analisi di impatto per parti di norme sulle quali hanno effettuato anche l'analisi di impatto vera e propria.

Da ultimo, ma non per importanza, si vuole accennare ad una recente ristrutturazione della relazione sull'attuazione dell'AIR e della VIR, che viene presentata annualmente al Parlamento ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246[2]. Cogliendo proprio un suggerimento degli Uffici parlamentari e di questo Osservatorio, il documento, rispetto alle sue precedenti edizioni, è stato arricchito di un *executive summary* che, in modo sintetico, ripercorre tutti i contenuti essenziali del testo e che in esso sono poi sviluppati in modo puntuale ed esaustivo. Si è creduto così di rendere più immediata la fruizione del testo e migliorarne la portata comunicativa e informativa.

5.2. *La verifica di impatto della regolamentazione (VIR)*

Come noto, il regolamento AIR prevede che ciascuna Amministrazione ministeriale predisponga su impulso del DAGL, con una frequenza biennale, un Piano per la valutazione e la revisione della regolamentazione di atti normativi di propria competenza da sottoporre a valutazione ex post che tenga conto, nella sua composizione, dei *feedback* da raccogliere tramite una adeguata fase di consultazioni.

[2] Sul punto, cfr., in questo Annuario, il Capitolo terzo, paragrafo 6.

Il piano VIR contiene in sostanza le informazioni sugli atti o insiemi di atti che l'amministrazione intende sottoporre a VIR nel biennio di riferimento. In linea di principio, le amministrazioni godono di ampia autonomia nell'individuazione degli atti che intendono sottoporre a VIR. La loro scelta è infatti collegata alle priorità politiche dei singoli ministeri e del Governo. Per svolgere questa attività il DAGL ha tuttavia raccomandato alle stesse di individuare atti normativi – sia primari che secondari – che, oltre ad essere significativi nell'attività ministeriale, abbiano manifestato i propri effetti per un ragionevole arco di tempo (almeno un anno). Inoltre, il DAGL ha sottolineato in più occasioni l'opportunità di valutare politiche o settori di politiche sufficientemente ampi, in moda da evitare di svolgere valutazioni di effetti su porzioni troppo ristrette di norme o su singoli articoli.

Nel corso del 2023, le amministrazioni hanno avviato le attività legate alla VIR secondo la pianificazione del proprio piano biennale 2023-2024, in qualche caso registrando ritardi dovuti anche all'avvio delle attività di consultazione che, sebbene non obbligatorie per lo svolgimento di una VIR, sono tuttavia fortemente raccomandate anche nella letteratura internazionale di settore per il buon esito della valutazione.

Dai dati analizzati[3], è possibile rilevare da parte delle amministrazioni una maggiore attenzione rivolta all'effettuazione delle valutazioni *ex post* degli effetti della regolamentazione rispetto al recente passato, dovuta a una maggiore comprensione dell'importanza di questo strumento per la costruzione di un ciclo virtuoso e moderno dell'attività di *policy making*. Resta fermo che la capacità di collocare le VIR nel più complessivo ciclo della regolazione, utilizzando i risultati delle valutazioni ai fini della revisione e manutenzione normativa, non risulta ancora pienamente valorizzata e, in generale, le relazioni VIR presentano criticità maggiori rispetto alle AIR, verosimilmente a motivo della minore esperienza accumulata in questo tipo di valutazioni. Il numero di relazioni VIR presentato nel periodo di riferimento risulta per ora limitato[4] e permangono ancora ampi margini di miglioramento, che attengono principalmente a due aspetti. In primo luogo, è necessario un maggior raccordo con gli obiettivi e gli indicatori, che per gli atti normativi sottoposti a valutazione vanno riferiti, almeno come spunto inziale di valutazione, a quelli indicati nelle relazioni AIR degli atti in valutazione. In secondo luogo, anche al fine di condurre analisi più ampie ed esaustive di un determinato settore di *policy*, e ferma restando l'autonomia decisionale e di pianificazione delle amministrazioni titolari dello svolgimento dell'analisi, sarebbe opportuno per il futuro sviluppare una

[3] Dati riportati nella Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per il 2023, reperibile al link https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-gli-affari-giuridici-e-legislativi/dagl-attivita-airrelazioni/24204.

[4] I dati specifici sono riportati nel paragrafo "La valutazione delle VIR nel 2023" della Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione 2023.

VIR su più atti che intervengono a disciplinare una determinata *policy*, per avere accesso a una più ampia base informativa e per evitare di valutare provvedimenti in modo troppo circoscritto o che disciplinano singoli caratteri di una politica, uscendo così da una concezione strettamente giuridica del fenomeno valutativo.

5.3. *Nuove iniziative e tendenze in atto nel 2023*

Nell'ottica della valorizzazione dell'importanza assegnata alla disseminazione della cultura della valutazione alla quale si accennava sopra, vanno evidenziati per il 2023 anche gli aspetti relativi al rafforzamento dell'attività formativa realizzata su impulso del DAGL, arricchitasi rispetto al passato, nell'anno di riferimento, con il coinvolgimento nei corsi AIR e VIR dei ricercatori dell'ISTAT. Questi ultimi hanno messo il loro *know how* a disposizione delle amministrazioni per facilitare le ricerche sulle banche dati dell'Istituto, che costituiscono una vera messe di informazioni qualitative e quantitative per la conoscenza dello *status quo* socioeconomico che fa da retroterra ai provvedimenti normativi.

Anche nel corso del 2023 la SNA ha proseguito la sua attività formativa sul tema dell'analisi e verifica di impatto della regolamentazione (AIR e VIR), rivolgendosi sia agli addetti ai lavori che a un pubblico più ampio di dipendenti pubblici. Il *target* privilegiato rimane però il personale degli uffici legislativi e delle unità di missione PNRR dei ministeri, che partecipa alla elaborazione delle iniziative del Piano di ripresa e resilienza su esplicito mandato dei capi di gabinetto. L'offerta formativa specialistica si è consolidata nel 2023 con il corso *AIR e VIR: strumenti e tecniche per la valutazione degli interventi normativi*, della durata di 42 ore, svolte con didattica frontale. Rispetto alle precedenti edizioni più divulgative, questo corso ha un taglio fortemente professionalizzante, con un approccio di tipo sperimentale-laboratoriale. Gli elementi maggiormente qualificanti del corso sono stati: l'intensità dell'approfondimento, resa possibile dalle 42 ore di durata, l'impianto laboratoriale con simulazioni ed esercitazioni, e soprattutto la stretta collaborazione con il DAGL, che ha fornito docenti esperti nelle materie di qualità della regolazione. Un valore aggiunto introdotto nel corso del 2023 è stato l'integrazione di competenze statistiche grazie al coinvolgimento di personale dell'ISTAT, che ha illustrato l'utilizzo dei dati e dei prodotti dell'Istituto per supportare in maniera più robusta le analisi di impatto. Nel 2023 sono state erogate due edizioni del corso per un totale di 68 partecipanti su 109 candidature. Il 58,8% dei partecipanti proveniva dagli uffici di diretta collaborazione dei ministeri. Rilevante anche la presenza dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio (35,2%) e del Ministero dell'economia e delle finanze (16%). I dati mostrano una crescente domanda di questa formazione specialistica rispetto agli anni precedenti: nel 2023 le candida-

ture rappresentano il 50% di quelle totali dal 2020 e i partecipanti il 47% dello stesso periodo. Una tale tendenza è stata probabilmente favorita dal passaggio alla modalità in presenza dopo la pandemia. Due edizioni annuali sono state programmate anche per il 2024 con un ulteriore potenziamento a 48 ore di durata, a conferma dell'interesse ormai consolidato da parte delle amministrazioni centrali dello Stato per questo percorso formativo qualificante.

Un ulteriore impulso nel campo dell'analisi di impatto proviene da una intensa attività di digitalizzazione del flusso di predisposizione e adozione dei programmi normativi del Governo, da cui è lecito attendersi prossimamente un miglioramento della tempestività nella predisposizione delle AIR da parte delle amministrazioni coinvolte, rendendo le stesse maggiormente utili ai fini di una corretta finalizzazione del ciclo della regolazione.

Il 2023 ha visto poi il DAGL impegnato e coinvolto nell'opera di aggiornamento del manuale per la redazione dei testi normativi delle Regioni, svolta su meritoria iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il Manuale, nella sua ultima e attuale edizione, contiene un'apposita sezione dedicata alla presentazione dei classici strumenti di qualità della regolazione e, in particolare, all'analisi d'impatto della regolazione (AIR), della quale si è tentato di proporre una possibile applicazione concreta alla specificità delle assemblee legislative regionali. L'obiettivo è stato quello di contribuire ad accrescere il ruolo degli organi rappresentativi nella costruzione, realizzazione e valutazione delle politiche pubbliche, guardando oltre le loro funzioni tradizionali. Non dimentichiamo infatti che a livello regionale la funzione valutativa fa parte integrante di quella di controllo: si tratta di una prospettiva interessante e persuasiva che si ritiene possa essere feconda di spunti anche per il Parlamento nazionale. Nella nuova sezione del Manuale sono descritte le caratteristiche e le fasi essenziali dell'analisi di impatto ex ante, finalizzata a valutare preventivamente le diverse opzioni regolatorie per raggiungere un determinato obiettivo di *policy* al minor costo possibile. Analogamente a quanto vale per il livello di governo nazionale, questa valutazione dovrebbe precedere e orientare la redazione dell'atto normativo. Successivamente, il testo prefigura alcune peculiarità dell'applicazione dell'AIR a livello regionale, come la necessità di valutare impatti territoriali specifici attraverso tecniche di analisi apposite (come quelle desunte dall'econometria spaziale), l'analisi controfattuale basata sull'osservazione di regioni simili o contigue, e la necessità di considerare l'impatto della normativa nazionale nei campi di legislazione concorrente. Infine, è ribadita l'importanza di un approccio proporzionale, che prevede che gli sforzi valutativi siano concentrati sui provvedimenti più rilevanti per cittadini e imprese ed escludendo dall'ambito di analisi i provvedimenti a carattere meramente organizzativo o con scarsa rilevanza verso l'esterno.

Da ultimo, pare necessario dare conto di un'importante iniziativa intrapresa da alcuni Uffici legislativi, volta a coinvolgere maggiormente le strutture di *line* dei ministeri nelle attività legate alle valutazioni d'impatto ex ante ed ex post dei provvedimenti, tramite l'individuazione, all'interno delle direzioni generali, di referenti per AIR e VIR che possano agevolare il flusso informativo con le strutture di diretta collaborazione per migliorare così anche la qualità e l'esaustività contenutistica delle relazioni. Si tratta di una *best practice* di cui non si può che auspicare il consolidamento e la diffusione perché sembra adatta a irrobustire la base fattuale delle valutazioni.

5.4. *L'attività di rappresentanza e collaborazione presso gli organismi internazionali*

Quanto detto sino ad ora copre il versante nazionale della valutazione delle politiche di regolazione. Il DAGL, tuttavia, svolge notoriamente anche una non trascurabile attività internazionale, nell'ambito della quale, attraverso il Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, anche nel corso dell'anno 2023, ha assicurato l'interazione e il confronto con l'OECD, il Consiglio UE e la Commissione europea nel settore della better regulation. Come meglio specificato di seguito, il DAGL rappresenta, infatti, la posizione del Governo italiano sia all'interno del gruppo di lavoro Working Party Better Regulation, formazione preparatoria del Consiglio UE – Competitività e crescita, che in seno al Comitato per le politiche di regolazione - Regulatory Policy Committee dell'OECD. Inoltre, il DAGL è l'autorità italiana incaricata di seguire i lavori della piattaforma *Fit for future* (F4F) della Commissione europea.

5.4.1. Il gruppo di lavoro Better Regulation del Consiglio dell'Unione europea

Nel corso del 2023 il gruppo di lavoro Better Regulation, che opera all'interno della formazione Competitività e Crescita del Consiglio dell'Unione europea, ha svolto attività di orientamento politico nella materia della qualità della regolamentazione.

Il dibattito in sede di gruppo di lavoro si è orientato al miglioramento delle procedure per assicurare una elevata qualità della regolazione delle Istituzioni europee, in particolare ai fini dell'elaborazione di proposte legislative che siano quanto più possibile basate sull'evidenza empirica e predisposte attraverso gli strumenti di better regulation previsti dall'ordinamento europeo, nel rispetto dell'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio* del 13 aprile 2016, siglato tra Consiglio dell'UE, Commissione e Parlamento europeo .

Nel corso dei lavori di questa formazione sono stati posti in Agenda alcuni temi di interesse, rispetto ai quali la delegazione italiana ha espresso un orienta-

mento volto a migliorare la sistematicità nel ricorso agli strumenti di qualità della regolazione, anche nel corso dei negoziati su iniziative legislative in Consiglio UE. In particolare, la delegazione italiana si è espressa a favore dello svolgimento di analisi di impatto su emendamenti sostanziali approvati in Consiglio, senza che questo provochi un eccessivo allungamento dei tempi del negoziato, come previsto espressamente dall'accordo istituzionale sopra citato. Uno dei problemi che la delegazione italiana ha portato all'attenzione del dibattito è la difficoltà che si sta manifestando nel dotare il Consiglio UE di una propria capacità di conduzione di analisi di impatto: le procedure a evidenza pubblica svolte per affidare questi servizi a contractors esterni non hanno avuto infatti l'esito positivo sperato. Una delle possibili soluzioni che potrebbe essere valutata è quella di ricorrere all'affidamento *in house* a strutture istituzionali già esistenti e che posseggono una expertise interna di valutazione per l'effettuazione di *impact assessment* su emendamenti in Consiglio. La delegazione italiana ha, inoltre, suggerito alla Commissione di porre una maggiore attenzione sugli impatti generati dagli atti delegati, affinché venga valutata l'opportunità di condurre in maniera più sistematica l'analisi di impatto degli stessi. A questo proposito, la delegazione italiana ha evidenziato l'importanza che può assumere il ruolo dell'organismo di controllo della qualità degli *impact assessment* della Commissione denominato Regulatory Scrutiny Board (RSB)[5] nei casi in cui la Commissione europea decida di non procedere con l'analisi di impatto di una proposta legislativa. Pur sottolineando la necessità che l'RSB mantenga il proprio ruolo di organo indipendente, si ritiene che andrebbe considerata la possibilità di estendere il mandato dell'RSB per consentirgli di pronunciarsi in queste ipotesi, sebbene su richiesta del Consiglio Ue che, quale organo corresponsabile del processo legislativo e dotato di legittimazione politica, potrebbe valutare i casi in cui tale pronuncia risulti necessaria.

5.4.2. Comitato per le politiche di regolazione dell'OECD

Oltre alla partecipazione per conto del Governo al gruppo di lavoro Better Regulation sopra descritto, il DAGL rappresenta la posizione del Governo anche presso il Comitato per le politiche di regolazione dell'OECD. Nell'ambito di questo gruppo di esperti dei Governi dei Paesi membri, il DAGL ha partecipato all'indagine periodica sulle pratiche di qualità della regolazione organizzata dall'OECD, i cui risultati saranno riassunti nel prossimo *Outlook* sulla qualità della regolazione.

Nel corso delle riunioni dell'organismo sono stati dibattuti i temi più attuali nell'ambito delle politiche di regolazione, con uno sguardo particolare rispetto agli

[5] Una panoramica delle competenze dell'organo citato nel testo è disponibile al link https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it.. Si veda anche, in questo Annuario, il Capitolo primo.

sviluppi futuri nelle metodiche di analisi di impatto, inclusa l'integrazione di strumenti di intelligenza artificiale all'interno dei processi di analisi, assieme ai tempi più "classici" che vengono portati all'attenzione del Comitato, quali segnatamente:

- promozione di approcci regolatori basati sul rischio per affrontare la crisi climatica e applicazione del principio di precauzione nell'ambito della regolazione basata sul rischio;
- regolazione "agile" in contesti di incertezza e possibile uso e rilevanza di strumenti regolatori innovativi come le regulatory sandbox;
- sviluppo di metodologie per le politiche di regolazione regionali e diffusione di buone pratiche nei livelli subnazionali di governo.

5.4.3. La VIR europea e la piattaforma F4F – Fit for Future della Commissione UE

Il DAGL ha poi gestito tutte le fasi della VIR europea, in particolare tramite l'organismo denominato *Fit For Future* (F4F), piattaforma istituita con apposita decisione della Commissione europea. La piattaforma F4F è formata da un gruppo di esperti di alto livello che supporta la Commissione nella semplificazione delle norme dell'UE e nella riduzione dei costi superflui. L'organismo fa parte del programma REFIT della Commissione UE, dedicato al controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione europea. Si tratta quindi di uno strumento partecipativo per la valutazione ex post della legislazione europea e per la individuazione di possibili aree o aspetti di miglioramento degli atti legislativi dell'UE.

Come metodo di lavoro, F4F valuta, attraverso le *opinions* (pareri) che adotta, se gli atti normativi europei inseriti nel proprio programma di lavoro sono in grado di conseguire i loro obiettivi in modo efficace ed efficiente, anche a fronte delle nuove sfide quali la digitalizzazione e il sostegno alla competitività delle imprese nel mutato quadro internazionale. La Commissione UE, nell'esercizio del suo potere di iniziativa legislativa, tiene conto dei pareri della piattaforma per garantire che leggi dell'UE aiutino, invece di ostacolare, le imprese e i cittadini e per formulare le conseguenti proposte di intervento normativo. Il DAGL ha partecipato alle riunioni dell'organismo rappresentando il punto di vista del Governo italiano, in sinergia con i ministeri coinvolti dagli atti normativi e i dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri che hanno fornito le proprie osservazioni sui documenti ufficiali in discussione. Nel corso del 2023, la piattaforma ha affrontato otto temi e adottato altrettanti pareri che sono stati sottoposti alla Commissione[6].

[6] I temi proposti dalla F4F sono consultabili al link https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_en#adopted-opinions--2023.

5.5. *Uno sguardo al futuro rivolto verso l'Europa*

Nel 2023 il DAGL si è impegnato in nuovi progetti che riguardano la materia della better regulation e, in particolare, l'avvio del processo di revisione del regolamento AIR (mentre si scrive è in corso la consultazione dei principali stakeholder*, ndr*), e di una nuova fase di coordinamento con il Dipartimento per gli affari europei per consentire (finalmente) la realizzazione dell'AIR ascendente. Il DAGL sta anche elaborando, in un'ottica di attenzione multilivello ai temi di interesse, un progetto TSI (*Technical Support Instrument*) volto a fornire assistenza tecnica alle regioni per il miglioramento della valutazione d'impatto delle proprie proposte di legge.

Sotto il primo aspetto, il DAGL sta valutando un correttivo dell'attuale disciplina AIR e VIR, contenuta nel regolamento AIR che, a distanza di sette anni dalla sua entrata in vigore, ha mostrato alcuni elementi suscettibili di miglioramento, al fine di rendere il processo di valutazione più efficiente e maggiormente focalizzato sulla valutazione degli atti portatori di impatti più significativi nei confronti dei soggetti a cui tali atti sono rivolti. A tale fine, il DAGL ha organizzato una consultazione rivolta ai principali destinatari del provvedimento, come si è accennato.

Un altro ambito in cui il DAGL prevede di superare la disciplina attuale è quello relativo alla AIR svolta nella cd. fase ascendente del diritto UE. L'obiettivo dell'AIR in fase ascendente è evidenziare tempestivamente gli impatti attesi, positivi e negativi, che possono manifestarsi a livello nazionale a seguito dell'adozione degli atti legislativi dell'Unione Europea, in modo da orientare il processo decisionale e tutelare gli interessi nazionali. Appare opportuno quindi l'avvio di una collaborazione più stretta tra le strutture istituzionali deputate al coordinamento della posizione negoziale italiana sugli atti UE, attivando specifici tavoli di coordinamento o utilizzando il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) già operante presso il Dipartimento degli affari europei della Presidenza del Consiglio, con particolare riferimento alle occasioni in cui l'*impact assessment* della Commissione UE non considera adeguatamente gli impatti a livello nazionale o è assente, ovvero infine nei casi in cui l'Italia intenda proporre degli emendamenti sostanziali all'iniziativa normativa della Commissione durante i negoziati in Consiglio. Una rinnovata collaborazione tra questi Uffici permetterebbe di consolidare una posizione nazionale forte e unitaria sui dossier strategici fin dalle prime fasi della produzione normativa europea, rafforzando la capacità del Governo di partecipare ai processi decisionali UE a tutela degli interessi nazionali prioritari.

Un'ulteriore iniziativa intrapresa nel corso dell'anno è la presentazione di un progetto finanziato dallo strumento denominato *TSI* della Commissione UE di cui al Regolamento (UE) n. 2021-240, che fornisce agli Stati membri competenze tecniche su misura per progettare e attuare progetti di riforma e di *capacity building*,

con lo scopo di consentire un "dialogo" (attualmente assente) tra i sistemi di valutazione della regolamentazione a livello statale e a livello regionale, per accrescere non solo la dinamica multilivello della better regulation secondo le indicazioni OECD ma anche la capacità decisionale statale. Lo scopo del progetto che si intende proporre è quello di favorire la costruzione di adeguate competenze di analisi e valutazione della regolazione presso gli uffici responsabili dell'attuazione delle politiche pubbliche a livello regionale, in modo che anche il Governo nazionale possa avvalersi dei dati e delle valutazioni delle politiche pubbliche (soprattutto relative alle materie di legislazione concorrente) svolte sui territori, considerato che spesso la buona riuscita di tali politiche dipende proprio da aspetti attuativi che vengono disciplinati a livello regionale.

Come si vede, molto è stato fatto e si sta facendo a livello governativo non solo per innalzare la performance degli attuali strumenti di qualità della regolazione, cercando di attribuire loro l'ampiezza e la considerazione che meritano: il DAGL si sta impegnando notevolmente anche per immaginare come riqualificarli nel futuro, perché non diventino anacronistici a fronte di un mondo sempre più pervasivamente connotato dall'uso dell'intelligenza artificiale, *medium* che potrebbe essere posto al servizio proprio della valutazione soprattutto per risolvere l'annoso problema del reperimento dei dati utili per la descrizione dei fenomeni su cui incidono i provvedimenti normativi. Di questo continuo impegno si è dato atto in occasione della presentazione del Volume dell'osservatorio AIR dell'anno passato, lo scorso 14 giugno 2023.

In conclusione, riguardando al complesso ed articolato lavoro collettivo svolto dai ministeri e dalla Presidenza per cercare di fare valere gli strumenti di valutazione e non farli rimanere lettera morta, potremmo fare nostre le sagge parole giovannee che, come regola generale, ammonivano a guardare sempre con ottimismo e soddisfazione al lavoro svolto e all'impegno profuso, senza farsi troppo condizionare (e paralizzare!) da quei «profeti di sventura, che annunziano sempre il peggio, quasi incombesse la fine del mondo»[7].

[7] S. Giovanni XXIII (1962), *Discorso per l'apertura del Concilio ecumenico Vaticano II*, in www.vatican.va/content/john-xxiii/it/speeches/1962/documents/hf_j-xxiii_spe_19621011_opening-council.html.

Capitolo Sesto

STRUTTURA E CONTENUTI DELLE RELAZIONI AIR TRASMESSE DAL GOVERNO ALLE CAMERE

*Fortunato Lambiase**

Sommario: 6.1. Introduzione. – 6.2. Le relazioni AIR trasmesse nel 2023. – 6.3. La struttura delle relazioni AIR. – 6.4. I contenuti delle Relazioni AIR. – 6.5. Conclusioni

6.1. *Introduzione*

Questo contributo, attraverso l'analisi empirica delle Relazioni sull'analisi di impatto della regolamentazione (di seguito: relazioni AIR o semplicemente relazioni) predisposte dall'esecutivo nel 2023, ha l'obiettivo di analizzarne la struttura e i contenuti, evidenziando la loro aderenza alle prescrizioni normative (Regolamento AIR e VIR del 2017[1] e Guida AIR del 2018[2]) e al contempo di formulare proposte migliorative.

Il paper è articolato in cinque paragrafi, compresi l'introduzione e le conclusioni. Il paragrafo 6.2 analizza la documentazione AIR riferita ai 103 decreti-legge e disegni di legge approvati in Consiglio dei ministri nell'anno di riferimento[3]. Il paragrafo 6.3 approfondisce la struttura delle relazioni trasmesse al Parlamento per valutarne l'aderenza formale alla struttura tipo prescritta dalla normativa. Il paragrafo 6.4 analizza i contenuti delle relazioni al fine di verificare se, al rispetto della struttura formale, segue anche una coerenza sostanziale dei contenuti.

6.2. *Le relazioni AIR trasmesse nel 2023*

Con riferimento alla documentazione AIR prevista per i 103 disegni di legge annunciati nel 2023 si registrano: 49 relazioni AIR, 35 dichiarazioni di esclusione,

* *Le opinioni e le considerazioni espresse dall'autore sono a titolo personale e non impegnano l'Amministrazione presso la quale presta servizio.*

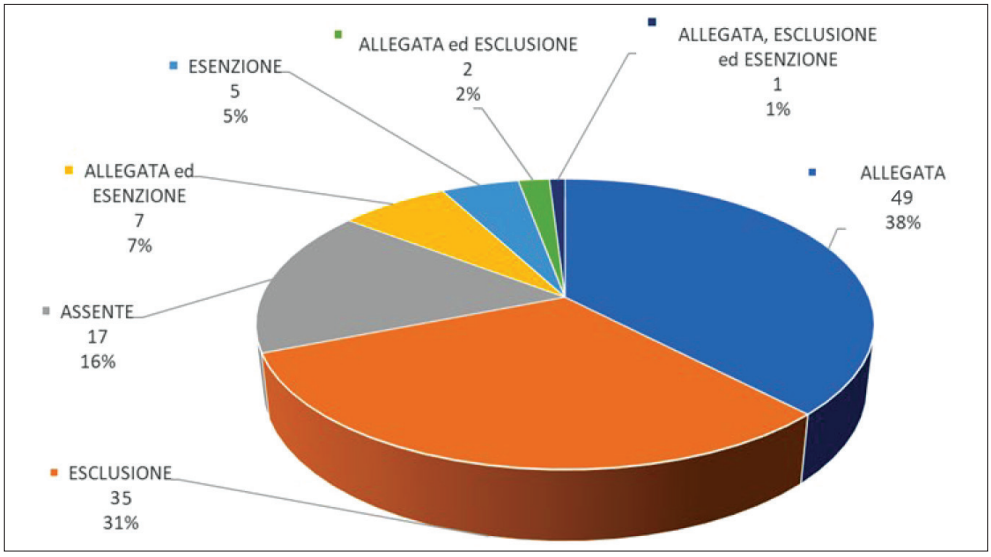
[1] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 recante Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione, GU n. 280 del 30-11-2017.

[2] Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 di Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione che attua il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.169 del 2017.

[3] Il Regolamento AIR prevede che la disciplina dell'AIR si applichi, al netto degli ambiti di esclusione e dei casi di esenzione, a tutti gli atti normativi del Governo, fra cui decreti-legge, decreti legislativi, disegni di legge di iniziativa governativa e regolamenti adottati dai Ministri (articolo 5 del Regolamento).

13 richieste di esenzione dall'AIR e 17 provvedimenti privi di documentazione AIR (circa il 16% del totale)[4]. Quest'ultimo dato è in sensibile miglioramento rispetto al 50% del 2022. Come evidenziato nel Bollettino AIR del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato, poco meno della metà dei disegni di legge (48 su 103) era corredato della documentazione AIR (relazioni AIR o dichiarazioni di esenzione o di esclusione) all'atto della trasmissione al Parlamento e questa documentazione, laddove non presentata contestualmente, è pervenuta con un ritardo medio dalla presentazione del relativo disegno di legge di poco superiore ai 25 giorni (Senato, 2024, p. 4): il dato è in miglioramento rispetto ai circa 30 giorni del 2022.

Grafico 6.1 – Disegni di legge: relazioni e dichiarazioni AIR (2023)



Fonte: *elaborazione su Senato, 2024, p. 5.*

Questo contributo circoscrive l'analisi della documentazione AIR ai 49 decreti-legge e disegni di legge approvati in Consiglio dei ministri per i quali è stata predisposta la relazione AIR.

Come evidenziato nell'Annuario 2022 i casi di tardiva trasmissione (circa 37% del totale dei provvedimenti) sono essenzialmente riferibili per l'82% dei casi ai decreti-legge (Lambiase, 2023). I decreti-legge sono contraddistinti infatti da tempistiche ristrette che mal si conciliano con la possibilità di condurre un'analisi di

[4] Il totale dei documenti AIR (114) è maggiore del numero dei disegni di legge presentati (103) perché in alcuni casi il provvedimento, oltre a essere accompagnato dalla relazione AIR, recava per sue parti anche ipotesi di esclusione e di esenzione.

impatto contestuale alla gestazione delle misure. Inoltre, le semplificazioni previste dalla disciplina AIR (AIR semplificata per i decreti-legge[5]) probabilmente non sono sufficienti a comprimere i tempi di analisi al punto da renderli compatibili con l'elaborazione tempestiva delle relazioni. Al riguardo, snellire ulteriormente l'AIR semplificata non sembra raccomandabile per il rischio di svilire l'analisi, rendendo l'attività poco utile rispetto agli obiettivi dell'AIR. Nei casi di limitato impatto regolatorio, il maggior ricorso alle richieste di esenzione potrebbe rappresentare una soluzione utile allo scopo che, al costo di limitare il numero di relazioni AIR, consentirebbe di decongestionare gli uffici del Governo dedicati a queste attività, liberando risorse utili per la predisposizione di analisi più approfondite dei provvedimenti con maggiore impatto. Al fine di comprimere i tempi di analisi si suggerisce inoltre di anticipare la raccolta dei dati e gli approfondimenti relativi alle politiche prioritarie indicate nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e in quelle dei Ministri e infine di avviare non appena possibile l'istruttoria dei profili quantitativi dei disegni di legge indicati come collegati alla manovra di bilancio (Lambiase, 2023).

6.3. *La struttura delle relazioni AIR*

Dall'analisi delle 49 relazioni che accompagnano i provvedimenti approvati nel 2023 si conferma il quadro sostanzialmente positivo, già evidenziato nella passata edizione dell'Annuario, circa l'aderenza formale della struttura delle relazioni AIR a quanto prescritto dalla normativa settoriale, in base alla quale le relazioni riferite ai disegni di legge devono affrontare i seguenti profili: 1) sintesi dell'AIR e principali conclusioni; 2) contesto e problemi da affrontare; 3) obiettivi dell'intervento e relativi indicatori con l'individuazione dei soggetti destinatari; 4) opzioni di intervento e valutazione preliminare; 5) comparazione delle opzioni di intervento e motivazione dell'opzione preferita con l'esplicitazione, ove ne ricorrano i presupposti, degli impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari e degli impatti specifici (effetti sulle PMI "Test PMI", effetti sulla concorrenza, oneri informativi, rispetto dei livelli minimi di regolazione europea); 6) modalità di attuazione e monitoraggio; 7) eventuali consultazioni svolte nel corso dell'AIR; 8) percorso di valutazione.

Per quanto riguarda i decreti-legge, in alcuni casi le amministrazioni hanno svolto una valutazione più ampia rispetto all'AIR semplificata cui potevano attenersi. La disciplina AIR per i decreti-legge stabilisce la non obbligatorietà dell'attività di consultazione e che l'amministrazione valuti direttamente l'impatto dell'in-

[5] Articolo 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2017.

tervento, senza prevedere né una valutazione preliminare né una comparazione tra diverse alternative. A titolo esemplificativo, si cita la relazione AIR dell'articolo 1 del decreto cosiddetto "Salva-infrazioni" (decreto-legge n. 69 del 2023 – A.S. 755–Supplemento[6]) che, con riferimento alle modifiche al Testo Unico Bancario, per superare i rilievi contenuti nel Caso EU Pilot 2021/10083/FISMA, valuta l'opzione zero e le alternative e prevede un percorso di valutazione della misura.

Concludendo si può affermare che le relazioni sono strutturate nel rispetto delle prescrizioni normative: sono, infatti, presenti le sezioni e i paragrafi secondo l'ordine previsto nei modelli e nelle checklist AIR.

6.4. *I contenuti delle relazioni AIR*

L'analisi dei contenuti delle relazioni disvela un quadro meno promettente del precedente. Il paragrafo di sintesi che dovrebbe illustrare i risultati dell'analisi di impatto effettuata molto spesso si sostanzia in una mera sintesi del provvedimento (es. delega cosiddetta "Anziani" – A.S. 506; delega per la revisione del sistema di incentivi alle imprese – A.S. 571), un limite riscontrabile anche in molte relazioni AIR di decreti-legge. Coerente con lo spirito della Guida AIR appare, invece, la redazione della sintesi della relazione del disegno di legge che disciplina la professione di guida turistica (A.S. 833) con riferimento al contesto, agli obiettivi, alla consultazione delle categorie interessate, all'opzione regolatoria prescelta, al collegamento tra obiettivi e soluzioni individuate e all'impatto atteso; si segnala poi la sintesi presentata nella relazione del disegno di legge cosiddetto "Giustizia" (A.S. 808 – Supplemento-bis[7]).

I paragrafi "Contesto e problemi da affrontare" forniscono informazioni sufficienti per inquadrare le problematiche che l'atto normativo intende superare. La disponibilità di dati ed elementi di confronto (es. analoghi fenomeni internazionali), di ordini di grandezza relativi (es. rapporto tra dimensione dell'ambito affrontato e contesto complessivo), della dinamica del problema (es. serie storiche più ampie, tassi di variazione annui, stime previsionali) potrebbe potenziare la portata conoscitiva di queste sezioni (Lambiase, 2023, p. 112), come dimostrano ad esempio le relazioni AIR della delega per la revisione del sistema di incentivi alle imprese (A.S. 571), quella del disegno di legge per il contrasto della violenza di genere e domestica (A.C. 1294) e quella della delega di revisione del codice della strada

[6] Relazione AIR al decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, reperibile al link https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01381688.pdf.

[7] La relazione AIR è anche quella trasmessa con maggior ritardo (84 giorni).

(A.C. 1435) che commenta anche dati relativi alla circolazione stradale tratti da un Report Istat sul senso civico, interessanti nella prospettiva di elaborare misure che tengano conto degli elementi cognitivi e comportamentali.

L'illustrazione degli obiettivi è complessivamente chiara e sufficientemente approfondita; di contro con riferimento agli indicatori, sono numerosi i casi in cui l'argomento è sviluppato con un rinvio alla numerosità del fenomeno e ai dati raccolti o ancora agli output e ai provvedimenti attuativi. Dalla lettura delle relazioni è poi difficile desumere come l'indicatore associ i risultati stimati agli obiettivi attesi; fanno eccezione la relazione del disegno di legge sulla competitività dei capitali che, dopo aver esplicitato gli obiettivi generali e quelli specifici, illustra le tre aree di intervento del provvedimento associandovi set di indicatori specifici e quella del citato A.S. 833 (disegno di legge Guida turistica). Nondimeno, le relazioni forniscono molto raramente valori target utili a valutare il tasso di attuazione delle misure o a dimostrare in che misura il provvedimento contribuisce a contenere o modificare una determinata problematica.

Più complessa e articolata è l'analisi delle sezioni dedicate alle opzioni e alla valutazione dell'intervento, dove si alternano relazioni dalle formulazioni apodittiche e assertive, a relazioni in cui le diverse opzioni vengono compiutamente vagliate e argomentate.

In relazione all'analisi della "opzione zero", indispensabile per stabilire la situazione a partire dalla quale calcolare gli impatti differenziali delle misure, in alcuni casi le relazioni concludono in maniera sbrigativa che l'intervento normativo è necessario come, ad esempio, avviene nella relazione della delega in materia di florovivaismo (A.C. 1560): «L'opzione di non intervento è stata ritenuta non adeguata a consentire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella Sezione 1». Nella maggioranza dei casi, tuttavia, le linee argomentative volte a escludere l'opzione zero sono sufficientemente sviluppate.

Per quanto riguarda l'illustrazione delle opzioni alternative, la relazione AIR della delega di revisione del codice della strada (A.C. 1435) si distingue per il tener conto delle evidenze della letteratura scientifica e delle esperienze internazionali e per le puntuali argomentazioni sulle diverse opzioni vagliate e sulle ragioni che hanno indotto a optare per una e non per l'altra soluzione ipotizzata.

In relazione alla valutazione dell'impatto dell'intervento, i contenuti delle relazioni sono molto variegati. Nel caso della appena citata delega di revisione del codice della strada vengono fornite stime quantitative puntuali dei costi individuali e sociali e le quantificazioni elaborate nella letteratura scientifica empirica circa gli effetti delle politiche pubbliche esaminate. All'estremo opposto, la relazione della delega in materia di florovivaismo dichiara che l'intervento «ha positivi effetti tanto sul piano economico, quanto sul piano sociale e ambientale» e che «non si prevedono effetti rilevanti sulle PMI e ulteriori oneri informativi e costi amministra-

tivi a carico di cittadini ed imprese». Nel caso della relazione del decreto relativo all'ingresso lavoratori stranieri e contrasto immigrazione irregolare" (decreto-legge n. 20 del 2023 – A.S. 591-Supplemento) la valutazione degli impatti viene limitata agli aspetti finanziari che sono propri delle relazioni tecniche, come dimostra il seguente estratto: le modifiche di carattere ordinamentale del decreto-legge «non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto compatibili con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». Nella relazione del decreto per il ponte sullo Stretto di Messina (decreto-legge n. 35 del 2023 – A.C. 1067-Supplemento) gli impatti sono valutati solamente con formulazioni qualitative di tipo generico: «il potenziamento e riqualificazione delle linee ferroviarie e dei collegamenti stradali modificherà nel tempo le scelte localizzative e di approdo di taluni traffici e consentirà di ridurre il divario tra il Sud e il resto del Paese, con effetti positivi anche sui livelli occupazionali»; si prevede la «riduzione delle emissioni inquinanti grazie allo sviluppo del traffico ferroviario e gommato in sostituzione di quello effettuato mediante traghetti».

La comparazione delle opzioni e la motivazione dell'opzione preferita dovrebbe supportare la scelta di policy alla luce delle stime, delle valutazioni e delle comparazioni svolte e non già limitarsi a illustrare gli obiettivi e i contenuti o a rinviare le stime alla fase attuativa, come ad esempio è riscontrabile nella relazione del disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata (A.S. 615). Non mancano tuttavia esempi positivi quali la citata relazione AIR della delega di revisione del codice della strada, dove vengono evidenziati i principali impatti in termini di benefici e costi attesi per ciascuna categoria di destinatari e per la collettività. Per quanto riguarda la valutazione degli impatti specifici (test PMI, concorrenza, oneri informativi e *gold plating*) non si evidenziano particolari criticità, anche se le relazioni spesso formulano considerazioni estremamente sintetiche: si vedano a titolo esemplificativo le relazioni dei decreti cosiddetti "Carburanti" (decreto-legge n. 5 del 2023 – A.C. 771-Supplemento), "Energia" (decreto-legge n. 131 del 2023 – A.C. 1437-Supplemento), e "Campi Flegrei" (decreto-legge n. 140 del 2023 – A.C. 1474-Supplemento).

Nel caso del test PMI questo andrebbe svolto soltanto se le opzioni considerate sono suscettibili di produrre impatti negativi sulle piccole e medie imprese, mentre, in alcuni casi, viene condotto e commentato illustrando i contenuti del provvedimento, come ad esempio nelle singole relazioni settoriali del decreto "Carburanti".

Con riferimento all'impatto concorrenziale, l'analisi deve esplicitare (ovvero escludere) se le opzioni introducono restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche, oppure incidono sulle possibilità di scelta dei consumatori o delle imprese come nella relazione della delega per la revisione del sistema di incentivi alle imprese.

Ancora lontana dalle prescrizioni normative la valutazione degli oneri informativi, che spesso viene affrontata escludendo la creazione o l'eliminazione di oneri

informativi. In alcune occasioni: relazione del decreto "Carburanti" e quella del decreto "Lavoro" (decreto-legge n. 48 del 2023 – A.S. 685-Supplemento), gli oneri informativi e amministrativi vengono semplicemente segnalati mentre la normativa AIR prevede che gli oneri introdotti o eliminati debbano sempre essere identificati e quantificati e che le stime seguano i criteri esposti nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013[8].

La trattazione delle modalità di attuazione rappresenta un punto debole di molte relazioni e la percezione è che non sia stata colta pienamente la funzione di questa fase. Tra le altre si cita la relazione del decreto "Energia" (decreto-legge n. 131 del 2023), che circoscrive l'illustrazione ai decreti ministeriali e ai provvedimenti dell'autorità di regolazione settoriale che saranno necessari per attuare le misure del provvedimento. La relazione AIR del disegno di legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità (A.C. 1632), pur fornendo un elenco degli strumenti che è possibile attivare simulando l'applicazione del provvedimento in presenza di eventi calamitosi, non esplicita le funzioni dei responsabili dell'attuazione e le condizioni specifiche (giuridiche, amministrative, finanziarie ecc.) in grado di incidere sull'attuazione dell'opzione preferita, trascurando quindi le potenziali criticità che potrebbero emergere nella fase di attuazione del provvedimento. La relazione al citato disegno di legge quadro rappresenta invece un esempio coerente con la normativa di illustrazione delle attività di monitoraggio degli interventi: specifica infatti i soggetti responsabili e le fonti dei dati, esplicita le modalità e la periodicità con cui verranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori, nonché chiarisce che i risultati del monitoraggio verranno inclusi nella valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) che sarà inserita nel piano biennale VIR.

Per quanto riguarda il paragrafo sulle eventuali consultazioni svolte, si evidenzia che le relazioni danno conto di queste attività di ascolto e confronto, ma non forniscono dettagli se non quelli riferibili all'oggetto della consultazione e ai soggetti coinvolti: si vedano ad esempio le relazioni ai disegni di legge cosiddetti "Competitività dei capitali" (A.S. 674-Supplemento) e "Disciplina della professione di guida turistica" (A.S. 833). Si osserva poi che le relazioni evidenziano anche fonti dirette e indirette assimilabili all'attività di consultazione degli stakeholders (cabine di regia, report e statistiche istituzionali e del terzo settore, audizioni e indagini conoscitive delle Commissioni parlamentari); a titolo esemplificativo si veda la relazione al disegno di legge per il contrasto alla violenza di genere e domestica.

[8] 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. Si ricorda che queste stime sono poi necessarie per redigere il bilancio annuale degli oneri amministrativi di cui all'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.

Con riferimento al paragrafo dedicato al percorso di valutazione, si rilevano relazioni meno puntuali (delega in materia di florovivaismo) a fronte di relazioni molto analitiche che colgono lo spirito della disposizione (disegno di legge quadro per la ricostruzione post-calamità). Nel quadro dei grandi fenomeni che fanno da sfondo a questo Annuario, è utile svolgere alcune considerazioni sulla relazione AIR del decreto-legge "PNRR 3". La relazione è pervenuta con 21 giorni di ritardo rispetto alla data del decreto-legge (A.S. 564-Supplemento) e complessivamente presenta le stesse problematiche evidenziate in molte relazioni commentate in questo capitolo.

Si tratta della prima relazione AIR consultabile su di un decreto-legge cosiddetto PNRR: i precedenti decreti-legge n. 152 del 2021 e decreto-legge n. 36 del 2022 ne erano privi[9]; non è, quindi, possibile predisporre un'analisi comparata delle disposizioni oggetto di modifica. Al riguardo, ancorché l'AIR non debba valutare l'impatto ex post di precedenti misure, sarebbe stato auspicabile disporre di considerazioni circostanziate circa la necessità dei singoli interventi normativi in tutti i casi in cui il decreto-legge è intervenuto per integrare o correggere precedenti disposizioni.

In un quadro con diverse criticità si segnala almeno un caso di relazione settoriale predisposta con un evidente sforzo analitico: si tratta della relazione AIR relativa alle misure in materia di giustizia[10], corredata di numerosi dati e informazioni a supporto dell'analisi del problema e della definizione degli obiettivi. Questi ultimi trovano poi una loro specificazione concreta nei molteplici indicatori quantitativi utili a valutarne il grado di raggiungimento. È evidente, in questo caso, come l'attività di analisi condotta in fase di predisposizione delle relative componenti del PNRR si sia rivelata estremamente utile anche nelle fasi successive.

6.5. *Conclusioni*

I dati e le relazioni analizzate consentono di svolgere alcune considerazioni. Rispetto al 2022, solamente un sesto dei decreti-legge e disegni di legge non sono corredati della relativa documentazione (nel 2022 il dato era il 50%).

Le relazioni aderiscono alla struttura formale prescritta; di contro, come già evidenziato nella passata edizione dell'Annuario, si evidenziano carenze circa la coerenza sostanziale tra contenuti e prescrizioni della disciplina AIR, con riferimento in particolare alla valutazione dell'opzione preferita e alle modalità di attuazione (Lambiase, 2024).

Pur considerando l'impegno delle amministrazioni, del DAGL e del NUVIR per migliorare i contenuti dell'AIR, l'evidenza empirica rivela che solo poco meno

[9] Peraltro, la nozione di analisi di impatto all'interno dei due testi normativi compare una sola volta all'articolo 9 del decreto-legge cosiddetto "PNRR 1".

[10] Articoli 10, 35, 36 e 38, pp. 187 e seguenti dello stampato A.S. 564-Supplemento.

della metà della documentazione AIR è disponibile per l'esame parlamentare insieme al testo di riferimento e nei restanti casi il ritardo medio è di circa 25 giorni, con riflessi negativi sull'impiego delle informazioni in esse contenute. Nel caso dei decreti-legge, la documentazione AIR (31 relazioni e dichiarazioni di esclusione o di esenzione su 40 atti approvati) non è mai pervenuta contestualmente al provvedimento, ma in media dopo circa 23 giorni. Considerati i tempi di conversione, ciò implica che le relazioni sono fruibili quando l'esame da parte delle Commissioni di merito è già in una fase avanzata, a detrimento del dibattito sui contenuti e della funzione di supporto dell'AIR alle decisioni[11].

