

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE**RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****1.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 NOVEMBRE 2018**PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **FABIANA DADONE****INDICE**

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Dadone Fabiana, <i>Presidente</i>	3
Audizione Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avv. Stefano Varone, sulle attuali tendenze della produzione normativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Dadone Fabiana, <i>Presidente</i>	3, 11, 12, 13
Corneli Valentina	13
Varone Stefano, <i>Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i> ..	3, 11, 12, 13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
FABIANA DADONE

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione della diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione dell'avv. Stefano Varone, Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri sulle attuali tendenze della produzione normativa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvocato Stefano Varone, sulle attuali tendenze della produzione normativa.

Ricordo che l'audizione dell'avvocato Varone si inquadra nell'ambito dell'attività conoscitiva che il Comitato sta svolgendo e che si pone l'obiettivo di approfondire tre aspetti: gli sviluppi del sistema delle fonti, un approfondimento dei risultati conseguiti dall'utilizzo degli strumenti dell'istruttoria legislativa, con particolare attenzione all'analisi e alla valutazione dell'impatto della regolamentazione e alle consultazioni ed infine un approfondimento sulle modalità di redazione tecnica dei testi normativi.

Do quindi la parola all'avvocato Varone, che ringrazio sin d'ora per il suo intervento.

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie, presidente. I quesiti a cui dobbiamo rispondere in questo momento attengono alle modalità con le quali si può implementare la qualità della regolazione. Da questo punto di vista è necessaria una breve premessa sui compiti del DAGL.

In materia di qualità della regolazione abbiamo il decreto legislativo n. 303 del 1999, che all'articolo 6 stabilisce che tra le funzioni del Dipartimento rientrano anche «la valutazione di impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti e la qualità del linguaggio normativo» e che il DAGL, in collaborazione con il Dipartimento delle politiche europee, assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa europea, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione di norme europee sull'assetto interno.

Il DPCM del 1° ottobre 2012, recante Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio, dispone che il DAGL cura la qualità dei testi normativi sotto un profilo formale e sostanziale, anche con riguardo ai processi di semplificazione, riassetto e riordino della normativa vigente; cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), di Analisi tecnico-normativa e di Verifica di impatto della regolamentazione (vedremo nel prosieguo come siano state implementate di recente le tecniche redazionali di questo tipo di relazioni).

Coordina e sovrintende quindi all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR, anche con riferimento all'attuazione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni e alla formazione del relativo personale. Infine (qui viene il cuore della novità di questa audizione rispetto a quanto accaduto negli anni precedenti) è stato emanato il DPCM n. 169 del 2017, che è il nuovo Regolamento dell'AIR