Tuttavia possono essere molteplici, oltre che comprensibili, le ragioni della mancata predisposizione o della tardiva trasmissione delle relazioni AIR e attengono ai tempi ristretti della predisposizione delle misure contenute nei decreti-legge, alle scarse risorse umane a disposizione e non sempre specificamente formate, all'indisponibilità di adeguati dati e strumenti di analisi, a misure costruite a partire da soluzioni predeterminate e non suscettibili di essere modulate in funzione delle stime dell'analisi di impatto ex ante o delle evidenze di valutazioni ex post, alla sfiducia verso lo strumento o alla consapevolezza delle limitate ricadute dei risultati delle analisi sul ciclo della regolamentazione.

La stessa Relazione annuale del governo (Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 2024), conferma quanto già evidenziato nell'Annuario 2022 (Lambiase, 2024, pp. 111-115) ovvero che, sia pure in un quadro in miglioramento è possibile riscontrare in diversi casi che: «la definizione del problema […] è priva di informazioni e dati a supporto»; i problemi che giustificano gli interventi del provvedimento non sono articolati e differenziati; non vengono indicati gli obiettivi specifici; gli «obiettivi sono erroneamente fraintesi con i contenuti dell'intervento normativo»; gli indicatori non sono riferiti chiaramente agli obiettivi; le opzioni alternative non sono descritte e valutate e l'opzione di regolazione è «identificata con la tipologia dell'atto proposto e non con il relativo contenuto regolatorio»; gli impatti economici, sociali e ambientali delle opzioni alternative non vengono quantificati; inoltre, «nei casi in cui sarebbe necessario valutare gli impatti specifici (come quelli sulle PMI, sulla concorrenza e degli oneri regolatori), le AIR offrono un livello di approfondimento non sempre adeguato»; «non si dà conto delle modalità con cui l'intervento normativo sarà in

[11] Si ricorda che il Regolamento prevede al comma 6 dell'articolo 9 che «Per l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri le proposte di atti normativi sono corredate di relazione AIR» e in caso di inadeguatezza della relazione il DAGL può formulare un avviso ostativo circa l'iscrizione all'OdG (articolo 9, comma 3) e al comma 3 dell'articolo 10 che «La relazione AIR che accompagna i decreti-legge è presentata al DAGL per la relativa verifica contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri», in quest'ultimo caso è esclusa l'eventualità dell'avviso ostativo.

concreto attuato e le informazioni sulle modalità di monitoraggio sono sostanzialmente carenti o descritte in modo generico» (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2024, pp. 21-22).

Come evidenziato, la qualità delle AIR è strettamente legata alla tempestività con cui l'analisi è avviata e al tempo che le amministrazioni possono dedicarvi; al grado di coinvolgimento delle strutture amministrative nella definizione delle policy; alla formazione del personale coinvolto (Lambiase, 2024; Presidenza del Consiglio dei ministri, 2023, p. 24 e 2024, p. 22).

Concludendo con un messaggio positivo, si può affermare che i differenti livelli qualitativi delle relazioni AIR esaminate sono la prova concreta che è possibile intervenire su molti di questi fattori: potenziando le risorse a disposizione, migliorando e ampliando la formazione, rafforzando le banche dati, razionalizzando il numero di AIR, sollecitando un'interazione virtuosa tra AIR e VIR, ottimizzando i processi di analisi e anticipando alcune attività laddove possibile.

Capitolo Settimo

LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E NORMATIVA

*Marco Bevilacqua e Giulio Rivellini**

Sommario: 7.1. Introduzione. – 7.2. Le tendenze nella semplificazione normativa. – 7.3. Le tendenze nella semplificazione amministrativa. – 7.4. Le semplificazioni in materia energetica. – 7.5. Il nuovo Codice dei contratti pubblici. – 7.6. Conclusioni.

7.1. *Introduzione*

Come avvenuto nella scorsa edizione dell'Annuario, anche per il 2023 il Capitolo ha l'obiettivo di mettere in luce gli elementi di continuità e discontinuità rispetto all'anno precedente. In linea di massima, l'attività di semplificazione normativa e amministrativa non ha subito sostanziali variazioni rispetto al 2022. In primo luogo, infatti, il legislatore ha continuato ad attuare le misure previste dal PNRR, anche se il numero di riforme da approvare è andato diminuendo nel corso degli anni, a fronte del numero di investimenti che invece resta e resterà costante fino al 2026; in secondo luogo, gli eventi bellici a livello internazionale non si sono sopiti, bensì persino acuiti con lo scoppio del confitto nella Striscia di Gaza innescato dall'aggressione del 7 ottobre, anche se quest'ultimo, a differenza dell'invasione russa dell'anno precedente, ha prodotto minori impatti sull'ordinamento italiano; in terzo luogo, il Governo e la maggioranza parlamentare hanno dimostrato di essere particolarmente solidi nel 2023, sicché i rovesciamenti istituzionali registrati nel 2022 sono invece mancati l'anno successivo.

Ad ogni modo, il principale elemento di discontinuità che ha caratterizzato il 2023 non è dipeso da fattori esogeni, bensì da un preciso disegno di riforma che ha interessato la materia dei contratti pubblici. Con il decreto legislativo 30 marzo 2023, n. 36, difatti, il Governo ha adottato il nuovo Codice dei contratti pubblici, il quale ha sostituito il precedente del 2016. La riforma costituisce senz'altro un tassello importante nel mosaico delle politiche di semplificazione amministrativa e normativa: per un verso, infatti, il nuovo Codice è stato redatto perlopiù da magistrati delle giurisdizioni superiori, in prevalenza provenienti dal Consiglio di Stato; per altro verso, le novità apportate alla disciplina sono per certi aspetti piuttosto radicali (vedi *infra*).

* La ricerca e l'impostazione del lavoro sono il frutto di entrambi gli autori. Marco Bevilacqua ha scritto i paragrafi 2, 3 e 6, e Giulio Rivellini ha scritto i paragrafi 1, 4 e 5.

Il presente capitolo è quindi suddiviso in quattro parti, nell'ottica di rispecchiare l'impostazione dell'Annuario precedente e di permettere un'analisi diacronica della disciplina. Nella prima parte (par. 2) l'attenzione si focalizza pertanto sulla adozione (o mancata adozione) di misure di semplificazione normativa nel corso del 2023, esaminando il riparto delle competenze in materia. Nella seconda parte (parr. 3 e 4) l'esame si concentra sulle misure di semplificazione amministrativa, tanto in generale quanto nello specifico ambito delle procedure autorizzative per gli impianti da fonti di energia rinnovabili (FER). La terza parte (par. 5) è invece dedicata alla riforma dei contratti pubblici, con l'obiettivo di descriverne le novità con il maggiore impatto sul sistema amministrativo italiano.

7.2. *Le tendenze nella semplificazione normativa*

Nel 2021 e nel 2022 gli interventi legislativi di semplificazione della normativa sono stati informati ai principi di temporaneità e condizionalità, in ragione della durata limitata dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), per allocare le risorse finanziarie erogate nell'ambito del programma europeo denominato *Next-GenerationEU*.

Al fine di registrare eventuali effetti positivi che gli interventi del legislatore del 2023 abbiano prodotto sulla normativa in termini di semplificazione, è opportuno inquadrare in prima battuta cosa si intenda per "semplificazione normativa", in modo da poterla distinguere chiaramente dalla "semplificazione amministrativa" (di cui *infra*, par. 3).

Sebbene non sia stata evidenziata sufficientemente dalla letteratura, è opportuno dar conto dell'esistenza di una distinzione oggettiva che sussiste tra la semplificazione normativa e quella amministrativa. Le due concezioni sarebbero separate in considerazione del loro oggetto: la norma, per quella normativa; il procedimento amministrativo, per quella amministrativa. Ne consegue che il concetto generale di semplificazione permette la convivenza di due "anime" differenti, a seconda che esso insista su un meccanismo normativo o su una procedura amministrativa – nel PNRR si fa riferimento a questa espressione e non già al procedimento amministrativo; si tratta di una traduzione libera del termine anglosassone *procedure*, che invero concerne un'ampia varietà di ambiti, non solo quello amministrativo.

Procedendo con ordine, la semplificazione normativa consiste in interventi volti a migliorare la qualità della regolazione, ridurre i costi burocratici gravanti su cittadini e imprese e accrescere la competitività (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 dicembre 2011). Come per il 2022, si conferma nel 2023 il massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza, sebbene gli interventi per la semplificazione normativa non siano un numero elevato. Fra questi, l'approvazione del nuovo Co-

dice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) costituisce un caso significativo, che verrà meglio approfondito nel prosieguo dell'analisi. A questo riguardo, l'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 gennaio 2023 individua i compiti affidati alla neo-istituita Struttura di missione per la semplificazione normativa, tra i quali viene dato ampio spazio all'intervento di riordino della normativa vigente mediante l'elaborazione di codici o testi unici.

L'istituzione di questa Struttura costituisce una novità, poiché fino al 2022 la funzione governativa di semplificazione normativa era stata affidata in modo altalenante tra il Dipartimento della funzione pubblica (come nel caso del Governo Berlusconi IV) e l'istituzione di un ministro senza portafoglio *ad hoc*. Nel primo caso, si deve rinviare al decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (articolo 1, comma 22-*bis*), che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – ma collegata al dipartimento per la pubblica amministrazione –, l'Unità per la semplificazione (anche) normativa. Di converso, il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 15 aveva introdotto la figura del ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa (articolo 1, comma 15); il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 novembre 2022 ha delegato al ministro senza portafoglio Casellati le funzioni in materia di riforme istituzionali e la semplificazione normativa.

Questa ondivaga distribuzione di competenze sarebbe stata risolta dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012, per cui al Dipartimento della funzione pubblica è affidato il compito di curare l'attività normativa e amministrativa di semplificazione delle procedure. La Struttura di missione istituita nel 2023 sembrerebbe invece limitata alla semplificazione normativa. Questa confusa distribuzione della competenza a predisporre proposte legislative per la semplificazione normativa o quella sui procedimenti amministrativi rischia di alimentare l'insorgenza di rapporti interistituzionali problematici, che invece sarebbero fondamentali per mettere a sistema le sinergie di riforma semplificatoria (normativa e/o amministrativa) verso un'amministrazione effettivamente efficiente.

Si registra la carenza, nel 2023, di una legge di semplificazione generale; le disposizioni concernenti la semplificazione normativa sono sparse in più interventi normativi e contenute in singole norme. Sul punto, l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 stabilisce che ogni anno il Parlamento dovrebbe approvare una legge di semplificazione. Ciò nondimeno, la recente tendenza legislativa, confermata anche nel 2023, ricalca quanto avviato col decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che reca una serie di misure di semplificazione che incidono in alcuni dei settori interessati dagli interventi previsti dal Piano. Anche il 2022 è orfano di una legge sulla semplificazione normativa, mentre il 5 dicembre 2023 il Governo ha approvato un disegno di legge recante la delega ad approvare le misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione. Per l'attuazione delle deleghe conferite con la legge annuale di semplificazione normativa il Governo

dovrà attenersi a dei principi che sono suscettibili di essere estesi, più in generale, a ciascun intervento di semplificazione normativa, vale a dire: a) riordino delle disposizioni per settori omogenei; b) il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, che si traduce in interventi di aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo; c) riordino delle disposizioni legislative vigenti mediante abrogazione espressa delle norme che hanno esaurito la loro funzione; d) limitazione e riduzione di vincoli, adempimenti e prescrizioni ritenuti non indispensabili.

Il legislatore del 2023 è intervenuto direttamente per il riordino di un ambito giuridico nel suo complesso, come il decreto legislativo 24 novembre 2023, n. 192, che apporta modificazioni a decreti e abrogazioni in tema degli istituti di rappresentanza militare. Presenta il medesimo approccio il decreto legislativo 30 novembre 2023, n. 175, sulla revisione degli ammortizzatori e delle indennità in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo. Ciò è vero anche per altre normative, come nel caso del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, sulla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria. L'intero articolo 1 è finalizzato a modificare e a sostituire normative precedenti in materia. Le legislazioni richiamate indicano nella propria rubrica lo scopo di riordino, che invece non è presente nelle disposizioni introdotte per l'attuazione del PNRR poiché sovente le misure di semplificazione sono inserite in singoli commi, e non già in appositi articoli di legge.

Un esempio di chiarificazione legislativa si riscontra nel decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, che contiene una serie di disposizioni sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni: le novelle (o le abrogazioni) sono finalizzate a fornire nomenclature più precise di funzioni e uffici. Si pensi al riordinamento della Direzione nazionale degli armamenti di cui al libro primo, titolo III del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare): in precedenza la carica di Direttore nazionale degli armamenti era attribuita al Segretario generale della difesa (articolo 41, prec. versione, dello stesso Codice). Con l'intervento riorganizzativo del 2023, il Direttore e il Segretario non coincidono più necessariamente. Difatti, solamente nel caso in cui il Segretario generale della difesa sia un generale di corpo d'armata, o grado corrispondente, delle Forze armate il Direttore nazionale degli armamenti può essere scelto tra i dirigenti civili (artt. 40 e 44-*bis*).

Pertanto, la nuova legislazione ha richiesto la ridefinizione di numerose rubriche e la sostituzione di parti consistenti del Codice dell'ordinamento militare, al fine di rendere omogeneo, coordinato e coerente l'intervento legislativo. In questi termini, ancorché non si tratti di un intervento "diretto" di semplificazione normativa, quella in esame è risultata necessaria/contestuale per la risoluzione di alcune complicazioni che sarebbero sorte dalle novità introdotte sull'ordinamento militare.

Da tali considerazioni si può dedurre che, mentre per le semplificazioni "singole" il legislatore predilige lo strumento normativo del decreto-legge, il riordino,

il coordinamento o l'abrogazione sono già individuabili dall'ampio oggetto della legislazione che, in questi casi, riguarda un intero ambito dell'ordinamento. In questo secondo caso gli interventi presentano la forma di decreto legislativo, a testimonianza della limitata iniziativa legislativa accordata al Governo alla luce dei principi e dei criteri sanciti nella legge delega.

Inoltre, il numero consistente di decreti-legge adottati, a fronte di decreti legislativi, manifesta non solo il consolidamento di una tendenza evolutiva del concetto di «necessità e urgenza» (articolo 77 della Costituzione) ma anche il rafforzamento dell'esecutivo rispetto al Parlamento nell'esercizio del potere legislativo. Sicché la semplificazione, normativa e amministrativa, è diventata una «questione di governo» delle politiche pubbliche, non più direttamente di pertinenza delle Assemblee legislative che, in sede di conversione dei decreti-legge, effettuano un controllo politico sull'attuazione del programma dell'esecutivo. Questo controllo ben può estrinsecarsi in abbondanti emendamenti alle proposte legislative, la cui iniziativa è da attribuire all'organo governativo e non già alle Camere, che invece sono naturalmente predisposte a questa funzione.

7.3. *Le tendenze nella semplificazione amministrativa*

La semplificazione amministrativa, come è agevole intuire, attiene al funzionamento dell'amministrazione ed è tesa a renderne l'attività più chiara, facile, comprensibile e snella. In pratica, gli interventi legislativi di semplificazione dell'azione (e dell'organizzazione) della pubblica amministrazione si riconoscono perché si manifestano nella riduzione o soppressione di: passaggi procedurali, controlli, adempimenti reputati superflui. Si tratterebbe di fornire piena applicazione al principio del buon andamento (articolo 97 della Costituzione) e ai suoi corollari, al fine di rendere più semplici, rapidi ed economici certi passaggi o adempimenti amministrativi. In questo senso, le strutture di Governo volte a migliorare la qualità dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione fanno ricorso alla semplificazione dell'amministrazione come un mezzo per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle norme.

I vari interventi normativi di semplificazione amministrativa contengono anche molteplici disposizioni circa l'abrogazione di norme o la riscrittura di altre: in questo senso va richiamato il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (cosiddetto *decreto PNRR 3*), che modifica in modo incisivo il decreto-legge n. 77 del 2021 con interventi combinati tra quelli descritti sopra dalle lett. b) e c). Gli interventi del decreto-legge n. 13 rilevanti ai limitati fini della presente analisi – che sono altresì significativi nel quadro di completamento del *milestone* M1C1-63, dedicato alla creazione di un repertorio di 600 procedure critiche – si innestano nella Parte II

della normativa dedicata non solo alle misure per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure, bensì anche al potenziamento della capacità amministrativa. Ne deriva che, l'efficiente espletamento dei progetti incardinati nel PNRR da parte di personale in possesso di *skills* adeguate non è una conseguenza della semplificazione delle procedure – comprese quelle di spesa (articolo 6) – ma si pone sul medesimo piano di quest'ultima, e richiede la medesima attenzione del legislatore.

A questo riguardo deve aggiungersi il riferimento alla prima parte del decreto-legge n. 13 del 2023, che è dedicata integralmente all'implementazione della governance per l'attuazione del PNRR. In questo senso si colloca la *ratio* del decreto, che autorizza le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR a prevedere, senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica e nei limiti delle risorse umane, la riorganizzazione della dirigenza generale, ovvero dell'unità di missione, affidataria delle attività di coordinamento, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle relative attività di gestione.

Nell'ambito della medesima legislazione viene istituito un nuovo ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominato Struttura di missione PNRR, che provvede a funzionare da intermediario tra l'autorità politica delegata in materia di PNRR e la Commissione europea, in luogo della Segreteria tecnica di cui al decreto-legge n. 77 del 2021. Il modello organizzativo della "struttura di missione" assume un rilievo centrale nelle attività di ausilio tecnico all'espletamento delle funzioni politiche. Questo ufficio non è poi così recente, considerando che di strutture di missione i dicasteri si avvalevano già in epoca più risalente, come nel caso della Struttura di missione presso il Ministero dell'interno ai fini dello svolgimento delle attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica (articolo 30, decreto-legge 17 ottobre 2017, n. 189). Invece, la Presidenza del Consiglio dei ministri può istituire, dal 2006, apposite strutture di missione in ausilio ai ministeri senza portafoglio.

Invero, l'articolo 8 del decreto n. 77 individua due differenti strutture di cui è utile chiarire le differenze in vista dell'esame delle novità introdotte nel 2023.

Sia la struttura di missione che l'unità di missione sono coordinate da personale di livello dirigenziale generale e articolate in uffici di livello dirigenziale non generale. Il carattere principale che emerge dalle strutture e unità di missione finalizzate al coordinamento degli interventi previsti nel PNRR è la durata limitata al 31 dicembre 2026. La principale differenza, invece, consiste nell'incardinamento ordinamentale delle une rispetto alle altre: mentre le strutture di missione sono prevalentemente riconducibili alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le unità di missione si innestano negli organigrammi dei ministeri e sono articolazioni amministrative piuttosto nuove nel panorama organizzativo centrale.

È coerente con questo schema la modifica introdotta dall'articolo 14, comma 6-*bis*, decreto-legge n. 44 del 2023 che attribuisce alla Struttura di missione presso il Ministero dell'interno sopra richiamata anche il compito di preservare l'affidamento e l'esecuzione dei contratti aventi a oggetto lavori, servizi e forniture connessi all'organizzazione e allo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano-Cortina 2026. Si tratta, in effetti, di un compito di vigilanza che spetterebbe al Dipartimento per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in ottemperanza ai compiti di vigilanza sul CONI, ma che per affinità funzionali viene attribuito al Ministero dell'interno. Ma questa disposizione è espressione di una delega di funzioni che attengono alla PCM, e per tale motivo l'ufficio preposto è correttamente una struttura di missione, sebbene non direttamente incardinata nella Presidenza del Consiglio dei ministri.

Dagli interventi del legislatore del 2023 sulla governance del PNRR si può riscontrare l'eccessiva frammentarietà, e conseguente dispersione, della distribuzione delle competenze per l'attuazione del Piano attribuite ad uffici creati *ex novo* ma incardinati negli organigrammi delle amministrazioni centrali. Questo è più vero con specifico riguardo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Dipartimento della funzione pubblica.

Di contro, esulano dall'ambito del PNRR alcune strutture di missione istituite nel 2023 in ambiti che possono essere ricondotti alla più ampia funzione di indirizzo e coordinamento dell'azione di governo dell'economia. Queste sono: a) la Struttura di missione ZES, istituita con l'articolo 10, decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, finalizzata allo svolgimento dei compiti di monitoraggio sull'attuazione delle attività previste nel Piano strategico della ZES unica; b) la Struttura di missione per l'attuazione del Piano Mattei, che assicura supporto al Presidente del Consiglio dei ministri per l'esercizio delle funzioni collegate al Piano (articolo 4, decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161).

Rappresenta un'eccezione alla funzione di indirizzo e coordinamento dell'azione di governo dell'economia l'istituzione, presso la Direzione generale della comunicazione e di rapporti europei e internazionali del Ministero della salute, di una struttura di missione denominata «Unità per la cooperazione internazionale a tutela del diritto alla salute a livello globale» (articolo 14, comma 3, decreto-legge n. 44 del 2023).

Queste nuove articolazioni amministrative sono "popolate" dal personale già nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei dicasteri, ma sono accompagnate da autorizzazioni all'incremento di spesa per l'assunzione di nuovo personale o per il conferimento di incarichi ad esperti esterni.

La tendenza a potenziare la capacità amministrativa non solo di queste nuove strutture, ma anche di quelle finalizzate all'implementazione del PNRR, è stata rafforzata dal legislatore nel corso del primo anno della XIX legislatura. In

particolare, si sono succeduti interventi e iniziative di carattere normativo che hanno provveduto alla riorganizzazione dei dicasteri e all'ampliamento dei ruoli del personale della pubblica amministrazione: si pensi, a titolo esemplificativo, al decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44. Questa legislazione è di particolare rilievo poiché evidenzia il trattamento differenziale che il legislatore ha implicitamente rivolto alle amministrazioni centrali, da un lato, e agli enti territoriali, dall'altro. Sono previste per le prime amministrazioni incrementi delle dotazioni organiche mediante l'applicazione di percentuali più elevate per gli incarichi dirigenziali generali e non generali di cui all'articolo 19, comma 6, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché agli scorrimenti delle graduatorie formate all'esito di concorsi pubblici previamente banditi. Per le Regioni (articolo 3, decreto-legge n. 44 del 2023) è consentita l'applicazione dell'articolo 14, decreto legislativo n. 165 del 2001, che permette ai ministri – e ora anche alle Regioni – di avvalersi di uffici di diretta collaborazione. Tuttavia, l'istituzione di questi uffici non deve gravare sul bilancio dell'ente territoriale. Ne deriva che le Regioni non possono incrementare il numero del personale, salvo che nell'ipotesi dell'emergenza migratoria – e in particolare nella regione Calabria (articolo 3, comma 3-*bis*) – per cui alle amministrazioni interessate di cui all'articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001 aventi sede nel territorio regionale è consentito derogare in via eccezionale (sulla base del criterio di prossimità geografica) alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Queste disposizioni si innestano nel generale rafforzamento del reclutamento di personale a tempo determinato per gli enti territoriali, avviato nel corso del 2023. Difatti, l'articolo 1, comma 13, decreto-legge n. 44 prevede l'autorizzazione all'incremento di spesa per assunzioni a tempo indeterminato per i dicasteri, a differenza degli enti locali ubicati nel territorio della regione Calabria, i quali possono bandire procedure selettive per l'accesso a forme contrattuali a tempo determinato e a tempo parziale (articolo 3, comma 3-*ter*.1). Una misura di reclutamento speciale è prevista per il reclutamento, presso tutte le amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165, dei giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati nel portale del reclutamento InPA, sebbene si tratti di assunzioni con contratto di apprendistato di durata massima di 36 mesi.

7.4. *Le semplificazioni in materia energetica*

In continuità con il 2022, il legislatore nel 2023 ha inteso apportare diverse semplificazioni anche in ambito energetico. I fattori che hanno spinto in tal senso sono stati, analogamente all'anno precedente, il PNRR e la crisi energetica dettata dall'invasione russa dell'Ucraina. Da un lato, quindi, si sono susseguiti ulteriori

interventi volti ad agevolare l'installazione di nuovi impianti eolici, soprattutto se collocati in mare (cosiddetti *impianti offshore*); dall'altro lato, sono state compiute modifiche volte ad agevolare le procedure autorizzative (cosiddette *permitting*) e le procedure di valutazione ambientale per gli impianti di maggiori dimensioni (*i.e.* la VIA e lo *screening* VIA).

Un primo insieme di misure è stato veicolato dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, il quale ha previsto delle semplificazioni tanto sul versante degli impianti eolici quanto su quello degli impianti fotovoltaici. Le misure sono complementari all'individuazione delle cosiddette *aree idonee*, ossia zone individuate ex lege dallo Stato oppure dalle Regioni in cui le attività di *permitting* soggiacciono ad una disciplina più snella (Spuntarelli, 2023). Al momento, tuttavia, le uniche aree idonee sono quelle definite in via transitoria dall'articolo 20, decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, mentre le Regioni devono ancora effettuare una ricognizione su base territoriale delle aree di loro pertinenza.

In quest'ottica, l'articolo 47, comma 1-*bis*, decreto-legge 13 del 2023 ha previsto l'esenzione dalle procedure di VIA o di *screening* per gli impianti che al contempo siano collocati in aree idonee (per gli impianti *offshore*, si tratta delle omologhe aree del Piano di gestione dello spazio marittimo) e che siano parte di piani o progetti più ampi già sottoposti «a monte» alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS). In particolare, tale misura si applica 1) agli impianti fotovoltaici sino a 30 MW; 2) ai progetti di rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione di impianti fotovoltaici già esistenti, eventualmente comprensivi di sistemi di accumulo, che non prevedano variazione dell'area occupata e con potenza complessiva sino a 50 MW; 3) ai progetti di repowering di impianti eolici già esistenti, che non prevedano variazione dell'area occupata e con potenza complessiva sino a 50 MW; 4) ai progetti di impianti di produzione di energia rinnovabile offshore di potenza complessiva non superiore a 50 MW.

In pratica, la semplificazione in questi casi si compone di due elementi: da un lato, le valutazioni concernenti la localizzazione delle opere (es., valutazioni di carattere paesaggistico) vengono anticipate ad un momento anteriore, poiché l'individuazione delle aree idonee avviene con atti amministrativi generali delle regioni; dall'altro lato, le valutazioni ambientali vengono concentrate nella fase di approvazione dei piani territoriali tramite lo svolgimento della VAS.

La tendenza a «derubricare» le valutazioni di impatto ambientale in relazione alle procedure autorizzative per gli impianti FER è in realtà stata estesa dal legislatore anche ad altri ambiti. In particolare, il medesimo articolo 47, comma 11-*bis*, decreto-legge 13 del 2023, ha innalzato le soglie di rilevanza per la sottoposizione dei progetti a VIA statale o *screening* regionale in relazione a: 1) i progetti collocati in area idonea; oppure, 2) i progetti non ricadenti in area classificata come non ido-

nea dalle regioni; o ancora, 3) i progetti situati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento. In questi casi, la soglia di assoggettamento a VIA statale è stata innalzata inizialmente a 20 MW e quella di assoggettamento a *screening* regionale è stata posta a 10 MW. Successivamente, l'articolo 9, comma 9-*sexies*, decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, ha ulteriormente innalzato tali soglie rispettivamente a 25 MW e a 12 MW.

In sintesi, quindi, nel 2023 si conferma un trend nella semplificazione della disciplina che si basa su due capisaldi: per un verso, la semplificazione non viene perseguita attraverso una riduzione delle fasi procedimentali o un abbattimento degli oneri, bensì «invertendo» l'ordine degli adempimenti normalmente previsti, con l'obiettivo di anticipare ad una fase preliminare le questioni più complesse e snellire l'attività di *permitting* vera e propria; per altro verso, vengono ulteriormente innalzate le soglie relative alle valutazioni ambientali e alle procedure autorizzative più gravose.

Un'altra precisazione di indubbio rilievo ha riguardato il regime applicabile alla procedura abilitativa semplificata (PAS). In particolare, data la natura *sui generis* di tale procedimento, non era chiaro se andassero applicate le regole sulla SCIA o quelle relative al silenzio assenso. La distinzione non era di poco conto, dal momento che dalla scelta di una o dell'altra opzione discendevano conseguenze importanti nei confronti dei terzi che avessero eventualmente cercato tutela giurisdizionale (La Rosa, 2023). L'articolo 49, decreto-legge 13 del 2023 ha risolto questa impasse disponendo che l'interessato alla realizzazione dell'intervento trasmetta copia della dichiarazione asseverata per la pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale alla Regione sul cui territorio insiste l'intervento medesimo, che vi provvede entro i successivi dieci giorni. È dal giorno di tale pubblicazione che decorrono i termini di impugnazione previsti dalla legge.

Le misure predisposte dal legislatore statale hanno peraltro fatto da pendant con l'entrata in vigore della direttiva (UE) 2023/2413 (cosiddetta *RED III*), la quale annovera tra i propri scopi proprio quello di semplificare ulteriormente le procedure di rilascio dei titoli abilitativi per gli impianti da fonti di energia rinnovabile (FER). Tale intervento assolve alla duplice finalità di delineare un quadro normativo più favorevole per la transizione ecologica imposta dal cosiddetto *Green Deal europeo* (Chiti, 2022) e di far fronte alle difficoltà energetiche derivanti dalla guerra in Ucraina (Minucci, 2023). Pertanto, la direttiva RED III impone agli Stati membri di individuare delle «zone di accelerazione» per le rinnovabili, essenzialmente sovrapponibili alle «aree idonee» già preconizzate dal legislatore italiano.

7.5. *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*[1]

Come anticipato, una novità rilevante nel 2023 ha riguardato la riforma della disciplina dei contratti pubblici di appalto e concessione. In realtà, il fatto che il legislatore abbia messo mano a questo settore non è affatto inusuale, come attestato dalle modifiche introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e, successivamente, dal decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (su cui si rinvia alle precedenti edizioni di questo Annuario). Tuttavia, con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 il legislatore è andato oltre, approvando un nuovo Codice dei contratti pubblici che, per molti aspetti, ha apportato novità rilevanti.

La committenza pubblica è un settore trasversale all'attività amministrativa: le norme sugli acquisti della pubblica amministrazione giocano un ruolo tanto a livello contabile quanto nell'erogazione dei servizi della pubblica amministrazione o nello svolgimento delle attività autoritative dei pubblici poteri. In altri termini, la semplificazione delle procedure di approvvigionamento è destinata a riverberarsi con impatti sistemici sull'attività amministrativa a tutti i livelli.

A dire il vero, l'oggetto di interesse del nuovo Codice, ossia le procedure di affidamento dei contratti pubblici, è già un'attività con tempi ristretti nell'economia delle commesse pubbliche. Il vero nodo si colloca «a valle» e «a monte» dell'attività di committenza, ossia nelle fasi di progettazione, da un lato, e nella fase di esecuzione dei contratti pubblici, dall'altro lato. Ciò nondimeno, il nuovo Codice dei contratti pubblici ha compiuto delle scelte importanti su alcuni temi che avevano creato evidenti difficoltà nella disciplina risalente al 2016. In particolare, in questa sede è utile soffermarsi su tre punti, ossia sul riassetto delle fonti della disciplina, sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti e sulla razionalizzazione dei sistemi di qualificazione, tanto dal lato della committenza pubblica tanto da quello degli operatori economici che possono prendere parte alle gare.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il legislatore ha inteso predisporre una disciplina auto-applicativa, in controtendenza al quadro previgente in cui molti decreti attuativi non avevano mai visto la luce. Oltretutto, negli ultimi anni, i costanti interventi normativi in questa materia (dettati da diversi fattori esogeni, su cui si rinvia alle precedenti edizioni di questo Annuario) avevano comportato una progressiva «fuga» dal Codice, con diverse disposizioni ormai sparpagliate nell'ordinamento (Mattarella e Rivellini, 2023). Pertanto, per ovviare a tali inconvenienti, il legislatore delegato – sulla scorta, invero, del lavoro istruttorio condotto dal Consiglio di Stato – ha posto in calce al Codice anche 36 allegati, che servono a definire la disciplina di dettaglio. Va da sé che tali allegati hanno forza di legge, poiché sono

[1] Su diversi profili attinenti alla redazione e ai contenuti del Codice, in questo stesso Annuario, si vedano i capitoli a cura di Carolina Raiola e di Giulia Pucci e Giulia Taraborrelli.

stati approvati nella forma di un decreto legislativo. Tuttavia, nell'ottica di semplificare il tessuto normativo, il Governo ha previsto che ciascuno dei suddetti allegati possa essere delegificato, alternativamente tramite un regolamento governativo (articolo 17, comma 1, legge 400 del 1988) oppure tramite un decreto ministeriale (articolo 17, comma 3 della legge 400 del 1988). Oltre a ciò, sono state fortemente limitate le competenze regolatorie dell'ANAC, la quale conserva principalmente le funzioni di autorità di vigilanza nel settore dei contratti pubblici. Fanno eccezione a tale impostazione proprio i poteri relativi alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici e alla razionalizzazione dei sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti, per i quali l'ANAC conserva dei poteri regolatori.

La digitalizzazione era un obiettivo già perseguito dal vecchio Codice del 2016, ma a parte alcune soluzioni più innovative messe in campo dalle stazioni appaltanti più qualificate (come Consip S.p.a. o le centrali di committenza regionali), il ciclo di vita dei contratti pubblici non era ancora stato completamente adattato alle procedure digitalizzate. L'obiettivo del nuovo Codice è stato invece quello di costituire un ecosistema digitale per i contratti pubblici, nel quale ogni fase degli stessi, dall'affidamento all'esecuzione, potesse essere interamente gestito digitalmente (Marchetti e Mattarella, 2024).

Tale rivoluzione si impernia su alcuni elementi infrastrutturali che appaiono necessari per il concreto funzionamento delle procedure in ambito digitale. Il cardine di queste infrastrutture è gestito dall'ANAC, la quale ha istituito la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP). Benché prevista già dal vecchio Codice, tale banca dati ha acquistato con il decreto legislativo 36 del 2023 un'importanza centrale, costituendo il terminale obbligato per tutte le procedure pubbliche bandite sul territorio nazionale. A riprova di ciò, la pubblicità legale degli atti di gara non viene più garantita, come in precedenza, dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, bensì proprio dalla pubblicazione sulla BDNCP, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, decreto legislativo 36 del 2023. Inoltre, ogni stazione appaltante che intenda qualificarsi per gestire autonomamente le gare si deve dotare di una piattaforma di approvvigionamento, la quale dev'essere resa interoperabile con la BDNCP. Attraverso tali strumenti l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici può ora essere gestito telematicamente.

Peraltro, sotto diverso profilo, il nuovo Codice ha dato attuazione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti ed ha altresì modificato i criteri di selezione per gli operatori economici. In pratica, la riforma ha inteso restringere la platea delle possibili parti contrattuali, facendo fronte ad uno dei problemi più gravi del sistema di approvvigionamento italiano. In particolare, recependo le linee guida ANAC di cui alla delibera numero 441 del 28 settembre 2022, sono state fissate le regole per permettere la qualificazione delle stazioni appaltanti, differenziando le regole, da un lato, per servizi e forniture e, dall'altro lato, per i contratti di lavori

(Nunziata, 2024). La riforma è cruciale per il buon funzionamento della catena di approvvigionamento del settore pubblico, dal momento che uno dei principali problemi riscontrati sinora nell'attuazione delle politiche pubbliche – spesso anche legate al PNRR – è stato quello di garantire una capacità di spesa efficace dei fondi pubblici, anche tramite la stipula di contratti di appalto o concessione. Restringendo il novero dei soggetti pubblici titolati a svolgere le procedure di affidamento è probabile che la qualità della committenza migliori, innescando auspicabilmente dinamiche positive di portata sistemica.

Analogamente, l'articolo 100 del nuovo Codice prevede un innovativo sistema di qualificazione non soltanto per gli operatori che aspirino ad aggiudicarsi un contratto di lavori, ma anche per coloro che mirino ad eseguire contratti pubblici di servizi o forniture. In particolare, la nuova disciplina prevede che venga adottato un regolamento attuativo per disciplinare i sistemi di qualificazione per gli operatori economici impegnati in tali ambiti, sulla falsa riga di quanto avviene già ora per le cosiddette *attestazioni SOA*. Purtroppo, tale regolamento attuativo è uno dei pochi decreti che ancora mancano e pertanto la disciplina della selezione degli operatori economici è ancora rimessa, provvisoriamente, alle scelte compiute da ciascuna stazione appaltante nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

7.6. *Conclusioni*

Le politiche di semplificazione amministrativa e normativa nel corso del 2023 sono state dunque fortemente influenzate dall'attuazione del PNRR. Da questo punto di vista, l'analisi non si discosta radicalmente da quanto già osservato in relazione agli anni 2021 e 2022.

Dal punto di vista normativo, resta la tendenza del Governo ad usare molto frequentemente lo strumento dei decreti-legge per realizzare le misure previste dal PNRR. Si tratta, com'è ovvio, di una soluzione talvolta obbligata dalle scadenze ferree imposte dal dispositivo europeo di ripresa e resilienza. A volte, però, appare lecito dubitare che gli interventi compiuti dal Governo servano a far fronte realmente a casi «straordinari di necessità e d'urgenza». Appare più plausibile ritenere che l'utilizzo di tali strumenti costituisca ormai una prassi che va consolidandosi nell'ordinamento, con effetti a cascata sull'attività parlamentare, che chiaramente viene adattata all'agenda più serrata prevista per la conversione in legge dei decreti-legge. Come evidenziato, il ricorso frequente e prolungato alla decretazione d'urgenza sta assumendo le dimensioni di una vera e propria «questione di governo».

Va anche riconosciuto, però, che il PNRR non costituisce l'unico *driver* per la semplificazione normativa e amministrativa degli ultimi anni. Nel 2023 si riscon-

trano infatti diversi interventi puntuali da parte del legislatore, il quale è intervenuto in modo settoriale per riordinare specifiche materie (cfr. par. 2). L'intervento più corposo di riordino compiuto nel 2023 è stato senz'altro quello relativo all'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici (par. 5).

Sul versante della semplificazione amministrativa, invece, è mancata una legge annuale sulla semplificazione. Le misure si sono quindi concentrate principalmente su due aspetti: da un lato, in continuità con gli anni precedenti, il legislatore si è preoccupato di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, intervenendo tanto sulla governance quanto sulla creazione di specifici uffici «di missione» destinati a puntellare l'attività ordinaria delle pubbliche amministrazioni; dall'altro lato, molti interventi hanno avuto carattere settoriale e hanno riguardato le fonti di approvvigionamento energetico e, in particolare, le procedure autorizzative per gli impianti FER.

Va sottolineato, peraltro, che questo secondo approccio presenta alcuni pregi, cui fanno da contraltare, però, anche alcuni difetti. Infatti, la semplificazione settoriale permette di agire in modo chirurgico, senza sovvertire la logica di sistema e monitorando in modo più efficace gli impatti delle riforme; al contempo, però, l'affastellarsi di interventi micro-settoriali tende ad aumentare la complessità del tessuto normativo, creando spesso incoerenze e, in ultima analisi, incertezza per gli operatori. A tal proposito, è emblematica la vicenda del settore energetico, in cui è prevista entro il 2024 l'adozione di un testo unico di riordino delle procedure autorizzative, a riprova della circostanza che le fonti della disciplina hanno assunto negli ultimi anni un aspetto caotico.

Capitolo Ottavo
LE CONSULTAZIONI

*Carolina Raiola**

Sommario: 8.1. Premessa. – 8.2. Lo stato dell'arte: le novità intervenute nel 2023. – 8.3. Le iniziative delle autorità indipendenti. – 8.4. Le iniziative delle amministrazioni centrali dello Stato. – 8.5. Conclusioni.

8.1. *Premessa*

Le consultazioni sono uno strumento utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per raccogliere informazioni, osservazioni, suggerimenti e altri contributi dai soggetti destinatari delle proprie decisioni. Le attività di consultazione sono svolte sia nell'ambito dell'analisi e della valutazione di impatto della regolazione, sia – più in generale – per la definizione e attuazione delle politiche pubbliche e delle altre iniziative amministrative.

In questo capitolo si analizzano le consultazioni pubbliche svolte dalle amministrazioni centrali dello Stato e dalle autorità indipendenti nel corso del 2023. Oltre al dato quantitativo (ossia il numero di iniziative svolte nell'anno), sono oggetto di osservazione diversi aspetti che caratterizzano le attività consultive: gli strumenti utilizzati per il loro svolgimento; il livello di pubblicizzazione del loro avvio; le modalità e il grado di rendicontazione degli esiti. Sono inoltre messi in evidenza, anche se brevemente, i casi di consultazione più peculiari dell'annualità. Per le amministrazioni centrali dello Stato si analizzano, inoltre, con maggiore dettaglio rispetto alle passate edizioni dell'Annuario, le consultazioni ristrette svolte in riferimento ai provvedimenti adottati dal Consiglio dei ministri nell'anno 2023.

Il paragrafo 2 si concentra sulle innovazioni intervenute nella disciplina di riferimento delle consultazioni e nelle attività di promozione dell'attuazione delle politiche di partecipazione. Nei successivi paragrafi si fornisce il quadro delle iniziative svolte nel 2023, con riferimento sia alle autorità indipendenti, sia alle amministrazioni centrali dello Stato. Nell'ultimo paragrafo si tracciano alcune considerazioni complessive.

* *Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autrice e non impegnano in nessun modo l'Amministrazione presso la quale l'Autrice stessa presta la propria attività lavorativa.*

8.2. *Lo stato dell'arte: le novità intervenute nel 2023*

L'assetto regolatorio relativo alle consultazioni ha mantenuto pressoché immutate le caratteristiche rilevate negli anni precedenti: le amministrazioni centrali dello Stato sono sottoposte agli obblighi di consultazione nello svolgimento delle attività regolamentari, secondo la disciplina dettata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento AIR, VIR e consultazione)[1] e dalla Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (Linee guida AIR, VIR e consultazione)[2]; è inoltre raccomandato di valutare la possibilità di svolgere attività consultive anche per la definizione di atti diversi da quelli regolamentari (es. linee guida, piani, programmi ecc.) e nell'ambito della gestione delle politiche pubbliche, seguendo principi e iter finalizzati a garantire la più ampia partecipazione e trasparenza dell'attività amministrativa. Per alcuni settori o attività precisamente individuate, le amministrazioni centrali dello Stato sono tenute a seguire discipline specifiche. Le autorità indipendenti sono tenute a seguire procedure consultive per assicurare a tutti i soggetti interessati di esprimere osservazioni e posizioni nell'ambito dell'esercizio delle funzioni decisionali di natura generale, ognuna secondo discipline adottate nell'ambito del proprio ordinamento[3].

In tale contesto, sono ascrivibili all'anno 2023 poche innovazioni strettamente riferibili al quadro regolatorio.

Se si fa riferimento allo svolgimento di consultazioni nell'ambito dell'attività regolamentare delle amministrazioni centrali dello Stato, non sono state effettuate modifiche al Regolamento o alle Linee guida AIR, VIR e consultazione. Nel corso dei primi mesi del 2024, il DAGL ha però attivato alcune iniziative che fanno presagire possibili evoluzioni delle disposizioni contenute in tale disciplina: la principale consiste nella consultazione esplorativa, dedicata a esperti di valutazione e amministrazioni attuatrici, che il Dipartimento ha promosso allo scopo di rilevare le principali criticità e potenziali aree di miglioramento delle disposizioni attualmente in vigore[4].

[1] 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".

[2] 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".

[3] Per l'elenco delle discipline aggiornato al 2022, si faccia riferimento a Raiola e Annaratone (2024), pp. 135-136.

[4] Le osservazioni pervenute nel corso di tale prima ricognizione riguardano soprattutto l'iter di valutazione delle bozze di relazioni trasmesse dalle amministrazioni al DAGL. Si veda la sintesi pubblicata a metà del 2024 dal DAGL al link https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-gli-affa-

Il mutamento più rilevante per le amministrazioni centrali riguarda la disciplina del dibattito pubblico, che ha subito considerevoli revisioni con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 2023). All'articolo 40 del Codice del 2023 è disposta una nuova disciplina di tale istituto partecipativo che, secondo alcune prime interpretazioni, sembrerebbe affievolire le caratteristiche proprie del dibattito (per esempio, il confronto dal vivo tra tutti i possibili soggetti interessati)[5]. Le modifiche incidono su diversi punti della disciplina: sulle modalità di raccolta delle osservazioni, riducendo per esempio i tempi e indicando espressamente il ricorso alla modalità online; sulla governance dell'istituto, omettendo i riferimenti alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico e prevedendo la figura del "responsabile" del processo al posto di quella del "coordinatore"; sui soggetti che possono presentare osservazioni e proposte, limitando la partecipazione ad amministrazioni e soggetti organizzati con caratteristiche ben definite. Considerato che le nuove disposizioni non sembrano escludere del tutto la possibilità che la presentazione di osservazioni e proposte possa avvenire comunque mediante strumenti online capaci di garantire, in alcune loro forme, un confronto trasparente tra le parti (es. mediante forum, piattaforme di confronto ecc.), il punto che potrebbe più stridere con i principi alla base delle pratiche partecipative previste al momento in Italia è l'esclusione dei singoli dalla possibilità di prendere parte al processo consultivo. Con riguardo ai soggetti partecipanti, nessuna delle disposizioni che compongono il quadro di riferimento (prima esposto) relativo alla consultazione pubblica nelle amministrazioni centrali dello Stato e nelle autorità indipendenti prevede una simile limitazione.

Le autorità indipendenti non hanno apportato modifiche ai propri Regolamenti, a eccezione dell'ANAC, che ha dovuto adeguare la propria disciplina alle nuove disposizioni nazionali in materia di appalti. Nel nuovo Regolamento[6], oltre alle mere modifiche formali di adeguamento, nondimeno si dispone che «non si procede alla consultazione pubblica quando essa è incompatibile con esigenze di opportunità o di urgenza, come nel caso di termini fissati per legge per l'intervento dell'Autorità»[7] e si elimina l'obbligo, prima vigente, di provvedere alla pubblica-

ri-giuridici-e-legislativi/dagl-attivita-air-consultazioneair/26227. Per approfondire, si veda il Capitolo sesto di questo Annuario.

[5] Tra gli altri, si vedano: Fidone (2023), Marsili (2024), Bertello (2023), Commissione nazionale per il dibattito pubblico (2023).

[6] Delibera n. 135 del 28 marzo 2023, Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi qualiquantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR).

[7] Per maggiori dettagli e per visionare l'elenco delle disposizioni per cui è stata applicata tale clausola, si veda Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (2024), p. 46.

zione del programma delle consultazioni. L'eliminazione di quest'ultimo obbligo, vigente ma di fatto non attuato[8], probabilmente non modificherà in modo sostanziale l'attività consultiva dell'Autorità; tuttavia, proprio perché il Regolamento disciplina anche la partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti di regolazione dell'Autorità, è da evidenziare che nell'ambito della revisione non sia stata condotta dall'ANAC una fase di consultazione pubblica[9].

Più ampiamente rispetto al quadro regolatorio, è da osservare un rinnovato interesse internazionale relativamente alla partecipazione dei soggetti interessati alle attività decisionali, manifestatosi principalmente attraverso due diverse iniziative.

La prima è l'adozione della Raccomandazione UE 2023/2836 della Commissione del 12 dicembre 2023 sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche[10]. Il documento, finalizzato innanzitutto a rafforzare la resilienza democratica nell'Unione, insiste prioritariamente sulla necessità di tutelare, sostenere e responsabilizzare le organizzazioni della società civile, che devono poter partecipare senza interferenze indebite, minacce e attacchi, creando ambienti sicuri e favorevoli. Per tale ragione fornisce misure specifiche per tutelare la partecipazione delle organizzazioni (es. favorire dialoghi duraturi e regolari orientati ai risultati, che vadano oltre le singole consultazioni per proposte politiche o legislative specifiche; garantire la sicurezza fisica degli associati e la condanna degli atti illegali contro di essi; monitorare lo sviluppo dello spazio civico con particolare attenzione alle organizzazioni che sostengono gruppi minoritari; assicurare servizi di sostegno e di denuncia ecc.). In secondo luogo, ribadisce la necessità di sostenere e promuovere la partecipazione anche dei singoli cittadini, specificando soprattutto misure che incentivino la più ampia inclusione (tra gli altri: dei giovani, delle minoranze, delle persone con disabilità ecc.) nelle pratiche sia partecipative, sia deliberative, mediante il ricorso a metodologie solide (per esempio, statistiche di campionamento, sorteggi casuali ecc.), strumenti accessibili e incentivi. Nell'ambito del Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy, la Commissione europea ha inoltre promosso una comunità di pratiche partecipative e deliberative[11].

[8] Non è stato possibile reperire sul sito istituzionale dell'ANAC documenti recenti dedicati alla programmazione delle consultazioni.

[9] L'assenza di una fase consultiva pubblica può essere certamente compatibile quando le modifiche sono esclusivamente di forma (es. coordinamenti, aggiornamento dei riferimenti normativi ecc.) e prive di spazi di discrezionalità; in questo caso però, la revisione del Regolamento ha previsto una modifica, anche se non particolarmente impattante, degli obblighi di consultazione a carico dell'ANAC.

[10] La raccomandazione è disponibile online al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836.

[11] La comunità di pratiche è raggiungibile al link https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/.

La seconda è la ripresa delle pubblicazioni OECD in tema, nel settembre 2022, di processi di partecipazione dei cittadini (OECD, 2022c)[12] e, nel giugno 2023, di coinvolgimento dei cittadini nelle politiche innovative (Paunov e Planes-Satorra, 2023)[13]. Il primo documento consiste in una guida pratica sostanzialmente orientata ai processi consultivi, che ribadisce i principi fondanti della partecipazione dei cittadini, organizza il processo di realizzazione delle iniziative consultive in dieci step e colleziona un interessante elenco di risorse pratiche (banche dati di casi, *toolkit*, piattaforme e tool digitali, guide pratiche e canvas) su diversi aspetti dell'attività consultiva come la scelta degli strumenti utilizzabili per raccogliere osservazioni e consentire il confronto, l'identificazione dei problemi, la realizzazione della comunicazione ecc. (Sabato, 2023). Il secondo documento, di orientamento più deliberativo, è un documento pubblicato nell'ambito degli *OECD Science, Technology and Industry policy papers*, e si concentra sul coinvolgimento nelle politiche per l'innovazione, con particolare attenzione alle modalità per evitare distorsioni soprattutto su temi particolarmente tecnici o divisivi (Taraborrelli, 2024).

L'attenzione internazionale trova riscontro anche nelle attività di programmazione di Open Government Partnership OGP Italia. Il 2023 ha rappresentato l'anno di chiusura del Quinto piano di azione 2021-2023 e di avvio dei lavori di costruzione del nuovo, anche sulla base delle valutazioni formulate dall'Independent Reporting Mechanism OGP sui risultati ottenuti[14]. Nel 2024, è stato pubblicato il nuovo piano triennale (*Sesto piano di azione 2024-2026*[15]), in cui hanno particolare ruolo le organizzazioni della società civile e gli enti locali[16]. Per quanto concerne più strettamente la consultazione pubblica, il Piano si propone di intraprendere azioni utili a favorire il miglioramento della qualità delle iniziative, tra cui la stesura di *Linee guida sulla partecipazione* (che, stando al sesto piano, includeranno anche i processi di consultazione attualmente supportati dalle *Linee guida sulla consultazione pubblica* del 2018, frutto della collaborazione tra Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento delle riforme istituzionali) e la prosecuzione delle

[12] Le linee guida sono disponibili online al link https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html.

[13] Il paper è disponibile al link https://www.oecd.org/en/publications/engaging-citizens-in-innovation-policy_ba068fa6-en.html.

[14] Il report è disponibile al link https://open.gov.it/sites/default/files/media/documents/2024-07/Italy_Results-Report_2021-2023_IT.pdf.

[15] Il Sesto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (6NAP) 2024-2026, coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica e realizzato dal Forum per il governo aperto (FGA), con il coinvolgimento della Community italiana per il governo aperto (OGP IT), è disponibile al link https://open.gov.it/sites/default/files/media/documents/2024-08/2024_31_07_6NAP_ITA_DEF%20%281%29.pdf.

[16] Per esempio, la comunità di pratiche raccoglie soprattutto esperienze dei comuni; le azioni sono spesso guidate da organizzazioni della società civile.

attività relative all'hub della partecipazione, attualmente ospitato sulla piattaforma per lo svolgimento di iniziative di consultazione e partecipazione *partecipa.gov.it*[17].

8.3. *Le iniziative delle autorità indipendenti*

Nel corso del 2023 le autorità indipendenti hanno pubblicato 100 documenti di consultazione pubblica[18], mantenendo sostanzialmente invariato il volume rispetto all'anno precedente (Tabella 8.1). L'attività è aumentata soprattutto per l'ANAC (+6); in misura minore, per la CONSOB (+2) e la Banca d'Italia e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) (+1). Si registra invece una diminuzione della pubblicazione dei documenti da parte dell'AGCOM, soprattutto in riferimento al secondo semestre, per cui non sono rinvenibili sul sito istituzionale consultazioni avviate[19]. Per le restanti autorità, il numero di documenti pubblicato è rimasto invariato[20].

Tabella 8.1 – Numero di documenti di consultazione pubblicati nel periodo 2010-2023 dalle AI italiane

Autorità	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Tot. Periodo
AGCM	nd.	nd	nd	1	4	2	1	0	2	0	3	nd	1	4	**18**
AGCOM	17	29	17	24	17	24	20	12	16	9	21	16	22	15	**259**
ANAC	3	12	9	8	10	14	16	22	15	10	2	9	3	9	**142**
ARERA	46	44	43	51	55	58	43	52	38	40	36	45	44	39	**634**
ART	-	-	-	-	7	6	9	8	13	9	5	12	8	8	**85**
Banca d'Italia	17	9	18	10	17	17	12	8	19	4	10	5	8	9	**163**
CONSOB	8	9	4	8	4	5	12	11	6	13	9	5	4	6	**104**
COVIP	2	2	1	2	1	4	0	0	0	5	4	0	0	1	**22**

[17] Si veda l'Obiettivo B, Impegno 3 del Piano 2024-2026.

[18] Si fa riferimento ai documenti reperiti attraverso il monitoraggio degli elenchi delle consultazioni pubbliche in corso e concluse presenti nelle sezioni dei siti istituzionali delle autorità indipendenti ad esse dedicate. Il dato potrebbe non essere esaustivo, in considerazione dell'eventualità – anche se marginale – della pubblicazione dei documenti o avvisi in luoghi diversi da quelli generalmente deputati alla loro pubblicità.

[19] Le consultazioni rinvenibili sul sito istituzionale si fermano a luglio 2023. Ultima verifica del dato: novembre 2024.

[20] Il GPDP, con provvedimento del 21 dicembre 2023, ha deliberato l'avvio di una indagine conoscitiva in materia di *webscraping*; la relativa consultazione è stata svolta nel 2024 e pertanto non rientra nei conteggi relativi all'annualità 2023.

Autorità	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Tot. Periodo
GPDP	1	0	2	3	4	3	0	0	0	1	1	0	0	0	**15**
IVASS	5	4	8	10	2	19	12	6	8	5	5	3	9	9	**105**
N. totale di consultazioni svolte nell'anno	**99**	**109**	**102**	**117**	**121**	**152**	**125**	**119**	**117**	**96**	**96**	**95**	**99**	**100**	**1547**

Fonte: elaborazione personale dei dati pubblicati delle informazioni (es. elenchi, documenti, avvisi ecc.) reperibili nelle sezioni dedicate alle consultazioni pubbliche dei siti ufficiali delle autorità indipendenti.
Nota: per l'AGCM sono incluse le consultazioni svolte su regolamenti interni (2019) e alle consultazioni svolte sulle linee guida (2020). Sono escluse dal conteggio le consultazioni condotte su proposte di impegni dall'AGCM e dall'ART.

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati, in poco meno della metà dei casi, l'invio delle osservazioni online è stato consentito esclusivamente mediante l'uso dello strumento di posta elettronica: mail semplice, PEC o entrambe (es. AGCOM, AGCM, Banca d'Italia, COVIP, IVASS, ART). In alcuni di questi casi (IVASS e, talvolta, ART), è stato richiesto ai partecipanti di fornire il proprio contributo compilando un format (es. una tabella in word), da inviare come allegato tramite posta elettronica.

Negli altri casi, lo strumento messo a disposizione dei partecipanti è un *tool* digitale integrato con il sito istituzionale. In continuità con il passato, l'ARERA e la CONSOB hanno fatto ricorso a moduli online che richiedono ai partecipanti di compilare una semplice anagrafica e di allegare il proprio contributo come documento di testo redatto in forma libera, inviandolo direttamente tramite sito. È un'innovazione del 2023, invece, la scelta effettuata da ANAC di ricorrere, per tutte le consultazioni online avviate nell'anno, a un *tool* di questionari direttamente compilabili da web[21].

Lo strumento del questionario online è particolarmente interessante in termini di applicabilità per le iniziative pubbliche delle autorità indipendenti, dato che queste già da tempo inseriscono quesiti nei propri documenti di consultazione[22].

[21] Lo strumento generalmente utilizzato dall'ANAC fino al 2023 è stata la posta elettronica. Per tutte le consultazioni svolte nel 2023 l'Autorità ha invece utilizzato lo strumento del questionario talvolta semplicemente ricalcando la struttura del documento sottoposto a consultazione (es. titoli dei paragrafi ecc.), talvolta per sottoporre ai partecipanti specifici quesiti di consultazione.

[22] Generalmente, i quesiti sono inseriti all'interno del testo sottoposto a consultazione, ma i partecipanti sono chiamati comunque a rispondervi in forma libera, per esempio attraverso la redazione di position paper da inviare tramite posta elettronica o da caricare attraverso form online. Ciò comporta per le AI, in termini di analisi dei contributi, oneri maggiori rispetto a quelli che – con le stesse domande – prevederebbe l'uso di un questionario compilabile online.

Il ricorso ai quesiti è particolarmente diffuso: nel 2023 sono in tutto 62 (su 100) le consultazioni in cui vi si fa ricorso. Oltre a quelle dell'ANAC, le iniziative in questione sono soprattutto dell'ARERA (che utilizza quesiti per la quasi totalità delle consultazioni svolte nel 2023) e poi, in misura comunque rilevante, dell'ART e dell'AGCOM (che vi hanno fatto ricorso in più della metà delle proprie consultazioni); in alcuni casi, i quesiti sono stati utilizzati anche dalla Banca d'Italia.

Per quanto attiene alla trasparenza, le autorità danno spesso conto degli esiti delle consultazioni svolte in forma pubblica: nel 2023 la rendicontazione di tali esiti è stata garantita in 72 casi. Per 44 iniziative sono state pubblicate le singole osservazioni pervenute e in 29 casi le autorità ne hanno fornito anche delle sintesi. L'uso di sole sintesi, riportate in report appositi o all'interno di provvedimenti successivi (es. provvedimento di adozione dell'atto, provvedimento di avvio di una nuova fase di consultazione ecc.), è riscontrabile in 24 casi. Nei restanti casi non sono pervenute osservazioni o sono stati resi noti soltanto i nomi dei soggetti partecipanti.

Le modalità di restituzione degli esiti variano non tanto da autorità ad autorità, ma di caso in caso e quindi non è sempre possibile ricondurre alle singole autorità un modello univoco di rendicontazione. Nel 2023 solo l'ART e l'ANAC hanno sempre rendicontato pubblicando esclusivamente i testi delle osservazioni pervenute; le altre autorità hanno invece combinato più modalità[23].

Se si esamina il luogo in cui sono pubblicate le osservazioni pervenute e/o i documenti di sintesi, si registrano maggiori regolarità. Nel 2023, in particolare, l'ANAC, l'ART, la Banca d'Italia, la CONSOB, l'AGCOM, l'ARERA e l'IVASS hanno pubblicato gli esiti sempre in modo da agganciarli alla pagina in cui è stato reso pubblico l'avviso di consultazione, assicurando così integrità e completezza alle informazioni relative all'iter di consultazione (avviso di consultazione, bozza di atto, eventuali comunicazioni relative alla procedura, esiti e, spesso, rinvio al provvedimento finale). Le autorità generalmente collegano i documenti di consultazione con i relativi esiti o direttamente (ossia inserendo la relazione di sintesi e/o i contributi pervenuti direttamente nella pagina in cui è stata pubblicata la consultazione) oppure indirettamente, mediante il tramite del provvedimento adottato (diversi casi dell'AGCOM e dell'ARERA). In questo ultimo caso, nella pagina della consultazione è inserito un link che rimanda alla pagina del provvedimento finale, in cui sono reperibili anche gli esiti delle consultazioni.

[23] A eccezione dell'AGCM che non ha pubblicato esiti e del GPDP che non ha svolto consultazioni.

Quando ci sono pagine dedicate soltanto alle consultazioni in corso (in CONSOB, AGCM e IVASS), una volta concluse le consultazioni, i relativi documenti sono da esse eliminate. La CONSOB provvede a spostare i documenti in una apposita pagina nominata "Consultazioni concluse". Per archiviare tali documenti, l'IVASS ricorre invece a una pagina chiamata "Esiti delle consultazioni" in cui sono raccolti i link alle pagine dei singoli esiti, riorganizzati per provvedimento finale; nelle more della pubblicazione degli esiti, le consultazioni concluse sono rese temporaneamente indisponibili. L'AGCM non ricorre ad alcun archivio e dunque i documenti diventano, una volta chiuse le relative consultazioni, di difficile reperimento.

Infine, per l'annualità 2023, in 16 casi (+3 rispetto al dato del 2022) è possibile reperire sui siti istituzionali delle autorità una relazione AIR in accompagnamento al documento di consultazione. Nello specifico, la relazione AIR è accompagnata a sei documenti dell'IVASS, quattro dell'ART, tre dell'AGCOM, due dell'ANAC e uno dell'ARERA.

Con riguardo, invece, alle consultazioni ristrette svolte nel 2023, i dati non sono immediatamente reperibili, dal momento che le autorità indipendenti, diversamente da quanto accade per le iniziative pubbliche, non pubblicano sistematicamente avvisi o informazioni. I documenti pubblici attraverso cui sono rintracciabili notizie, anche se generiche, su questa tipologia di consultazioni sono, in modo sporadico, le Relazioni annuali delle singole autorità o i documenti in cui sono riportati gli esiti delle consultazioni pubbliche svolte. Per il 2023, i documenti in cui si dà conto di consultazioni ristrette svolte, prima della consultazione pubblica o contemporaneamente ad essa, sono circa 10 (dell'AGCOM, dell'ARERA e dell'ANAC). Le informazioni in essi contenute sono soprattutto relative alla forma con cui sono state svolte le consultazioni ristrette e, in alcuni casi, la tipologia di soggetti che vi hanno preso parte e gli esiti raggiunti. In base a tali informazioni, le consultazioni ristrette consistono per lo più in tavoli e incontri tecnici, focus group e gruppi di lavoro formati da soggetti attuatori e destinatari. Si tratta tuttavia di dati che non raggiungono il volume e il grado di dettaglio fornito per le iniziative pubbliche e, proprio per questo, non necessariamente sono rappresentativi dell'utilizzo effettivo di tali forme nelle attività regolatorie delle autorità.

Per particolarità rispetto alle annualità precedenti o alla generalità delle iniziative, si segnalano i seguenti casi rilevati nel 2023:

- l'ART ha svolto una *Call for input* sulle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico. Il documento di consultazione illustra i primi orientamenti metodologici di ART; la *call for input* è stata avviata per «acquisire dagli stakeholder del settore dati, informazioni, evidenze e buone pratiche in

merito ai fattori qualità individuati e agli aspetti che meritano adeguata considerazione»[24], in considerazione dell'eterogeneità e complessità del settore;

- come accaduto anche in altri casi, per i provvedimenti di particolare complessità o estensione, l'ARERA procede a più round di consultazione[25]. Nel 2023, per esempio, la consultazione sugli orientamenti in merito alla definizione del trattamento mensile degli *smart meter gas* di classe G4 e G6 ai fini del *settlement* è la prima di un gruppo di consultazioni svolte per l'adozione di un singolo provvedimento; ancora, per la complessità dell'iter, l'Autorità ha ritenuto di svolgere più consultazioni differenziate per il provvedimento di aggiornamento della disciplina sulla regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (orientamenti finali);
- in occasione della revisione della disciplina della qualità tecnica del servizio di teleriscaldamento e teleraffrescamento, l'ARERA ha svolto quattro *focus group* (nel marzo 2023) preliminari alla consultazione; i focus group sono descritti nel documento della consultazione pubblica[26];
- per la definizione degli orientamenti per l'aggiornamento biennale 2024-2025 del metodo tariffario rifiuti (MTR-2), l'ARERA ha svolto la consultazione pubblica su più opzioni regolamentari;
- la Banca d'Italia, la COVIP, l'IVASS e il MEF hanno effettuato una consultazione congiunta sulle istruzioni per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato degli intermediari abilitati per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, della Legge 9 dicembre 2021, n.220.

Più in generale, in diversi casi le autorità (es. l'AGCOM[27], l'ARERA[28]) hanno predisposto comunicati stampa o schede tecniche e organizzato eventi per illustra-

[24] Cfr. p. 6 del documento di consultazione, disponibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/05/All.-A-delibera-n.-97_2023_signed.pdf.

[25] Per l'elenco completo si veda Presidenza del Consiglio dei ministri (2024), pp. 55 e ss.

[26] Si veda il documento al link https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/23/229-23.

[27] Per esempio, il comunicato stampa sulla consultazione sullo schema di regolamento recante attuazione dell'articolo 41, comma 9, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 in materia di programmi video generati dagli utenti ovvero comunicazioni commerciali audiovisive diretti al pubblico italiano e veicolati da una piattaforma per la condivisione di video il cui fornitore è stabilito in un altro Stato membro (https://www.agcom.it/comunicazione/comunicati-stampa/comunicato-stampa-19-aprile-2023).

[28] Tra i molti, si veda, per esempio, la scheda tecnica sugli orientamenti per l'aggiornamento biennale 2024-2025 del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) o quella sugli orientamenti per la regolazione infrastrutturale dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica per il sesto periodo di regolazione 2024-2027.

re con linguaggio piano i contenuti delle consultazioni pubbliche in corso, in continuità con le precedenti annualità. Inoltre, in diverse occasioni nei documenti per la consultazione è presente con più evidenza e dettagli l'informativa sulla protezione dei dati personali dei rispondenti.

8.4. *Le iniziative delle amministrazioni centrali dello Stato*

L'elaborazione di una panoramica complessiva sulle consultazioni pubbliche svolte nel 2023 dalle amministrazioni centrali dello Stato non può prescindere da alcune considerazioni sulle modalità con cui sono pubblicati gli avvisi di consultazione.

Sui siti delle amministrazioni centrali dello Stato è raramente presente una sezione dedicata alle consultazioni. In alcuni casi (es. Ministero dell'Economia e delle finanze), similmente a quanto avviene per la quasi totalità delle autorità indipendenti, la sezione raccoglie gli avvisi e i documenti delle consultazioni pubbliche svolte, insieme alle bozze di provvedimenti su cui inviare osservazioni; terminate le iniziative, la pagina funge anche da collettore degli esiti (contributi pervenuti e, eventualmente, report di sintesi). In altri casi (es. Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia ecc.), la sezione si limita a rendere note soltanto le iniziative di consultazione pubblica svolte nell'ambito dell'AIR e, soprattutto, della VIR, in stretta ottemperanza a quanto disposto dal Regolamento AIR, VIR e consultazione. In altri ancora, la sezione dedicata alle consultazioni riporta soltanto le consultazioni in corso e dunque risulta vuota una volta che esse si concludono (es. Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste). Nei casi in cui non c'è una sezione dedicata alle consultazioni, gli avvisi sono distribuiti in modo sparso nel sito istituzionale, tra le news o mediante pagine singole (es. nelle articolazioni tematiche di competenza, Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica). Nelle relazioni sulle analisi e le verifiche dell'impatto svolte sui provvedimenti regolamentari (relazioni AIR e relazioni VIR) possono inoltre essere reperite informazioni sulle consultazioni svolte in forma ristretta. Ovviamente, essendo le relazioni redatte a valle del processo decisionale, i dati sulle consultazioni in esse contenuti possono tuttavia riguardare iniziative svolte anche in anni precedenti rispetto a quello di pubblicazione della relazione; allo stesso modo, le iniziative condotte nell'anno in corso possono trovare collocazione in relazioni non ancora pubblicate.

In termini di reperibilità, le amministrazioni non sono tenute a pubblicare le relazioni AIR sui propri siti istituzionali, ma a trasmetterle al DAGL. Sul sito istituzionale del governo, nelle pagine relative al DAGL, è presente una sezione riferita alla VIR in cui sono raccolti i programmi biennali e le relazioni VIR verificate dal

DAGL[29] ed è espressamente citata – diversamente da quanto accadeva in passato – la sezione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri in cui reperire le relazioni AIR verificate dal DAGL.

Restando talvolta generiche nella descrizione delle iniziative consultive svolte, le relazioni ritrovabili per l'annualità 2023[30] non sempre forniscono dettagli sulle modalità e degli strumenti utilizzati; ciononostante, dalla lettura di esse emergono comunque, in merito alle consultazioni ristette, alcune interessanti informazioni[31].

Le consultazioni descritte sono, nella gran parte dei casi, riconducibili a iniziative in forma ristretta svolte, in particolare, con le seguenti tecniche: comitati tecnici appositamente istituiti o già esistenti; gruppi di lavoro; tavoli tecnici; tavoli tematici; interlocuzioni e incontri; confronti. In circa metà dei casi, i soggetti coinvolti nelle consultazioni ristrette sono esclusivamente amministrazioni pubbliche (altre amministrazioni centrali, amministrazioni attuatrici, enti territoriali); talvolta, le consultazioni con le amministrazioni sono svolte soltanto con strutture, uffici e articolazioni afferenti alla struttura ministeriale responsabile del provvedimento. Negli altri casi, la consultazione di soggetti istituzionali è integrata con quella di altre tipologie di soggetti, come associazioni, operatori di settore, esperti, sindacati, parti sociali, rappresentanti delle filiere, ordini professionali. Solo raramente le amministrazioni non sono citate tra i soggetti coinvolti. I nomi dei soggetti partecipanti (persone giuridiche) sono talvolta riportati; in questi casi, è possibile

[29] Mentre i piani sono elencati per anno di adozione (al link https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-gli-affari-giuridici-e-legislativi/dagl-attivita-virpianibiennali/24205), le singole VIR sono elencate per titolo del provvedimento su cui sono svolte, senza riferimenti (né sulla pagina, né all'interno dei documenti), sull'anno di svolgimento o di pubblicazione della verifica. Si veda https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-gli-affari-giuridici-e-legislativi/dagl-attivita-virrelazioniverificate/24206. In entrambi i casi sono presenti i riferimenti alle amministrazioni competenti.

[30] Nella sezione, consultabile al link https://www.governo.it/it/provvedimenti, sono reperibili circa 308 provvedimenti riferiti ai Consigli tenuti nel 2023. Per 61 di essi sono state rintracciate le relative relazioni AIR (43 relazioni direttamente in pagina e 18 mediante i rinvii agli atti parlamentari). In 45 delle 61 relazioni reperite è presente il paragrafo dedicato alle consultazioni svolte e in circa 30 casi è fornita una descrizione delle iniziative svolte. Si specifica che le relazioni reperite attraverso la sezione sono in numero molto inferiore a quelle effettivamente redatte. Le relazioni AIR che sono state valutate dal NUVIR nel 2023 sono infatti 241; la percentuale di relazioni che, in primo esame, presentavano carenze in tema di consultazione è pari al 26% (a fronte del 33% dei casi nel 2022). Per i dati sull'attività di analisi di impatto cfr. Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (2024), pp. 14-18. Si vedano anche, in questo Annuario, il Capitolo quinto e il Capitolo sesto.

[31] Come già specificato, le iniziative descritte nelle relazioni AIR degli atti adottati nel 2023 sono in diversi casi svolte negli anni precedenti. Analogamente, consultazioni svolte nel 2023 possono essere reperite anche nelle relazioni sugli atti adottati nell'anno successivo. L'analisi sulle relazioni è dunque utile non tanto per ricavare il numero di iniziative svolte, quanto per avere un'idea delle loro caratteristiche.

ricostruire il quadro delle posizioni che effettivamente hanno preso parte alla definizione del provvedimento.

Lo svolgimento di consultazioni pubbliche è citato in soli quattro casi, riguardanti la riforma fiscale, la "Global minimum tax", il nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche e il testo unico dei media audiovisivi. Per tre di questi provvedimenti le consultazioni sono state condotte nel 2023 e la descrizione delle modalità e degli strumenti utilizzati e la sintesi degli esiti è, oltre che sintetizzata nelle relazioni, anche riportata (con maggiori dettagli) nelle pagine online delle consultazioni stesse[32]. La consultazione è stata sempre svolta richiedendo a tutti i soggetti interessati di inviare il proprio contributo sullo schema di provvedimento a un indirizzo di posta istituzionale; nei due casi relativi al codice delle comunicazioni elettroniche e al testo unico dei media audiovisivi, il Ministero delle imprese e del made in Italy ha pubblicato una serie di quesiti su cui concentrare le osservazioni.

Per avere un quadro più completo delle consultazioni pubbliche svolte nel 2023 è necessario fare riferimento, oltre che alle relazioni AIR, anche al sito di aggregazione del governo *consultazione.gov.it* , alla Relazione annuale al Parlamento sull'attività di AIR e VIR svolta nel 2023, ai siti web istituzionali dei singoli ministeri, alle relazioni VIR e alla piattaforma per lo svolgimento di consultazioni partecipa.gov.it. Attraverso la ricognizione di tali fonti è possibile reperire ulteriori iniziative svolte nel 2023; tuttavia, l'elenco non può comunque, proprio in ragione della frammentarietà e della natura delle fonti, risultare esaustivo[33].

Tenendo conto di tali limitazioni, si riporta comunque in Tabella 8.2, a titolo indicativo, il numero di consultazioni pubbliche svolte nel 2023.

[32] Si tratta, in particolare, delle seguenti iniziative: consultazione pubblica svolta online dall'11 settembre al 2 ottobre 2023 sul livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione (disponibile al link https://www1.finanze.gov.it/finanze2/servizi/n_consult_newDF/ricerca.php?step=9&id=7118245); consultazione sul codice delel comunicazioni elettroniche (disponibile al link https://www.mimit.gov.it/it/normativa/notifiche-e-avvisi/consultazione-pubblica-sul-codice-delle-comunicazioni-elettroniche; consultazione per la fornitura dei servizi audiovisivi (disponibile al link https://www.mimit.gov.it/it/normativa/notifiche-e-avvisi/consultazione-pubblica-concernente-il-testo-unico-per-la-fornitura-di-servizi-di-media-audiovisivi). L'ulteriore consultazione in tema di riforma fiscale è stata svolta tramite audizioni e consultazioni ristrette, tra il 2021 e il 2022.

[33] Le principali ragioni sono le seguenti: a) nella sezione dedicata ai provvedimenti del Consiglio dei ministri non sono facilmente accessibili tutte le relazioni AIR redatte; le relazioni, inoltre, possono fare riferimento a consultazioni svolte per annualità diverse; b) sui siti web delle singole amministrazioni le consultazioni pubbliche continuano a essere per lo più pubblicizzate in modo estemporaneo, attraverso news, comunicati e pagine, e non attraverso sezioni appositamente dedicate; quando esistenti, le sezioni tendono a essere o frammentate o settoriali (es. per temi o per finalità); c) il sito consultazione.gov.it, nonostante presenti un elenco molto ricco di iniziative, non raccoglie la totalità delle consultazioni pubbliche e ristrette svolte dalle amministrazioni; la piattaforma partecipa.gov.it colleziona solo le consultazioni svolte attraverso di essa.

Tabella 8.2 – Numero di consultazioni pubbliche svolte dalle amministrazioni centrali dello Stato, ripartite per amministrazioni responsabili. Anno 2023.

Amministrazione	N. consultazioni pubbliche rilevate in riferimento all'annualità 2023		
	su Consultazione.gov	su altre fonti	Totale iniziative*
Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	0	0	0
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica	3	1	4
Ministero dell'economia e delle finanze	1	3	4
Ministero della cultura	0	0	0
Ministero delle imprese e del Made in Italy	2	1	3
Ministero della giustizia	0	1	1
Ministero dell'università e della ricerca	1	0	1
Ministero del turismo	1	0	1
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	0	1	1
Ministero della difesa	0	1	1
Ministero dell'istruzione e del merito	0	1	1
Ministero della salute[34]	2	3	5
Ministro per gli affari regionali e le autonomie	1	0	1
Ministro per la pubblica amministrazione	0	2	2
Totale complessivo	**11**	**14**	**25**

Fonte*: elaborazione personale delle informazioni rinvenibili su www.consultazione.gov.it e sui siti web istituzionali delle singole amministrazioni. *In considerazione delle modalità di pubblicazione utilizzate, il numero di iniziative potrebbe non essere esaustivo. Non sono conteggiate tra le consultazioni pubbliche le iniziative di dibattito pubblico, sottoposte a disciplina speciale e le consultazioni sulle proposte provenienti dagli operatori*[35].

[34] Due delle consultazioni pubbliche del Ministero della salute (*Strategia per lo sviluppo delle competenze digitali dei professionisti sanitari e socio-sanitari e Linee operative di formazione Fascicolo sanitario elettronic*o) sono state svolte in collaborazione con il Dipartimento della trasformazione digitale.

[35] Tra le proposte provenienti dagli operatori rientrano, per esempio, le proposte di Regola di categoria di prodotto (RCP) nell'ambito dello Schema *Made Green in Italy* (decreto ministeriale n. 56 del 2018). Su tali regole, il Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica ha svolto, nel 2023, 13 consultazioni pubbliche, raccolte al link https://www.mase.gov.it/pagina/consultazioni-pubbliche-made-green-italy.

Tra le consultazioni, le seguenti si distinguono per alcuni elementi peculiari:

- revisione del Codice dei contratti pubblici. Nel novembre 2022 è stata svolta una consultazione a cui sono stati invitati a partecipare, con lettera del Ministro, 65 operatori di settore, tramite piattaforma online; il questionario di consultazione è stato organizzato in tre macro-temi: argomenti, criticità e proposte normative. In corso di svolgimento, hanno inviato i propri contributi (tramite mail, PEC) anche ulteriori operatori non originariamente invitati. I partecipanti, infine, sono stati 73, per un totale di 201 contributi[36];
- adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE, ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 agosto 2022, n. 127. La consultazione è stata svolta in più fasi: in fase prodromica, mediante l'invio alle Regioni di un questionario online. La bozza di testo così redatta è stata poi trasmessa alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative per tema e alle Regioni stesse, per la raccolta dei contributi. La stesura ha tenuto conto anche di precedenti riunioni e interlocuzioni tenutesi tra il 2020 e il 2022 con diverse parti interessate;
- disposizioni per il contrasto alla violenza sulle donne e contro la violenza domestica. Le consultazioni hanno tenuto conto degli esiti delle iniziative (tavoli tematici) svolte per la definizione della strategia triennale 2021-2023 e sono state svolte, nel 2023, anche attraverso gli organismi consultivi multistakeholder (Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica) creati proprio nell'ambito della predetta strategia;
- disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111. La consultazione è interessante soprattutto per la particolareggiata descrizione degli esiti delle consultazioni ristrette (con associazioni rappresentative, concessionari e amministrazioni) contenuta nella relazione AIR;
- nuovo strumento internazionale sul documento di trasporto multimodale negoziabile. La consultazione è stata effettuata nel marzo 2023 dal Ministero degli affari esteri attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico rivolto a tutte le associazioni di categoria che operano nell'ambito del trasporto di merci, della logistica e spedizioni internazionali e della committenza interessate; tali associazioni sono state invitate a inviare position paper e richiedere di essere ammesse, previo accertamento dei requisiti richiesti, a una riunione online;

[36] Gli esiti sono reperibili sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al link https://www.mit.gov.it/index.php/documentazione/report-sulla-consultazione-relativa-alla-revisione-del-codice-dei-contratti-pubblici.

- indagine conoscitiva presso gli operatori dell'ecosistema turistico in merito alle attività economiche del settore. La consultazione è stata svolta con un questionario da inviare mediante posta elettronica, per raccogliere informazioni specifiche dagli operatori di settore al fine della definizione dei perimetri delle attività turistiche;
- inoltre, sono da tenere in considerazione i tavoli tecnici tematici svolti dal Ministro per le disabilità nell'ambito dei lavori per la redazione del testo unico per le disabilità: tavoli "Dopo di noi", "*Caregiver*", "Spettacoli" e "Mobilità"[37].

8.5. *Conclusioni*

Nel 2023 le modifiche più rilevanti intervenute nella disciplina delle consultazioni sono quelle riferite all'istituto del dibattito pubblico. Con l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, le disposizioni sulle modalità di svolgimento del dibattito sono state ampiamente riviste: tra l'altro, è stata modificata la governance dell'istituto, è stato previsto l'obbligo di utilizzo di strumenti digitali per la raccolta dei contributi e sono state limitate le categorie abilitate a partecipare. Un'attenta osservazione sull'attuazione potrà determinare se l'effetto di tali modifiche impatterà sull'efficacia delle iniziative. La revisione del Codice ha comportato anche l'adeguamento della disciplina dell'ANAC sulle consultazioni: oltre alle modifiche di coordinamento, l'Autorità ha apportato anche variazioni agli obblighi relativi alla pubblicazione del programma delle consultazioni (non più previsto) e ai casi di attività regolatoria, aumentati rispetto agli anni precedenti, per cui le consultazioni non sono obbligatorie. *In nuce* ci sono ulteriori possibili novità nella disciplina generale sulle consultazioni nell'analisi e nella verifica di impatto della regolamentazione, anticipate nel 2023 da prime ricognizioni effettuate dal DAGL per l'individuazione delle principali criticità e potenziali aree di miglioramento delle disposizioni attualmente in vigore.

Rispetto alle politiche di partecipazione, anche tenendo conto delle indicazioni internazionali pubblicate dall'OECD (relativamente ai processi di partecipazione dei cittadini e al coinvolgimento dei cittadini nelle politiche innovative) e dalla Commissione europea (Raccomandazione UE 2023/2836), si dovrà osservare in che modo l'intenzione di redigere nuove linee guida e di ampliare i lavori dell'Hub della partecipazione – intenzione espressa nel sesto piano di azione dell'Open government partnership – si coordinerà con quanto già in uso (le linee guida DFP-

[37] I Tavoli sono elencati e descritti al link https://www.disabilita.governo.it/it/attivita-svolte-e-in-programma/tavoli-tecnici/.

DRI del 2018 sulla consultazione, il portale unico *consultazione.gov.it* e la piattaforma *partecipa.gov.it*).

Dall'analisi delle informazioni raccolte attingendo dalle relazioni AIR sugli atti del Consiglio dei ministri (accessibili a partire dalla sezione relativa all'AIR e la VIR curata dal DAGL sul sito del Governo), si evince che esiste nelle amministrazioni centrali dello Stato un'attività di consultazioni ristrette costituita soprattutto da gruppi di lavoro, tavoli tecnici, tavoli tematici, interlocuzioni, incontri, confronti soprattutto con le altre amministrazioni che solo raramente non sono citate tra i soggetti coinvolti. L'attività non è completamente indagabile dal momento che le relazioni a cui è possibile accedere sono poche rispetto al numero di provvedimenti adottati e, al loro interno, non sempre sono forniti particolari sulle iniziative svolte. Inoltre, l'accesso stesso alle relazioni AIR è poco immediato, dato che queste sono talvolta pubblicate nelle pagine dedicate ai singoli atti normativi del Consiglio, e talvolta, in alternativa, disponibili solo negli atti parlamentari dei singoli provvedimenti, sui siti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il quadro delle iniziative svolte resta comunque frammentato, così come le informazioni sull'avvio delle nuove.

Per le autorità indipendenti, invece, l'informazione sull'apertura di nuove consultazioni pubbliche resta, come nelle precedenti annualità, sempre garantita attraverso sezioni uniche presenti sui siti istituzionali. Gli esiti di queste sono spesso accessibili con la stessa facilità; fanno eccezione i casi, anche se poco frequenti, delle autorità che ricorrono a modalità non standard o che non garantiscono del tutto l'integrità delle informazioni riferite all'iter di consultazione, eliminando i documenti delle iniziative chiuse o riferendo gli esiti ai soli provvedimenti adottati e non anche alle consultazioni concluse. Con riguardo alle iniziative svolte nel 2023, l'innovazione più interessante è il ricorso, da parte dell'ANAC, dello strumento del questionario online per lo svolgimento delle consultazioni pubbliche. La scelta potrebbe ben adattarsi anche ad altre autorità che fanno regolarmente uso dei quesiti di consultazione e che utilizzano ancora la mail come strumento per la trasmissione dei contributi.

Capitolo Nono
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI E L'ATTIVITÀ DI SOFT REGULATION NEL 2023

Martina Cardone

Sommario: 9.1. Premessa. L'attività di soft regulation delle autorità amministrative indipendenti. – 9.2. AGCM. – 9.3. ANAC. – 9.4. GPDP. – 9.5. AGCOM. – 9.6. CONSOB. – 9.7. COVIP. – 9.8. IVASS. –9.9. Riflessioni conclusive.

9.1. *Premessa. L'attività di soft regulation delle autorità amministrative indipendenti*

In un contesto globale segnato da crisi sanitarie, economiche e geopolitiche, le autorità amministrative indipendenti (AI) svolgono un ruolo fondamentale nell'assicurare la stabilità dei mercati e la tutela dei cittadini, ricorrendo a strumenti più flessibili e adattabili rispetto alla normativa tradizionale[1].

Negli ultimi anni, infatti, il panorama regolatorio italiano ha subito una significativa trasformazione, caratterizzata dall'adozione crescente di strumenti di soft regulation da parte delle AI. Tali atti sono ormai utilizzati in modo sempre più strategico per rispondere alle sfide della modernità e per governare settori caratterizzati da rapidi cambiamenti (si pensi all'accelerazione della digitalizzazione o all'espansione dell'*e-commerce*, avutesi durante il periodo pandemico, che hanno richiesto una regolamentazione immediata)[2].

La soft regulation, pertanto, si è rivelata uno strumento cruciale, permettendo alle autorità indipendenti di reagire in modo rapido e adattabile alle dinamiche in continua evoluzione di settori complessi come le telecomunicazioni, la protezione dei dati personali, il mercato finanziario e la concorrenza. Questo approccio, basato su atti normativi non vincolanti, raccomandazioni, linee guida, codici di condotta o dichiarazioni di principio, ha lo scopo di orientare il comportamento degli

[1] Cfr. Pariotti, 2009. Sul tema, l'Autore approfondisce il ruolo della soft regulation nel diritto pubblico e analizza come, in molti settori, si sia sviluppata una regolamentazione flessibile per rispondere meglio alle esigenze di settori in continua evoluzione. La soft regulation è vista come uno strumento fondamentale per affrontare crisi emergenti o per gestire settori tecnologicamente avanzati.

[2] Oltre a rappresentare una risposta efficace alle crisi, la soft regulation è stata spesso considerata come un valido strumento alternativo alla regolamentazione formale. Questo approccio è particolarmente rilevante a livello europeo, dove le istituzioni dell'Unione Europea ne fanno ampio uso. Tale utilizzo permette di affrontare in modo più flessibile e rapido le dinamiche complesse e in continua evoluzione dei mercati e dei settori regolati. Per un'analisi più dettagliata di questo fenomeno, si rimanda a Terpan, 2015, pp. 68-96.

operatori del mercato e delle istituzioni senza la rigidità della normativa legislativa tradizionale. Infatti, nonostante la mancanza di obbligatorietà formale, il cosiddetto *diritto morbido* (Somma, 2008) può esercitare una significativa pressione sugli attori coinvolti, in quanto spesso rappresenta una guida interpretativa o un quadro di riferimento per le pratiche del settore.

Tuttavia, l'assenza di obbligatorietà giuridica rappresenta anche un limite. Le raccomandazioni e le linee guida possono non essere seguite da tutti gli operatori, o essere interpretate in modi diversi, riducendo così l'efficacia complessiva degli strumenti. Inoltre, l'uso eccessivo degli atti di soft regulation può creare incertezza giuridica, poiché la mancanza di una regolamentazione chiara e stabile può portare a interpretazioni contrastanti delle norme[3]. Infatti, per garantirne l'efficacia a lungo termine, è importante che le AI trovino un equilibrio tra flessibilità e certezza giuridica, affinché tali strumenti possano continuare a svolgere il loro ruolo di regolamentazione innovativa e adattiva nel panorama normativo[4].

Alla luce di tale premesse, se i precedenti anni – 2020 e 2021 – sono stati caratterizzati dalla pandemia da Covid-19 e il 2022 dall'invasione russa dell'Ucraina[5], il presente contributo si propone di esaminare gli atti di soft regulation adottati dalle autorità amministrative indipendenti nel corso del 2023, che ha visto queste crisi continuare a influenzare i mercati globali con conseguenze significative per il quadro regolatorio, con l'obiettivo di verificare se, la frequenza e l'intensità con cui le AI hanno adottato tali atti si sia mantenuta o modificata rispetto al passato.

9.2. *AGCM*

L'attività di soft regulation svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata sempre caratterizzata prevalentemente da interventi di *moral suasion*, quale forma di persuasione morale o di pressione etica che l'Autorità esercita sugli operatori economici o su altre parti interessate per incoraggiarli a conformarsi ai principi della concorrenza leale e a evitare pratiche commerciali scorrette[6]. Pertanto, a differenza delle misure coercitive o delle sanzioni legali, la *moral suasion* si basa sull'uso del potere persuasivo e del dialogo per ottenere l'adesione volontaria delle parti interessate a comportamenti conformi alla legge.

[3] Per un approfondimento, si veda Napolitano, 2005; Morettini, 2012.

[4] La questione di come inquadrare il fenomeno soft law rimane, tutt'ora, in gran parte aperta. Per una recente analisi, si veda Verdolini, 2023.

[5] Per uno sguardo all'attività di soft regulation esercitata dalle Autorità amministrative indipendenti negli anni passati, si consenta il rinvio a Cardone, 2024; Armiento, 2022.

[6] La soft law permette all'AGCM di intervenire in modo più flessibile, evitando il ricorso a sanzioni immediate, ma cercando di influenzare il comportamento degli operatori economici.

Nel 2023, l'utilizzo di questi atti sembra aver registrato un lieve calo rispetto agli anni precedenti: mentre negli anni passati il numero degli atti adottati era elevato (127 nel 2020, 67 nel 2021 e 129 nel 2022), nell'anno di riferimento ne sono stati circa 40. L'Autorità sembrerebbe aver adottato un approccio più tradizionale, concentrandosi maggiormente su questioni emergenti come la regolamentazione delle piattaforme digitali, la promozione della sostenibilità nelle pratiche commerciali e la protezione dei consumatori in un contesto economico in rapida evoluzione. Questo ha incluso interventi volti a guidare le imprese verso comportamenti più etici e sostenibili, limitando le strategie di soft regulation per rispondere meglio alle nuove sfide poste dall'economia digitale e dalle transizioni verdi.

Sebbene in diminuzione, alcuni degli interventi significativi hanno riguardato, ad esempio, casi di profili di scorrettezza informativa. Già nel 2020, l'AGCM aveva sanzionato le società HP Inc e HP Italy S.r.l. per non aver adeguatamente indicato sulle confezioni di vendita delle stampanti le limitazioni all'uso di cartucce non originali. Nel 2023, l'Autorità ha rivolto una *moral suasion* a Epson e Lexmark, chiedendo loro di informare i consumatori se le stampanti in vendita richiedono l'uso esclusivo di cartucce originali tramite *software*, incluse le restrizioni introdotte con aggiornamenti successivi[7]. In particolare, era emerso che alcune stampanti Lexmark bloccavano le cartucce non originali accettando solo cartucce originali o rigenerate, mentre nelle stampanti Epson era installato un software in grado di riconoscere le cartucce installate e che, in alcuni casi, avrebbe potuto rendere impossibile il funzionamento per utilizzo di cartucce non originali. La mancanza di queste informazioni avrebbe potuto portare in errore i consumatori, inducendoli a ritenere di poter utilizzare cartucce non originali o attribuendo malfunzionamenti a difetti delle cartucce anziché a restrizioni relative al *software*. In risposta, Epson e Lexmark hanno integrato le informazioni per i consumatori, specificando queste caratteristiche sia al momento dell'acquisto che durante gli aggiornamenti *firmware*.

Nell'ambito della tutela del consumatore, in materia di pratiche commerciali scorrette, l'Autorità è intervenuta adottando atti di *moral suasion* in 31 casi, al fine di ottenere da parte dei professionisti la rimozione dei profili di illiceità contestati e procedendo alla loro archiviazione senza svolgere ulteriori accertamenti istruttori[8].

Ancora, nel mercato idrico, l'Autorità ha dedicato attenzione alla corretta applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale, allo scopo di evitare l'emissione tardiva di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti. L'obiettivo è stato perseguito con due interventi di *moral suasion* nei confronti di due gestori del servizio idrico, aventi a oggetto la mancata o erronea indicazione in bolletta da

[7] MS-PS11600 - Epson Italia – Stampanti e Ricambi; MS-PS12007 - Lexmark – Aggiornamento Firmware delle stampanti.

[8] Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 31 marzo 2024, p. 89.

parte degli operatori dell'informazione sui crediti prescrivibili, nonché l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione breve sui crediti presenti in bolletta[9]. I gestori hanno conseguentemente adottato misure dirette a rimuovere le omissioni.

Nel corso dell'anno di riferimento, infine, l'Autorità ha portato a termine un'attività di *moral suasion* nel settore agroalimentare, svolta nei confronti dei produttori di pasta che utilizzavano, impropriamente, la dicitura "trafilata al bronzo" sulle confezioni. In conformità degli atti persuasivi, per adeguare il processo di produzione con l'informazione fornita ai consumatori, i produttori poi hanno sostituito le precedenti trafile con quelle al bronzo[10].

9.3. *ANAC*

Una novità significativa che ha influenzato l'attività di soft regulation dell'Autorità nazionale anticorruzione nel periodo in esame è rappresentata dall'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici. Il quadro normativo vigente ha segnato la fine delle linee guida dell'Autorità nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, la cui natura giuridica incerta ha, nel corso degli ultimi anni, generato ampie discussioni in dottrina[11] e giurisprudenza[12]. Infatti, sebbene con il Codice previgente, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la normativa secondaria di natura regolamentare approvata con decreto del Presidente della Repubblica 207 del 2010 era stata sostituita dalle linee guida dell'A-

[9] *Ivi*, p. 25.

[10] *Ivi*, p. 110.

[11] *Ex multis*, Deodato, 2016; Morbidelli, 2016; Chiariello, 2020.

[12] Le linee guida dell'ANAC sono state spesso oggetto di pronunce giurisprudenziali, in particolare riguardo alla loro natura non vincolante e, quindi, non assimilabile a quella di regolamenti. Tali pronunce hanno contribuito a definire il ruolo e i limiti di questi strumenti di soft law nell'ordinamento giuridico italiano. Ad esempio, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 16/2011 ha chiarito che gli atti di indirizzo e coordinamento, come le linee guida, non possono avere natura regolamentare poiché mancano di forza vincolante e non possono introdurre innovazioni normative. In altre parole, le linee guida si limitano a orientare le condotte dei destinatari senza obbligarli. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 1220/2020, ha ribadito che le linee guida dell'ANAC non hanno forza regolamentare, ma costituiscono atti di indirizzo e coordinamento. Nella sentenza si sottolinea che tali strumenti non possono derogare a disposizioni di legge, né introdurre obblighi o vincoli non previsti dalla normativa primaria. Le linee guida hanno una funzione di orientamento e sono destinate a essere seguite dagli operatori, ma non sono giuridicamente vincolanti. Anche il TAR Lazio ha confermato la natura non vincolante delle linee guida ANAC, qualificandole come atti di soft law (TAR Lazio, Roma, sez. I, 15.7.2019 n. 9308). La non vincolatività delle linee guida ha portato il Consiglio di Stato a ritenere, inoltre, che "appaiono pacificamente inquadrabili come ordinari atti amministrativi", con "valenza certamente generale" (Consiglio di Stato, Commissione speciale parere n. 855 del 1° aprile 2016 reso sullo schema di decreto legislativo recante "Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione" ai sensi dell'articolo 1 comma 3 della legge 28 gennaio 2016, n. 11).

NAC, suscitando un vivace dibattito relativo alla collocazione da riconoscere loro nel sistema delle fonti del diritto, con il nuovo Codice il sistema delle fonti cambia in modo significativo. Nello specifico, l'articolo 225, comma 16, decreto legislativo 36 del 2023 ha previsto la sostituzione delle linee guida precedentemente adottate dall'ANAC con le disposizioni direttamente contenute nel nuovo testo e nei suoi allegati. Questo cambiamento ha dunque portato a termine l'uso delle linee guida come strumento di regolazione nell'ambito dei procedimenti ad evidenza pubblica, spingendo l'Autorità a fornire indicazioni interpretative sulla novella e chiarimenti specifici per agevolare la transizione dal vecchio al nuovo sistema normativo.

Considerando quanto detto, nel 2023, l'ANAC ha focalizzato i suoi sforzi su interventi mirati, come comunicati del Presidente[13] e delibere di indirizzo, per risolvere specifiche problematiche di applicazione delle nuove norme e sull'elaborazione di bandi-tipo e contratti-tipo, che, pur non esenti da ambiguità nella recente elaborazione giurisprudenziale, risultano tuttora concepiti quale precipuo strumento di promozione delle *best practice*, nonché dell'efficienza e della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti. Ad esempio, per facilitare i processi di acquisto e garantire una corretta e uniforme applicazione del decreto legislativo n. 36 del 2023, l'Autorità anticorruzione ha adottato, con la delibera n. 309 del 27 giugno 2023, il primo bando-tipo attuativo del nuovo Codice, relativo all'affidamento di servizi e forniture sopra la soglia di rilevanza europea, basato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di qualità-prezzo (bando-tipo n. 1/2023). Questi interventi hanno permesso all'ANAC di mantenere un ruolo attivo nella regolamentazione degli appalti pubblici, pur adeguandosi al nuovo contesto normativo definito dal decreto legislativo n. 36 del 2023.

Sempre nell'ottica di integrare e aggiornare le modifiche introdotte dal nuovo Codice dei contratti, con particolare riguardo ai profili sulla digitalizzazione delle procedure ad evidenza pubblica entrati in vigore dal 1° gennaio 2024, l'Autorità nazionale con la delibera n. 585 del 19 dicembre 2023 ha adottato le linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari, specificando che tutti i trasferimenti di denaro legati agli appalti devono essere tracciati, inclusi quelli tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati in subappalti o subaffidamenti[14].

Oltre al settore degli appalti pubblici, l'ANAC ha continuato a svolgere un ruolo centrale nella promozione della trasparenza e della legalità, attraverso gli

[13] Comunicato del Presidente sulla circolare interpretativa del Mit. Si veda https://www.anticorruzione.it/-/nuovo-codice-appalti-circolare-interpretativa-del-mit.-bus%C3%ACa-marcia-indietro-del-governo-

[14] ANAC, Delibera n. 585 del 19 dicembre 2023 - Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Nuovo aggiornamento della Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 recante Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36.

strumenti di soft regulation. In particolare, il 6 luglio 2023 è stata approvata la delibera ANAC n. 311, recante le linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali, noto come *whistleblowing*[15]. Le linee guida, adottate alla luce delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 24 del 2023 di recepimento della Direttiva 2019/1937/Ue sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e nazionale, sostituiscono quelle adottate con la delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021, stabilendo nuove procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, nel rispetto della riservatezza del segnalante e al fine di migliorare la trasparenza e promuovere un ambiente sicuro per segnalare illeciti in ambito pubblico e privato[16].

9.4. *GPDP*

Nel 2023, il Garante per la protezione dei dati personali (GPDP) ha proseguito l'attività di sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni attraverso iniziative di promozione delle tematiche legate alla *privacy*, con particolare attenzione ai consumatori.

Per quanto riguarda l'attività di soft regulation, particolarmente significativa è stata la collaborazione con l'Agenzia nazionale per la cybersicurezza, mirata alla adozione di linee guida riguardanti l'utilizzo di funzioni crittografiche per la conservazione delle *password* (provvedimento del 7 dicembre 2023, n. 594). Le linee guida offrono indicazioni specifiche a titolari, responsabili del trattamento e produttori di prodotti, servizi e applicazioni, delineando misure tecniche capaci di garantire un livello di sicurezza adeguato ai rischi connessi alla gestione delle *password* degli utenti.

Nel corso del 2023, inoltre, l'Autorità ha gestito un elevato numero di istanze, tra cui segnalazioni, reclami, quesiti e richieste di parere. In particolare, nell'anno di riferimento il Garante ha dato riscontro a 506 quesiti, diversamente dall'anno precedente i cui quesiti erano oltre 16.400.

Un caso specifico ha riguardato una società di noleggio con conducente, la quale ha sollevato un quesito sull'applicazione della normativa relativa al conte-

[15] ANAC, Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne.

[16] Le nuove Linee Guida sono articolate in quattro parti: la prima descrive i principali cambiamenti nell'ambito soggettivo di applicazione, sia per gli enti pubblici e privati coinvolti, sia per i segnalanti e i destinatari del regime di tutela, includendo le caratteristiche e l'oggetto delle segnalazioni, i casi di non applicazione del decreto, e aspetti relativi alle ritorsioni e alle segnalazioni anonime.

nuto del foglio di servizio per il noleggio con conducente, secondo l'articolo 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21. In questo contesto, il Garante ha ricordato una precedente segnalazione al Governo del 16 maggio 2019, evidenziando la potenziale incompatibilità della norma con il principio di proporzionalità, in relazione all'obbligo di inserire nel foglio di servizio i dati dell'utente e del percorso effettuato. Il Garante ha ribadito alla società di noleggio che, in quell'occasione, aveva sollecitato un intervento normativo correttivo al Governo, per risolvere le criticità riscontrate; intervento che, tuttavia, non è stato ancora realizzato (GPDP, 2023, p. 30).

9.5. *AGCOM*

Nel 2023, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha proseguito nell'adozione di vari strumenti di soft regulation, tra cui interventi di *moral suasion*, FAQ e linee guida.

In particolare, per assicurare che alcune offerte fossero in linea con le normative nazionali ed europee, l'AGCOM ha esercitato il proprio potere di *moral suasion* nei confronti degli operatori. L'Autorità ha, infatti, continuato a monitorare l'adeguata applicazione del Regolamento (Ue) 2015/2120 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, che ha introdotto nuove disposizioni riguardanti la neutralità della rete nell'ordinamento europeo, riguardanti sia gli accordi commerciali che le misure di gestione del traffico adottate dagli operatori italiani.

Inoltre, nel mese di gennaio, allo scopo di rendere più consapevole il pubblico, l'Autorità ha realizzato campagne di informazione e prevenzione per contrastare efficacemente il fenomeno del bagarinaggio online, avviando la campagna di comunicazione "ilbigliettogiusto", realizzata mediante un video informativo, diffuso attraverso il sito istituzionale e i canali social dell'Autorità. A tal fine sono stati realizzati testi di approfondimento anche in forma di FAQ, pubblicati in una sezione permanente del sito dedicata al *secondary ticketing*. La campagna, con l'obiettivo di promuovere un uso consapevole di internet, tutelando artisti e i consumatori, ha fornito strumenti utili per acquistare biglietti per eventi in maniera sicura (AGCOM, 2023, pp. 87-88).

Tra le iniziative più significative adottate dall'AGCOM nel 2023, spicca l'emanazione di diverse linee guida.

Con la delibera n. 9/23/CONS sono state adottate le linee guida riguardanti la protezione dei minori online, che prevedono anche misure per il blocco di domini e siti, da adottare da parte degli operatori di servizi di comunicazione elettronica attraverso strumenti di controllo parentale (SCP) (AGCOM, 2023, p. 26).

Inoltre, a seguito di una modifica alla legge sul diritto d'autore, è stata affidata all'Autorità la competenza per l'adozione delle linee guida relative ai meccanismi di reclamo forniti dai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online. Questi meccanismi permettono agli utenti di contestare la rimozione o la disabilitazione dell'accesso a opere o altri materiali caricati. Le linee guida sono state formalizzate con la delibera n. 115/23/CONS (AGCOM, 2023, p. 81).

Infine, nel contesto della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi, l'AGCOM ha approvato diversi documenti, tra cui le linee guida trasmesse dalla Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per la vendita dei diritti audiovisivi del Calcio Femminile di Serie A per la stagione 2023/2024, attraverso la delibera n. 21/23/CONS (AGCOM, 2023, p. 58).

9.6. *CONSOB*

Nel 2023, la CONSOB ha proseguito la sua attività di soft regulation con diverse iniziative volte a migliorare la trasparenza e la protezione degli investitori nei mercati finanziari italiani. Tra gli interventi principali si annoverano comunicazioni, avvisi, lettere di richiamo, risposte alle FAQ e segnalazioni di attenzione.

Confrontando il periodo con il 2022 nel quale sono state predisposte otto lettere di richiamo in materia di vigilanza sull'informativa societaria e sugli assetti proprietari, nel 2023 ne è stata pubblicata solo una (CONSOB, 2024, p. 145). Riguardo ai richiami di attenzione, ex articolo 7, comma 1-*ter*, del TUF, le iniziative rivolte alle banche sono state 15, mentre tre sono state indirizzate alle società di intermediazione mobiliare e ad imprese di investimento comunitarie (CONSOB, 2024, p. 147).

Inoltre, nell'ambito delle iniziative per facilitare l'accesso al mercato dei capitali italiani e supportare le emissioni di titoli di debito, nel dicembre 2023 l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica su proposte di modifica al *Regolamento Emittenti*, relative alla procedura di approvazione dei prospetti. Considerando le numerose normative, linee guida e orientamenti che regolano il tema dei prospetti, la CONSOB ha anche sviluppato una serie di FAQ tematiche e procedurali, mirate a semplificare il processo di redazione e approvazione dei prospetti per gli emittenti, dal deposito della prima bozza fino alla pubblicazione. Infine, la CONSOB ha partecipato ai tavoli di negoziazione sul *Listing Act* e ha contribuito ai lavori dell'European Securities and Markets Authority (ESMA), con l'obiettivo di favorire la convergenza delle pratiche di vigilanza a livello europeo e di agevolare l'applicazione della normativa settoriale, attraverso strumenti come Q&A e dichiarazioni ufficiali.

9.7. *COVIP*

Il sistema italiano di previdenza complementare nel 2023 ha mantenuto una sostanziale solidità e la COVIP ha continuato a svolgere regolarmente la propria attività di soft regulation (COVIP, 2024, p. 13).

In particolare, con riguardo alle segnalazioni per i fondi pensione rivolte agli operatori, il 21 luglio 2023 è stata adottata una circolare volta a fornire chiarimenti sull'entrata in vigore del Regolamento 2022/1917/Ue e della Decisione 2022/1921/Ue della Banca centrale europea, specificando che anche i fondi pensione sono stati assoggettati alla normativa europea che disciplina le procedure di infrazione nel caso di inosservanza degli obblighi segnaletici verso la BCE[17].

Inoltre, nell'area divulgativa del sito istituzionale della COVIP rivolta a soddisfare le esigenze per il cittadino ci sono diverse FAQ riguardanti informazioni di base sulla previdenza complementare, sull'adesione alla previdenza complementare, sul trattamento fiscale della previdenza complementare, sul conferimento del TFR alla previdenza complementare e, infine, sulle prestazioni in favore degli aderenti alla previdenza complementare[18].

9.8. *IVASS*

L'attività di regolazione flessibile svolta dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni si concretizza anche nel 2023 per l'emissione di lettere al mercato, la cui natura giuridica è ancora oggetto di dibattito[19]. Nel periodo di riferimento, infatti, l'IVASS ha emesso otto lettere al mercato, a fronte delle tredici del 2022, delle sedici del 2021 e delle circa diciotto del 2020.

Queste lettere hanno riguardato vari argomenti di competenza dell'Autorità. Per esempio, in relazione ai depositi e alle polizze dormienti, la lettera del 22 novembre 2023 ha fornito indicazioni alle compagnie assicurative su come aderire alla Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd) per facilitare l'accesso ai dati anagrafici, migliorando l'efficienza nella gestione dei contratti e la qualità dei dati utilizzati[20]. Ciò è stato previsto in linea con l'articolo 3, comma 1-*quinquies* del D.P.R. 22 giugno 2007,

[17] Si veda la Circolare del 21 luglio 2023, prot. n. 3511/23, *Regolamento (UE) 2022/1917 e Decisione (UE) 2022/1921 della BCE relativi alle procedure di infrazione nel caso di inosservanza degli obblighi segnaletici di cui al Regolamento (UE) 2018/231 della BCE*.

[18] La sezione comprende anche alcune schede di approfondimento, FAQ e il Glossario per aiutare a comprendere i concetti più usati nell'ambito del sistema della previdenza complementare.

[19] Per un approfondimento, si veda Stacca, 2017.

[20] Lettera del 22 novembre 2023 - Fornisce indicazioni per l'accesso all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente tramite la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND).

n. 116, che, a seguito del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), stabilisce che le imprese di assicurazione devono obbligatoriamente consultare gratuitamente l'ANPR almeno una volta all'anno per verificare il decesso degli assicurati di polizze vita e procedere ai pagamenti ai beneficiari.

Inoltre, tra le più rilevanti, si cita la lettera dell'11 settembre 2023 che include una tabella per il calcolo del contributo delle imprese dello Spazio economico europeo (See), per fornire chiarezza sui contributi dovuti, supportando una corretta applicazione delle norme contributive tra le imprese operanti nel See, riducendo così potenziali controversie fiscali[21]. Oppure, la lettera del 27 luglio 2023 che si occupa dell'emissione di contratti di assicurazione R.C. auto in caso di documento unico non valido per la circolazione[22]. La lettera intende risolvere problemi operativi legati alla gestione dei contratti assicurativi in situazioni di documenti non conformi, migliorando l'efficienza operativa delle compagnie assicurative e riducendo i disagi per i clienti. Inoltre, l'IVASS ha fornito chiarimenti interpretativi e operativi sull'obbligo di pubblicare il servizio *Preventivass* sui siti web delle imprese assicurative. Questo strumento, sviluppato dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* insieme all'IVASS, consente di confrontare i costi delle polizze R.C. auto offerte dalle compagnie assicurative in Italia ed è volto a migliorare la comprensione e l'implementazione delle nuove regole, promuovendo una maggiore conformità e standardizzazione tra le imprese[23]. La lettera del 16 marzo 2023 fornisce indicazioni sul pagamento delle polizze vita dormienti e la richiesta dei codici fiscali degli assicurati per l'incrocio con l'Anagrafe tributaria. Questo intervento è volto a facilitare il recupero di polizze non reclamate, migliorando la tutela dei consumatori e promuovendo la trasparenza del settore[24]. Infine, la lettera del 1° marzo 2023 ha trattato delle segnalazioni di vigilanza, con specifiche sulla tempistica e le modalità operative per la comunicazione delle informazioni, al fine di rafforzare la tempestività e la precisione nella trasmissione dei dati di vigilanza, migliorando la supervisione del mercato assicurativo[25]. La misura, dunque, punta a rafforzare la tempestività e la precisione nella trasmissione dei dati di vigilanza, migliorando la supervisione del mercato assicurativo. Ciò potrebbe portare a una maggiore conformità e riduzione dei rischi operativi per le imprese.

[21] Lettera dell'11 settembre 2023 - Include una tabella per il calcolo del contributo delle imprese SEE.

[22] Lettera del 27 luglio 2023 - Si occupa dell'emissione dei contratti R.C. auto in presenza di Documento Unico non valido per la circolazione.

[23] Lettera del 18 luglio 2023 - Chiarimenti interpretativi e operativi riguardo il Regolamento IVASS n. 51 del 22 giugno 2022.

[24] Lettera del 16 marzo 2023 - Fornisce indicazioni sul pagamento delle polizze vita dormienti e la richiesta dei codici fiscali degli assicurati per incroci con l'Anagrafe Tributaria.

[25] Lettera del 1° marzo 2023 - Tratta delle segnalazioni di vigilanza, con indicazioni sulla tempistica e modalità operative per la comunicazione delle informazioni

9.9. *Riflessioni conclusive*

Alla luce dell'analisi condotta per l'anno 2023, si può affermare che le autorità amministrative indipendenti hanno continuato a ricorrere alla soft regulation per affrontare le sfide legate ai propri settori di competenza. Tuttavia, rispetto agli anni precedenti, si osserva una leggera riduzione dell'uso di alcuni strumenti flessibili.

Tabella 9.1 – Uso degli strumenti di soft regulation nelle autorità amministrative indipendenti. Anni 2019-2023

Autorità	Tipo di strumento di soft regulation	2019	2020	2021	2022	2023
AGCM	*Moral suasion*	59	127	67	129	circa 40*
AGCOM	*FAQ* *Codici di condotta*	1	0	0	1	0
ANAC	*Linee guida*	4	2	1	4	2
CONSOB	*Avvisi* *Comunicazioni* *Richiami di attenzione*	22	33	20	17	19
COVIP	*Circolari* *Risposte a quesiti*	5	12	7	5	1
GPDP	*Linee guida*	0	0	1	0	1
IVASS	*Lettere al mercato*	14	18	16	13	8

Fonte: elaborazione personale dei dati e delle informazioni presenti sui siti istituzionali di ciascuna autorità oggetto di indagine nel presente contributo. * Il dato numerico è indicativo poiché l'analisi è stata svolta tenendo conto delle informazioni pubblicate sul sito dell'AGCM e della Relazione annuale sull'attività del 2023.

Dalla lettura della tabella, emerge emblematico il caso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha diminuito significativamente gli interventi di *moral suasion* rispetto ai precedenti anni. Le ragioni di un simile cambiamento potrebbero derivare da due distinte circostanze: da un lato, semplicemente potrebbero essere diminuite le condotte elusive o violative da parte delle imprese al codice del consumo; dall'altro, l'AGCM, invece di insistere con strumenti di persuasione, ha optato per interventi più mirati e strutturati, concentrandosi, ad esempio, sulla regolamentazione delle piattaforme digitali e sulla promozione di pratiche commerciali sostenibili attraverso atti di *enforcement* e *advocacy*[26].

[26] Ad esempio, a causa delle recenti spinte inflazionistiche, l'Autorità è intervenuta con una intensa attività di *enforcement* e *advocacy* sotto il profilo antitrust nel settore dei carburanti e dell'energia, che hanno registrato un notevole incremento dei costi delle relative componenti. Per un approfondimento, si veda la Relazione annuale sull'attività svolta nel 2023 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 31 marzo 2024.

L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, invece, ha rappresentato un evento di particolare rilevanza che ha profondamente influenzato l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione. Questa normativa ha ridefinito il ruolo dell'ANAC, sostituendo le linee guida con bandi e contratti-tipo, che offrono una maggiore certezza giuridica. In ogni caso, l'Autorità ha continuato a fornire indicazioni interpretative per agevolare la transizione verso il nuovo quadro normativo, dimostrando la sua capacità di adattarsi a un contesto in continua evoluzione.

La CONSOB e la COVIP hanno anch'esse proseguito con l'utilizzo di strumenti flessibili come avvisi, circolari e FAQ, ma in maniera ridotta rispetto agli anni precedenti. Ad esempio, la CONSOB ha emesso una sola lettera di richiamo nel 2023 rispetto alle otto del 2022.

Anche l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni ha ridotto l'emissione di lettere al mercato rispetto agli anni precedenti, confermando però il ruolo fondamentale di questi strumenti per rispondere in modo flessibile alle esigenze operative delle imprese.

Alla luce di tali evidenze, appare chiaro che l'uso della soft regulation continua a giocare un ruolo centrale nella regolamentazione dei settori economici complessi e in rapida evoluzione. Tuttavia, nel 2023 si è osservata una significativa riduzione nell'utilizzo degli strumenti flessibili, a favore dell'adozione di meccanismi regolatori più stabili e vincolanti. Per capire se questo trend rappresenterà un cambiamento duraturo, sarà fondamentale monitorare l'andamento nel 2024 e comprendere se, in risposta alle sfide dei settori in evoluzione, emergerà un progressivo ritorno agli strumenti di regolazione tradizionale o se si tratterà di un fenomeno isolato.

Capitolo Decimo

LA REGOLAZIONE CONCORRENZIALE DEI MERCATI

*Gabriele Mazzantini**

Sommario: 10.1. Introduzione. Il contesto socio-economico. – 10.2. L'eredità lasciata dalla pandemia. – 10.3. Come sono cambiate le Leggi annuali per il mercato e la concorrenza a seguito dell'adozione del PNRR. – 10.4. Le segnalazioni dell'AGCM. – 10.4.1. Pareri inviati alle altre autorità indipendenti. – 10.4.2. La valutazione degli interventi di *advocacy* nel biennio 2021-2022. – 10.4.3. La nuova competenza sulla valutazione di proporzionalità delle norme sui servizi professionali. – 10.5. Conclusioni.

10.1. *Introduzione. Il contesto socio-economico*

Nel 2023 le tensioni internazionali si sono acuite: sia per il protrarsi di eventi originatisi nel 2022, come il conflitto in Ucraina, sia per lo scoppio di nuovi eventi come la grave crisi che ha coinvolto il Medio Oriente; in questo scenario, si rileva anche la crescente contrapposizione economica e politica tra Stati Uniti e Cina. Tutti questi elementi hanno contribuito a innalzare le incertezze a livello globale e a condizionare le politiche economiche e commerciali, le quali, a fronte di maggiori rischi finanziari per le imprese, hanno avuto come obiettivo quello di riconfigurare gli scambi verso partner commerciali considerati più sicuri e affidabili; la frammentazione economica, dovuta al rapido riprofilarsi delle catene internazionali del valore, è inoltre ulteriormente aggravata da una progressiva frammentazione strategica e regolamentare (che si evidenzia soprattutto nell'impossibilità di individuare una visione globale condivisa per regolamentare fenomeni in rapida diffusione, come, ad esempio, lo sviluppo dell'intelligenza artificiale. Sul punto, cfr. Coeuré, 2024).

Le risposte elaborate dagli Stati nazionali e dalle istituzioni sovranazionali per far fronte al mutato quadro geopolitico e alla più accesa competizione internazionale sembrano andare in maniera sempre più decisa verso il ripristino di condizioni protezionistiche (ISPI, 2023) e di difesa delle economie nazionali, a scapito della concorrenza e della progressiva integrazione dei mercati. In particolare, molte delle principali economie di mercato, tipiche dei Paesi più sviluppati, hanno avvertito negli ultimi anni l'esigenza di proteggersi dallo sviluppo di economie, quali ad esempio quella cinese (Basso e Mazza, 2023), ampiamente sovvenzionate da risorse pubbliche e meno trasparenti e aperte all'ingresso di imprese e investitori esteri.

* Il presente contributo è frutto di riflessioni personali dell'autore e non vincola in alcun modo la sua istituzione di appartenenza.

In tale prospettiva, si possono evidenziare alcune tendenze in atto nelle politiche industriali ed economiche dell'Unione europea: in primo luogo, l'affermarsi di un regime di maggiore flessibilità nell'utilizzo degli aiuti di Stato (come quello introdotto dall'Unione europea nel marzo 2023 con il «Quadro temporaneo di crisi e transizione»[1], il quale prevede, tra l'altro, che gli Stati membri possano eguagliare i sussidi promessi da uno Stato extra-UE laddove ciò sia necessario per favorire l'insediamento di un'attività su suolo europeo), anche in risposta alle politiche di sostegno alle imprese contenute nell'*Inflation Reduction Act* dell'agosto 2022 attuate negli ultimi anni dagli Stati Uniti; in secondo luogo, un crescente ricorso a poteri speciali per la tutela degli interessi strategici, che privilegiano le esigenze di difesa delle industrie nazionali rispetto agli obiettivi di apertura dei mercati e diffusione della concorrenza, che sono alla base del mercato unico europeo.

Come è stato sottolineato, il ricorso massiccio a finanziamenti pubblici alle imprese e l'esercizio dei poteri speciali da parte dei governi nazionali, lungi dal rafforzare la competitività europea, rischia in prospettiva di minare il *level playing field* sul quale si fonda il mercato unico e di causare una rilevante attenuazione delle dinamiche competitive (AGCM, 2024a, p. 6).

In merito all'eccessivo ricorso agli aiuti di Stato, lo stesso Parlamento europeo, nel corso del 2023, ha invitato «la Commissione a salvaguardare l'integrità del mercato unico [ricordando] che la risposta alla legge statunitense sulla riduzione dell'inflazione non deve basarsi unicamente sul ricorso agli aiuti di Stato, ma anche sulla creazione di un ambiente più favorevole per fare affari, su un quadro rinnovato in materia di concorrenza, che garantisca rapidità e flessibilità alle imprese che investono e competono in modo equo in Europa (…)»[2].

Tali fattori contribuiscono a determinare un arretramento nel grado di interconnessione economica fra regioni del mondo, già rilevato negli ultimi anni soprattutto a seguito del deflagrare della pandemia da Covid-19.

10.2. *L'eredità lasciata dalla pandemia*

Se l'emergenza sanitaria può considerarsi superata, alcuni effetti da essa prodotti sull'economia internazionale – tra cui, una riflessione sull'efficienza del modello capitalista e sul modello produttivo basato sulle catene internazionali del valore – sono tutt'altro che conclusi.

[1] Commissione europea (2023), *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina* (2023/C 101/03), in GUC n. 101 del 17 marzo 2023.

[2] Parlamento europeo (2023), *Relazione sulla politica di concorrenza – Relazione annuale 2023*, (2023/2077(INI)), 18 dicembre 2023.

Fra gli effetti lasciatici in eredità dal Covid-19 si riscontra il ricorso ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) quali strumenti per innescare una ripresa economica e una stagione di riforme nelle economie dei vari Paesi dell'Unione. L'Italia, come noto, ha beneficiato del Piano economico più rilevante in termini di risorse erogate (circa 200 miliardi di euro complessivi, fra risorse a fondo perduto e in prestito) e di numero di riforme e investimenti da realizzare.

Fra le riforme previste dal PNRR sono presenti quelle finalizzate ad accrescere la competitività del sistema economico nazionale aumentandone il livello concorrenziale; lo strumento privilegiato per raggiungere questo obiettivo è la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (in particolare, il PNRR prevede l'approvazione di quattro leggi, una ogni anno fra il 2022 e il 2025).

Dopo la prima Legge approvata nel 2022 (legge n. 118 del 2022, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*), di cui si è dato conto nell'Annuario AIR dello scorso anno (cfr. Mazzantini, 2024), anche il 2023 ha visto il raggiungimento del traguardo annuale previsto dal PNRR (contrassegnato dal codice M1C2-9) con l'approvazione della legge n. 214 del 2023, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022* (di seguito in questo Capitolo anche "Legge").

Come sottolineato anche dall'AGCM, per la prima volta si assiste nel nostro Paese all'approvazione per due anni consecutivi della legge annuale per il mercato e la concorrenza dopo che dall'anno della sua istituzione, il 2009, al 2021 era stata approvata solo una volta[3], con l'auspicio che tale regolarità venga mantenuta anche negli anni a venire (AGCM, 2024a, p. 13).

In base a quanto previsto dagli *Operational arrangements* dello stesso PNRR, la Legge contiene misure per l'adozione dei piani per la rete di trasporto del gas naturale e del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale, nonché disposizioni finalizzate a promuovere la diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione, che consentiranno ai venditori di energia elettrica di formulare offerte a prezzo dinamico, determinando un maggior coinvolgimento del cliente e rendendo più agevoli comportamenti virtuosi della domanda, a favore della razionalizzazione e riduzione dei consumi.

Inoltre, la Legge introduce disposizioni che originano direttamente da suggerimenti e raccomandazioni che sono state formulate dall'Autorità nello svolgimento della sua attività di *advocacy*: fra questi, la disposizione che adegua agli standard europei i previgenti parametri fissati per la protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici, superando così la maggiore restrittività dei limiti previsti dalla legislazione nazionale, che rappresentava uno degli ostacoli all'entrata di nuovi operatori sul mercato nazionale; la disposizione in materia di farmaci galenici, che consente, nei casi in cui sul mercato esista un farmaco brevettato, la preparazione

[3] Il riferimento è alla Legge n. 124 del 2017, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

di farmaci cosiddetti *magistrali* (medicinali preparati in farmacia in base ad una prescrizione medica destinata ad un particolare paziente) che utilizzino principi attivi realizzati industrialmente.

La Legge contiene inoltre disposizioni che, pur non prendendo ispirazione da una specifica raccomandazione dell'Autorità, hanno una chiara finalità pro-concorrenziale. Fra queste, si possono richiamare: le disposizioni in materia di servizi di *cold ironing*, che introducono misure volte a garantire un'applicazione equa e non discriminatoria delle condizioni di accesso alle infrastrutture; quelle relative agli obblighi dei sistemi di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), che migliorano la trasparenza e la pubblicità delle informazioni relative al valore dei contributi ambientali e favoriscono la concorrenza riducendo la quota minima di mercato che deve essere rappresentata da ciascun sistema collettivo; infine, le norme relative al Registro dei soggetti abilitati alla vendita del gas naturale, che consentiranno di armonizzare la disciplina di tale elenco con quella dell'analogo elenco in materia di elettricità e di rafforzare la sua funzione di strumento dissuasivo di comportamenti scorretti e opportunistici nel mercato della vendita al cliente finale, con un impatto positivo anche sulla sua concorrenzialità.

Benché lo strumento legislativo in questione sia ispirato (a partire dal nome) dalla promozione di principi pro-concorrenziali, non sono mancate disposizioni che – paradossalmente – hanno sollevato evidenti criticità per il buon funzionamento di alcuni mercati, rilevate non solo dall'AGCM (AGCM, 2024a, p. 14), ma anche dal Presidente della Repubblica[4]. Tra queste, spiccano le disposizioni concernenti il rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche, che hanno prorogato, in vario modo, la validità delle concessioni in essere o scadute, differendo ingiustificatamente il ricorso alle gare pubbliche e, dunque, la contendibilità del mercato; le disposizioni che ampliano il novero delle partecipazioni ammesse (e quindi non soggette a dismissione in quanto non giustificate) da parte delle amministrazioni pubbliche nel settore fieristico; le norme relative al differimento del termine per la semplificazione amministrativa di interventi quali quelli relativi alla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Nel complesso, l'AGCM ha comunque espresso una valutazione positiva della Legge: «Pur con le criticità richiamate, il testo approvato merita, come detto, un giudizio positivo per il contributo sostanziale che è in grado di offrire all'evoluzione pro-concorrenziale di diversi settori dell'economia nazionale, incidendo posi-

[4] *Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio*, Comunicato della Presidenza della Repubblica del 2 gennaio 2024, consultabile all'indirizzo https://www.quirinale.it/elementi/103918.

tivamente sulla libertà delle imprese di competere efficacemente sul mercato, con benefici effetti anche per i consumatori e gli utenti» (AGCM, 2024a, p. 14).

10.3. *Come sono cambiate le Leggi annuali per il mercato e la concorrenza a seguito dell'adozione del PNRR*

Dopo aver esaminato il contenuto della Legge, è opportuno focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti che caratterizzano l'iter e "la forma" delle ultime leggi annuali sulla concorrenza (cfr. Tabella 10.1).

In primo luogo, come già messo in evidenza, si sottolinea che, grazie al fatto che tali leggi sono oggi incardinate fra gli obiettivi del PNRR, la loro periodicità non è più messa in discussione e la frequenza è diventata "necessariamente" annuale (nei giorni in cui si scriveva questo contributo, è stato approvato il disegno di legge relativo alla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, che, come previsto dalla misura M1C2-11 del PNRR, è stato successivamente approvato entro il 31 dicembre 2024), mentre, in precedenza, l'unica approvazione della legge annuale nel 2017 era apparsa del tutto episodica, riducendo di conseguenza la portata innovativa dello strumento (Clarich, 2020, p. 181).

Tabella 10.1 – Giorni relativi all'iter di approvazione del disegno di legge "Concorrenza" e numero di articoli contenuti nel disegno di legge e nel testo finale della Legge. Vari anni.

	Presentazione disegno di legge	Approvazione	Durata iter legislativo	n. articoli disegno di legge	n. articoli legge	N. atti attuativi*	Atti attuativi approvati*
Legge concorr. 2017	3 aprile 2015	4 agosto 2017	854 gg.	32	1 (con 192 commi)	28	9
Legge concorr. 2021	3 dicembre 2021	5 agosto 2022	245 gg.	32	36	11	8
Legge concorr. 2022	11 luglio 2023	30 dicembre 2023	172 gg.	10	22	4	3

**Atti approvati al 31 agosto 2024; non si considerano atti, regolamenti e provvedimenti attuativi di competenza delle autorità amministrative indipendenti*

In secondo luogo, si rileva la notevole contrazione dei tempi dell'iter di approvazione: se nel caso della legge annuale del 2017 sono trascorsi ben 854 giorni fra la presentazione del testo del disegno di legge (3 aprile 2015) e la definitiva approvazione della legge (4 agosto 2017), nel caso della legge annuale del 2021[5] i giorni trascorsi sono stati 245, mentre per quella successiva ne sono bastati 172.

[5] Legge n. 118 del 2022, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, in G.U. n.188 del 12-08-2022.

In terzo luogo, un iter normativo più accelerato è stato accompagnato da un incremento più ridotto del numero di articoli dal disegno di legge al testo finale della legge: se nel caso della Legge del 2017 si è passati dai 32 articoli del disegno di legge all'unico articolo, ma con ben 192 commi, della versione finale, nel caso della Legge del 2022 gli articoli sono passati da 32 a 36, mentre nel caso della legge del 2023 da 10 a 22.

Un altro elemento che ha caratterizzato la prima legge sulla concorrenza è stato l'elevato numero di norme che prevedevano l'entrata in vigore di successivi atti attuativi, le quali, di fatto, rinviavano nel tempo l'efficacia delle disposizioni. In particolare, la legge n. 124 del 2017 prevedeva l'adozione di almeno 28 atti attuativi[6] – fra decreti ministeriali, decreti legislativi e decreti del Presidente della Repubblica – da adottare da parte di Governo e ministeri, oltre a un'altra decina di provvedimenti e regolamenti attribuiti alle autorità di regolazione (in particolare, l'ARERA): se questi ultimi sono stati adottati quasi tutti nei termini previsti dalla Legge, gli atti adottati dal Governo erano, al 31 dicembre 2023, soltanto nove (circa un terzo del totale), di cui l'ultimo proprio nel 2023 (dati tratti dal sito di Normattiva)[7]. Il processo di adozione di alcune disposizioni attuative, inoltre, coinvolgeva diversi soggetti istituzionali, prevedendo così un iter a sua volta molto complesso: a titolo di esempio, l'articolo 1, comma 50, della legge n. 124 del 2017 dispone che: «Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la Banca d'Italia, sono disciplinati le modalità e i requisiti di accesso e fruizione del servizio di cui al comma 49» (il quale dispone, a sua volta, che le erogazioni liberali destinate alle organizzazioni senza scopo di lucro di natura privata possano essere effettuate tramite credito telefonico).

La prima Legge sulla concorrenza approvata a seguito dell'adozione del PNRR (la già ricordata legge n. 118 del 2022, in attuazione della misura M1C2-7 del

[6] L'impossibilità di individuare un numero preciso di atti attuativi dipende dalla presenza nel testo della legge di disposizioni quali quella contenuta all'articolo 1, comma 184: «Per favorire l'offerta di servizi pubblici e privati per la mobilità, l'utilizzo di dati aperti, lo sviluppo delle *smart city*, nonché l'adozione di piani urbani della mobilità sostenibile, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, *uno o più decreti* legislativi diretti a disciplinare l'installazione sui mezzi di trasporto delle cosiddette «scatole nere» o altri dispositivi elettronici similari, volti anche a realizzare piattaforme tecnologiche per uno sviluppo urbano integrato multidisciplinare (…)»" (enfasi aggiunta); questa formula, che, come noto, è ormai in uso da molti anni, può causare molta incertezza e portare all'approvazione di più decreti legislativi, a causa dei plurimi oggetti della delega.

[7] Cfr. Decreto del Ministro della Salute, 3 marzo 2023, n. 91, *Regolamento in materia di sospensione delle attività della struttura che esercita attività odontoiatrica, ai sensi dell'articolo 1, comma 156 della legge 4 agosto 2017, n. 124*, in G.U. n.168 del 20 luglio 2023.

PNRR) ha visto invece una riduzione del numero di disposizioni attuative previste: i decreti e i provvedimenti in capo al Governo, ai ministeri e alle autorità amministrative indipendenti si sono infatti ridotti a 15 (di cui quattro in capo alle autorità amministrative, non conteggiati nella tabella), di cui sei in attuazione di specifici obiettivi contenuti nel PNRR; di questi, 12 – di cui quattro in capo alle autorità amministrative, non conteggiati nella tabella – (vale a dire l'80%) sono stati successivamente approvati e, in particolare, i sei legati agli obiettivi del PNRR sono stati tutti adottati entro la scadenza prevista da quest'ultimo (quasi sempre entro il 31 dicembre 2022). Vale la pena sottolineare come fra i decreti legislativi non adottati ci sia quello relativo alla riforma delle concessioni demaniali marittime, non prevista dal PNRR e altamente sensibile da un punto di vista politico.

Per ciò che concerne la Legge sulla concorrenza 2022, approvata alla fine del 2023[8], le disposizioni in essa contenute sono tutte auto-applicative, se si eccettuano quattro soli rinvii a successivi decreti ministeriali e tre rinvii a provvedimenti di autorità amministrative indipendenti. In questo caso, il PNRR prevedeva, in primo luogo, un ambito più limitato di intervento (grazie a un più contenuto numero di settori interessati dalle riforme) rispetto a quello dell'anno precedente (cfr. la misura M1C2-9); e richiedeva, in secondo luogo, l'entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi (anche di diritto derivato, se necessario) per l'effettiva attuazione e applicazione delle misure contenute nella legge entro il 31 dicembre 2023 (come previsto dalla misura M1C2-10). In conseguenza di ciò, la legge concorrenza 2022 si compone di un numero di articoli minore rispetto a quella dell'anno precedente e il ricorso a provvedimenti attuativi successivi è molto limitato: come detto, sono solo sette, e nessuno di questi riguarda i settori per cui l'intervento normativo era espressamente richiesto dal PNRR. Interessante rilevare anche che sei di questi provvedimenti (l'85% del totale) sono stati approvati entro agosto 2024.

Quello che emerge con evidenza è dunque che la cadenza annuale della legge permette di concentrare l'attenzione su specifici settori (ogni anno diversi), riducendo il numero di articoli contenuti nel testo normativo e i tempi per la sua approvazione; inoltre, il numero limitato di ambiti di intervento e i tempi contingentati dettati dal PNRR hanno ridotto (almeno parzialmente) il numero di disposizioni attuative e, soprattutto, hanno reso più rapida la loro approvazione (con un'esternalità positiva anche sulle disposizioni attuative non strettamente connesse agli obiettivi dello stesso PNRR, che sono state comunque quasi sempre approvate e spesso nei tempi previsti dalla Legge).

La maggiore rapidità con cui gli atti attuativi vengono adottati, da cui consegue una maggiore certezza del diritto, è uno dei fattori cardine della regolazione, tanto

[8] Legge n. 214 del 2023, n. 214*, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*, in G.U. n. 303 del 30-12-2023.

più se questa disciplina le attività economiche: un quadro regolatorio complesso, stratificato, confuso ed in continuo divenire, infatti, impone ai cittadini e alle imprese elevati e ripetuti costi di adeguamento; al contrario, un ordinamento chiaro, non ipertrofico e non mutevole (almeno nei suoi principi base) consente di creare un contesto che facilita lo sviluppo del tessuto economico e, conseguentemente, la crescita della società attraverso la promozione degli investimenti, l'innovazione e la crescita della produttività (Bugamelli e Lotti, 2018), l'apertura dei mercati e il confronto fra le imprese (Bassanini *et al.*, 2005).

10.4. *Le segnalazioni dell'AGCM*

Come già accaduto nelle precedenti edizioni dell'Annuario, anche in questo sarà effettuata una breve disamina delle segnalazioni e dei pareri dell'AGCM, al fine di tratteggiare quali sono stati i principali ambiti di intervento dell'Autorità Antitrust nel corso del 2023; l'attività di *advocacy* dell'Autorità può infatti essere considerata una cartina di tornasole del livello di concorrenzialità dei mercati nazionali e di quali siano, in tale prospettiva, gli ambiti più critici.

In particolare, nel 2023 l'Autorità ha realizzato 64 interventi di *advocacy* pubblicati (AGCM, 2024a, pp. 53 e ss.), in linea con i 62 realizzati nel corso del 2022, ma in diminuzione rispetto al numero di segnalazioni registrate negli anni precedenti (nel 2021, ad esempio, furono 97); tale riduzione può essere spiegata dal fatto che negli ultimi due anni l'AGCM ha pubblicato due maxi segnalazioni che contemplavano ognuna diversi settori d'intervento – in vista dell'adozione delle già ricordate Leggi annuali sulla concorrenza – le quali hanno, per così dire, sostituito una serie di singoli interventi.

I 64 interventi di *advocacy* effettuati nel corso del 2023 hanno interessato numerosi settori di mercato: tra questi, 11 hanno riguardato il settore dei rifiuti, 10 il comparto del trasporto pubblico locale, sei interventi sono stati destinati sia ai servizi vari che ai servizi professionali, mentre il settore sanitario è stato oggetto di cinque interventi.

Per ciò che concerne i destinatari, 17 interventi (pari al 27%) sono stati inviati alle amministrazioni centrali (Governo, ministeri, autorità indipendenti, altre amministrazioni centrali) e al Parlamento, mentre 47 interventi (pari al 73%) alle amministrazioni locali e alle Regioni.

In generale, gli interventi di *advocacy* realizzati nel corso del 2023 hanno messo in evidenza l'esistenza di numerose criticità concorrenziali concernenti la definizione dei bandi di gara e i requisiti di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, l'imposizione di possibili ostacoli all'apertura dei mercati alla concorrenza, nonché l'introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa. Tali criticità sono spesso risultate trasversali rispetto ai settori interessati.

Si segnala, inoltre, che una parte rilevante degli interventi sono stati destinati a monitorare e valutare la legittimità degli atti relativi all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali (con particolare riferimento a quelli *in house*) da parte delle amministrazioni locali, alla luce delle disposizioni del nuovo decreto legislativo 201 del 2022[9] (la cui adozione era prevista all'articolo 8 della Legge annuale per la concorrenza del 2021, in quanto obiettivo espressamente previsto dal PNRR).

In questo ambito, si segnalano in particolare i numerosi interventi volti a censurare le delibere di affidamento *in house* di servizi di gestione dei rifiuti urbani caratterizzati da rilevanti inefficienze e irregolarità nella Regione Campania (AS1909, AS1897, AS1898, AS1899, AS1918), nonché nella Regione Piemonte (AS1915 e AS1925) e nella Regione Liguria (AS1929).

In sintesi, è stata contestata la legittimità delle deliberazioni di costituzione di società, di acquisto di partecipazioni o di mantenimento di partecipazioni da parte degli Enti d'Ambito in società affidatarie in house del servizio di gestione dei rifiuti urbani, tra le altre, per le seguenti ragioni: 1) per la significativa carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato; 2) per la carenza di evidenze circa la proporzionalità della durata dell'affidamento; 3) per l'insussistenza del requisito del controllo analogo sulla società *in house*.

Un altro mercato oggetto di particolare attenzione da parte dell'AGCM è stato quello dei taxi, salito agli onori delle cronache nel corso del 2023 alla luce dei gravi disservizi riscontrati in termini di qualità ed efficienza del servizio reso. Lo stesso Governo, d'altra parte, ha inteso fronteggiare nel corso dell'anno la situazione problematica in cui versa il settore, introducendo, con l'articolo 3 del decreto-legge n. 104 del 2023 (cosiddetto *decreto Asset*) una procedura semplificata per il rilascio di licenze aggiuntive, volta a consentire alle amministrazioni locali di far fronte in modo più snello e veloce a una situazione considerata contingente ed emergenziale.

L'Autorità ha quindi ritenuto opportuno esercitare i propri poteri di *advocacy* al fine di proporre una serie di misure volte a garantire una maggiore regolarità, efficienza e completezza del servizio nell'ottica di tutelare le esigenze dell'utenza, incrementando il benessere complessivo derivante dal trasporto pubblico locale. Nello specifico, l'Autorità ha adottato un parere nell'ottobre 2023 (AS1921), invitando i Comuni di Roma, Milano e Napoli ad adeguare il numero delle licenze alla richiesta effettiva del servizio taxi – di cui una parte significativa è risultata costantemente insoddisfatta – e a predisporre in tempi brevi i relativi bandi di concorso pubblico.

L'Autorità ha, inoltre, suggerito ai medesimi Comuni di collaborare più attivamente con le cooperative e le *app* taxi attive nei propri territori, e di richiedere

[9] Decreto legislativo n. 201 del 2022, *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in G.U. n.304 del 30-12-2022.

loro, in maniera sistematica, tutte le informazioni necessarie per verificare l'adeguatezza del servizio, in modo da attivare tempestivamente la procedura per il rilascio di nuove licenze, qualora necessario. Infine, l'Autorità ha anche suggerito di rendere più flessibile la disciplina dei turni, fatte salve le tutele in materia di lavoro e gli obblighi dei servizi minimi garantiti.

10.4.1. Pareri inviati alle altre autorità indipendenti

Una particolare categoria di interventi di advocacy è rappresentata dai pareri resi alle altre autorità amministrative indipendenti, allo scopo di segnalare eventuali restrizioni alla concorrenza contenute in regolamentazioni da esse già adottate o in via di adozione. Tali pareri possono essere infatti considerati una sorta di "analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC) esternalizzata", dato che intervengono nel procedimento amministrativo che porta all'approvazione di una nuova regolazione da parte di un'autorità di settore. Tali interventi assumono particolare rilievo in quanto strumentali a instaurare un clima di cooperazione fra autorità della concorrenza e i regolatori, a sua volta fondamentale per favorire la creazione di un contesto regolatorio favorevole alla concorrenza e individuare in anticipo gli impatti negativi sulla libertà d'iniziativa delle imprese, ponendo in giusta luce eventuali argomenti protezionistici contenuti nella proposta regolatoria (Rangone, 2014, p. 262).

Tali pareri possono essere rilasciati d'ufficio dall'AGCM (in occasione, per esempio, delle consultazioni su documenti che introducono un nuovo quadro regolatorio, promosse dalle autorità settoriali) o forniti su richiesta delle stesse autorità di regolazione.

In tale prospettiva, come emerge dalla *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione. Anno 2023* (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2024a, Appendice I, pp. 1-2), nel corso del 2023, l'AGCM ha fornito il proprio parere (AGCM, 2024b), su richiesta dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), sullo schema di atto di regolazione recante le *Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. d). del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214* (si veda il Box 10.1.), e, su richiesta AGCOM, in merito al documento di consultazione sulle proposte di modifica della delibera n. 77/18/CONS recante *Approvazione del Regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285)* (AGCM, 2023a).

Box 10.1. – *AS1935 – ART – Condizioni minime di qualità dei servizi di TPL*

L'AGCM, a seguito della richiesta di parere pervenuta il 13 ottobre 2023 da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti sullo schema di atto di regolazione recante le *Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. d). del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*, ha svolto alcune osservazioni attraverso il parere AS1935.

Lo schema di atto di regolazione (di seguito anche "Atto") mirava, in particolare, a completare la regolazione della qualità dei servizi di trasporto pubblico che sono soggetti a obblighi di servizio pubblico; in precedenza, il quadro regolatorio comprendeva il trasporto ferroviario e marittimo ma non trattava in maniera esaustiva il trasporto su strada. Esso, inoltre, ha dato attuazione al decreto legislativo n. 201 del 23 dicembre 2022 recante *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, che riguarda esplicitamente anche i servizi di trasporto pubblico e demanda all'Autorità competente di settore la definizione di «indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi» (articolo 7, comma 1). L'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 201/2022 estende a tutti gli «affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici» l'obbligo di adottare «la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando […] i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti […]».

Le condizioni minime di qualità (di seguito, «CMQ») sono definite dall'ART come «condizioni minime di qualità dei servizi, da misurare attraverso indicatori e livelli qualitativi e quantitativi, attraverso le quali sono individuati obblighi e/o prestazioni (minime) che garantiscono il soddisfacimento delle esigenze essenziali di mobilità degli utenti in condizioni di uso efficiente delle risorse pubbliche destinate a compensare gli obblighi di servizio pubblico». Gli indicatori sono stati individuati in modo da poter essere monitorati nell'ambito di un Contratto di Servizio.

Nel suo parere, l'AGCM accoglie con favore l'adozione di misure regolatorie che permettano di uniformare i contratti di servizio riguardo alla qualità del servizio da fornire, pur nel rispetto delle specificità delle singole situazioni, e alle modalità di monitoraggio del servizio effettivamente fornito. In generale, l'Antitrust ha valutato positivamente l'approccio volto a quantificare la *performance* dell'impresa affidataria in modo da definire più chiaramente gli obiettivi di qualità del servizio, effettuare un monitoraggio efficace, poter intervenire con adeguati interventi correttivi (i «Piani di miglioramento») e implementare un sistema di premi e punizioni che possa incentivare il raggiungimento degli obiettivi del contratto di servizio.

L'Autorità non ha mancato, tuttavia, di muovere alcuni rilievi; per esigenze di spazio, verranno illustrati qui di seguito solo i più rilevanti.

In primo luogo, l'Antitrust ha rilevato che l'ambito di applicazione dell'Atto esclude completamente i contratti attualmente in vigore, se non in caso di proroga, escludendo,

almeno nel primo periodo di applicazione, un numero significativo di consumatori dai benefici della nuova regolamentazione.

In secondo luogo, l'Autorità ha espresso alcune preoccupazioni in merito al punto in cui l'Atto individua i criteri qualitativi (anche cumulativi) ai fini della motivazione qualificata di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 201 del 2022 (che prevede che le amministrazioni pubbliche, in caso di affidamento *in house* di un servizio pubblico locale, debbano motivare adeguatamente tale scelta, descrivendo alcuni criteri ed elementi che hanno portato a tale decisione). Ferma restando la discrezionalità che l'articolo 17, comma 2, attribuisce all'Ente Affidante nel dare conto di un complesso di elementi e criteri già espressamente individuati dalla norma per giustificare il mancato ricorso al mercato, l'Antitrust ha sottolineato come l'Atto non si limiti a definire le condizioni minime di qualità dei servizi, come previsto dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 201 del 2022, e sulle quali gli Enti Affidanti basano (anche) le proprie argomentazioni circa il mancato ricorso al mercato, ma si spinga fino a stabilire in quali ipotesi la motivazione fornita dall'Ente possa ritenersi sufficiente sotto il profilo della qualità del servizio. In tal modo, si introduce una sorta di automatismo nell'assolvimento dell'obbligo motivazionale da parte dell'Ente – la cui adeguatezza delle argomentazioni è oggetto, peraltro, di specifica valutazione di competenza dell'AGCM – che non appare richiesto dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 201 del 2022.

In conclusione, l'Autorità ha auspicato che le osservazioni prodotte possano essere di ausilio allo svolgimento dell'attività dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

10.4.2. La valutazione degli interventi di advocacy nel biennio 2021-2022[10]

Come ogni anno, anche alla fine del 2023 l'AGCM ha pubblicato un documento (AGCM, 2023b) in cui è sintetizzato l'esito della valutazione degli interventi di segnalazione e consultivi adottati dall'Autorità ai sensi della Legge n. 287 del 1990 e di altre normative settoriali e riguarda i dati relativi al biennio 2021 – 2022. Tale attività di monitoraggio (si veda il Box 10.2.), svolta a partire dal 2013, ha come obiettivo quello di ottenere una sorta di *feedback* degli interventi dell'Autorità mettendo in evidenza il tasso di successo, ma anche eventuali punti di debolezza (e quindi oggetto di possibili migliorie) dell'attività di *advocacy* svolta dall'Antitrust.

[10] Si veda anche il Capitolo nono in questo Annuario.

Box 10.2. – *L'attività di monitoraggio degli interventi dell'AGCM*

L'indagine annuale dell'AGCM sui propri interventi di *advocacy* si concentra sul tasso di ottemperanza inteso come rispondenza dei destinatari alle indicazioni contenute negli interventi dell'Autorità. Gli interventi esaminati sono stati suddivisi come segue:

a) segnalazioni *ex* articolo 21 della legge n. 287 del 1990, rilasciate *ex-ufficio* dall'AGCM e aventi ad oggetto norme e atti già approvati;

b) pareri *ex* articolo 22 della legge n. 287 del 1990, rilasciati ex ufficio o su richiesta delle amministrazioni, aventi ad oggetto iniziative legislative o regolamentari, o problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato;

c) pareri *ex* articolo 22 della legge n. 287 del 1990 resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri su leggi regionali (ai fini della valutazione della loro impugnazione davanti alla Corte costituzionale), ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 1 del 2012[11] (indicati di seguito come "22PCM");

d) pareri motivati *ex* 21-*bis* (compresi i pareri *ex* articolo 21-*bis* inviati alle amministrazioni a seguito delle comunicazioni *ex* articolo 5, comma 3, del decreto legislativo n. 175 del 2016 (Testo Unico sulle Società partecipate, o TUSP[12] o comunque relativi all'applicazione del TUSP, qui indicati come "21-*bis* TUSP");

e) pareri ai sensi di altre normative settoriali.

Ai fini del monitoraggio, gli esiti degli interventi sono classificati come segue:

- *positivo*: ottemperanza piena tra quanto richiesto e quanto attuato;
- *parzialmente positivo*: parziale ottemperanza;
- *negativo*: mancata ottemperanza;
- *non valutabile*: impossibilità di giudizio per ragioni eterogenee.

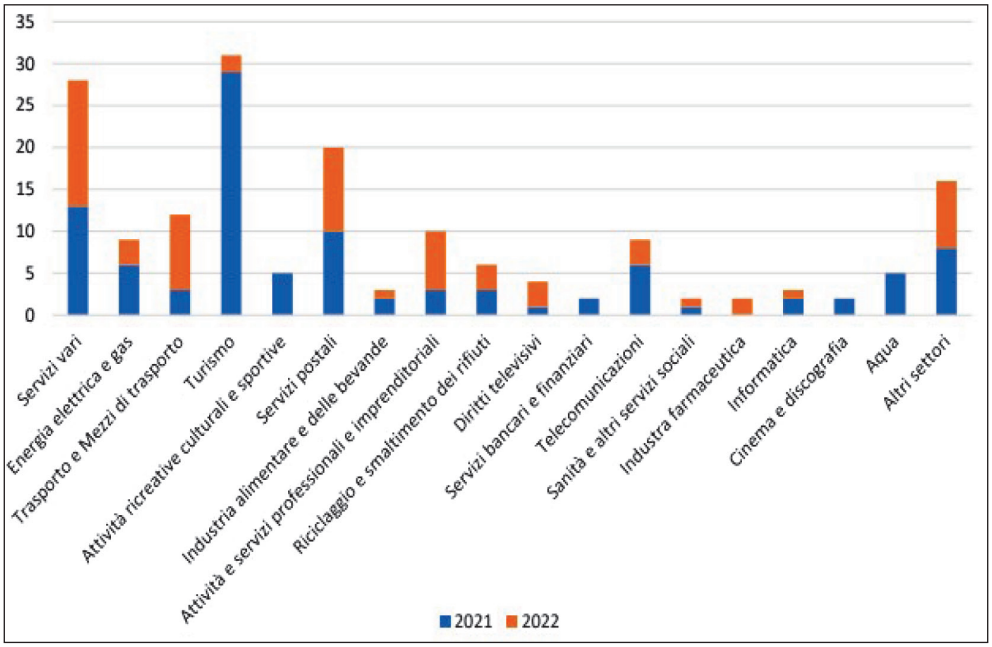
Il documento pubblicato nel 2023 ha riguardato il monitoraggio di tutti gli interventi di *advocacy* effettuati dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022, per un totale di 169 decisioni (101 nel 2021 e 68 nel 2022) adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21-*bis* della Legge n. 287 del 1990, oppure ai sensi di altre normative settoriali. La riduzione del numero di interventi registrata fra il 2021 e il 2022 è dovuta principalmente all'alto numero di pareri e segnalazioni che, nel corso del 2021, hanno avuto ad oggetto la proroga delle concessioni demaniali marittime

[11] Decreto-legge n. 1 del 2012 (recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, cosiddetto *Cresci Italia*) convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, Legge n. 27 del 2012.

[12] Il decreto legislativo n. 175 del 2016, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, dispone il riordino del settore, dando attuazione ad uno dei punti centrali della Legge n. 124 del 2015, cosiddetta *Riforma Madia*. In particolare, all'articolo 5, comma 3, prevede una nuova attribuzione in capo all'Autorità, alla quale deve essere trasmesso "l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta" ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21-*bis* della Legge n. 287 del 1990.

(per un totale di 33 delibere): tale filone di intervento, infatti, si è esaurito nel corso del 2022. Questo filone di attività ha influenzato in maniera determinante anche la distribuzione dei settori in cui l'Autorità è intervenuta, ponendo il "turismo" in prima posizione, seguito poi dal comparto dei "servizi vari" e da quello dei "servizi postali" (Grafico 10.1).

Grafico 10.1 – Settori oggetto di intervento di *advocacy* da parte dell'AGCM nel biennio 2021-2022



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022

Allo stesso modo, ha risentito dei numerosi interventi in materia di concessioni demaniali marittime (gestite in grande prevalenza dai Comuni) anche il tipo di destinatari cui sono stati rivolti gli interventi stessi: su 169 casi totali, infatti, in 51 casi (30%) l'intervento di *advocacy* è stato indirizzato al Parlamento o ad un'amministrazione o ente centrale, in 111 casi (66%) ad una amministrazione locale, e nei restanti sette casi (4%) i destinatari erano misti (sia locali che centrali).

Passando all'analisi del tasso di successo – che viene calcolato come percentuale della somma dei casi positivi e parzialmente positivi, sul totale degli interventi valutabili (al netto, quindi, dei non valutabili[13]) – il tasso di successo del biennio

[13] Nello specifico, dal totale dei 169 casi sono stati sottratti i 26 casi non valutabili e l'elaborazione degli esiti ha preso a riferimento 143 interventi, di cui 79 nel 2021 e 64 nel 2022.

è pari al 69%: tale tasso è stato maggiore nel 2022, essendosi attestato a un valore del 72%, mentre nel 2021 è risultato pari al 67%. Rispetto al precedente periodo monitorato (2020-2021), il tasso di ottemperanza nel complesso è cresciuto, posto che dalle stime del precedente monitoraggio risultava pari al 66% (si veda in proposito il Grafico 10.2).

Quanto al livello di definitività dell'atto segnalato, i dati mostrano chiaramente che il tasso di successo è di gran lunga maggiore (87%) quando l'Autorità interviene su atti non definitivi (es. bozze di bandi di gara, schemi di decreti, disegni di legge) rispetto agli atti definitivi (63%).

Infine, e a conferma di quanto affermato al punto precedente, quanto agli strumenti utilizzati dall'AGCM per svolgere la propria attività di *advocacy* si conferma la maggiore efficacia degli strumenti consultivi (pareri ai sensi dell'articolo 22) rispetto alle segnalazioni *ex* articolo 21; i primi sono rilasciati spesso su richiesta delle amministrazioni destinatarie e intervengono quasi sempre su atti non ancora entrati in vigore.

Grafico 10.2 – Esiti complessivi e per singolo anno (2021-2022)

ESITI	Totale		Casi 2021		Casi 2022	
	n. casi	%	n. casi	%	n. casi	%
NEG	*44*	31%	*26*	33%	*18*	28%
P.POS.	*15*	10%	*9*	11%	*6*	9%
POS	*84*	59%	*44*	56%	*40*	63%
Totale complessivo	***143***	**100%**	***79***	**100%**	***64***	**100%**
Tasso di successo (POS + P.POS.)	*99*	**69%**	*53*	**67%**	*46*	**72%**

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati 2021 e 2022.

10.4.3. *La nuova competenza sulla valutazione di proporzionalità delle norme sui servizi professionali*

I poteri di *advocacy* di cui è stata dotata l'AGCM fin dalla sua istituzione sono stati arricchiti nel corso della vita istituzionale dell'Autorità e già nell'Annuario relativo al 2022 si era fatto menzione dello strumento introdotto più di recente, vale a dire l'articolo 3 del decreto legislativo n. 142 del 2020[14], che – recependo le disposizioni della Direttiva UE 2018/958[15] – ha disposto che i soggetti regolatori,

[14] Decreto legislativo n. 142 del 2020, *Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.*

[15] Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) degli atti normativi con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, procedono ad una valutazione di proporzionalità per verificare se una disposizione è giustificata e proporzionata rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere.

In base a quanto disposto dalla norma, prima della definitiva adozione di una disposizione normativa o di un atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio, lo schema di provvedimento deve essere trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, affinché esprima una propria valutazione riguardo agli effetti prodotti sulla concorrenza; l'obiettivo di tale vaglio è quello di mettere in luce possibili effetti anticoncorrenziali prodotti dalla norma che si va ad introdurre e che siano non proporzionati e non giustificati dal perseguimento di altri obiettivi, quali la tutela di interessi specifici alternativi alla tutela del mercato, e di suggerire eventuali misure alternative con impatto concorrenziale più limitato.

Nel corso del 2023 l'AGCM ha rilasciato due pareri ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n.142 del 2020; il primo parere è stato rilasciato su richiesta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e ha avuto ad oggetto lo schema di decreto ministeriale concernente modifiche al Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 17 del 26 gennaio 2011, rubricato *Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione e procedure per l'abilitazione di insegnanti e di istruttori di autoscuola* (AGCM, 2023c); il secondo parere è stato rilasciato su richiesta del Ministero della Cultura e ha avuto ad oggetto lo schema di Accordo in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in merito al riconoscimento di crediti di frequenza valevoli per i corsi di Tecnico del Restauro di Beni Culturali (AGCM, 2023d). In entrambi i pareri, l'Autorità ha dichiarato che le modifiche in via di introduzione da parte dei due ministeri competenti *appaiono proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti e non discriminatorie* e non ha ravvisato, pertanto, l'introduzione di ostacoli alle dinamiche concorrenziali fra imprese.

Questi due pareri vanno ad aggiungersi ad altri otto rilasciati nel biennio 2021-2022, di cui si è dato conto nell'Annuario dello scorso anno (Mazzantini, 2024, p. 185); in tre di questi otto pareri (parere S4293 del 2021, avente ad oggetto la regolamentazione dei servizi immobiliari, non pubblicato; pareri AS1838 e AS1861 aventi ad oggetto la disciplina dell'attività di guida alpina, rispettivamente, in Lombardia e Liguria, pubblicati nel 2022), l'AGCM aveva rilevato l'introduzione di restrizioni concorrenziali e aveva chiesto alle amministrazioni proponenti di modificare alcune disposizioni. In base ai risultati del già citato monitoraggio dell'AGCM sulla propria attività di *advocacy* svolta nel biennio 2021-2022, risulta che in un caso (il parere del 2021) le indicazioni dell'Autorità sono state parzial-

mente recepite, mentre negli altri due casi le Regioni hanno accolto totalmente i suggerimenti dell'Antitrust.

10.5. *Conclusioni*

Nel 2023 il contesto socio-economico internazionale si è mantenuto turbolento, con due zone geografiche appena fuori dall'Europa segnate da conflitti armati che, al momento in cui viene redatto questo Capitolo, appaiono lontani da una soluzione. Oltre ai pesantissimi costi in termini di vite umane, queste operazioni militari impattano anche su processi di globalizzazione delle economie che apparivano, fino a qualche anno fa, irreversibili e a senso unico. Negli ultimi anni, e non solo per le guerre, l'istinto di difesa degli Stati ha alimentato in alcuni casi le istanze protezionistiche, che sembrano prevalere su quelle di apertura dei mercati al libero scambio di beni e servizi e alla concorrenza; lo stesso processo di integrazione del mercato unico europeo potrebbe subire dei rallentamenti.

A livello nazionale, una delle principali eredità lasciateci dalla pandemia è rappresentato dal PNRR, il quale, con le sue riforme, ha dettato in questi anni una parte non trascurabile dell'agenda politica nazionale. Tra le riforme più importanti – almeno nell'ottica di questo contributo – si rileva, insieme all'introduzione di un nuovo Codice dei contratti pubblici, la richiesta di adozione di quattro leggi annuali sulla concorrenza nel periodo 2022-2025, considerate uno dei capisaldi delle riforme amministrative richieste dalla Commissione europea al nostro Paese.

Il capitolo mette a confronto, senza entrare nel merito delle disposizioni, ma solo da un punto di vista dei principi della qualità della regolazione, la prima Legge sulla concorrenza, del 2017, con le successive, adottate nel 2021 e nel 2022 grazie al già ricordato innesco alle riforme amministrative dato dal PNRR; di tali ultime Leggi è stato infatti possibile dare una valutazione più compiuta nel corso del 2023.

In sintesi, fra le principali differenze rilevate si evidenzia come le Leggi sulla concorrenza previste dal PNRR sono state effettivamente adottate con cadenza annuale, hanno avuto iter legislativi più brevi e testi più asciutti, con un numero di articoli minore; il rinvio a successivi atti attuativi è stato più contenuto e il numero di disposizioni effettivamente approvate è stato superiore ed è avvenuto in tempi più rapidi; tale effetto sulle disposizioni attuative ha avuto anche delle "esternalità positive" sulle disposizioni legate a riforme non previste dal PNRR (le cui modalità e tempi di approvazione erano dunque meno "perentori" e certi). Da ciò si deduce che in questo particolare ambito, quello della tutela della concorrenza, l'esistenza di un "vincolo esterno" come il PNRR e la sottoscrizione da parte dell'Italia di un accordo con la Commissione europea, dal rispetto del quale discende il pagamento di rate di prestiti di centinaia di milioni di euro, risulta essere un incentivo efficace

per l'annuale approvazione di una Legge sulla concorrenza, la cui approvazione, in passato, è stata invece puramente occasionale (una sola Legge fra il 2009 e il 2020). L'aumento della concorrenza attraverso l'attuazione di politiche di liberalizzazione, infatti, quasi mai è un obiettivo prioritario dei Governi in quanto, nel breve periodo, l'effetto prodotto è quello di scardinare rendite di posizione detenute da un numero limitato di operatori di mercato, di solito politicamente ben rappresentati, a vantaggio – ma solo nel medio e lungo periodo – di consumatori e nuovi entranti, i cui interessi sono però più diffusi e pertanto più difficili da convogliare a sostegno di tali *policy*. Come noto, in presenza di benefici largamente distribuiti nella società è improbabile la formazione di gruppi di pressione: si verificherà un'assenza di legislazione o l'adozione di provvedimenti simbolici (Abrescia e Napolitano, 2009, p. 172).

Nel capitolo emerge poi come sia proseguita anche nel 2023 l'attività di *advocacy* dell'AGCM sulle leggi e sui regolamenti, anche di altre autorità indipendenti (in una sorta di analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza "esternalizzata"), con tassi di successo che si mantengono, nel complesso, superiori al 50%. Alcuni elementi già emersi nei numeri precedenti dell'Annuario, inoltre, trovano conferma, come il fatto che il tasso di successo più elevato degli interventi di *advocacy* dell'Antitrust si ha nei casi di pareri rilasciati su richiesta dell'amministrazione che propone la nuova regolamentazione e qualora il parere rilasciato abbia ad oggetto discipline non ancora entrate in vigore.

Infine, dagli interventi di *advocacy* dell'AGCM emerge come nell'ultimo anno sia risultata particolarmente rilevante la regolazione economica introdotta a livello regionale/locale (soprattutto a causa della ormai annosa *querelle* legata alle concessioni demaniali marittime), a conferma di un trend già rilevato a partire dagli anni 2008-2009 (Mazzantini, 2023, p. 264), che vede il numero di interventi di *advocacy* rivolti alle amministrazioni locali pareggiare, per numero e frequenza, quelle rivolte alle amministrazioni centrali e al legislatore nazionale.

Capitolo Undicesimo

MIGLIORARE LA COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: A CHE PUNTO SIAMO

Luigi Di Marco

Sommario: 11.1. La coerenza delle politiche nel quadro dell'Agenda ONU 2030. – 11.2 . La Raccomandazione dell'OECD per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile del 2019, il monitoraggio dei risultati e le più recenti indicazioni del 2023. – 11.3. Il quadro europeo *Legiferare meglio*, la coerenza con gli SDGs e gli altri fattori di verifica. – 11.4. Il programma d'azione nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PAN PCSD). – 11.5. Nuovi elementi di riflessione sugli sviluppi futuri del quadro normativo.

11.1. *La coerenza delle politiche nel quadro dell'Agenda ONU 2030*

Il 25 settembre 2015, con la sottoscrizione dell'Agenda ONU 2030, 193 Paesi, tra cui l'Italia, si sono impegnati ad attuare i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) declinati in 169 Target (o sotto-obiettivi).

Gli SDGs sono legati tra loro da un principio di coerenza ribadito in diversi passaggi della risoluzione A/RES/70/1[1] adottata dall'Assemblea generale dell'ONU che approva l'Agenda 2030, dichiarando i 17 Obiettivi «interconnessi e indivisibili» e che le «interconnessioni degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile sono di importanza cruciale nell'assicurare che lo scopo della nuova Agenda venga realizzato». Allo scopo, uno dei 169 Target, e precisamente il 17.14, indica specificamente l'obiettivo di «migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile».

Nel 2023, la volontà politica in favore degli SDGs è stata nuovamente espressa dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione A/RES/78/1[2] del 29 settembre 2023, con cui i leader mondiali hanno riaffermato l'«impegno ad attuare efficacemente l'Agenda 2030 e i suoi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e a sostenere tutti i principi in essa sanciti».

Coerentemente, le stesse dichiarazioni assunte dal Governo italiano in sede multilaterale del G7 e del G20, nel 2023 (e ancora nel 2024), e in sede di Consi-

[1] La risoluzione A/RES/70/1 è reperibile al link https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf.

[2] La risoluzione A/RES/78/1 è reperibile al link https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F78%2F1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False.

glio europeo, riaffermano senza eccezioni gli stessi impegni al perseguimento degli SDGs.

La coerenza delle politiche verso un obiettivo specifico, identificato nell'attuazione dell'Agenda 2030, comporta sostanzialmente la verifica ex ante (ed ex post con eventuali attività di monitoraggio) della qualità della legislazione ai fini del perseguimento degli obiettivi dichiarati.

Fondamentali per l'attuazione di un processo strutturato di verifica di coerenza delle politiche e della loro qualità sono le raccomandazioni dell'OECD del 2019 e l'attività di monitoraggio e supporto che l'OECD ha prestato e sta prestando agli Stati per l'attuazione delle raccomandazioni. Del supporto dell'OECD in particolare ha beneficiato l'Italia con l'elaborazione congiunta tra il MITE (ora MASE) e l'OECD dello strumento di processo *Programma d'azione nazionale per Policy Coherence for Sustainable Development* (PAN PCSD)) parte integrante della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile 2022 (SNSvS, 2022), formalmente approvata dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) il 18 settembre 2023 (v., *infra*, par. 11.4).

Nel quadro delle azioni intraprese per la coerenza delle politiche a partire dall'adozione dell'Agenda 2030, s'inserisce efficacemente, a livello di Unione Europea, l'aggiornamento del sistema *Better Regulation* da parte della Commissione europea, avvenuto con la COM(2021) 219 final del 21 aprile 2021, dando seguito anche a quanto già deciso con l'integrazione – nel ciclo di coordinamento macro-economico del semestre europeo – delle valutazioni relative al perseguimento degli SDGs. A partire dalla COM(2019) 650 final del 17 dicembre 2019, di adozione della strategia di crescita sostenibile 2020, l'integrazione con gli SDGs nel ciclo del semestre europeo ha comportato il fatto che le analisi delle performance di ciascun Stato membro siano valutate anche in relazione agli SDGs sulla base del monitoraggio dei progressi in base all'apposita serie di indicatori messi a punto da Eurostat. Le raccomandazioni annuali specifiche per ciascun Stato membro predisposte dalla Commissione europea ed approvate dal Consiglio europeo, riflettendo anche sui risultati rispetto agli SDGs, sono finalizzate a includere misure coerenti al relativo conseguimento sia in termini d'investimenti che di riforme da adottare nei quadri legislativi nazionali. Allineato allo stesso quadro di iniziative politiche è stato poi il varo delle misure di finanziamento straordinarie del *Next Generation EU* in reazione dalla crisi Covid-19 e in particolare dei fondi di finanziamento del PNRR, che hanno richiesto agli Stati membri di proporre anche riforme legislative nazionali in linea con il quadro delle politiche europee correlate agli SDGs (quali il *Green Deal* europeo, il Pilastro europeo dei diritti sociali, il decennio digitale), introducendo la verifica preventiva con il *Do no significant harm* (DNSH) per gli investimenti, strumento di verifica della coerenza e dunque della qualità delle politiche, di assoluta novità. Non a caso il DNSH è un sistema di verifica mutuato

dal quadro europeo per gli investimenti sostenibili (Regolamento (UE) 2020/852 – cosiddetto *Regolamento Tassonomia*) la cui istituzione è espressamente motivata per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Il DNSH corrisponde di fatto a un principio generale di coerenza delle politiche introdotto successivamente al concepimento dello stesso DNSH, tecnicamente finalizzato alla citata Tassonomia. Precisamente è l'atto di adozione del *Green deal* europeo (Commissione europea – COM(2019)640) a introdurre il principio «non nuocere» all'ambiente assumendo l'impegno che le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati includano una sezione specifica che illustri come viene garantito il rispetto di tale principio. Successivamente, il 29 aprile 2021, la Commissione europea con la COM (2021) 219 final, aggiornando le modalità di formazione e verifica della qualità delle normative nel sistema *Legiferare meglio* (illustrato al paragrafo 11.3), ha inserito espressamente il rispetto del «non arrecare danni significativi» in applicazione a tutte le politiche, richiamando espressamente l'impegno assunto nell'ambito del Green Deal europeo.

Specificamente il DNSH è stato introdotto negli strumenti legislativi dell'Unione per regolare l'utilizzo dei fondi europei quali il dispositivo per la ripresa e resilienza, che finanzia i PNRR (cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021). Ciò rispondendo anche allo specifico indirizzo espresso dal Consiglio europeo che, nelle Conclusioni del 17-21 luglio 2020, specificava: «un obiettivo climatico generale del 30% va applicato all'importo totale della spesa a titolo del Quadro finanziario pluriennale e del Next Generation EU» e «in linea di principio, tutte le spese dell'UE dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi dell'accordo di Parigi e con il principio del "non nuocere" del Green Deal europeo».

Il DNSH, nella pratica, richiede una valutazione su misura, verificando che ciascuna azione e investimento – anche se positivamente indirizzato al perseguimento di uno specifico obiettivo ambientale – non arrechi danni ad altri obiettivi ambientali come definiti nel quadro di sei specifiche aree tematiche: a) mitigazione dei cambiamenti climatici; b) adattamento ai cambiamenti climatici; c) uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) transizione verso un'economia circolare; e) prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

La verifica del rispetto della normativa europea rispetto agli stessi fattori ambientali integra conoscenze e valutazioni di carattere più specificamente tecnico-scientifico.

Con le prossime evoluzioni del sistema della Tassonomia, la coerenza con gli obiettivi ambientali tra loro si dovrebbe integrare con una verifica di coerenza e di «non nuocere» anche rispetto ad obiettivi sociali, restando definite ad oggi solo garanzie minime generali di salvaguardia sociale nel quadro del citato *Regolamento Tassonomia*.

11.2. *La Raccomandazione dell'OECD per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile del 2019, il monitoraggio dei risultati e le più recenti indicazioni del 2023*

Il Consiglio dell'OECD, a dicembre 2019, riforma la sua precedente *Raccomandazione sulle buone pratiche istituzionali per la promozione della coerenza delle politiche per lo sviluppo* dell'aprile 2010, con la nuova *Raccomandazione per la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile*[3], sviluppando espressamente il citato Target 17.4 dell'Agenda 2030.

La Raccomandazione si articola in otto punti per migliorare la coerenza delle politiche per uno sviluppo sostenibile (PCSD), nel quadro di tre pilastri principali:

- una visione strategica per l'attuazione dell'Agenda 2030 sostenuta da un chiaro impegno politico e da una leadership per migliorare la coerenza delle politiche per uno sviluppo sostenibile;
- meccanismi istituzionali e di governance efficaci e inclusivi per affrontare le interazioni delle politiche tra i settori e allineare le azioni tra i livelli di governo;
- una serie di strumenti reattivi e adattabili per anticipare, valutare e affrontare gli impatti nazionali, transfrontalieri e a lungo termine delle politiche.

Gli otto punti della Raccomandazione sono declinati come segue:

1. Costruire un impegno politico e una leadership forti e inclusivi;
2. Definire, implementare e comunicare una visione strategica a lungo termine che supporti la coerenza delle politiche;
3. Migliorare l'integrazione delle politiche;
4. Garantire il coordinamento dell'intero governo;
5. Coinvolgere in modo appropriato i livelli sub-nazionali di governo nelle aree in cui hanno un ruolo nel coordinamento delle politiche;
6. Coinvolgere efficacemente i portatori d'interesse;
7. Analizzare e valutare gli impatti delle politiche e dei finanziamenti;
8. Rafforzare i sistemi di monitoraggio, rendicontazione e valutazione per raccogliere prove qualitative e quantitative sull'impatto delle politiche e dei finanziamenti e segnalare i progressi sul PCSD.

Il Consiglio dell'OECD precisa che gli Stati aderenti possono adattare la raccomandazione alle loro specifiche realtà e capacità nazionali, evidenziando che le diverse azioni si supportano reciprocamente e dovrebbero essere compiuti sforzi per ciascuna di esse al fine di migliorare la PCSD, considerando dunque nell'implementazione il quadro delle azioni in maniera unitaria.

[3] La raccomandazione *OECD Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development* è reperibile al link https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381.

A luglio 2023, in occasione dell'High Level Political Forum (HLPF) dell'ONU per la discussione dello stato d'avanzamento del conseguimento degli SDGs, l'OECD ha presentato i risultati del primo report di monitoraggio della Raccomandazione del 2019[4], formulando indicazioni specifiche in merito ai risultati, di particolare rilevanza anche riflettendo sul contesto nazionale italiano.

In relazione al punto 1, relativo a impegno e leadership politica, l'OECD, individuando come principale ostacolo la continuità dell'impegno politico al di là dei cicli elettorali, valuta opportuna l'identificazione di un'istituzione guida o un Commissario per lo sviluppo sostenibile, che temporalmente scavalchi le scadenze cicliche delle elezioni politiche.

Sul punto 2, relativo alla visione strategica a lungo termine, evidenzia la necessità di sviluppare nel processo decisionale la capacità di saper bilanciare i bisogni di oggi e quelli delle generazioni future, dando priorità a un processo decisionale basato sull'evidenza**,** promuovendo la trasparenza, inviando segnali prevedibili agli investitori sui cambiamenti sociali previsti a lungo termine, affrontando l'inadeguata capacità delle risorse umane e l'insufficiente competenza dei responsabili politici sul tema della PCSD.

Con riferimento al punto 3, riguardante l'integrazione delle politiche, l'OECD considera necessario anche in questo caso un salto culturale, sviluppando capacità di analisi tecnico-scientifica approfondita multi-criterio di diverse soluzioni, valutando i trade-off ovvero gli effetti negativi indesiderati che possono derivare da una scelta politica nel perseguimento di un obiettivo rispetto ad altri obiettivi. Nel contesto è inclusa la capacità del policymaker di condurre processi di consultazione degli stakeholder che possono contribuire a identificare le soluzioni più equilibrate ed eque, promuovendo la comprensione e l'accettazione dei necessari compromessi, valutando anche l'impatto sulla sostenibilità delle politiche di bilancio.

Sul punto 4, concernente il coordinamento dell'intero governo, l'OECD indica come necessaria la creazione di meccanismi funzionali per affrontare il pensiero disgiunto tra i diversi livelli della pubblica amministrazione con il coordinamento orizzontale (tra enti di un determinato livello) e verticale (tra livelli internazionali, nazionali e subnazionali), definendo una istituzione guida per la PCSD e ruoli e responsabilità specifiche in ogni amministrazione, identificando obiettivi condivisi e indicatori di performance comuni. La diffusione delle capacità di pensiero sistemico e collaborazione interdisciplinare definirebbero il quadro culturale necessario al funzionamento dei meccanismi di coordinamento.

In relazione al punto 5, relativo al coinvolgimento dei livelli di governo sub-nazionali, l'OECD evidenzia il ruolo strategico che le amministrazioni regionali e

[4] Il report, dal titolo *Driving Policy Coherence for Sustainable Development. Accelerating Progress on the SDGs*, è reperibile al link https://www.oecd.org/en/publications/driving-policy-coherence-for-sustainable-development_a6cb4aa1-en/full-report.html.

locali rivestono per la messa in pratica delle politiche e per la vicinanza con i cittadini. In particolare, sottolinea l'importanza fondamentale di adottare strategie regionali e garantire un'attuazione coerente, evitando disparità significative nello sviluppo sostenibile a livello regionale o locale.

Per il punto 6, sul coinvolgimento degli stakeholder, l'OECD evidenzia come il coinvolgimento pro-attivo delle parti interessate contribuisce a garantire una prospettiva olistica sulle sfide globali e sulle priorità dello sviluppo sostenibile, dando voce a interessi diversi, identificando potenziali compromessi, sensibilizzando l'opinione pubblica, costruendo maggiore sostegno alle decisioni e senso di appartenenza. Al contrario, il mancato coinvolgimento degli stakeholder può portare a conflitti nel processo politico e a risultati inadeguati o negativi rispetto a quanto prospettato nella formulazione della norma. L'OECD rimarca la necessità di prevedere sistemi di coinvolgimento anche dei gruppi emarginati e vulnerabili. In proposito l'OECD richiama l'importanza di dare corso agli impegni assunti dagli Stati aderenti con la *Declaration on Building Trust and Reinforcing Democracy* del 18 novembre 2022[5], inclusiva anche di tre piani d'azione (per la partecipazione, per il contrasto alla mis-informazione e disinformazione e per la "Governance Green") sottoscritta da oltre 40 ministri (tra cui l'Italia) e dall'Unione europea.

Sul punto 7, sulla valutazione dell'impatto delle politiche, nell'attuale contesto l'OECD considera che la crescente interconnessione delle sfide globali richiede che i governi intensifichino gli sforzi e sviluppino meccanismi per anticipare e affrontare gli impatti inevitabili delle loro politiche su altri Paesi e a livello globale, sviluppando strumenti e metodologie di valutazione del cosiddetto effetto spillover, colmando lacune nella disponibilità, qualità, coerenza e comparabilità dei dati. L'OECD valuta che l'allineamento degli strumenti di governance nazionali con le agende globali, quali l'*Accordo di Parigi per il clima* e gli SDGs, forniscono una solida base per un'azione collettiva e coerente nell'affrontare le sfide globali.

Infine, con riferimento al punto 8 (rendicontazione e valutazione), l'OECD indica in generale necessario un potenziamento della capacità di raccogliere prove e dati qualitativi e quantitativi e sviluppare capacità per misurare gli impatti delle politiche, inclusi gli impatti transfrontalieri e a lungo termine, quale misura indispensabile per migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

Dichiarando che la misurazione della coerenza delle politiche è tra le principali sfide per tutti i Paesi, richiama in merito il quadro di valutazione definito dall'*UN Environment Programme* (UNEP) nel 2022[6], che è sostanzialmente un questiona-

[5] La *Declaration* è reperibile al link https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484#dates.

[6] Il quadro di valutazione è reperibile al link https://www.unep.org/topics/sustainable-development-goals/why-do-sustainable-development-goals-matter/goal-17-0.

rio a risposta semplice "Yes/No" costruito su otto aree in analogia agli otto punti della Raccomandazione OECD.

11.3. *Il quadro europeo* Legiferare meglio*, la coerenza con gli SDGs e gli altri fattori di verifica*

Strumenti chiave del processo legislativo europeo sono le modalità formalizzate per legiferare meglio, che rispondono anche al citato Target 17.14 dell'Agenda 2030 «migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile».

Il 29 aprile 2021, la Commissione europea ha adottato l'aggiornamento delle modalità con la Comunicazione COM(2021) 219 final, *Legiferare meglio: unire le forze per elaborare migliori leggi, un programma aggiornato del processo legislativo europeo*[7].

Valorizzando quanto già definito e messo in pratica nel corso degli anni a partire dal 2002 con l'istituzione del programma *Legiferare meglio*, la Commissione europea evidenzia che il processo legislativo dell'UE viene già riconosciuto dall'OECD tra i sistemi di elaborazione normativa più avanzati al mondo.

Con l'aggiornamento, avvenuto nel periodo della maturazione delle politiche europee di ripresa dal Covid-19, la Commissione europea ha proposto di rendere il processo di definizione della normativa europea più efficiente, rispondente alle nuove sfide della ripresa e resilienza e della duplice transizione (verde e digitale), affrontando le carenze individuate nell'ultima valutazione del processo *Legiferare meglio*, adottata con la COM(2019) 178 *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza dell'impegno* del 15 aprile 2019 .

Il sistema aggiornato da parte della Commissione, pur integrando gli SDGs, non cita espressamente la Raccomandazione dell'OECD per la PCSD. Diversi punti del programma *Legiferare meglio* sono comunque coerenti con la stessa Raccomandazione OECD, specificamente sui punti che riguardano la capacità di visione a lungo termine, con l'introduzione come elemento di verifica di coerenza anche della *strategic foresight* pubblicata annualmente dalla Commissione europea (a partire dal 2020) e con la messa a disposizione delle prove scientifiche a sostegno del processo normativo, incluse le valutazioni d'impatto e le misure di partecipazione e consultazione.

Le modalità aggiornate del programma *Legiferare meglio* sono dunque atte ad assicurare che:

[7] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Legiferare meglio: unire le forze per elaborare migliori leggi, un programma aggiornato del processo legislativo europeo* (COM (2021) 219 final), reperibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219.

- ogni proposta legislativa contribuisca al raggiungimento degli SDGs e fare in modo che il principio non nuocere all'ambiente del Green Deal europeo sia applicato in tutte le politiche;
- sia attuata una semplificazione con la verifica da parte della piattaforma *fit for future*, che riunisce rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, delle parti sociali, delle piccole e grandi imprese, degli esperti tecnici, delle organizzazioni dei consumatori, della sanità, dell'ambiente e di altre organizzazioni non governative;
- si rispetti il criterio «uno dentro, uno fuori» (one-in, one-out) ovvero che ogni nuovo onere burocratico venga controbilanciato da una riduzione di carico e costi per le imprese;
- il processo normativo sia basato sulla raccolta di prove scientifiche di cui venga data evidenza;
- gli istituti di partecipazione rappresentati in particolare dalla piattaforma «Dì la tua» siano resi meglio accessibili e pubblicizzati, dando sempre riscontro sull'utilizzo dei contributi delle consultazioni;
- sia considerata la previsione strategica (*strategic foresight*), prendendo in considerazione i megatrend emergenti, quali l'accelerazione del cambiamento tecnologico, l'iperconnettività e le tendenze demografiche, i cambiamenti climatici e altri aspetti ancora e che vengano utilizzate previsioni di scenari futuri per identificare possibili sviluppi in campi specifici;
- le valutazioni d'impatto delle normative proposte e le valutazioni d'adeguatezza della normativa esistente siano migliorate, e sia migliorata la qualità e la fruibilità delle attività di monitoraggio;
- sia rispettato il criterio *digital by default* per supportare la semplificazione dei processi attraverso la transizione digitale;
- sia fatto affidamento sul Comitato per il controllo normativo per esaminare le valutazioni d'impatto, le valutazioni e i controlli di idoneità alla luce dell'approccio e della previsione *one-in, one-o*ut («uno dentro, uno fuori»).

Uno dei temi centrali del programma *Legiferare meglio* presente tra i motivi all'origine del suo stesso concepimento è la semplificazione. Più di recente, la Commissione europea con la COM(2023) 168 final dell'11 marzo 2023 sulla competitività a lungo termine e con la COM(2023)535 final del 12 settembre 2023, con cui ha definito un pacchetto di aiuti alle PMI, si è impegnata a ridurre gli obblighi di comunicazione che derivano dalla legislazione dell'UE, definendo un target di riduzione di tali oneri del 25%, senza con ciò pregiudicare i relativi obiettivi politici. Oltre a ciò, la Commissione si è impegnata a fare in modo che il sistema normativo sia più favorevole alle PMI, con misure quali la possibilità di concedere alle stesse periodi di transizione più lunghi, al fine di garantire la prevedibilità e facilitare la conformità normativa, valutando preventivamente anche l'impatto sulle

PMI delle normative degli atti delegati e di esecuzione assunti dalla Commissione europea.

Il programma *Legiferare meglio* resta di fatto un quadro aperto all'integrazione di nuovi profili di valutazione preventiva d'impatto, anche rispettando l'attuale assetto funzionale. Più di recente ancora, con la COM(2024) 1 final del 10 gennaio 2024, dando corso alle proposte emerse dall'anno europeo dei giovani (2022), si prevede, nel quadro degli strumenti[8] del sistema *Legiferare meglio*, l'effettuazione di una «verifica nell'ottica dei giovani» (*youth test*) per fare in modo che gli effetti delle politiche sui giovani siano sistematicamente presi in considerazione. Il processo di valutazione seguirebbe quattro fasi:

- valutazione della rilevanza sui giovani della proposta politica: effettuata dalla Commissione con il sostegno delle figure dei corrispondenti per i giovani e il coinvolgimento della rete per la gioventù, ove necessario;
- consultazioni con i giovani quando un'iniziativa è stata segnalata come particolarmente rilevante per loro;
- valutazione d'impatto: la Commissione, con il supporto dei corrispondenti per i giovani, si occuperà della valutazione dell'impatto;
- controllo: il Comitato di controllo normativo previsto dal programma *Legiferare meglio* verifica se tutti gli impatti sono stati analizzati correttamente, compresi quelli sui giovani.

Il quadro di iniziative di verifica di coerenza e qualità delle normative sia per favorire la competitività e l'integrazione del mercato unico delle imprese, sia per il coinvolgimento dei giovani nei processi decisionali europei, sono stati anche oggetto di nuove proposte con i nuovi orientamenti politici 2024-2029 della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, come illustriamo nelle conclusioni al presente capitolo.

11.4. *Il programma d'azione nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PAN PCSD)*

Il 18 settembre 2023, con l'approvazione da parte del CITE della SNSvS 2002, è approvato come sua parte sostanziale anche l'allegato PAN PCSD. La coerenza delle politiche è identificata anche nel testo della SNSvS 2022 come il vettore 1 per attuare la strategia, assieme al vettore 2 "cultura" e al vettore 3 "partecipazione".

[8] Si veda in proposito il *Better regulation toolbox*, reperibile al link https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

Il PAN PCSD[9] nasce da una collaborazione tra il MASE, la DG Reform della Commissione europea e l'OECD. È di fatto la messa sul campo nel quadro nazionale italiano della Raccomandazione OECD del 2019 sulla PCSD. La sua approvazione formale nel 2023 rappresenta una svolta epocale per le modalità in cui i processi di concepimento delle politiche pubbliche e degli atti legislativi vengono svolti, nella direzione della qualità e della coerenza. Mancando però di fatto una tabella di marcia per addivenire a un'effettiva applicazione del PAN, il documento approvato, benché concepito per la pratica, si limita a un'efficacia solo teorica.

Nel frattempo, sono state comunque avviate attività istituzionali di disseminazione ai dipendenti della PA, in particolare con alcuni corsi avviati dalla SNA sulla nuova SNSvS 2022 e sul PAN PCSD.

Il PAN PCSD assume come principio cardine l'assunzione della SNSvS come riferimento quadro (o *ombrello*) di tutte le politiche nazionali e locali, identifica strumenti e meccanismi di coordinamento orizzontale e verticale tra le diverse PA, e di dialogo con la società civile e gli attori non statali, ricollegandosi strettamente dunque anche al vettore 3 "partecipazione" della SNSvS.

A livello centrale, il PAN implica la creazione di un organismo interministeriale di coordinamento impegnato all'integrazione delle politiche che dialoga con degli uffici ministeriali (Ministerial focal unit) dedicati alla SNSvS e alla PCSD e con delle Cabine di regia territoriali, nei vari momenti di definizione e valutazione delle politiche.

Il PAN introduce degli strumenti di verifica di coerenza che si sostanziano con delle *Matrici di coerenza* da compilare da parte di ogni ministero, regione, autorità locale, nella fase di definizione strategica per collegare gli obiettivi della SNSvS con obiettivi/target/indicatori dei diversi programmi operativi (quali misure nazionali e regionali del PNRR, politiche di coesione e altri piani, programmi e politiche settoriali) e con delle "Schede di coerenza", intervenendo sul processo decisionale legislativo e sulla formazione degli strumenti di bilancio. Il questionario della scheda di coerenza entra in relazione anche con altri strumenti di verifica di coerenza formalizzati, quali il DNSH europeo.

Con l'introduzione delle modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione intervenuta con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1, in particolare con la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, questa verifica è particolarmente significativa anche in ordine al rispetto dei nuovi precetti costituzionali e in piena coerenza anche con la verifica del rispetto del "non nuocere" previsto dal sistema europeo *Legiferare meglio*.

Le schede di coerenza prodotte a cura dei Focal Unit dei ministeri e dalle Cabine di regia territoriali saranno poi verificate nei contenuti dai SNSvS/PCSD policy labs attivati dall'organismo interministeriale di coordinamento.

[9] Reperibile al link https://www.mase.gov.it/pagina/programma-dazione-nazionale-pcsd.

Il PAN PCSD prevede un monitoraggio in capo al MASE responsabile di riferire ogni anno sull'implementazione complessiva della SNSvS al CITE. Per il monitoraggio degli aspetti relativi alle politiche per Cooperazione allo Sviluppo, il MASE collabora in particolare con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI).

11.5. *Nuovi elementi di riflessione sugli sviluppi futuri del quadro normativo*

Il Governo nazionale ha più volte confermato il proprio impegno ad «assumere le azioni necessarie a recuperare i ritardi e ad accelerare i progressi verso gli obiettivi dell'Agenda 2030», da ultimo a settembre 2023 in sede di Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e a giugno 2024 con il vertice del G7 a presidenza italiana, specificando l'impegno a «raddoppiare i nostri sforzi per accelerare i progressi verso gli SDGs», e ancora al vertice del futuro indetto dall'ONU a settembre 2024.

La prima azione coerente che dovrebbe discendere da questi impegni è l'istituzione della struttura inter-amministrativa del PAN PCSD già approvato il 18 settembre 2023, per la messa in pratica a regime, e senza eccezioni, dei processi di verifica della coerenza delle politiche ivi definiti.

Fondamentale per l'integrazione con il quadro nazionale si conferma ancora la dimensione europea. Nel concepimento delle politiche da sviluppare con la nuova legislatura del Parlamento europeo 2024-2029, sia gli orientamenti politici del nuovo mandato alla presidenza alla Commissione europea affidato a Ursula von der Leyen, che i recenti rapporti di Enrico Letta sul futuro del mercato unico, che di Mario Draghi sul futuro della competitività europea convergono su alcune idee di riforma del programma *Legiferare meglio*.

In particolare, gli orientamenti politici 2024-2029, presentati da Ursula von der Leyen al Parlamento europeo il 18 luglio 2024[10], indicano espressamente che «legiferare meglio» deve essere un compito comune, con tutte le istituzioni coinvolte e tutto l'iter legislativo compreso, dalla proposta, agli emendamenti, fino all'adozione: «in questo spirito proporrò un accordo interistituzionale "Semplificare e legiferare meglio" rinnovato, così che ciascuna istituzione valuti allo stesso modo l'impatto e il costo delle proprie modifiche».

La proposta di Ursula von der Leyen è in linea con le indicazioni del Rapporto di Enrico Letta *Much more than a market*[11], commissionato dal Consiglio dell'UE e presentato ad aprile 2024. Letta mette in evidenza l'importanza di adottare una

[10] Reperibili al link https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.

[11] Il Rapporto è reperibile al link https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

«valutazione d'impatto dinamica» sulle proposte di modifica che intervengono in fase negoziale sulle proposte legislative presentate dalla Commissione europea, considerando che le decisioni finali assunte, spesso, riflettono l'equilibrio di potere tra le parti piuttosto che un solido processo decisionale basato sull'evidenza, con il risultato di produrre una legislazione incoerente e dannosa per l'efficacia del mercato unico. Gli aspetti della qualità della legislazione a livello europeo e la coerenza con i quadri normativi nazionali viene esplicitata da Letta nel capitolo 5 del suo Rapporto, che sviluppa il tema «un mercato unico che vada più veloce e lontano», cioè che sia in grado di aumentare l'armonizzazione, riducendo la complessità della regolazione, evitando misure aggiuntive introdotte a livello nazionale, incoerenze e inutili sovrapposizioni. Letta raccomanda anche che il trilogo tra Commissione, Parlamento e Consiglio per la definizione degli strumenti legislativi europei assuma l'impegno alla «non regressione» dei quadri normativi rispetto ai principi delle «cinque libertà» del mercato unico, ovvero le tradizionali quattro libertà di movimento di persone, beni, servizi e capitali, a cui Letta aggiunge, con le sue proposte, la libertà di ricerca, innovazione e istruzione. Letta propone infine l'istituzione di un Vicepresidente esecutivo della Commissione europea responsabile per il mercato unico, che si prenda cura dell'effettiva implementazione della legislazione europea, oltre a lanciare l'iniziativa di elaborare un «Codice per il business europeo», con l'obiettivo di superare progressivamente la frammentazione delle normative nazionali, fenomeno identificato tra i maggiori ostacoli alla piena funzionalità del Mercato unico, con particolare impatto negativo sulle PMI.

Sotto il profilo della competitività europea, anche il Rapporto presentato da Mario Draghi a settembre 2024[12] entra nel merito del funzionamento del sistema *Legiferare meglio*. Draghi valuta che il carico normativo pesa sulle imprese europee in maniera assolutamente sproporzionata rispetto ad altri Paesi ed è in continua crescita nonostante gli sforzi per ridurne il carico compiuto nel corso degli anni da parte della Commissione europea. Come dato comparativo, Draghi riporta che negli ultimi tre anni gli Stati Uniti a livello federale hanno promulgato circa 3.500 atti legislativi ed approvato circa 2.000 risoluzioni negli ultimi tre mandati del Congresso (2019-2024), mentre nello stesso periodo, circa 13.000 sono stati gli atti normativi approvati dall'UE. In proposito mette poi in evidenza che nonostante questo crescente flusso di regolamentazione, l'UE non dispone di un quadro quantitativo per analizzare i costi e i benefici delle nuove leggi. Per avviare un processo di riduzione dello stock di regolamentazione, il Rapporto Draghi raccomanda di nominare un nuovo Vicepresidente della Commissione per la semplificazione per snellire l'acquis normativo, adottando al contempo una metodologia unica e chiara

[12] Il Rapporto è reperibile al link https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

per quantificare il costo del nuovo flusso normativo. L'UE dovrebbe dunque attuare pienamente l'annunciato taglio del 25% degli obblighi di rendicontazione e impegnarsi a conseguire un'ulteriore riduzione per le PMI fino al 50% esteso alle piccole società a media capitalizzazione. Il Rapporto Draghi raccomanda ancora che tutte le nuove proposte normative in attesa di adozione siano soggette a un test di competitività rinnovato, con una metodologia chiara e solida per misurare l'impatto cumulativo, inclusi sia i costi di conformità che gli oneri amministrativi. Questi controlli dovrebbero essere eseguiti coinvolgendo i comitati degli operatori industriali che supportano la Commissione nella valutazione dell'impatto legislativo.

Con la nomina dei nuovi Commissari europei presentata da Ursula von der Leyen il 17 settembre 2024, è stato individuato in Valdis Dombrovskis il Commissario Economia e produttività Attuazione e semplificazione, che di fatto mette insieme le indicazioni dei Rapporti Letta e Draghi.

Nelle lettere di nomina, Ursula von der Leyen chiede ai nuovi Commissari specificamente di attingere idee ai Rapporti di Letta e di Draghi, ma in particolare li impegna al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nell'ambito delle politiche di cui assumono la responsabilità, mentre il collegio dei commissari nel loro insieme sarà responsabile dell'attuazione complessiva degli obiettivi.

Capitolo Dodicesimo

LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN REGIONE LOMBARDIA

*Giuliano Banterle**

Sommario: 12.1. Premessa. – 12.2. La normativa regionale che tutela e favorisce la qualità della regolazione: le disposizioni statutarie, legislative e regolamentari. – 12.3. La razionalizzazione della legislazione quale strumento per la qualità. – 12.4. Altri strumenti: «OpenLeggiLombardia», non solo una banca dati legislativa. – 12.5. La funzione di controllo e valutazione. – 12.6. Considerazioni finali.

12.1. *Premessa*

La definizione di «qualità della legislazione» assume diversi significati: può, infatti, essere ricondotta alle modalità di formazione e produzione delle fonti giuridiche, alla comprensibilità e alla chiarezza letterale di un testo normativo ovvero alla intelligibilità della sua effettiva portata giuridica in ordine all'analisi della situazione di fatto e di diritto precedente ad una determinata regolazione e ai risultati voluti e prodotti dall'applicazione della regolazione stessa. Si tratta di un insieme di strumenti, regole e finalità che, se utilizzati e perseguiti pienamente, aiutano a prevenire o contenere eventuali effetti negativi prodotti dalla legge.

Nella Costituzione italiana non è presente un riferimento espresso alla buona qualità della legislazione. E non è nemmeno evocato il rispetto di tecniche legislative o di altri fattori di better regulation che possano fungere da principio guida nell'attività legislativa. La progettazione legislativa è stata demandata alla decisione politica ovvero, eventualmente, alla disciplina dei regolamenti parlamentari.

Questo ha comportato la conseguente impossibilità della Corte costituzionale, salvo rarissime eccezioni, di evidenziare nei giudizi gli aspetti che riguardano, ad esempio, gli elementi di contraddittorietà e di oscurità di testi normativi in collegamento all'uso delle tecniche di redazione legislativa. Anche se recentemente, la Corte con la sentenza n. 110 del 2023 pare aver assunto una posizione più decisa, almeno nei confronti della legislazione regionale[1].

* *Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autore e non impegnano e rappresentano in alcun modo l'amministrazione presso la quale l'autore stesso presta la propria attività.*

[1] Con la sentenza n. 110/2023 la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla compatibilità con la Costituzione di un testo normativo "irrimediabilmente oscuro", con riferimento a una disposizione in materia edilizia contenuta in una legge della Regione Molise, rilevandone il contrasto con il principio di ragionevolezza fondato sull'articolo 3 della Costituzione.

Se la Costituzione sul punto non offre fattori decisivi, appare dunque fondamentale per le istituzioni che esercitano la funzione legislativa, per una Regione in particolare, dotarsi autonomamente di un sistema di regole che favoriscano un processo legislativo di qualità.

12.2. *La normativa della Regione Lombardia che tutela e favorisce la qualità della regolazione: le disposizioni statutarie, legislative e regolamentari*

Come si può immaginare un sistema di regole volto a migliorare il processo legislativo non può essere calato dall'alto, tanto più se unicamente sollecitato dalle strutture tecniche, seppur in nome di meritevoli intenzioni, ma è frutto di una serie di processi, di prassi, di sollecitazioni provenienti in alcuni casi anche dagli stessi soggetti sottoposti a determinate discipline giuridiche, che alla fine porta a riconoscere la necessità ed anche il vantaggio, non solo sotto gli aspetti tecnico-giuridici, di dotarsi di norme e strumenti che aiutino a governare il processo e la produzione normativa al fine di renderli qualitativamente migliori.

Questo vale anche per la Regione Lombardia, di cui ora si darà succintamente notizia del percorso intrapreso e di alcune buone prassi instaurate, grazie anche a regole introdotte a livello statutario, legislativo e regolamentare. Si tratta, infatti, di un sistema che va perfezionandosi nel tempo, anche a seguito della maggiore consapevolezza del decisore politico, e che continua a implementarsi, in ragione degli spunti offerti in sede tecnica e dottrinale, nonché delle sempre maggiori funzionalità offerte dall'evoluzione informatica.

12.2.1. Lo Statuto d'autonomia

È indubbio che un elemento significativo a favore dell'attenzione agli aspetti di qualità della legislazione in Regione Lombardia sia il fatto che lo Statuto d'autonomia regionale dedica a tale tema alcune specifiche disposizioni.

Rileva, in primo luogo, il Capo V del titolo III (Attività normativa della Regione) della legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, dedicato interamente a «Qualità, controllo e valutazione».

In particolare, l'articolo 44 (rubricato «Qualità e impatto della normazione») dispone che «I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione» (comma 1) e che spetta alla legge regionale stabilire «i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all'articolo 45» (comma 2).

Il successivo articolo 45 prevede l'istituzione da parte del Consiglio regionale, secondo le norme del proprio regolamento generale, di un Comitato paritetico di controllo e valutazione, nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico, con il compito di proporre «d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative».

Ulteriori spunti a livello statutario a favore di una legislazione di qualità si possono trovare in altre disposizioni: ad esempio, nell'articolo 40 che prevede la possibilità di approvare leggi di riordino normativo («per il riordino di una materia determinata» con procedure speciali e accelerate), ovvero nelle varie disposizioni statutarie che affermano la rilevanza della semplificazione amministrativa o che promuovono la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e dei vari portatori di interesse nella formazione delle politiche e il loro coinvolgimento durante l'esercizio delle funzioni legislative, soprattutto in sede istruttoria.

12.2.2. Le fonti legislative

Sul piano della legislazione regionale ordinaria, molte norme della Regione Lombardia potrebbero essere richiamate per la loro valenza sul piano della qualità della legislazione. Occorre, giocoforza, fare una selezione. Si ritiene pertanto qui di sottolineare alcune normative particolarmente significative per l'impatto generale e autentico che hanno avuto sul sistema ordinamentale regionale, influendo anche sul legislatore successivo. Per alcune di esse si può infatti parlare non solo di fonti di produzione del diritto ma anche sulla produzione. Si tratta di:

- legge regionale 9 marzo 2006, n. 7 (Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici) che detta criteri e procedure per la predisposizione e approvazione di testi unici legislativi;
- articolo 1, riguardante il Programma strategico per la semplificazione e la trasformazione digitale lombarda, della legge regionale 8 luglio 2014, n. 19 (Disposizioni per la razionalizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, sanitario e territoriale), che introduce nell'ordinamento regionale le leggi di revisione normativa e le leggi di semplificazione;
- legge regionale 8 agosto 2017, n. 20 (Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini), che promuove lo sviluppo della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi regionali e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, in conformità con quanto previsto dagli articoli 14 e 45 dello Statuto di autonomia della Regione Lombardia.

12.2.3. Il Regolamento generale del Consiglio regionale

Il Regolamento generale del Consiglio regionale, *interna corporis* al quale lo Statuto d'autonomia regionale riserva «la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dei procedimenti del Consiglio regionale»[2], riprende e riafferma alcuni principi in materia di qualità della legislazione, nonché declina, integra e approfondisce le procedure di approvazione di alcuni istituti giuridici, con particolare riferimento a quelli disciplinati dalle disposizioni evocate nel paragrafo *12.2.2.*

Ecco, dunque, che un apposito Capo (XI) del Regolamento consiliare è riservato ad aspetti riguardanti la qualità della normazione e i procedimenti speciali per l'approvazione delle leggi di riordino normativo, dei testi unici compilativi e delle leggi di revisione normativa e di semplificazione.

Si richiamano, in particolare, le disposizioni dell'articolo 105 del Regolamento, in cui si afferma che l'attività legislativa «è esercitata in modo da assicurare la chiarezza degli obiettivi perseguiti, la qualità, la coerenza e l'efficacia delle norme» e che per la redazione dei testi normativi «si applicano le disposizioni approvate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale»[3], nonché che i «consiglieri regionali, nella stesura dei progetti di legge, possono farsi assistere dalle strutture consiliari a ciò preposte».

Un ulteriore Capo, il XII, è dedicato alla disciplina del Comitato paritetico di controllo e valutazione previsto dall'articolo 45 dello Statuto di cui si darà conto in seguito.

Infine, una particolare importanza deve essere riconosciuta all'articolo 81 del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia, riguardante la presentazione dei progetti di legge. In tale articolo si stabilisce infatti che «non sono ricevibili i progetti mancanti di loro parti, di allegati cui si fa riferimento nel testo, della relazione illustrativa, nonché della relazione tecnica, nei casi previsti dalla legge regionale di contabilità».

Inoltre, altro aspetto rilevante, è previsto che «i successivi interventi normativi sulla materia o sul settore disciplinato da leggi di riordino o da un testo unico sono attuati esclusivamente attraverso la modifica, l'integrazione o l'abrogazione

[2] Cfr. articolo 33, comma 1, dello Statuto d'autonomia della Regione Lombardia.

[3] Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 22 aprile 2008, n. 97, il Consiglio regionale della Lombardia ha adottato il manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", come modificato dal gruppo di lavoro costituito nel luglio 2006 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome in accordo con l'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), nel rispetto degli indirizzi del Segretario Generale del Consiglio relativi al mantenimento di elevati standard di qualità nella produzione legislativa, sotto il profilo redazionale e tecnico, anche attraverso il costante utilizzo del manuale di drafting.

delle disposizioni della legge di riordino o del testo unico», prevedendo che «non sono ricevibili i progetti di legge presentati che non rispettano tali condizioni». Il Regolamento generale, dunque, prende una forte e netta posizione a garanzia del mantenimento di un corpo normativo sistematizzato e ben organizzato. Si tratta di una disposizione che incide sulle modalità di esercizio della funzione legislativa dei titolari della stessa e, come tale, si presta a possibili difficoltà applicative. Non a caso la disposizione citata riserva ogni decisione sulla ricevibilità dei progetti legislativi al Presidente del Consiglio regionale, che comunica tempestivamente ai presentatori i motivi della eventuale non ricevibilità. Al di là di possibili aspetti critici in sede di applicazione della disposizione[4], risulta significativo che anche in sede regolamentare si sia affermato il principio di tutela di un assetto normativo ordinato.

12.3. *La razionalizzazione della legislazione quale strumento per la qualità.*

Nell'azione politica legislativa in Regione Lombardia si è diffusa nel tempo la convinzione che la razionalizzazione della legislazione fosse non solo uno strumento per la qualità fine a sé stessa ma anche come una vera e propria finalità politica da perseguire e realizzare[5].

L'analisi di quanto accaduto a partire dalla VIII legislatura dimostra l'attenzione del legislatore per tali temi, che si è concretizzata attraverso:

- l'accorpamento della legislazione per materie omogenee mediante l'approvazione di testi unici compilativi e di leggi di riordino;
- l'individuazione di strumenti legislativi standardizzati e rituali, a cadenza annuale quali la legge di semplificazione normativa e la legge di revisione normativa;
- una massiccia opera di abrogazione di testi normativi.

Di tali azioni si dà informazione di seguito con la precisazione che l'inserimento nell'ordinamento regionale di disposizioni volte a favorire un comportamento "virtuoso" da parte del legislatore e a fissare idonei meccanismi e procedure è risultato utile per raggiungere tale risultato.

[4] Il fatto che regole sulla produzione normativa siano determinate da fonti regionali 'ordinarie' (leggi e regolamenti), è indubbiamente elemento positivo ma non risolutivo sulla loro efficacia e sulla loro effettiva forza vincolante, maggiormente garantita invece dalla copertura statutaria.

[5] I riferimenti alla semplificazione normativa e al riordino normativo sono puntualmente presenti nei Programmi regionali di sviluppo approvati nelle ultime legislature.

12.3.1. I testi unici e le leggi di riordino in Regione Lombardia

L'esigenza di semplificare il *corpus* normativo regionale anche attraverso l'approvazione di testi unici e leggi di riordino è risultato essere uno dei punti centrali degli indirizzi di politica legislativa della Regione Lombardia, anche in ragione del fatto che tali strumenti normativi presentano un duplice vantaggio:

- offrono a operatori e cittadini raccolte normative già organizzate, di immediata consultazione e reperibilità;
- tramite l'accorpamento di più leggi si consegue una riduzione del numero delle leggi vigenti, semplificando il sistema.

Al fine di assicurare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo predetto, il legislatore regionale ha approvato la legge regionale 9 marzo 2006, n. 7 (Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici) che disciplina la procedura di predisposizione dei testi unici, con una chiara definizione dei criteri e delle modalità per la loro redazione. La scelta è ricaduta su testi unici meramente compilativi e ricognitivi della normativa esistente: non sono dunque possibili testi unici a contenuto innovativo.

L'iniziativa di avviare l'accorpamento di settori della legislazione regionale è assunta a livello politico dalla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, con una maggioranza che rappresenti almeno i due terzi dei consiglieri regionali; nel caso tale maggioranza non sia raggiunta, la decisione è affidata al Consiglio regionale, sulla base di una risoluzione approvata dalla commissione.

Viene quindi individuata una precisa modalità operativa per la redazione dei testi unici, ossia la costituzione di un apposito "gruppo di lavoro tecnico", composto in modo paritetico da personale delle strutture organizzative della Giunta regionale e del Consiglio regionale. Il gruppo di lavoro, nella stesura del testo, deve osservare i criteri[6] direttivi previsti dall'articolo 3 della legge regionale 7 del 2006,

[6] Si tratta dei seguenti criteri:

- Coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, comprese le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio;
- Adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia;
- Aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni;
- Correzione di errori materiali;
- Eliminazione di ridondanze e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale;
- Apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi;
- Abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti;

che pongono precisi vincoli e obiettivi all'operato del gruppo stesso e, al termine dei lavori, è tenuto a relazionare e documentare in merito all'attività svolta.

Ciascun testo unico racchiude l'intera disciplina legislativa regionale vigente nella materia e provvede ad abrogare espressamente le disposizioni il cui contenuto ha trovato collocazione nel testo unico medesimo, nonché le altre eventuali disposizioni che, pur non avendo trovato collocazione nel testo, devono comunque essere abrogate. Il testo unico indica altresì esplicitamente le eventuali disposizioni, non inserite nello stesso e vertenti sulla medesima materia o settore omogeneo, che restano in vigore. È stato anche previsto che i successivi interventi normativi sulla materia o sul settore disciplinato dal testo unico siano attuati esclusivamente attraverso la modifica o l'integrazione delle disposizioni del testo unico medesimo.

La proposta di testo unico, così come predisposta dal gruppo di lavoro, è approvata dalla Giunta regionale, ed è trasmessa al Consiglio per la sua approvazione con le modalità previste dal Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia.

A seguito di quanto stabilito nella legge regionale 7 del 2006 relativamente ai testi unici, nonché di quanto previsto dall'articolo 40 dello Statuto d'autonomia regionale in materia di leggi di riordino normativo, sono state successivamente approvate delle modifiche del Regolamento generale del Consiglio regionale che hanno introdotto procedimenti speciali per l'approvazione di tali particolari testi normativi[7].

Per quanto riguarda i testi unici compilativi di cui alla legge regionale 7 del 2006:

- il progetto di legge di testo unico (presentato dalla Giunta regionale e redatto con le modalità previste dalla legge regionale 7 del 2006, previo impulso politico dalla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali) è assegnato dal Presidente del Consiglio regionale alla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali (e dunque indipendentemente dalla competenza per materia delle commissioni consiliari);
- la commissione consiliare esamina il progetto di testo unico e verifica che esso contenga la puntuale individuazione del testo vigente delle norme riguardanti la materia o il settore omogeneo cui è dedicato; qualora ravvisi

- Aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione;
- Adeguamento della disciplina sostanziale, organizzativa e procedimentale allo sviluppo delle tecnologie informatiche;
- Mero recepimento della normativa statale e comunitaria.

[7] Articolo 106 (Procedimento di approvazione delle leggi di riordino normativo) e 107 (Procedimento di approvazione dei testi unici compilativi).

nel testo disposizioni aventi carattere innovativo rispetto alle disposizioni legislative vigenti, ne dispone lo stralcio ovvero provvede a ripristinare il testo vigente delle norme;
- in sede di esame da parte della commissione consiliare sono ammesse unicamente modifiche finalizzate a salvaguardare il rispetto dei criteri di redazione dei testi unici compilativi previsti dalle disposizioni della legge regionale 7 del 2006.

Per quanto concerne le leggi di riordino normativo, di cui all'articolo 40 dello Statuto d'autonomia:
- il Consiglio regionale può, con una apposita risoluzione, su proposta della commissione competente per materia, incaricare il Presidente della Regione di presentare un progetto di legge di riordino normativo che tenga conto dei principi e delle direttive contenute nella risoluzione medesima;
- i progetti di legge di riordino normativo, presentati dal Presidente della Regione, sono assegnati dal Presidente del Consiglio regionale alle commissioni competenti per materia. I progetti devono essere accompagnati da una apposita relazione che attesti il rispetto dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dal Consiglio regionale;
- la commissione competente per materia può apportare modifiche al progetto di legge nel rispetto dei criteri di redazione e dei principi direttivi di riordino dati dal Consiglio in sede di approvazione della risoluzione.

In entrambi i casi (testi unici compilativi e leggi di riordino normativo), i progetti di legge sono approvati dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale e le eventuali dichiarazioni di voto, con la sola votazione finale. Non è ammessa la presentazione di emendamenti.

Tali particolari procedure adottate a livello regolamentare hanno sicuramente semplificato le procedure di approvazione ed hanno notevolmente stemperato, soprattutto per i testi unici compilativi in cui la responsabilità e la valorizzazione del lavoro delle strutture tecniche assume maggior rilevanza, i rapporti tra maggioranza e minoranze in seno al Consiglio regionale, agevolandone, di fatto, l'approvazione.

Il Consiglio regionale ha approvato i seguenti testi unici compilativi:
- legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 "Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali";
- legge regionale 16 luglio 2007, n. 15 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo";
- legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 "Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi";
- legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1 "Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso";

- legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 "Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale";
- legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale";
- legge regionale 14 luglio 2009, n. 11 "Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti";
- legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27 "Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica";
- legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità";
- legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 "Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere".

I testi unici sopra menzionati abrogano ed accorpano complessivamente i contenuti di 269 leggi e raccolgono inoltre altre singole disposizioni sparse nella legislazione regionale; sono esempi di come si possa legiferare "meglio", ovvero conferire qualità ai testi normativi attraverso la razionalizzazione e un'opera di sistematizzazione[8].

Due sono invece le leggi frutto di risoluzioni[9] del Consiglio regionale della Lombardia che ha disposto di procedere al riordino normativo in determinati ambiti adottando le procedure di cui all'articolo 40 dello Statuto d'Autonomia: si tratta della legge regionale 1 febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria) e della legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25 (Politiche regionali in materia culturale – Riordino normativo), con le quali sono state abrogate rispettivamente 4 e 19 leggi.

Si rammenta, infine, la già richiamata disposizione regolamentare (articolo 81 del Regolamento generale del Consiglio regionale) che dispone che i successivi interventi normativi su una materia o su un settore già disciplinato da leggi di riordino o da un testo unico devono essere attuati esclusivamente attraverso la

[8] Occorre peraltro sottolineare che nella legislazione regionale lombarda sono presenti altre leggi che, pur non avendo utilizzato le procedure di cui all'articolo 40 dello Statuto d'autonomia e della legge regionale 7/2006 ma seguito il percorso legislativo ordinario, possono assumere senz'altro la valenza e il valore di testi unici o di leggi organiche: si pensi, ad esempio, alla legge regionale 10 del 2003 sui tributi regionali, alla legge regionale 12 del 2005 in tema di governo del territorio, alla legge regionale 27 del 2021 in materia di protezione civile.

[9] Cfr. deliberazioni del Consiglio regionale della Lombardia: 18 ottobre 2011 n. IX/0264 (*Risoluzione concernente l'iniziativa per impegnare il Presidente della Regione a presentare un progetto di legge di riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria, ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto d'autonomia della Lombardia*) e 5 maggio 2015 n. X/703 (*Risoluzione concernente la predisposizione di un progetto di legge di riordino normativo in materia culturale*).

modifica, l'integrazione o l'abrogazione delle disposizioni della legge di riordino o del testo unico. Tale disposizione, che assume a livello regolamentare le regole già previste in sede di ordinamento regionale dalla legge regionale 7 del 2006, cerca di salvaguardare e non disperdere il lavoro fatto in sede di approvazione dei testi unici e delle leggi di riordino.

12.3.2. Semplificazione e revisione normativa

L'articolo 1 della legge regionale 8 luglio 2014, n. 19 (Disposizioni per la razionalizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, sanitario e territoriale), nella versione vigente al momento della stesura del presente contributo, dispone che «La Giunta regionale, in attuazione delle disposizioni contenute nel programma regionale di sviluppo (PRS) e aggiornate dal documento di economia e finanza regionale (DEFR), approva il Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda» e che «anche in attuazione del Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda, il Presidente della Regione presenta, almeno una volta all'anno, di norma entro il mese di marzo, al Consiglio regionale un progetto di legge di semplificazione, che può contenere esclusivamente disposizioni di semplificazione amministrativa, organizzativa o procedimentale, nonché disposizioni di delegificazione oppure di deregolamentazione. Il Presidente della Regione presenta altresì al Consiglio regionale due volte l'anno, di norma entro i mesi di marzo e ottobre, un progetto di legge di revisione normativa ordinamentale che può contenere esclusivamente circoscritte e limitate modifiche, puntuali integrazioni o specifiche sostituzioni di disposizioni legislative, con esclusione di disposizioni che operano interventi di revisione organica e complessiva di materie o di settori di legislazione regionale.»

Con questa disposizione vengono dunque introdotti due strumenti legislativi, rituali e a cadenza periodica, con contenuti predefiniti: la legge di semplificazione (almeno una all'anno) e le leggi di revisione normativa (due all'anno).

Come è noto, la legge di semplificazione è un termine generico utilizzato per descrivere una serie di norme o interventi legislativi volti a semplificare il quadro normativo e amministrativo di un dato ordinamento. Queste leggi mirano a ridurre la burocrazia, migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica e facilitare le attività di cittadini e imprese. Ecco alcuni contenuti rinvenibili nelle leggi di semplificazione adottate a livello regionale:

- eliminazione di norme obsolete, duplicate o non necessarie;
- introduzione di procedure digitali e informatiche per ridurre i tempi e i costi delle pratiche amministrative;
- conferimento di competenze e poteri amministrativi a livelli di governo più locali;

- snellimento delle procedure per l'approvazione dei progetti, anche tramite la riduzione di termini amministrativi ovvero l'accorpamento di più procedimenti amministrativi in un'unica procedura;
- revisione delle autorizzazioni amministrative anche tramite l'eliminazione delle stesse;
- miglioramento dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai servizi pubblici;
- riduzione degli apparati amministrativi e razionalizzazione della spesa;
- previsione di conferenze di servizi, accordi e intese tra amministrazioni pubbliche.

La previsione di progetti di legge di revisione normativa a carattere ordinamentale con contenuti limitati a «circoscritte e limitate modifiche, puntuali integrazioni o specifiche sostituzioni di disposizioni legislative», con espresso divieto di introdurre disposizioni «che operano interventi di revisione organica e complessiva di materie o di settori di legislazione regionale» ha determinato il fatto di concentrare la maggior parte di interventi di modifica della legislazione previgente in occasioni predeterminate[10]: ciò ha dato maggior ordine nelle modalità di legiferare, soprattutto perché in tali occasioni non si possono operare revisioni organiche di settori.

Anche in tali casi, il Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia ha fatto seguito alle novità introdotte nella legislazione ordinaria, disciplinando un procedimento di carattere speciale[11], incardinato sempre nella commissione consiliare dedicata agli affari istituzionali, preordinato da un lato ad assicurare un'istruttoria ordinata e coerente con le finalità dei due diversi progetti di legge (di semplificazione e di revisione normativa), dall'altro a garantire che la legge di semplificazione, per sua natura legge multimateriale, non si traduca in una legge omnibus con disposizioni eterogenee estranee al suo specifico oggetto[12]:

[10] Ciò avviene comunque in modo non esclusivo. Anche altre leggi, approvate nel corso dell'anno, possono intervenire sulla normazione preesistente.

[11] Cfr. l'articolo 107-*bis* del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia.

[12] Risulta interessante dar conto di quanto stabilito dalla Giunta per il regolamento del Consiglio regionale della Lombardia nel corso della XI Legislatura nel parere del 28 aprile 2020 – n. 1/XI, contenente alcune indicazioni per il Consiglio regionale adottate in via sperimentale sulla disciplina del procedimento legislativo relativo alla legge di semplificazione, al fine di consolidarle, in caso di verifica positiva, con modifiche espresse a livello regolamentare. In particolare:

- le commissioni consiliari chiamate ad esprimersi in sede consultiva rilasciano il proprio parere solo sulle disposizioni del progetto di legge di rispettiva competenza indicate in sede di assegnazione e possono proporre emendamenti sia di carattere modificativo, sia di carattere aggiuntivo;

- la commissione consiliare in materia di affari istituzionali, alla quale è assegnato in sede referente il progetto di legge di semplificazione, esamina il progetto di legge solamente per le parti di propria specifica competenza, nonché recepisce senza modifica (ovvero respinge) gli eventuali emendamenti proposti dalle altre commissioni consiliari e procede conseguentemente all'approvazione della relazione sul progetto di legge;

contenere esclusivamente disposizioni di semplificazione amministrativa, organizzativa o procedimentale, nonché disposizioni di delegificazione oppure di deregolamentazione ai sensi della legge regionale 19 del 2014.

Sul tema, con riguardo alla legislazione più recente si segnalano: legge regionale 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022); legge regionale 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022); legge regionale 13 dicembre 2022, n. 28 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2022); legge regionale 14 novembre 2023, n. 4 (Legge di revisione normativa ordinamentale 2023); legge regionale 23 luglio 2024, n. 11 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2024); legge regionale 23 luglio 2024, n. 12 (Legge di semplificazione 2024)[13].

12.3.3. Abrogazioni

La qualità della legislazione può assumere diverse accezioni: la "semplificazione" del sistema normativo tramite un'opera di "alleggerimento" dell'ipertrofia normativa vigente è una di queste.

A seguito della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione e del policentrismo normativo causato dal nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari, la semplificazione legislativa è diventata un obiettivo anche delle Regioni.

- tutte le commissioni consiliari, sia quelle in sede consultiva, sia la commissione competente in sede referente, sono tenute al rispetto del contenuto vincolato del progetto di legge semplificazione;
- al fine di rendere più agevole l'applicazione del comma 5 dell'articolo 107 bis («Sono ammissibili in Assemblea solo gli emendamenti che riguardano le materie oggetto degli specifici articoli del progetto di legge proposto dalla commissione referente»), le commissioni consiliari sono tenute a porre particolare attenzione sia alla formulazione della rubrica degli articoli del progetto di legge di semplificazione, sia al contenuto sostanziale e materiale (la rubrica, nel fare necessariamente sintesi, è tenuta ad indicare con precisione gli articoli previgenti modificati, andando così a definire inevitabilmente il "confine" della futura emendabilità). In tal modo, il Presidente del Consiglio regionale, nella valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti proposti in aula, sarà chiamato a salvaguardare il lavoro istruttorio delle commissioni, verificando in primo luogo che gli emendamenti stessi abbiano un chiaro ancoraggio con il testo e il lavoro svolto in sede istruttoria dalle commissioni. A tal proposito, gli emendamenti volti ad inserire articoli aggiuntivi rispetto al testo presentato in aula dalla commissione referente saranno da valutare con particolare attenzione (nei limiti precisati nei punti precedenti), in quanto già in partenza si discostano, sotto il profilo formale, dall'architettura del testo proposto dalla commissione referente Al fine di evidenziare la connessione con le materie oggetto degli specifici articoli del progetto di legge proposto dalla commissione referente, è importante che la relazione di accompagnamento all'emendamento, soprattutto nei casi più complessi, precisi in modo espresso i punti di connessione materiale, oltre che la finalità di semplificazione, allo scopo di superare più agevolmente il vaglio di ammissibilità.

[13] Nel corso del 2023 non è stata presentata la legge di semplificazione a causa del rinnovo della legislatura.

Se sul piano statale è intervenuto l'articolo 14, commi da 12 a 24, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), che ha disposto la delega al Governo per l'abrogazione generalizzata di norme quale nuovo strumento di semplificazione di carattere normativo, il cosiddetto *provvedimento "taglia-leggi"*, in Lombardia tale opera è iniziata prima della richiamata disposizione statale, è stata condotta in più occasioni, ed è frutto di analisi condotte in sinergia dalla strutture tecniche del Consiglio regionale e della Giunta regionale, nonché di una forte volontà politica del legislatore.

Tra le esperienze più significative in materia di semplificazione normativa tramite abrogazione di leggi, si possono annotare le seguenti leggi:

- legge regionale 22 luglio 2002, n. 15 (Legge di semplificazione 2001. Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi regionali. Interventi di semplificazione amministrativa e delegificazione): ha abrogato 323 leggi regionali;
- legge regionale 1° febbraio 2005, n. 1 (Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali – Legge di semplificazione 2004): ha abrogato 184 leggi regionali (e 12 regolamenti regionali); con tale legge, per la prima volta, sono state abrogate espressamente anche leggi in tema di bilancio o comunque a carattere esclusivamente finanziario i cui effetti si erano ormai esauriti;
- legge regionale 22 febbraio 2010, n. 11 (Interventi di manutenzione e di razionalizzazione del corpus normativo): ha abrogato 143 leggi regionali; appare particolarmente interessante in quanto abroga numerose leggi di modifica, ma salvaguardando la legislazione in vigore; contiene, infatti, una specifica disposizione per tale scopo ed è la prima volta (a parte l'esperienza dei testi unici) che in Lombardia si interviene abrogando in modo massiccio le leggi manutentive e di novellazione pur volendone mantenere gli effetti prodotti;
- legge regionale 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge) che è intervenuta su 200 leggi, provvedendo all'abrogazione totale di 158 di esse (per le restanti si sono avute abrogazioni parziali).

Nel predisporre tale ultima legge, muovendosi nel solco dell'esperienza legislativa regionale già consolidata in materia di operazioni di abrogazione di tipo "massiccio", ma innovando ulteriormente, si è proceduto alla mappatura della legislazione regionale vigente escludendo preventivamente le leggi che regolano in modo organico settori di legislazione regionale, le leggi istituzionali e ogni altra legge rappresentativa delle politiche legislative della Regione o fondante intere materie di regolazione ovvero costituente elemento essenziale e qualificante di istituti, enti ecc.. Successivamente si sono individuate alcune tipologie di leggi che

potevano prestarsi ad essere verificate ai fini di una potenziale abrogazione. Tali tipologie sono risultate essere le seguenti: a) leggi di bilancio; b) leggi di modifica; c) leggi abrogate sotto condizione; d) leggi riguardanti alcune tipologie di circoscrizioni comunali e) leggi obsolete o superate. Si sono poi verificate in concreto le condizioni per una effettiva abrogazione, fornendo la relativa motivazione. Infine, accanto all'abrogazione delle disposizioni regionali individuate, la legge regionale 5 del 2018 ha garantito la salvaguardia degli effetti prodotti o derivanti dalla legislazione sottoposta ad abrogazione, mutuando le disposizioni già utilizzate in sede di approvazione della legge regionale 11 del 2010, rafforzandole e precisandole ulteriormente.

La Regione Lombardia ha dunque cercato di conseguire qualità normativa anche tramite processi di razionalizzazione del corpo normativo e la riduzione, tramite abrogazioni, dello stock normativo vigente: «se si considera che un elevato numero di norme produce una confusione nell'ordinamento giuridico paragonabile a quella del "rumore" nel campo dell'elettronica e dell'informatica, capaci entrambi, di generare un'alterazione o una distorsione tale da inficiare il processo di trasmissione dati e di comunicazione, rendendone complessa o impossibile la rilevazione o l'elaborazione, tale opera di semplificazione normativa mediante abrogazione appare altamente opportuna»[14].

Alla luce anche di quanto sopra descritto, in Regione Lombardia sono state abrogate espressamente e complessivamente 1936 leggi (per quattro di esse l'efficacia dell'abrogazione è subordinata al verificarsi di una condizione: emanazione di un atto successivo o scadenza di un termine). A queste si aggiungono sette leggi per la quale è intervenuta una dichiarazione d'incostituzionalità.

Pertanto, a fronte di 2500 leggi ordinarie approvate, promulgate e pubblicate dal 1970 al 31 dicembre 2023, risultano vigenti, al 31 dicembre 2023, 557 leggi, pari a circa il 22% del totale della produzione legislativa della Regione Lombardia (si consideri, inoltre, che tra la legislazione vigente si annoverano 81 leggi che attengono agli strumenti contabili e finanziari della Regione: leggi di bilancio, rendiconti e leggi finanziarie)[15].

A livello statistico, la Lombardia risulta essere la Regione con il minore numero di leggi vigenti nel panorama regionale[16].

[14] Così si può leggere nella relazione al PDL 383/X che, una volta approvato, è diventato la legge regionale 5 del 2018.

[15] Per i dati aggiornati alla fine di ogni anno e maggiori informazioni, è possibile consultare il Rapporto annuale sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia al seguente indirizzo: https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/rapporti-sulla-legislazione.

[16] Cfr., a tal proposito, l'ultimo Rapporto disponibile alla stesura del presente contributo predisposto da: Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione «La Legislazione tra Stato, Regioni

12.4. *Altri strumenti: «OpenLeggiLombardia», non solo una banca dati legislativa*

L'utilizzo dell'informatica ha permesso un salto di qualità fondamentale nella consultazione della documentazione giuridico-legislativa a vantaggio della conoscenza complessiva del processo decisionale legislativo. Con riguardo allo specifico profilo del miglioramento della qualità della legislazione offerto dalla strumentazione informatica, le banche dati delle leggi mettono a disposizione gratuitamente testi normativi vigenti a fini notiziali, con la possibilità di ricostruire velocemente un quadro normativo complessivo, immediatamente fruibile tramite la navigazione per mezzo di link tra testi diversi. Si tratta di uno strumento formidabile di conoscenza, che contribuisce a rendere effettivo il principio di certezza del diritto e garantisce l'accessibilità alle fonti del diritto in termini sostanziali.

Come è noto, l'importanza strategica delle banche dati normative ha conseguito un significativo punto di svolta a seguito dell'articolo 107 della Legge n. 388 del 2000, che ha istituito un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo, e del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa) convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, che ha affidato al Ministro per la semplificazione normativa il compito di coordinamento delle attività volte a realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente e ha disposto la convergenza presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri di «tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche». Dal marzo 2010 è stato aperto il sito normattiva.it.

In Lombardia il progetto di una banca dati legislativa informatizzata, frutto all'inizio della collaborazione con la Giunta regionale che aveva strutturato una propria banca dati, poi radicalmente ripensata e riprogettata dalle strutture consiliari, ha mirato, fin da subito, a:

- mettere a disposizione di cittadini, imprese e corpi sociali, sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia, il testo vigente di tutti gli atti normativi della Regione: leggi regionali statutarie, leggi regionali ordinarie, regolamenti regionali e regolamenti interni (cosiddetti *interna corporis*) del Consiglio regionale;

e Unione Europea Rapporto 2022-2023» - Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2022 pag. 125 (https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf?_1695139434187).

- avviare, nel contempo, l'integrale recupero della legislazione storica, la ricostruzione della catena normativa e la possibilità di consultare i testi previgenti in un determinato arco temporale[17];
- collaborare con le iniziative nazionali nella realizzazione di un portale comune della legislazione statale e regionale (il cosiddetto *progetto Normattiva*, vedi sopra).

Terminata la prima fase, di ricostruzione, si potrebbe dire filologica, dei testi normativi, il Consiglio regionale della Lombardia ha successivamente reingegnerizzato il progetto puntando ad arricchire notevolmente la portata informativa messa a disposizione della cittadinanza[18].

È stata approntata un'unica interfaccia web «*OpenLeggiLombardia*» sul sito istituzionale del Consiglio regionale[19] in cui è possibile reperire documenti, informazioni e dati che ruotano attorno alla formazione, all'emanazione e all'attuazione di una legge regionale.

Ora accedendo ad un unico portale, partendo dalla consultazione di una legge regionale, è possibile approfondire diversi aspetti, non più limitati al testo della stessa legge e alla sua formazione (dall'iniziativa legislativa, ai lavori consiliari; dagli emendamenti presentati ai voti dei singoli consiglieri; dal testo vigente ai testi storici) ma estesi anche, ove disponibili, alle informazioni sugli atti approvati dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale in diretta attuazione della legge fino ad arrivare ai dati sulla valutazione degli effetti prodotti dagli interventi legislativi[20]. Si raccolgono così in un unico contenitore dati prima difficilmente accessibili, fosse solo perché distribuiti in banche dati differenti.

[17] Risulta possibile anche effettuare una visualizzazione comparativa delle diverse versioni nel tempo di una legge regionale. I testi selezionati vengono affiancati su due colonne e le parti oggetto di intervento sono evidenziate.

[18] La nuova banca dati integrata del Consiglio regionale della Lombardia mette a disposizione dataset open data attraverso il portale di Regione Lombardia (www.dati.lombardia.it; https://www.dati.lombardia.it/government/CRL-Leggi-Regionali-della-Lombardia/abjw-hhay/about_data).

[19] L'interfaccia è al link https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx.

[20] Attraverso il menù di «*OpenLeggiLombardia*» è possibile consultare, oltre al testo normativo vigente, informazioni riguardanti:

- il progetto di legge che ha dato origine all'iniziativa legislativa, con l'indicazione dei soggetti promotori, della commissione consiliare competente che ha curato l'istruttoria e di eventuali commissioni consiliari intervenute in sede consultiva (informazioni disponibili solo per le leggi approvate a partire dalla decima legislatura);
- i lavori in aula, con il testo del progetto di legge posto all'esame dell'Assemblea, l'indicazione del relatore e gli esiti della votazione finale che ha portato all'approvazione del progetto di legge (informazioni disponibili solo per leggi approvate a partire dalla decima legislatura);
- le attività di studio e di valutazione delle politiche regionali (ad esempio: rapporti di ricerca, approfondimenti, documenti di esame degli organismi consiliari).

Sono dunque messi a disposizione in formato aperto informazioni organiche e integrate su leggi regionali, politiche attuate e risultati dell'azione regionale. Prendendo spunto dai principi della better regulation, la digitalizzazione delle fonti normative e degli atti attuativi vuole essere intesa non come mera attività di trasposizione di documenti su supporto informatico per poterli visionare o scaricare da un sito, ma come vera e propria occasione per poter valutare l'intero processo legislativo (la norma e la sua attuazione), e di conseguenza per conoscerlo a fondo ed eventualmente riprogettarlo, offrendo importanti strumenti quali la valutazione d'impatto e il monitoraggio dei risultati.

In tale modo, tramite la consultazione documentale, si permette di legare, in concreto, la funzione legislativa, quella di attuazione delle politiche e quella di controllo e valutazione sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche. Tutte attività fondamentali poste in capo a un'assemblea legislativa.

Inoltre, collegando norme e provvedimenti di attuazione, risulta del tutto evidente l'aumento della trasparenza e della semplificazione. Non solo, il patrimonio di informazioni messo a disposizione della cittadinanza e di tutti i soggetti interessati mira a favorire anche il processo partecipativo degli stessi all'attività pubblica, permettendo anche di «scollegare» il dibattito pubblico dal solo momento di discussione ed approvazione in aula di una legge.

«OpenLeggiLombardia», infatti, non solo risponde alle disposizioni del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia, che all'articolo 132 stabilisce la massima pubblicità e conoscenza dei lavori e degli atti consiliari, ma è stato pensato come uno strumento che può contribuire a far sì che l'attenzione della pubblica opinione possa focalizzarsi sulle politiche legislative complessivamente intese, consentendone di misurarne gli effetti e di verificare le misure effettivamente adottate in esecuzione della legge.

12.5. *La funzione di controllo e valutazione*

Lo Statuto d'autonomia della Lombardia, nel disciplinare le funzioni del Consiglio regionale, ha previsto la funzione di «controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali»[21]. Pertanto, lo Statuto esprime una duplice finalità volta a generare conoscenza circa quanto accaduto dopo l'approvazione di una legge:

Dal 1° gennaio 2018 è attiva anche per la parte di integrazione con gli atti attuativi approvati dalla Giunta regionale (limitatamente alle leggi approvate a partire dall'anno 2017 e per le quali è previsto il monitoraggio della prima attuazione). Per questo aspetto si è attivata una collaborazione con la Giunta regionale, che ha adeguato i propri sistemi per consentire i collegamenti automatici tra norma di legge e principali atti successivi.

[21] Statuto d'autonomia della Lombardia, articolo 14, comma 2.

- verificare in concreto la messa in opera del progetto legislativo anche per confrontarlo rispetto al disegno originario (controllo dell'attuazione);
- analizzare se e in che misura gli interventi adottati si sono rivelati efficaci (valutazione degli effetti delle politiche).

Per l'esercizio di tale funzione viene previsto un organismo consiliare denominato Comitato paritetico di controllo e valutazione (CPCV), nel quale maggioranza ed opposizione sono rappresentati da un numero pari di componenti.

Il modello statutario è stato perfezionato e declinato sia a livello regolamentare sia a livello legislativo, basandosi sulla natura non partisan della valutazione e sostenendo il rapporto di accountability fra Giunta e Consiglio attraverso clausole valutative, missioni valutative e l'esame delle relazioni che l'esecutivo produce in risposta alle disposizioni legislative.

In particolare, il Regolamento generale del Consiglio regionale ha definito in un apposito Capo (XII) l'istituzione ed il funzionamento del CPCV (artt. 108 – 111bis) chiamato a:

- formulare proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative;
- proporre l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali ed esaminarne gli esiti;
- esprimere pareri alle commissioni consiliari in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi ed alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge;
- verificare il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale;
- esaminare le relazioni di rendicontazione previste da clausole valutative e da altre norme di rendicontazione contenute nelle leggi regionali;
- assicurare ai consiglieri e alle commissioni le informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione.

A livello legislativo, con la legge regionale 8 agosto 2017, n. 20 (Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini), sono stati definiti ulteriori aspetti rilevanti, quali:

- la programmazione triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali[22], approvata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale su proposta formulata dal Comitato paritetico di controllo e valutazione;

[22] Il Programma triennale è aggiornato su base annuale ed è consultabile al seguente indirizzo: https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/istituzione/comitato-paritetico-di-controllo-e-valutazione/attivita.

- la designazione di un rappresentante della Giunta regionale per la valutazione delle politiche regionali e i rapporti con il Comitato paritetico di controllo e valutazione;
- la previsione di una sessione consiliare annuale tematica sul controllo e la valutazione avente per oggetto i risultati delle politiche e le valutazioni svolte;
- il rafforzamento dei principi statutari in materia di partecipazione, trasparenza e informazione anche ai processi di valutazione delle politiche;
- la previsione di una clausola valutativa anche sull'attuazione della stessa legge regionale 20 del 2017 in termini di diffusione delle pratiche valutative sulle politiche regionali. A tal fine il Comitato paritetico di controllo e valutazione riferisce al Consiglio regionale nell'ambito della relazione annuale sull'attività svolta, prevista dall'articolo 109, comma 4, del Regolamento generale del Consiglio[23].

[23] Il Consiglio regionale, con deliberazione n. XII/268 del 20 febbraio 2024, «sentita la relazione del Presidente e del Vicepresidente del Comitato paritetico in merito all'attività svolta nel 2023 e in merito alle indicazioni per lo sviluppo della funzione consiliare di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali che scaturiscono dall'esperienza fin qui maturata……(omissis)…… impegna la Giunta regionale anche grazie all'azione del Sottosegretario con delega ai rapporti con il Consiglio regionale nella sua qualità di rappresentante della Giunta regionale per la valutazione:

a) a esaminare gli esiti delle missioni valutative concluse nel 2023, per verificare le opportune iniziative di modifica, finalizzate a migliorare le politiche oggetto di approfondimento;

b) a migliorare ulteriormente i processi di raccolta sistematica di informazioni sull'attuazione delle politiche e degli interventi regionali, anche considerando le misure che Regione Lombardia sta realizzando in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) rispetto alle quali assume rilevanza una approfondita conoscenza dei risultati e degli effetti ottenuti:

c) a prevedere sistematicamente forme di debito informativo che vincolino, ove possibile, i soggetti che partecipano alla realizzazione di interventi regionali e quelli che ne beneficiano alla rendicontazione di quanto realizzato, in modo da poter ampliare e migliorare la raccolta dei dati sulle politiche regionali;

d) a proseguire nel percorso di miglioramento quantitativo e qualitativo delle relazioni al Consiglio, dando risposta costante alle norme di rendicontazione contenute nelle leggi regionali, con particolare attenzione a quelle che non hanno ancora trovato attuazione, e garantendo dati e informazioni aggiornati;

e) a rendere effettiva la disponibilità e l'accessibilità a dati e informazioni necessari alla funzione di valutazione delle politiche regionali del Consiglio e alla realizzazione delle missioni valutative di cui all'articolo 45 dello Statuto;

f) a proseguire le forme di collaborazione con il Consiglio per dare piena attuazione alla legge regionale 8 agosto 2017, n. 20;

g) ad avviare il confronto tecnico e politico per individuare nuovi interventi regionali da progettare e valutare con il metodo della valutazione sperimentale per testarne l'efficacia, come previsto dall'articolo 8 della legge regionale 20 del 2017;

h) a prevedere successivamente attività di coordinamento e l'istituzione di una cabina di regia - o altro istituto idoneo - che raggruppi assessorato regionale competente, Comitato paritetico di con-

L'articolo 4 della citata legge regionale 20 del 2017 definisce anche i requisiti della valutazione, precisando che il controllo sull'attuazione delle leggi regionali e la valutazione degli effetti delle politiche regionali fa ricorso a metodologie e tecniche di ricerca riconosciute dalla comunità scientifica e, in particolare, alle tecniche di valutazione controfattuale e può comprendere:

- l'analisi critica dell'implementazione di leggi e politiche regionali;
- il grado di realizzazione degli obiettivi di leggi e politiche, tenendo conto delle fasi e dei tempi previsti e delle risorse utilizzate;
- l'analisi degli effetti sui destinatari dei provvedimenti e il loro grado di soddisfazione;
- gli effetti prodotti in termini di semplificazione normativa e amministrativa;
- l'individuazione di eventuali criticità, di costi ed effetti non previsti, delle loro cause e di eventuali misure correttive adottate.

Le attività del CPCV intersecano pertanto quelle delle commissioni consiliari, non solo in occasione dell'inserimento delle clausole valutative nei progetti di legge, ma anche per l'iniziativa delle missioni valutative e l'esame delle relazioni informative previste dalle leggi regionali.

Viene svolto anche il monitoraggio della prima attuazione delle leggi regionali, teso a dar conto della realizzazione dei primi adempimenti disposti dalle leggi di più recente approvazione, propedeutici alla piena implementazione delle politiche regolate. Le informazioni relative sono messe a disposizione, come già precisato, sul sito istituzionale del Consiglio regionale, all'interno della banca dati integrata «*OpenLeggiLombardia*». Le schede pubblicate offrono una sintetica descrizione della legge regionale monitorata, evidenziando aspetti quali le finalità, le soluzioni da implementare, i risultati attesi, i principali attori coinvolti e le loro competenze, le risorse messe a disposizione. Informano poi circa l'effettivo avvio della prima implementazione, con periodici aggiornamenti. La lettura delle schede permette di rilevare i casi in cui si verificano criticità e rallentamenti nella fase iniziale del processo di attuazione. Ad esempio, nel corso del 2023 il monitoraggio ha interessato 20 leggi regionali.

Recentemente, inoltre, si è riaperta una riflessione sulla sperimentazione controllata, un metodo, assimilabile alla sperimentazione clinica, per valutare gli effetti di una politica pubblica che consiste nel confrontare cosa è accaduto dopo un intervento rispetto a quanto sarebbe accaduto se tale intervento non fosse stato attuato (situazione controfattuale). Il Consiglio regionale, prima assemblea a livello nazionale, ha già realizzato in passato (fra il 2013 e il 2015) un'esperienza

trollo e valutazione del Consiglio, rappresentante della Giunta per la valutazione e i loro uffici tecnici per condividere scopi e modalità di sviluppo di un progetto pluriennale di valutazione sperimentale, in un'ottica di collaborazione e confronto anche fra le strutture tecniche di Consiglio e Giunta.»

innovativa di valutazione sperimentale di una campagna informativa sull'ictus, con risultati significativi. La sperimentazione è stata possibile grazie alla collaborazione con la Giunta regionale. In seguito, la valutazione sperimentale è entrata nell'ordinamento regionale con una esplicita previsione legislativa dell'articolo 8 della legge regionale 20 del 2017 («Nel programma regionale di sviluppo o nei suoi aggiornamenti annuali possono essere individuati obiettivi di particolare rilevanza sociale ed economica i cui progetti possono essere oggetto di sperimentazione controllata»). Nel 2021 le attività di coordinamento fra il CPCV e la Giunta, per il tramite del Rappresentante della Giunta regionale per la valutazione, hanno permesso di costruire le basi per avviare una sperimentazione controllata di un intervento di *asset building*, per supportare le famiglie lombarde nelle scelte educative per i figli e contrastare le disuguaglianze. L'aggiornamento del Programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali 22-23 ha declinato tale obiettivo per la parte che compete al Consiglio regionale nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo e valutazione, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale n. 20 del 2017 e individuato le principali fasi del progetto di valutazione sperimentale.

Il Comitato inoltre divulga la conoscenza prodotta, promuove la cultura della valutazione con eventi e seminari e partecipa alle attività di Progetto CAPIRe[24].

12.5.1. Le clausole valutative

L'articolo 110 del Regolamento generale del Consiglio regionale fornisce una definizione puntuale dei contenuti delle clausole valutative. Le clausole valutative sono disposizioni normative che definiscono:

- le informazioni necessarie a comprendere i processi di attuazione ed i risultati delle politiche regionali;
- i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste;
- le modalità e i tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni;
- l'eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.

Pertanto, le clausole valutative sono disposizioni che pongono in capo, di norma alla Giunta regionale, l'obbligo di informare il Consiglio regionale sull'attuazione e i risultati della legge, con riferimento agli aspetti più rilevanti della policy perseguita dalla legge, per evidenziarne risultati ed effetti.

[24] Iniziativa avviata nel 2002 dai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana e, dal 2006, promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, cui oggi aderiscono la maggior parte delle Assemblee legislative con la missione di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche (www.capire.org).

Prima di dare qualche informazione in merito allo sviluppo delle clausole valutative in Lombardia, occorre segnalare la legge regionale 25 marzo 2021, n. 3 (Razionalizzazione e revisione delle norme di rendicontazione al Consiglio regionale) con la quale si sono apportate significative modifiche, integrazioni e abrogazioni alle norme (della legislazione vigente) che prevedono informazioni e rendicontazioni al Consiglio regionale sull'attuazione, i risultati e gli effetti delle politiche regionali.

Dopo più di quindici anni dall'introduzione delle prime clausole valutative nella legislazione della Lombardia, il Comitato paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio ha ritenuto infatti opportuno effettuare una revisione complessiva, frutto di un'analisi tecnica condotta dalle strutture di supporto al CPCV in stretta collaborazione con quelle della Giunta, delle norme vigenti finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione delle politiche regionali da parte del Consiglio, con l'obiettivo di renderle più chiare, razionali e adeguate allo scopo. Con l'approvazione della citata legge, si sono conseguiti i seguenti miglioramenti:

- l'aggiornamento delle richieste informative rivolte alla Giunta regionale, sostituendo quesiti più attuali e significativi a quelli superati dall'evolversi naturale delle politiche;
- la qualificazione delle richieste informative rivolte all'esecutivo, sostituendo a domande generiche quesiti focalizzati sugli aspetti cruciali delle politiche regionali;
- la semplificazione degli oneri informativi mediante accorpamento delle informative previste da più leggi e l'eliminazione di norme obsolete;
- l'integrazione, nella tempistica e nei contenuti, fra le informative chieste dal Consiglio regionale e i sistemi di monitoraggio già attivati dalla Giunta regionale.

Si può dunque affermare che le modifiche legislative apportate dalla legge regionale 3 del 2021 hanno rafforzato le basi per un sempre migliore flusso di informazioni che alimenta la conoscenza del legislatore regionale dei risultati delle politiche regionali per migliorarne l'attuazione.

Inoltre, i contenuti delle clausole valutative hanno anche la funzione, di non secondaria importanza, di promuovere e orientare l'attivazione di adeguati sistemi informativi presso le strutture della Giunta regionale, in modo che, fin dall'approvazione di una nuova legge, possa essere progettata e avviata la raccolta sistematica di dati utili a elaborare le informazioni richieste.

Al 31 dicembre 2023, le clausole valutative vigenti nella legislazione regionale lombarda sono 68[25]; ad esse si affiancano altre norme di rendicontazione dalla

[25] Si forniscono alcuni dati sulle leggi più recenti che contengono una clausola valutativa: nel corso del 2023, una sola legge sulle 11 approvate, la legge regionale n. 3 del 2023 (Conferimento ai comuni di funzioni in materia di bonifica di siti contaminati); nel 2022, risultano essere 6, sulle 35

formulazione più generica[26], per un totale di 96 leggi regionali interessate da norme di rendicontazione, che costituiscono circa il 17% delle 557 leggi vigenti alla medesima data.

La maggior parte delle clausole valutative vigenti pone l'onere informativo nei confronti del Consiglio regionale in capo alla Giunta regionale, e, in casi residuali, ad altri soggetti (ad esempio ad Osservatori).

Il processo innescato dalle clausole valutative inserite in legge ha permesso di promuovere la produzione sistematica di informazioni e dati a supporto delle funzioni consiliari, soprattutto a favore delle attività in sede di commissione. Migliorabile appare il tasso di risposta nei termini previsti che, secondo i dati più recenti, si attesta intorno al 50%[27].

Un ulteriore aspetto sta iniziando ad emergere: sta aumentando il numero di progetti di legge che contengono già, all'atto della presentazione, disposizioni contenenti clausole valutative. Sintomo che l'aspetto della rendicontazione sta cominciando ad essere fatto proprio anche in sede di iniziativa politica. In tale circostanza, il CPCV esprimerà un parere sull'adeguatezza della formulazione delle norme proposte, suggerendo eventualmente una migliore formulazione delle stesse.

12.5.2. Le missioni valutative

L'articolo 111 del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia offre anche una definizione di missione valutativa, intesa come iniziativa volta «ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi».

Si tratta dunque di uno strumento complesso che presuppone il raggiungimento dell'intesa con la commissione consiliare di riferimento, l'approvazione da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e un ampio lavoro tecnico di

approvate nell'anno. Si tratta delle leggi nn.: 2 (Promozione e sviluppo di un sistema di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) in Lombardia. Verso l'autonomia energetica), 4 (La Lombardia è dei giovani), 14 (Disposizioni regionali per la tutela e la valorizzazione del pastoralismo, dell'alpeggio, della transumanza e per la diffusione dei relativi valori culturali), 23 (Caregiver familiare), 25 (Politiche di welfare sociale regionale per il riconoscimento del diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale di tutte le persone con disabilità) e 27 (Definizione e funzionamento delle unità spinali del servizio sociosanitario regionale lombardo)

[26] Ci si riferisce a formulazioni di tenore non specifico, come, ad esempio: «ogni anno la Giunta presenta al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della presente legge» e simili.

[27] cfr. Rapporto 2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia al seguente indirizzo:

https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e999c5c3-32da-43a1-8843-03aa9f5197e6/Rapporto+2023+%28XII+lgs%29+def.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-e999c5c3-32da-43a1-8843-03aa9f5197e6-oVwlRLr

progettazione e realizzazione. A tal fine l'annuale programmazione delle missioni valutative dovrà tener conto anche delle informazioni provenienti dal Monitoraggio della Prima Attuazione (MPA), pubblicato nell'apposita sezione di *OpenLeggiLombardia*[28].

A partire dalla prima missione valutativa (2005) ad oggi, sono state portate a termine 33 missioni valutative. I documenti relativi sono a disposizione sul sito del Consiglio regionale[29]. Ogni missione valutativa è stata presentata al CPCV e alla commissione consiliare competente per materia e si è poi conclusa con l'adozione di una relazione finale del CPCV che contiene osservazioni e proposte per l'utilizzo delle conoscenze acquisite e delle indicazioni di policy scaturite nell'ambito delle funzioni del Consiglio regionale.

12.6. *Considerazioni finali*

Quanto qui presentato è una sintesi di un processo lungo, frutto di vari fattori maturati in contesti temporalmente e politicamente (legislature) diversi, che ha visto la Regione Lombardia impegnata a ricercare e a creare un percorso di qualità della normazione. Un percorso che si vuole garantire nella quotidianità, anche con

[28] Cfr. Programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali 2024–2025–2026 (Approvato dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione 29 gennaio 2024, n. 23 e integrato con deliberazione 17 giugno 2024, n. 184). Il citato Programma stabilisce anche che per la selezione delle politiche, in base alle risorse disponibili, si terrà conto di elementi quali:

- gli ambiti strategici indicati nel PRSS della XII legislatura tenendo conto delle materie di possibile riforma regionale,
- gli interventi di contrasto a problemi rilevanti per la collettività regionale,
- la numerosità dei potenziali beneficiari e/o la loro appartenenza a categorie meritevoli di particolare attenzione,
- l'entità delle risorse finanziarie dedicate,
- la natura sperimentale o innovativa degli interventi da valutare.

[29] Al seguente indirizzo: https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/istituzione/comitato-paritetico-di-controllo-e-valutazione/missioni-valutative/.

Tra le missioni valutative più recenti, concluse nel 2023:

- Politiche per contrastare l'inquinamento atmosferico da fonte agricola (svolta in collaborazione con il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano);
- Le risposte abitative a livello locale (in collaborazione con il Dipartimento di Architettura e studi urbani - DAStU - del Politecnico di Milano);
- Cittadini a rischio di povertà energetica (in collaborazione con il Centro Levi Cases - Università degli Studi di Brescia e Università degli Studi di Padova);
- Riorganizzazione del sistema lombardo di gestione delle aree protette regionali (in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Gestionale - DIG - del Politecnico di Milano).

procedure organizzative consolidate[30], ma che non può considerarsi mai esaurito e che altri elementi in futuro contribuiranno a migliorare e arricchire. Tra questi, se

[30] Cfr. Corte dei Conti - delibera n. 45/2022/FRG e Relazione - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Analisi della relazione annuale del Presidente della Regione Lombardia sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2020: pagg 56 e seguenti:

«2.5 Controllo sulla qualità della legislazione (Analisi Tecnico Normativa):

Come nelle precedenti relazioni sui controlli, la Regione ha fornito indicazioni riguardo alle altre forme di controllo svolte nel 2020, tra le quali figura l'esame la qualità della legislazione.

Per assicurare una regolazione di qualità (prevista dallo Statuto d'autonomia della Lombardia all'articolo 44 "Qualità e impatto della normazione"):

- per tutti i progetti di legge d'iniziativa del Presidente della Giunta regionale, in alcuni casi in raccordo con gli assessorati della Giunta regionale, si è proceduto, a cura dell'Unità Organizzativa Legislativo, Riforme istituzionale, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale, anche avvalendosi del supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo istituito ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lett. b) della legge regionale 20 del 2008, alla verifica del rispetto della tecnica legislativa e della qualità normativa, della conformità con le disposizioni e competenze statali, della compatibilità con i principi costituzionali, regionali e delle autonomie locali, nonché con la disciplina comunitaria.
- per tutti i progetti di legge, di iniziativa di Giunta e di iniziativa consiliare, si è proceduto, a cura del Servizio Legislativo e Legale del Consiglio regionale successivamente alla loro assegnazione da parte del Presidente del Consiglio regionale e prima dell'inizio della trattazione da parte delle Commissioni competenti, all'esame e predisposizione di apposita scheda giuridica ad uso delle Commissioni consiliari contenente buona parte dei contenuti dell'ATN, nonché eventuali rilievi circa il rispetto delle "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" di cui alla delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del 22 aprile 2008, n. 97.

Sono state predisposte tali schede giuridiche per tutti i provvedimenti legislativi inseriti nella programmazione del Consiglio o delle Commissioni consiliari, con la sola esclusione delle leggi di contenuto puramente finanziario od urgenti e delle leggi-provvedimento.

Per i progetti di legge multimateria sono comunque state predisposte schede utili per l'istruttoria legislativa.

La Regione ritiene che l'attività istruttoria dell'UO Legislativo della Giunta regionale, i contributi del Comitato Tecnico-scientifico legislativo, l'analisi tecnica del Servizio Legislativo del Consiglio regionale, abbiano assicurato una buona qualità dei testi normativi, avendo gli stessi tenuto in considerazione buona parte dei rilievi e delle osservazioni emerse nel corso dell'iter istruttorio della legge.

Si richiamano, riguardo a tale attività, le "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" di cui alla delibera consiliare del 22 aprile 2008, n. 97".

2.6 Controllo sull'impatto della regolazione

La Relazione sui controlli 2020 conferma che, pur non essendo previste nell'ordinamento regionale l'AIR (analisi dell'impatto della regolamentazione) e la VIR (valutazione dell'impatto della regolamentazione), sempre in attuazione dell'articolo 44 dello Statuto regionale sopra citato e dell'articolo 45, che ha previsto l'istituzione del Comitato paritetico di controllo e valutazione con il compito, tra l'altro, di formulare proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, di verificare l'effettivo rispetto degli obblighi informativi ad esse connesse, nel 2020 si è realizzata un'intensa attività di valutazione ex post degli effetti delle politiche regionali.

Come già riportato nella precedente Relazione sui controlli di questa Sezione, attraverso il Comitato paritetico di controllo e valutazione l'Assemblea esercita la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali (Statuto, art. 14, comma 235). *omissis*…».

ne evidenziano alcuni che potrebbero essere, potenzialmente, artefici di ulteriori sviluppi.

Il primo è offerto dall'articolo 8, comma 2, dello Statuto d'autonomia della Lombardia. Si tratta di una particolare declinazione del principio di partecipazione, ampiamente affermato in sede statutaria, che nel caso specifico stabilisce quanto segue: «Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti della programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici». È una disposizione, rivolta sia al Consiglio regionale sia alla Giunta regionale, riferita sia ai provvedimenti di carattere normativo, sia a quelli di programmazione, con particolare riguardo a quei provvedimenti che comportano «effetti economici», in parte già attuata, che tuttavia potrebbe offrire ulteriori spunti di implementazione. Rafforzare e valorizzare tale particolare principio di consultazione (con riferimento anche agli atti della programmazione), riferendolo alle varie fasi delle analisi d'impatto ex ante ed ex post, potrebbe rappresentare un sempre maggiore valore aggiunto e contribuire ulteriormente a realizzare norme qualitativamente apprezzabili. Ciò in quanto la consultazione degli stakeholder permette non solo di cambiare l'ottica tradizionale delle istituzioni, talvolta troppo autoreferenziale, ma anche di valutare aspetti quali la «congruità dei mezzi individuati», «l'adeguatezza di termini, adempimenti e condizioni previsti per l'attuazione», «i costi e gli oneri per i cittadini, le imprese e la PA» e ogni altro fattore (analisi di tipo economico, sociologico ecc.), utile a fornire una valutazione plausibile dell'efficacia delle misure che si intendono approvare o modificare.

Il secondo può derivare dall'applicazione del revisionato manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale avente ad oggetto «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi». Come già alcuni commentatori[31] hanno fatto notare, la annunciata presenza nel Manuale[32] di cinque appendici dedicate alla valutazione degli impatti della legislazione regionale, alle consultazioni pubbliche, all'impiego di strumenti informatici per migliorare la qualità del testo normativo, alla comunicazione istituzionale pubblica e, infine, alle clausole formative, potrà essere fattore propulsivo di novità nel settore della normazione di qualità.

[31] Cfr. Carli (2024).

[32] Il Manuale, alla data di stesura del presente contributo, è stato solamente presentato durante il Seminario di presentazione dell'aggiornamento del Manuale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi per le Regioni, tenutosi l'11 marzo 2024, presso la Chiesa Sant'Uberto nella Reggia de La Venaria Reale (TO) a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Capitolo Tredicesimo

GLI STRUMENTI DI BETTER REGULATION NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

Giulia Pucci e Giulia Taraborrelli***

Sommario: 13.1. Premessa. – 13.2. Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione. – 13.3. Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle autorità indipendenti. – 13.4. La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione. – 13.4.1. L'esaustività e la completezza dell'AIR. – 13.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR. – 13.4.3. *Focus*: Il ruolo del Consiglio di Stato e degli strumenti di better regulation nell'elaborazione del nuovo Codice dei contratti pubblici. – 13.5. Conclusioni.

13.1. *Premessa*

Il capitolo si propone di esaminare la giurisprudenza del giudice amministrativo di ultima istanza riguardante l'impiego degli strumenti di better regulation nell'ambito dell'attività legislativa e regolamentare nel corso del 2023.

Il processo volto a migliorare l'attività legislativa e regolamentare si concretizza nello sforzo di garantire la trasparenza e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale amministrativo, affinché siano adottati provvedimenti informati, basati su dati scientifici e corredati dalla valutazione del loro impatto, evitando una regolamentazione di proporzioni eccessive. Concorre allo sviluppo della better regulation anche la valutazione periodica dei risultati conseguiti, in modo da permettere il costante rinnovamento del quadro giuridico esistente[1].

Non sono state riscontrate decisioni significative in materia da parte della Corte costituzionale. Si esamina preliminarmente il ruolo di controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione promossi dalle autorità amministrative indipendenti (paragrafo 13.2). Successivamente, sono trattate alcune tra le pronunce più significative del Consiglio di Stato riguardanti l'intensità e la tipologia di scrutinio esercitato sulle valutazioni tecniche delle autorità (paragrafo 13.3). Si procede quindi all'analisi dei pareri del Consiglio di Stato, nel suo ruolo consultivo, sugli strumenti di qualità della

* Giulia Pucci ha scritto i paragrafi 13.4, 13.4.1, 13.4.2 e 13.4.3.

** Giulia Taraborrelli ha scritto i paragrafi 13.1, 13.2, 13.3 e 13.5.

[1] In materia di strumenti di better regulation, si segnalano, a titolo meramente esemplificativo, Marinai (2021), Mazzantini (2021) e Radaelli (2018).

regolamentazione (paragrafo 13.4). Nel corso del 2023, il giudice amministrativo si è pronunciato sulla completezza e sull'esaustività dell'analisi d'impatto della regolamentazione (paragrafo 13.4.1) e sul tipo di analisi e controllo dei risultati contenuti nella verifica d'impatto della regolamentazione (paragrafo 13.4.2), sottolineando l'indiscusso rilievo di tali strumenti per valutazioni preventive e successive degli interventi normativi pianificati. In relazione all'attività del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, si evidenzia che la stessa è risultata, anche per il 2023, piuttosto scarna. Per questi motivi, al fine di segnalare le tendenze più significative dell'annualità oggetto di approfondimento, si è ritenuto preferibile introdurre un *focus* che, nel caso di specie, è dedicato al nuovo Codice dei contratti pubblici (paragrafo 13.4.3). Tale scelta trova giustificazione sia alla luce del ruolo determinante ricoperto dal Consiglio di Stato in fase di elaborazione del citato testo normativo, sia tenuto conto dello svolgimento di una ampia consultazione preventiva fra gli stakeholders da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'analisi si chiude con alcune considerazioni conclusive (paragrafo 13.5).

13.2. *Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione*

Alle autorità amministrative indipendenti, nei settori di rispettiva competenza, sono attribuiti vasti poteri regolatori, il cui esercizio è subordinato alla previsione di spazi dedicati al contraddittorio con le parti interessate e al rispetto di adeguate garanzie partecipative, volti a consentire ai destinatari del provvedimento di tutelare i propri interessi (Clarich, 2005, pp. 154 e ss.)[2].

La II Sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata in merito con la sentenza del 6 dicembre 2023, n. 10548, esprimendosi riguardo alla legittimità della deliberazione ARERA del 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/Rif, relativa al metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2). Una società che esercita attività di compostaggio dei rifiuti ha infatti contestato la menzionata deliberazione dell'ARERA nella parte in cui ha introdotto una nuova definizione giuridica nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti, ossia quella di impianti «minimi» di chiusura ciclo, in violazione degli articoli 23, 41, 97 e 117, commi primo e terzo della Costituzione e dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché degli articoli 3-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e 1, comma 527 della legge n. 205 del 2017. La decisione di primo grado

[2] Per una panoramica sul tema, si vedano, a titolo meramente esemplificativo, Cerulli Irelli (2010), pp. 75-106; Titomanlio (2017), p. 10.

aveva riconosciuto che l'ARERA, elaborando la definizione di impianti «minimi», avesse invaso l'ambito delle competenze che il legislatore ha attribuito allo Stato, che avesse inoltre attribuito, di fatto, alle Regioni poteri che il legislatore statale non ha loro assegnato e che avesse sovvertito la logica tipica degli atti programmatori in materia ambientale e, in generale, nei contesti in cui concorrono competenze multilivello.

Il Consiglio di Stato è stato nuovamente chiamato a esprimersi sulla questione della riconducibilità dell'operato dell'ARERA all'alveo del potere regolatorio attribuitole dalla legislazione vigente, nonché in merito al suo ipotetico sovrapporsi a un atto programmatorio, la cui adozione spetta alle Regioni e, da ultimo, allo Stato. Con riferimento alla definizione di impianti «minimi», l'ARERA ha ritenuto di non aver indebitamente esercitato poteri normativi o programmatori, ma di essersi avvalsa esclusivamente di un potere tariffario pro-concorrenziale e di aver inteso curare il coordinamento del contenuto tariffario senza intervenire sull'assetto delle competenze statali e locali. Nella motivazione, il Consiglio di Stato riconosce la generale difficoltà di delimitazione delle prerogative delle autorità indipendenti – come è particolarmente evidente in tema di servizi di pubblica utilità e mercati finanziari – considerando che la loro disciplina di settore si connota per il frequente utilizzo di clausole di ampio respiro, orientate in direzione finalistica a scapito della tassatività sul piano contenutistico. Al fine di riequilibrare gli assetti istituzionali, la giurisprudenza ha dunque elaborato la teoria dei poteri impliciti, riconoscendo alle autorità poteri che non sono espressamente previsti dalla legge, ma che, essendo strumentali rispetto all'esercizio di ulteriori poteri, possono essere desunti dal complesso della disciplina di uno specifico ambito settoriale, con l'effetto di limitare la legalità sostanziale degli atti in favore del rafforzamento di quella procedimentale.

Con la sentenza n. 7972 del 14 dicembre 2020, la VI Sezione del Consiglio di Stato ha valorizzato il ruolo delle forme di partecipazione procedimentale, in particolare delle consultazioni generali e della comunicazione di avvio del procedimento. Nonostante l'opacità della legge sostanziale di disciplina dei poteri regolatori, le garanzie partecipative ristabiliscono la coerenza del sistema amministrativo attraverso il recupero degli spazi di tutela degli amministrati e la prevedibilità oggettiva dei possibili sviluppi provvedimentali[3].

In proposito, il Consiglio di Stato richiama anche la pronuncia del 20 marzo 2015, n. 1532, con la quale la VI Sezione aveva affermato che il principio di partecipazione procedimentale è un principio generale dell'azione amministrativa

[3] Sul punto, Corte costituzionale, 7 aprile 2017, n. 69, punto 7.3: «La declinazione procedurale del principio di legalità, che è ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa tipica delle autorità indipendenti (tra le molte, Consiglio di Stato, sesta sezione, 24 maggio 2016, n. 2182) e rappresenta un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali richieste dall'art. 23 Cost.».

che acquisisce un fondamento costituzionale in specifici ambiti a fronte dell'esigenza di rafforzare le forme di tutela dei destinatari del provvedimento. In conclusione, nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto che il potere riconosciuto all'ARERA, pur non essendo stato definito dal legislatore in modo specifico, non possa ricoprire una portata illimitata: l'atipicità finalistica attribuita all'esercizio del potere regolamentare deve conciliarsi con la tipicità dei poteri attribuiti ad altre amministrazioni, non potendo l'Autorità arrogarsi il potere di programmazione statale e locale.

13.3. *Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle autorità indipendenti*

Nel 2023 il Consiglio di Stato ha approfondito in diverse occasioni il tema del sindacato del giudice amministrativo sull'operato delle autorità indipendenti, esprimendo importanti considerazioni in merito al perimetro del vaglio giurisdizionale e all'ampiezza della discrezionalità riconosciuta alle autorità. L'estensione del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti regolamentari assume infatti un ruolo fondamentale nella legittimazione dei poteri e dell'operato delle autorità (Lorenzoni, 2021, pp. 245 ss.)[4].

Con la sentenza n. 3020 del 24 marzo 2023, la VI Sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata in merito alla legittimità della deliberazione n. 26316 del 21 dicembre 2016 dell'AGCM, emessa a conclusione del procedimento I791, avviato il 7 ottobre 2015, con cui è stata accertata l'esistenza di tre distinte intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riguardanti il mercato dei servizi di ossigenoterapia e ventiloterapia domiciliare nonché di fornitura di ossigeno e di altri gas medicali. Attraverso il secondo motivo di censura – precedentemente respinto dal TAR Lazio – la società appellante ha lamentato l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio adottato dall'AGCM, in quanto il procedimento I791, disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, non garantirebbe la separazione tra le funzioni istruttorie e quelle decisorie, in contrasto con l'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto tale censura infondata alla luce della costante giurisprudenza sul tema del sindacato sui provvedimenti dell'AGCM: il vaglio operato dal giudice amministrativo implica una verifica diretta degli elementi posti alla base del provvedimento impugnato, comprendendo necessariamente anche

[4] In tema di sindacato giurisdizionale e discrezionalità tecnica, si vedano, tra le ricostruzioni più recenti, Follieri (2023), Saitta (2020) e Torricelli (2020).

profili di natura tecnica[5]. Le garanzie imposte dall'articolo 6 CEDU sono quindi rispettate dalla possibilità di impugnare il provvedimento davanti a un giudice dotato di giurisdizione piena, come nel caso di specie, a nulla valendo la tesi dell'appellante, secondo cui le pronunce dell'Autorità, salvo che per i profili sanzionatori, sarebbero soggette a un giudizio di mera legittimità. Il Collegio aggiunge che il sindacato concesso al giudice dell'impugnazione non possa dirsi ridotto, come invece sostenuto dall'appellante, dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 3 del 2017, il quale stabilisce che «il sindacato del giudice del ricorso […] si estende anche ai profili tecnici che non presentano un oggettivo margine di opinabilità». Tale norma si qualifica per essere sostanzialmente ricognitiva del sindacato «forte» e non «meramente estrinseco» esercitato dal giudice amministrativo sull'esercizio di discrezionalità tecnica da parte delle autorità indipendenti, come affermato da consolidati orientamenti della giurisprudenza amministrativa[6].

In una seconda occasione, con la sentenza n. 3312 del 30 marzo 2023, la VI Sezione del Consiglio di Stato si è nuovamente pronunciata, a seguito di un ulteriore ricorso, sulla deliberazione n. 26316 del 21 dicembre 2016 dell'AGCM, esprimendosi sul tema della rideterminazione in sede giurisdizionale del *quantum* della sanzione irrogata dall'Autorità nei confronti della società appellante.

Al giudice amministrativo è riconosciuto il potere di modificare la misura delle sanzioni pecuniarie comminate svolgendo un'autonoma valutazione: l'esercizio del sindacato giurisdizionale di merito si sostanzia nell'adozione di una sentenza a efficacia costitutiva rispetto all'importo della sanzione, così come rideterminato in sede giudiziale[7].

[5] Corte di Cassazione, Sez. Un., 20 gennaio 2014, n. 1013, punto 4.3: «il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento; ma quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità – come nel caso della definizione di mercato rilevante nell'accertamento di intese restrittive della concorrenza – detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità Garante ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini».

[6] Si esprime in tali termini anche Cons. Stato, Sez. II, 24 luglio 2023, n. 7196, punto 20: «il controllo giurisdizionale, teso a garantire una tutela giurisdizionale effettiva, anche quando si verta in tema di esercizio della discrezionalità tecnica dell'Autorità indipendente, non può essere limitato ad un sindacato meramente estrinseco, estendendosi al controllo intrinseco, anche mediante il ricorso a conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'amministrazione indipendente, sulla attendibilità, coerenza e correttezza degli esiti, in specie rispetto ai fatti accertati ed alle norme di riferimento attributive del potere».

[7] Cons. Stato, Sez. VI, 28 gennaio 2016, n. 289, punto 6.2.

La VI Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3793 del 14 aprile 2023, è stata inoltre chiamata a pronunciarsi sull'annullamento operato dal TAR Lazio del provvedimento n. 26901 del 13 dicembre 2017, con il quale l'AGCM aveva accertato che una società di servizi di telecomunicazione avesse commesso un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE e le aveva irrogato una ingente sanzione amministrativa pecuniaria. Tra i motivi di censura, l'Autorità appellante ha contestato l'indebita invasione nelle proprie prerogative operata dal TAR Lazio, che avrebbe quindi realizzato un controllo sostitutivo rispetto alle valutazioni operate dall'AGCM.

Il Consiglio di Stato afferma che il sindacato sugli atti delle autorità indipendenti deve rispondere ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale. Il giudice è quindi chiamato a verificare il rispetto dei criteri tecnico-scientifici – nonché del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e della proporzionalità – oltre che a vagliare la ricostruzione dei fatti operata dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, evitando che l'esercizio della discrezionalità tecnica possa tramutarsi in «arbitrio specialistico»[8].

Se l'Autorità ha operato una determinata valutazione rispetto a una questione strettamente tecnica e opinabile, soprattutto in ordine alla fase di «contestualizzazione» dei parametri giuridici indeterminati ed il loro raffronto con i fatti di causa, il giudice deve limitarsi a verificare se il provvedimento adottato rientri o meno nell'alveo delle «risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e degli elementi di fatto»[9]. Tale sindacato può essere condotto anche all'esito di un controllo «intrinseco», ossia avvalendosi delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Autorità, ma non può tuttavia spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'Amministrazione[10].

Nel caso di specie, il Collegio non ha aderito alla ricostruzione dell'appellante e ha ritenuto che le valutazioni espresse dal TAR non possano dirsi sostitutive rispetto alla discrezionalità dell'AGCM, essendo più propriamente fondate su una carenza del provvedimento impugnato sul piano istruttorio.

[8] *Ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645, punto 3.1; Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2022, n. 757, punto 17.

[9] Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990, punto 1.4.

[10] Cons. Stato, Sez. VI, 12 settembre 2023, n. 8272, punto 26.2: «Sul versante tecnico, in relazione alle modalità del sindacato giurisdizionale, quest'ultimo è volto a verificare se l'Autorità abbia violato il principio di ragionevolezza tecnica, senza che sia consentito, in coerenza con il principio costituzionale di separazione, sostituire le valutazioni, anche opinabili, dell'amministrazione con quelle giudiziali. In particolare, è ammessa una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettivo e volitivo seguito dall'amministrazione (cfr.: Consiglio di Stato, sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5559)».

La VI Sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata in termini affini con la sentenza n. 9053 del 18 ottobre 2023, che ha riguardato l'impugnazione della delibera n. 87/18/CIR, con cui AGCOM ha approvato l'offerta di riferimento per i servizi Bitstream per l'anno 2017, servizi all'ingrosso che consistono nella fornitura di capacità trasmissiva e che consentono di erogare servizi a banda larga alla clientela. La società ricorrente ha avanzato obiezioni di irragionevolezza e inaffidabilità economica in merito alla scelta tecnica operata dall'AGCOM.

Il Collegio ha inteso confermare l'orientamento consolidato secondo cui al giudice è impedito di imporre verifiche tecniche diverse da quelle previste dal quadro regolatorio vigente. Nonostante il sindacato giurisdizionale sull'attività delle autorità indipendenti si estenda anche all'accertamento dei fatti fondato su concetti giuridici indeterminati o su regole tecnico-scientifiche opinabili, tale sindacato non può sostituirsi alle valutazioni discrezionali demandate all'amministrazione, come invece è avvenuto nel caso di specie.

13.4. *La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione*

Nel corso del 2023 il Consiglio di Stato si è pronunciato in molteplici occasioni sugli strumenti di better regulation: nello svolgimento della sua funzione consultiva, l'organo nomofilattico della giustizia amministrativa ha, infatti, analizzato un rilevante numero di schemi di atti normativi dei diversi ministeri, con particolare riferimento ai profili d'interesse per le analisi e le verifiche di impatto della regolamentazione. Come segnalato anche nell'ultima Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione[11], tale incremento riflette una rinnovata attenzione del decisore pubblico per i temi della better regulation: a tal proposito, è bene precisare che si tratta di un miglioramento quantitativo – nel periodo 2021-2023 il numero totale delle relazioni AIR prodotte dal Governo è raddoppiato, passando da 120 a 241 – ma, soprattutto, qualitativo (rispetto al 2022 emerge che, in sede di prima valutazione delle relazioni da parte del NUVIR, si è ridotta significativamente la percentuale di AIR "non adeguate").

[11] Il riferimento è alla Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (2024), p. 2 ss., che, nell'analizzare i principali risultati e le tendenze in atto sul fronte delle politiche di regolazione per il 2023, ha evidenziato la fase «sempre più matura» in cui versa il sistema di qualità della regolazione in Italia. Le amministrazioni centrali hanno mostrato una maggiore consapevolezza rispetto alla funzione informativa che le analisi di impatto possono rivestire quale strumento metodologico a beneficio anche del legislatore primario. Per ulteriori approfondimenti, la Relazione è accessibile al seguente link:

https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Presidenza/DAGL/Attivita/QualitaRegolazione/RelazioniParlamento/Relazione_2023_AIR.pdf.

13.4.1. L'esaustività e la completezza dell'AIR

Tenuto conto della pluralità di decisioni rese dal Consiglio di Stato in materia di analisi di impatto della regolamentazione nel corso del 2023, appare preliminarmente opportuno individuare le principali linee di tendenza emerse nello svolgimento dell'attività consultiva del giudice amministrativo. Se, da un lato, si conferma la rilevanza cruciale del tema della esaustività dell'AIR e della correlazione con la VIR nel cosiddetto *ciclo della buona regolamentazione*[12], dall'altro, merita osservare il crescente interesse del Consiglio di Stato per la completezza della base di dati posta a fondamento dell'analisi di impatto.

Per quanto concerne il primo profilo, si segnala, a titolo esemplificativo, il parere definitivo reso sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante modifiche al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 26 gennaio 2011, n. 17, *Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione e procedure per l'abilitazione di insegnanti e di istruttori di autoscuola*. Al riguardo, pur condividendo l'impostazione della verifica svolta in fase di redazione dell'AIR, il giudice amministrativo ha rilevato come l'analisi prenda in considerazione – per quanto riguarda gli obiettivi dell'intervento e i relativi indicatori – un numero limitato di fattori (i.e. esclusivamente i profili strettamente attinenti al numero dei corsi, degli insegnanti, degli istruttori e delle autoscuole).

A tal proposito, il Consiglio di Stato osserva che «nello spirito ispiratore dell'AIR, sarebbe stato invece auspicabile un approccio di più ampio respiro»[13], volto a identificare e possibilmente quantificare l'impatto e gli obiettivi perseguiti dall'intervento normativo proposto – in termini, ad esempio, di numero di patenti rilasciate e della relativa tempistica – anche a beneficio del sistema produttivo nazionale, nel quale notoriamente sussiste una strozzatura rappresentata dalla carenza di autisti professionali. Tale lacuna in punto di esaustività dell'analisi mal si concilia con la finalità principale della relazione AIR, intesa come quel «discorso giustificativo»[14] che conduce all'elaborazione di normative aventi un significativo impatto sulla società.

Con particolare riguardo alla correlazione AIR-VIR, il Consiglio di Stato si è soffermato sull'importanza dell'«approccio circolare alla regolamentazione»[15] con il parere definitivo espresso sullo schema di regolamento recante modifiche al de-

[12] Così Sbordoni (2018), p. 99, secondo cui «AIR, VIR e consultazione sono strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, all'attuazione, sino alla revisione, secondo un approccio circolare alla regolamentazione». Sul punto, cfr. anche Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.6.

[13] Cons. Stato, sez. cons., n. 1434/2023, punto 1.

[14] L'espressione è di Tassone (1989), p. 28.

[15] Cons. Stato, sez. cons., n. 949/2022, punto 4.3.

creto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 ottobre 2014, n. 176, in tema di disciplina del microcredito. In tale sede, il Consiglio di Stato ha ritenuto condivisibile l'obiettivo di «valutare ex post la nuova normativa e, in particolare, di verificare l'efficacia dei residui presidi minimi di contenimento del rischio compatibili ex lege, a garanzia della sana e prudente gestione degli operatori del microcredito»[16]. Al riguardo, merita osservare come nell'analisi d'impatto del citato provvedimento venga definito essenziale l'apporto reso dalla Banca d'Italia quale autorità di vigilanza in materia, ai fini della valutazione dei risultati e degli impatti della riforma, nonché in vista della necessità di apportare in seguito eventuali correttivi. Al di là dei riflessi sulla stabilità finanziaria e sulla finanza pubblica, preme evidenziare come l'attività di monitoraggio così richiamata costituirà, dunque, l'esito di una proficua collaborazione fra il Ministero preposto e Banca d'Italia, volta al conseguimento di un obiettivo comune: la predisposizione di una valida VIR può essere, infatti, funzionale ai fini della verifica sulla effettiva idoneità della nuova disciplina a incentivare il ricorso al microcredito imprenditoriale, superando le attuali fragilità del mercato di riferimento.

Relativamente al tema della completezza della base di dati posta a fondamento dell'analisi, si segnala *ex multis* il parere definitivo espresso sullo schema di regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi. Al riguardo, il giudice amministrativo evidenzia come anche l'AIR debba essere oggetto di una «approfondita riflessione»[17], valorizzando, in particolare, i dati numerici, statistici e previsionali disponibili relativi alle procedure concorsuali e ai destinatari del provvedimento[18], anche al fine di rispondere alle osservazioni poste con riguardo alle misure in favore della

[16] Cons. Stato, sez. cons., n. 1203/2023, punto 1.

[17] Cons. Stato, sez. cons., n. 585/2023, punto 7.2. «Il già richiamato "ampio respiro" che contraddistingue la predisposizione dell'AIR avrebbe richiesto, nel caso di specie, una disamina del quadro normativo preesistente in materia di concorsi per l'accesso al pubblico impiego, con uno specifico *focus* sulle principali novità legislative e procedurali registrate nell'ultimo biennio sotto l'impulso di esigenze straordinarie e contingenti (l'emergenza da Covid-19 e la realizzazione di milestone e target previsti dal PNRR). A tal proposito, «la totale mancanza di dati statistici relativi all'incidenza della detta tipologia di riserve sulle procedure selettive si presta a ingenerare il dubbio che la limitazione e la rimodulazione in questione siano una sorta di mera "affermazione di principio" per rendere la normativa maggiormente rispondente all'attuale "comune sentire"».

[18] Con particolare riferimento alla rilevanza della base di dati e informazioni a disposizione del decisore pubblico, si vedano anche: Cons. Stato, sez. cons., n. 509/2023, in relazione all'importanza dell'indicazione degli impatti economici, sociali e ambientali dell'analisi; Cons. Stato, sez. cons., n. 190/2023, per quanto concerne il tema della lacunosità quantitativa e qualitativa dell'AIR; Cons. Stato, sez. cons., n. 205/2023, che - nella determinazione dei criteri di svolgimento delle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela relative alle prestazioni e ai servizi assi-

parità di genere. Peraltro, come più volte ribadito dallo stesso Consiglio di Stato, il mancato supporto di evidenze di tipo statistico – idonee a dimensionare la rilevanza sulle procedure selettive delle riserve ritenute anacronistiche – incide anche nella prospettiva dell'«aumento del contenzioso e del verificarsi di "ingiustificate discriminazioni"».

La selezione dei citati pareri si innesta, dunque, nel solco di quella transizione – auspicata tanto in dottrina quanto in giurisprudenza – verso la cosiddetta *serietà dell'AIR*[19], intesa come l'esito di un procedimento complesso e composito, in cui è fondamentale il ricorso a dati ben processati[20] e a indicazioni precise in ordine alla provenienza delle segnalazioni e delle critiche in fase di consultazione degli stakeholder[21].

13.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento all'attività consultiva del Consiglio di Stato in tema di verifiche di impatto della regolamentazione. Segnatamente, seppur in numero inferiore rispetto ai pareri espressi in tema di AIR, anche l'importanza delle VIR è stata oggetto di una crescente attenzione da parte della giurisprudenza amministrativa. Sul tema, è possibile individuare le principali linee di tendenza emerse nell'impegno del giudice amministrativo a ribadire la centralità di un periodico controllo ex post e a garantire un monitoraggio assiduo della normativa adottata, anche nell'ottica di riferirne gli esiti al Parlamento.

In ordine al primo punto, appare opportuno il richiamo al parere definitivo reso sullo schema di regolamento recante modifica del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 dicembre 2015, n. 225, concernente il regolamento recante norme per disciplinare l'impiego dei prodotti energetici e degli oli lubrificanti nelle imbarcazioni in navigazione nelle acque comunitarie e nelle acque interne[22]. Al riguardo, merita osservare, infatti, come il Consiglio di Stato, tenuto

curativi derivanti dai contratti di assicurazione – individua, non a caso, quale chiave di volta dell'AIR «l'analisi quantitativa della dinamica storica del contenzioso».

[19] Cfr. Natalini e Sarpi (2009), p. 229, secondo cui le AIR devono essere «anche "poche", magari non "perfette", ma comunque "serie"».

[20] Cons. Stato, sez. cons., n. 78/2023, punto 6.5.

[21] Sul punto, si veda Cons. Stato, sez. cons., n. 1458/2017, che pone l'accento sull'importanza della selezione degli operatori in fase di svolgimento delle consultazioni, nonché sul loro ruolo chiave "a monte" del procedimento regolatorio, posto che la sola pubblicazione "a valle" delle conclusioni dell'attività consultiva – ancorché indispensabile – è caratterizzata da un ridotto tasso di partecipazione, in quanto volta a relegare i potenziali destinatari delle norme a un ruolo passivo di meri fruitori delle informazioni finali.

[22] Cons. Stato, sez. cons., n. 1067/2023, punto 5.

conto della natura e delle innovazioni proposte con la citata novella, rinnovi la raccomandazione – già espressa anche dal NUVIR – in ordine all'importanza di «effettuare una valutazione di impatto della regolamentazione, al più tardi entro due anni dalla data di efficacia delle novelle regolamentari». Si tratta di un congruo termine entro cui valutare, in particolare, l'impatto delle nuove esenzioni introdotte e le conseguenze indotte dalla fase transitoria in cui non è previsto il denaturamento per il GPL.

Il richiamo esplicito al termine biennale per la revisione dell'impatto generato dalla normativa in esame si inscrive nel più generale quadro delle difficoltà che le amministrazioni centrali spesso incontrano nella predisposizione delle VIR. Come noto, pur essendo prevista la redazione ad opera di ogni amministrazione di un Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, la già citata Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per il 2023 ha segnalato come le relazioni VIR trasmesse al NUVIR siano in numero proporzionalmente inferiore rispetto alle AIR e, soprattutto, presentino criticità maggiori.

In particolare, la Relazione evidenzia la sussistenza di una persistente difficoltà nel saper collocare le VIR nel più generale ciclo della regolazione, utilizzando in modo proficuo i risultati delle valutazioni ai fini della revisione e della manutenzione normativa: tale capacità di collocamento «non risulta ancora pienamente realizzata»[23]. Ciononostante, pur a fronte delle descritte criticità, il giudizio complessivo relativo all'annualità in esame appare positivo, nella misura in cui sono comunque emersi miglioramenti nella qualità delle VIR di alcune amministrazioni, con particolare riferimento alla definizione delle domande di valutazione e all'analisi degli effetti prodotti.

In proposito, appare opportuno il richiamo al parere definitivo reso sullo schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle imprese e del made in Italy, recante il regolamento relativo all'individuazione di ulteriori categorie dell'albo dei consulenti tecnici di ufficio e dei settori di specializzazione di ciascuna categoria, ai requisiti per l'iscrizione all'albo e alla formazione, tenuta e aggiornamento dell'elenco nazionale di cui all'articolo 24-*bis* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie ai sensi dell'articolo 13, quarto comma, delle medesime disposizioni per l'attuazione, come aggiunto dall'articolo 4, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149. In linea di continuità con le valutazioni sistematiche richiamate dalla Relazione, tale pronuncia costituisce un para-

[23] Cfr. Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (2024), p. 21 ss.

digmatico esempio della volontà del giudice amministrativo di incentivare l'attività di monitoraggio normativo richiamato in apertura del presente paragrafo. Difatti, nonostante l'apprezzamento per le innovazioni introdotte con la novella del 2022 in materia, rese operative con il regolamento in esame, il Consiglio di Stato auspica che «l'Amministrazione provveda a un costante ed efficace monitoraggio e che, almeno all'esito di due anni di applicazione, proceda ad effettuare la valutazione di impatto della regolazione riferendone gli esiti al Parlamento»[24].

Sul punto, si segnala, peraltro, che, al fine di incentivare il ricorso alla VIR e assicurare l'attuazione del citato adempimento, la sezione consultiva richiede, altresì, l'introduzione di una disposizione *ad hoc* nello schema di decreto.

Alla luce delle considerazioni che precedono, è possibile sostenere che l'attività consultiva del giudice amministrativo in tema di VIR per il 2023 è risultata aderente rispetto agli orientamenti richiamati negli ultimi annuari (Mazzarella e Ramotti, 2022, pp. 180 ss.; Mazzarella e Ramotti, 2023, pp. 214-215), evidenziando una propensione particolare al rispetto delle tempistiche per l'attività di monitoraggio[25]. In tal senso, trascorso un lasso di tempo ragionevole per confermare o correggere le politiche adottate, l'elaborazione della VIR appare indispensabile nell'ottica di garantire il «monitoraggio in progress»[26] sul funzionamento del meccanismo normativo.

13.4.3. Focus: Il ruolo del Consiglio di Stato e degli strumenti di better regulation nell'elaborazione del nuovo Codice dei contratti pubblici

Nel novero degli interventi della giurisprudenza amministrativa in materia di better regulation per il 2023, si è ritenuto opportuno in questa sede dedicare un *focus* al procedimento di adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. In data 30 giugno 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha comunicato al Presidente del Consiglio di Stato la volontà di affidare la formulazione del progetto di codice al più alto consesso della giustizia amministrativa, ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 1, comma 4, della

[24] Cons. Stato, sez. cons., n. 1043/2023, punto 6.

[25] Sul punto, si rinvia al già citato Cons. St., sez. cons., n. 78/2023, che, nel ribadire come la VIR stimi gli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, chiarisce anche il suo obiettivo principale: verificare il successo o il fallimento della norma, motivando compiutamente le ragioni addotte a corredo dell'analisi. Si tratta, dunque, di una «indispensabile valutazione ex post dell'efficacia della disciplina regolamentare vigente», che, nel caso di specie, si giustificava anche in ragione dell'ingente lasso temporale trascorso rispetto all'introduzione del precedente regolamento (i.e. sedici anni).

[26] Così Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.6.

legge delega 21 giugno 2022, n. 78, e all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054[27].

Come noto, il principale obiettivo dell'intervento normativo può essere riassunto nella previsione contenuta nell'articolo 1, comma 1, della citata legge delega che, nel ribadire l'impegno alla razionalizzazione, al riordino e alla semplificazione della disciplina vigente, mira a realizzare un codice auto-esecutivo e autoportante, in grado di fornire agli operatori del settore un testo completo e facilmente intellegibile. Ciononostante, come chiarito dallo stesso Consiglio di Stato, «la legge, anche se riordinata e semplificata grazie a un codice, è un elemento necessario ma non sufficiente per una riforma di successo, giacché tutte le riforme iniziano "dopo" la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale»: la piena attuazione di una riforma richiede, infatti, a monte, una garanzia di chiarezza delle norme e, a valle, un impegno per la loro «attuazione "in concreto"»[28].

Sul punto, merita osservare che, al fine di assicurare il conseguimento del citato obiettivo, il legislatore della riforma ha fatto ricorso anche agli strumenti della better regulation. Segnatamente, nel corso dell'ultimo bimestre del 2022, in vista dell'adozione del nuovo Codice, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha indetto una consultazione pubblica, volta ad acquisire commenti e valutazioni da parte degli ordini professionali, delle associazioni, delle stazioni appaltanti e di tutti i principali stakeholder del settore[29]. Per offrire uno schema e una traccia di intervento ai partecipanti alla consultazione, è stata predisposta una piattaforma telematica alla quale i citati soggetti sono stati invitati a partecipare, al fine di individuare criticità e nuove proposte normative. Al termine del procedimento i contributi pervenuti sono stati 201: si tratta di un dato peculiare, se contestualizzato nell'ambito delle consultazioni svolte dai principali ministeri nel corso degli ultimi anni e avuto riguardo alla rilevanza e alla complessità del provvedimento

[27] Per questi motivi, essendosi avvalso il Governo della facoltà prevista dal citato articolo 1, comma 4, della legge n. 78 del 2022, sullo schema di Codice non è stato poi acquisito in sede di approvazione definitiva il parere della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato.

[28] Emblematico in questa prospettiva è il caso della contrattualistica pubblica, per la cui riforma appare necessaria la compresenza di almeno tre condizioni essenziali non legislative, le quali costituiscono l'oggetto di analoghi impegni assunti dall'Italia in fase di elaborazione del PNRR: una adeguata formazione dei funzionari pubblici chiamati ad applicare il nuovo Codice, una selettiva riqualificazione delle stazioni appaltanti, nonché l'effettiva attuazione della digitalizzazione, volta a consentire una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia alla Relazione illustrativa degli articoli e degli allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici (2023), pp. 8-10, accessibile al seguente link: https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000.

[29] In dettaglio, sono stati invitati a partecipare alla consultazione 65 operatori e hanno presentato i propri contributi attraverso la piattaforma 44 stakeholder, ai quali se ne sono aggiunti poi ulteriori 29, intervenuti per il tramite di altri canali (pec, mail, etc.).

oggetto di consultazione pubblica. Una volta esaminati tutti i contributi, i relativi contenuti sono stati illustrati – già suddivisi per tematiche di maggior rilievo – sul sito istituzionale del MIT[30].

Se l'obiettivo di una buona consultazione può individuarsi nella volontà di mettere a sistema e fare buon uso del plusvalore conoscitivo derivante dalla società, il caso di specie può ritenersi particolarmente interessante, nella misura in cui lo scopo sembra essere stato in parte raggiunto: in taluni casi, rispetto alla bozza di Codice redatta dal Consiglio di Stato, il testo definitivo del nuovo Codice tiene conto anche delle proposte emerse in sede consultiva.

A tal proposito, per agevolare l'analisi dei dati e la fruizione dei principali esiti della consultazione, si riporta di seguito una tabella riepilogativa (Tabella 13.1), nell'ambito della quale – attraverso le linee direttrici della riduzione dei tempi e della semplificazione di adempimenti e oneri – è possibile individuare le tematiche d'interesse degli stakeholder, il numero dei contributi pervenuti sul tema e le correlate ripercussioni sui due principali destinatari dell'intervento: operatori economici (OE) e pubbliche amministrazioni (PA).

Tabella 13.1 – Riepilogo degli esiti della consultazione sulla bozza di nuovo Codice dei contratti pubblici.

Tema	Numero contributi pervenuti	Riduzione tempi	Semplificazione adempimenti e oneri
Libro I – Principi generali e digitalizzazione			
Definizioni e principi	7	OE PA	OE PA
RUP e responsabilità	7	OE PA	OE PA
Digitalizzazione	1	OE PA	OE PA
Libro I – Programmazione e progettazione			
Programmazione lavori, acquisti di beni e servizi; Programmazione delle infrastrutture prioritarie	2	PA	OE PA
Dibattito pubblico	10	PA	PA
Livelli di progettazione	14	OE PA	OE PA
Libri II e III – Appalti e appalti nei settori speciali			
Semplificazione procedimentale	5	PA	OE PA

[30] Per ulteriori approfondimenti sul punto, sia consentito rinviare a Pucci (2024).

Tema	Numero contributi pervenuti	Riduzione tempi	Semplificazione adempimenti e oneri
Procedure per l'affidamento sotto le soglie comunitarie; Procedure per l'affidamento	13	OE PA	OE PA
Appalto integrato	7	OE PA	OE
Criteri di aggiudicazione	12	OE PA	OE PA
Revisione prezzi	14	OE PA	OE
Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza; Qualificazione degli operatori economici	24	OE PA	OE PA
Raggruppamenti temporanei e consorzi di operatori economici; Avvalimento; Subappalto	20	OE PA	OE PA
Cause di esclusione degli operatori economici dalle procedure di affidamento	8	OE PA	OE PA
Requisiti per l'esecuzione dell'appalto	2	OE	OE
Garanzie	2	OE	OE
Affidamenti nei settori speciali	4	OE PA	OE PA
Libro IV – PPP e concessioni			
Contratti di concessione ed esternalizzazione degli affidamenti da parte dei concessionari	10	OE	OE
Finanza di progetto	3	OE	OE
Libro V – Contenzioso, ANAC			
Collegio consultivo tecnico	3	OE PA	PA
ANAC	3	OE PA	OE PA
Contenzioso	1	OE	OE
Altro	29	OE PA	OE PA
TOTALE	201		

13.5. *Conclusioni*

La giurisprudenza amministrativa analizzata in relazione all'anno 2023 assume una posizione di sostanziale continuità con le pronunce oggetto delle precedenti

edizioni dell'annuario (Mazzarella e Ramotti, 2022, pp. 175-185; Mazzarella e Ramotti, 2023, pp. 209-217).

Il Consiglio di Stato ha evidenziato il ruolo della partecipazione procedimentale nella tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte dall'esercizio dei poteri delle autorità indipendenti, stabilendo un prezioso equilibrio all'interno del sistema amministrativo. La caduta della legalità a livello sostanziale, generata dalla consueta atipicità finalistica delle norme che definiscono il mandato delle autorità, deve essere bilanciata attraverso il consolidamento della legalità «procedurale».

In merito al sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti delle autorità, è stato ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'organo giudicante è chiamato a esercitare un sindacato «forte» e non «meramente estrinseco» sui provvedimenti sanzionatori dell'AGCM. Il vaglio sulle valutazioni espresse dalle autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o canoni opinabili deve scongiurare il rischio che l'esercizio della discrezionalità tecnica possa tramutarsi in «arbitrio specialistico». Per quanto attiene invece alle sanzioni pecuniarie irrogate dalle autorità, al giudice amministrativo è riconosciuto il potere di modificarne l'importo sulla base di un proprio calcolo, sostanziando l'esercizio del sindacato giurisdizionale nell'adozione di una sentenza a efficacia costitutiva per quanto attiene all'importo della sanzione.

Nel corso del 2023, il Consiglio di Stato si è occupato in numerose occasioni di AIR e VIR nello svolgimento della propria attività consultiva, evidenziandone la crescente rilevanza. È stato infatti evidenziato il ruolo cruciale dell'AIR nella definizione *ex ante* dell'intervento normativo, amplificando i rischi connessi a carenze o lacune delle informazioni e dei dati oggetto dell'analisi. Risulta di fondamentale rilevanza l'esaustività dell'AIR e la correlazione con la VIR nel cd. «ciclo della buona regolamentazione», oltre che la completezza dei dati posti a sostegno dell'analisi di impatto.

Con riferimento all'attività consultiva del Consiglio di Stato in tema di verifiche di impatto della regolamentazione, la Corte ha ribadito la centralità di un periodico controllo *ex post* e di un monitoraggio assiduo della normativa adottata, anche in chiave collaborativa rispetto al Parlamento. Pur a fronte di alcune criticità, il giudizio complessivo relativo all'annualità 2023 appare positivo: alcune amministrazioni hanno migliorato la qualità delle VIR, soprattutto rispetto alla definizione delle domande di valutazione e all'analisi degli effetti prodotti.

L'importanza del ricorso agli strumenti di better regulation è emersa anche nel procedimento di adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, progetto curato dal Consiglio di Stato ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 21 giugno 2022, n. 78, e all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054.

Bibliografia

M. Abrescia, G. Napolitano (2009), *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino.

AGCM (2023a), AS1881 – *Regolamentazione rilascio licenze per servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e violazioni del Codice della strada*, in Bollettino 8/2023 del 20 febbraio.

AGCM (2023b), *Esiti dell'attività di advocacy nel biennio 2021-2022*, 5 dicembre 2023, https://www.agcm.it/dotcmsdoc/monitoraggio-advocacy/Esiti_attività_advocacy_2021-2022.pdf.

AGCM (2023c), AS1904 – *Disciplina dei corsi di formazione e procedure per l'abilitazione di insegnanti di scuola guida*, in Bollettino 30/2023 del 7 agosto.

AGCM (2023d), AS1923 – *Ministero della cultura – Riconoscimento di crediti di frequenza valevoli per i corsi di tecnico del restauro di beni culturali*, in Bollettino 43/2023 del 13 novembre.

AGCM (2024a), *Relazione annuale sull'attività svolta*.

AGCM (2024b), AS1935 – *ART – Condizioni minime di qualità dei servizi di TPL*, in Bollettino 3/2024 del 15 gennaio.

AGCOM (2023), *Relazione annuale 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*.

M.B. Armiento (2022), *La soft regulation nelle Autorità indipendenti nell'anno 2021*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi (2005), *Qualità della regolazione una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in «Astrid Rassegna», n. 11, pp. 1-100.

F. Basso, V. Mazza (2023), *Sta tornando il protezionismo? Così Ue e Usa si difendono dalla concorrenza cinese*, su Corriere della sera del 26 settembre 2023, https://www.corriere.it/economia/aziende/23_settembre_26/sta-tornando-protezionismo-come-ue-usa-si-difendono-concorrenza-cinese-90e9598c-5bea-11ee-b894-a8f9c0d08a24.shtml.

A. Bertello (2023), *Il Dibattito Pubblico in Italia rischia di essere cancellato*, in «Labsus», 7 febbraio 2023, https://www.labsus.org/2023/02/il-dibattito-pubblico-in-italia-rischia-di-essere-cancellato/.

M. Bugamelli, F. Lotti (2018), *Productivity growth in Italy; a tale of a slow-motion change*, in «Occasional paper», Vol. 422, Roma, Banca d'Italia.

R. Calvano (2024), *Dalla centralità della legge alla centralità dei circuiti democratici rappresentativi nel sistema delle fonti*, in «Osservatorio sulle fonti», https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/1-2024/1867-dalla-centralita-della-legge-alla-centralita-dei-circuiti-democratici-rappresentativi-nel-sistema-delle-fonti. .

M. Cardone (2024), *La soft regulation e le autorità amministrative indipendenti: uno sguardo all'anno 2022*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2022*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale scientifica.

M. Carli (2024), *Qualità della normazione - aprile 2024 (1/2024)*, in «Osservatorio sulle fonti», https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/qualita-normazione/4576-osf-1-2024-qnorm.

P. Carnevale (2024), *Memoria per Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, 8 luglio, Comitati per la legislazione di Camera e Senato, https://www.senato.it/leg19/30489?indagine=1873.

S. Cassese (2024), *Il Parlamento svuotato*, Il Foglio, 23 febbraio 2024.

M. Cartabia (2024), *Memoria per Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, 12 febbraio, Comitati per la legislazione di Camera e Senato, https://www.senato.it/leg19/30489?indagine=1873.

M. Cecili (2024), *La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in «Studi Consulta online», Fascicolo III, pp. 1195-1230.

V. Cerulli Irelli (2010), *Sul potere normativo delle Autorità indipendenti*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino.

E. Cheli (2024), *Memoria per Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione,* 8 luglio 2024, Comitati per la legislazione di Camera e Senato, https://www.senato.it/leg19/30489?indagine=1873.

C. Chiariello (2020), *L'inquadramento delle Linee Guida ANAC nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 32/2019: dubbi interpretativi e questioni aperte*, in «federalismi.it», n. 30, pp. 50-66.

D. Chinni (2020), *La* probatio diabolica *della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sentenza n. 149 del 2020*, in «Nomos», n. 2.

E. Chiti (2022), *Managing the Ecological Transition of the Eu: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in «Common Market Law Review», Vol. 59, Issue 1, pp. 19-48, https://doi.org/10.54648/cola2022003.

L. Ciaurro (2022), *Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in «Rassegna parlamentare», n. 3 settembre-dicembre, pp. 483-564.

M. Clarich (2020), *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1 gennaio-marzo, pp. 159-188.

M. Clarich (2005), *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino.

B. Coeuré (2024), *L'Europe dans une* économie *mondiale fragmentée: tirer parti du marché unique et de la politique de concurrence*, in «Schuman Paper» n° 761, 23 septembre.

Commissione europea - (2023a), *Regulatory Scrutiny Board. Annual Report 2023*, Brussels, Publications Office of the European Union, https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_en.

Commissione europea (2023b), *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina* (2023/C 101/03), in GUC n. 101 del 17 marzo.

Commissione nazionale per il dibattito pubblico (2023), *Relazione alle Camere. Il Dibattito Pubblico a due anni dalla sua attuazione (art. 4, comma 6, lett. E, del DPCM 10 maggio 2018, n. 76)*, https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione_alle_Camere_CNDP_.pdf.

Consiglio di Stato (2023), *Relazione illustrativa degli articoli e degli allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici.*

CONSOB (2024), *Relazione per l'anno 2023.*

P. Costanzo (2023), *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023),* in «Studi Consulta online», Fascicolo II, pp. 461-462.

COVIP (2024), *Relazione per l'anno 2023.*

E. D'Alterio (2024), *Memoria per l'Audizione presso i comitati per la legislazione di Senato e Camera dei deputati in merito all'indagine sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, 24 giugno 2024, disponibile online alla pagina https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/430/435/Audizione_della_professoressa_Elisa_D_Alterio_Ordinario_di_diritto_amministrativo_presso_l_Universit%C3%A0_degli_Studi_di_Catania.pdf.

C. Deodato (2016), *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?*, in «Giustizia-amministrativa.it», n. 4, pp. 1-15.

V. Di Porto (2018), *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, in «Luiss School of Government Working Paper Series», n. 45, luglio, https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP45%20-%202018%20Di%20Porto.pdf.

V. Di Porto, (2022a), *La circolare nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1, pp. 351-362.

V. Di Porto (2022b), *La riforma zoppa e il Comitato per la legislazione del Senato*, https://www.academia.edu/86972171/La_riforma_zoppa_e_il_Comitato_per_la_legislazione_del_Senato.

V. Di Porto (2024), *Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione: il contributo dell'Osservatorio AIR all'indagine conoscitiva dei Comitati per la legislazione di Senato e Camera, in Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, XV-3, luglio 2024.

R. Dickmann (2024), *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in «federalismi.it». n. 22, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51110.

F. Fabbrini (2023), *Il nuovo PNRR dell'Italia,* in «Centro studi sul federalismo», Commento n. 279 del 13 dicembre.

F. Fabrizzi (2024), *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in «federalismi.it», n. 22, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51111.

G. Fidone (2023), *La partecipazione come strumento di semplificazione: il caso del dibattito pubblico*, in «Amministrazione in cammino», Fascicolo 2, https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2023/12/05/la-partecipazione-come-strumento-di-semplificazione-il-caso-del-dibattito-pubblico/.

E. Follieri (2023), *Discrezionalità tecnica*, in «Diritto e processo amministrativo», n. 3, pp. 535-558.

GPDP (2023), *Relazione annuale 2023*.

L. Gullo (2024), *Il ruolo del Parlamento nella fase di attuazione e controllo del PNRR*, «Luiss School of Government Working Paper Series», n. 1, aprile.

ISPI – Istituto per gli studi di politica internazionale (2023), *Allarme protezionismo*, nota del 31 marzo 2023, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/allarme-protezionismo-123049#:~:text=Il%20protezionismo%20sta%20aumentando%20a,primi%20tre%20mesi%20del%202023.

F. Lambiase (2024), *Struttura e contenuti delle relazioni AIR trasmesse dal Governo alle Camere*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2022*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 105-117, https://www.osservatorioair.it/it/annuario-2022.

G. La Rosa (2023), *La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in «Ambientediritto.it», Anno XXIII - Fascicolo n. 3, https://www.ambientediritto.it/dottrina/la-procedura-abilitativa-semplificata-per-impianti-fer-dalle-esigenze-di-semplificazione-ai-dubbi-applicativi/.

E. Longo (2022), *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione,* in «Osservatorio sulle fonti », Anno XV, Fascicolo 1, pp. 406-422.

L. Lorenzoni (2021), *Valutazioni tecniche e giudice amministrativo. Il caso delle comunicazioni elettroniche*, in «Nuove autonomie», n. 1, pp. 245-276.

M. Luciani (2023), *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè.

M. Luciani (2024a), *Audizione nell'ambito della indagine conoscitiva "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione"*, 26 febbraio 2024, Comitati per la legislazione di Camera e Senato, https://www.senato.it/leg19/30489?indagine=1873.

M. Luciani (2024b), *Audizione innanzi alla 1ª Commissione permanente, Affari costituzionali*, Senato della Repubblica, 18 giugno, https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57533_documenti.htm.

N. Lupo (2019), *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in «Osservatorio sulle fonti», Anno XI, Fascicolo 1, https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-l-ordinanza-17-2019-della-corte-costituzionale/1390-i-maxi-emendamenti-e-la-corte-costituzionale-dopo-l-ordinanza-n-17-del-2019.

A. Manzella (2019), *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in «federalismi.it», n. 4, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38111.

B. Marchetti, B.G. Mattarella (2024), (a cura di) *La digitalizzazione dei contratti pubblici nel nuovo codice*, Torino, Giappichelli.

S. Marinai (2021), *L'Unione europea e la* better regulation*: spunti di riflessione e prospettive future*, in «Eurojus», Fascicolo n. 3, pp. 152-171, https://rivista.eurojus.it/lunione-europea-e-la-better-regulation-spunti-di-riflessione-e-prospettive-future/.

B.G. Mattarella, G. Rivellini (2023), *Il sistema delle fonti*, in C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Annotato articolo per articolo*, I, Napoli, Editoriale Scientifica.

G. Mazzantini (2016), *L'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza*, in F. Di Mascio, F. Cacciatore (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2015*, Osservatorio AIR, pp. 83-118, https://www.osservatorioair.it/it/node/987.

G. Mazzantini (2021), *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di* better regulation *nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2, pp. 515-541.

G. Mazzantini (2023), *La funzione di advocacy dell'Agcm a trent'anni dalla sua istituzione*, in «Mercato Concorrenza Regole», a. XXV, n. 1-2, pp. 243-300.

G. Mazzantini (2024), *La regolazione concorrenziale dei mercati*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, consultabile alla pagina https://www.osservatorioair.it/it/annuario-2022.

M. Mazzarella, C. Ramotti (2023), *Gli strumenti di better regulation nella giurisprudenza amministrativa*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2022*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 209-217, https://www.osservatorioair.it/it/annuario-2022.

M. Mazzarella, C. Ramotti (2022), *Gli strumenti di better regulation nella giurisprudenza amministrativa*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 173-185, https://www.osservatorioair.it/it/annuario-2022.

B. Marsili (2024), *Il Dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti: tra democrazia partecipativa, tempo e risultati*, in «CERIDAP», Fascicolo 3, luglio-settembre, pp. 248-275, https://ceridap.eu/il-dibattito-pubblico-nel-nuovo-codice-degli-appalti-tra-democrazia-partecipativa-tempo-e-risultati/?lng=en.

G. Menegus (2023), *La riforma della governance del PNRR*, in «AIC Osservatorio costituzionale», Facicolo 3, pp. 205-230, https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/giacomo-menegus/la-riforma-della-governance-del-pnrr.

F. Micari (2022), *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in «AIC Osservatorio costituzionale», Fascicolo 5, pp. 72-96, https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/federico-micari/l-introduzione-del-comitato-per-la-legislazione-al-senato-commento-al-nuovo-articolo-20-bis-del-regolamento. .

B. Minucci (2023), Da*ll'incremento della quota di energia rinnovabile alla semplificazione delle procedure autorizzative per i nuovi impianti: una prima lettura della direttiva RED III*, in «BlogDUE», 23 novembre, https://www.aisdue.eu/benedetta-minucci-dallincremento-della-quota-di-energia-rinnovabile-alla-semplificazione-delle-procedure-autorizzative-per-i-nuovi-impianti-una-prima-lettura-della-direttiva-red-iii/.

G. Morbidelli (2016), *Linee guida dell'ANAC: comandi o consigli?*, in «Diritto amministrativo», n. 3, pp. 273-319.
S. Morettini (2012), *Il soft law nelle autorità indipendenti: procedure oscure e assenza di garanzie?*, in «I paper dell'Osservatorio AIR», P 4, luglio.
G. Napolitano (2005), *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino.
A. Natalini, F. Sarpi (2009), *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 3, pp. 229-239.
A. Natalini (2024), *Memoria per Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, 1 luglio, Comitati per la legislazione di Camera e Senato, 12 febbraio, https://www.senato.it/leg19/30489?indagine=1873.
M. Nunziata (2024), *Gli approvvigionamenti pubblici tra qualificazione e aggregazione delle stazioni appaltanti*, in «federalismi.it», n. 11, maggio, pp. 92-107.
OECD (2021a), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en.
OECD (2021b), *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, OECD/LEGAL/0464.
OECD (2022a), *Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People*, OECD/LEGAL/0474.
OECD (2022b), *Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges*, OECD/LEGAL/0475.
OECD (2022c), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/f765caf6-en.
OECD (2023a), *Better Regulation for the Green Transition*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 40, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c91a04bc-en.
OECD (2023b), *Regulatory sandboxes in artificial intelligence*, OECD Digital Economy Papers, No. 356, Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/8f80a0e6-en.
OECD (2024), *The OECD Reinforcing Democracy Initiative: Monitoring Report – Assessing Progress and Charting the Way Forward,* OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9543bcfb-en.
S.T. Omarova (2020*), Technology v Technocracy: Fintech as a Regulatory Challenge*, in «Journal of Financial Regulation», Volume 6, Issue 1, pp. 75-124, https://doi.org/10.1093/jfr/fjaa004.
E. Pariotti (2009), "*Soft law" e ordine giuridico ultra-statuale tra "rule of law" e democrazia*, in «Ragion Pratica», Fascicolo 1, pp. 87- 105.
Parlamento europeo (2023), *Relazione sulla politica di concorrenza – Relazione annuale 2023*, (2023/2077(INI)), 18 dicembre.
C. Paunov, S. Planes-Satorra (2023), *Engaging citizens in innovation policy: Why, when and how?*, in «OECD Science, Technology and Industry Policy Papers», No. 149, Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/ba068fa6-en.
G. Piccirilli (2025), *L'elaborazione della legge ordinaria, oggi. Quello che la Costituzione prescrive, e quello che la prassi non consegue…*, in corso di pubblicazione.
A. Poggi (2023), *Dal governo Draghi al governo Meloni: diversa maggioranza stessi problemi. Anzi, forse, qualcuno in più*, in «federalismi.it», Fascicolo n. 21, pagg. iv-vii, https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=682.

Presidenza del Consiglio dei ministri (2023), *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione – anno 2022*, Roma, maggio.

Presidenza del Consiglio dei ministri (2024), *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione – anno 2023*, Roma, maggio.

G. Pucci (2024), *Ex pluribus unum: l'importanza del ricorso alle consultazioni nel case study del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in «Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. XV-3, pp. 55-62.

C.M. Radaelli (2018), *Halfway Through the Better Regulation Strategy of the Juncker Commission: What Does the Evidence Say?*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 56, pp. 75-85.

C. Raiola, S. Annaratone (2024), *Le consultazioni*, in V. Di Porto, E. Espa (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, consultabile alla pagina https://www.
osservatorioair.it/it/annuario-2022.

N. Rangone (2014), *Nuove frontiere per la* competition advocacy. *Il contributo dell'analisi di impatto della concorrenza e il ruolo delle autorità antitrust*, in «Mercato Concorrenza Regole», a. XVI, n. 2, pp. 241-264.

A. Romano Tassone (1989), *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè.

S. Rotolo (2023), *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in «federalismi.it», n. 6, pp. 143-172, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=48492.

M. Rubechi (2022), *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in «Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche», vol. 72, n. 3-4, pp. 127–142, https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/3258.

M. Ruotolo (2024), *Sulla "confluenza" dei contenuti di un decreto-legge nella legge di conversione di altro decreto-legge*, in «Studi Consulta online», Fascicolo III, pp. 1294-1298.

L. Sabato (2023), *Le Linee Guida OCSE sui processi di partecipazione dei cittadini*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», XIV-4, ottobre, pp. 25-30.

F. Saitta (2020), *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche delle autorità indipendenti tra potenzialità del codice del processo e «preferenza di amministrazione»*, in «Il Processo», n. 3, pp. 749-798.

S. Sbordoni (2018), *AIR e VIR: strumenti di implementazione della qualità della normazione*, in «Rassegna trimestrale di servizio dell'Avvocatura dello Stato», n. 2, pp. 93-104.

Senato della Repubblica, (2024), Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, *Un anno di analisi di impatto della regolamentazione (anno 2023)*, in «Bollettino AIR», n. 8. XIX Legislatura.

A. Somma (2008), *Soft law sed law. Diritto morbido e neocorporativismo nella costruzione dell'Europa dei mercati e nella distruzione dell'Europa dei diritti,* in «Rivista critica del diritto privato», Anno XXVI, n. 3, pp. 437-467.

L. Spadacini (2024), *Audizione informale sui disegni di legge nn. 574, 892, 976 e 1137 di Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di conversione in legge dei decre-*

ti-legge, Senato della Repubblica, 1ª Commissione, 18 giugno, https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57533_documenti.htm.

S. Spuntarelli, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in Diritto amministrativo, 2023, 1, 59 ss.

S. Stacca (2017), *A proposito di alcuni atti "flessibili" dell'IVASS: possibili implicazioni per imprese e consumatori*, in «Assicurazioni», n 2-3, pp. 241-253.

G. Taraborrelli (2024), *Il coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione delle politiche innovative*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», XV-1, gennaio, pp. 17-22.

G. Taraborrelli (2023), *Le regulatory sandboxes tra dinamiche di mercato e innovazione tecnologica*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», XIV-4, ottobre, pp. 33-40.

F. Terpan (2015) *Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law*, in «European Law Journal», n. 21, pp. 68-96.

R. Titomanlio (2017), *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in «Nomos», n. 1, pp. 1-37.

S. Torricelli (2020), *Per un modello generale di sindacato sulle valutazioni tecniche: il curioso caso degli atti delle autorità indipendenti*, in «Diritto processuale amministrativo», n. 1, pp. 97-126.

S. Vantin (2022), *Alcune osservazioni su normatività e concetto di diritto tra intelligenza artificiale e algoritmizzazione del mondo*, in «GenIUS», n. 1, pp. 48-58.

E. Verdolini (2023), *Mano ferma nel guanto di velluto: l'uso del soft law e l'Unione europea di Next Generation*, in «Osservatorio sulle fonti », Fascicolo 2, pp. 110-145, https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/2-2023/1827-mano-ferma-nel-guanto-di-velluto-l-uso-del-soft-law-nell-unione-europea-di-next-generation.

Affiliazioni

Giuliano Banterle è funzionario, incaricato della P.O. "Professional Tematiche istituzionali, rapporti sullo stato della legislazione e banca dati legislativa", presso il Servizio Studi, Valutazione delle politiche e Qualità della normazione - Consiglio regionale della Lombardia.

Marco Bevilacqua è assegnista di ricerca in diritto amministrativo presso la Luiss Guido Carli di Roma.

Enrico Bilardo è funzionario presso il Servizio di coordinamento della gestione e della comunicazione, Unità di Missione per il coordinamento attuativo del PNRR, Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Martina Cardone è assegnista di ricerca presso la Scuola IMT Alti Studi di Lucca.

Luigi Di Marco è membro della Segreteria Generale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)

Valerio Di Porto, già consigliere parlamentare presso la Camera dei deputati, è *professional affiliate* dell'Istituto Dirpolis – Scuola universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa.

Sebastiano Dondi è Coordinatore dell'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione- DAGL.

Efisio Espa, già a lungo docente di Analisi dell'impatto della regolamentazione presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, è professore a contratto di Organizzazione e Management Pubblico presso l'università Luiss Guido Carli di Roma.

Fortunato Lambiase è consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica e dottore di ricerca in Diritto ed Economia.

Gabriele Mazzantini, funzionario nei ruoli dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, è attualmente in comando presso il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Giovanna Perniciaro è consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana.

Giulia Pucci è dottoranda in Studi giuspubblicistici, curriculum di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi Tor Vergata.

Carolina Raiola, specializzata in consultazione pubblica, è funzionaria presso il Ministero della Difesa.

Giulio Rivellini è dottorando di ricerca presso la LUISS Guido Carli di Roma.

Giulia Taraborrelli è dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale, curriculum di Diritto pubblico dell'economia, presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

Davide Zaottini è consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2025
dalla *Grafica Elettronica* – Napoli (NA)

ISBN 979-12-235-0203-7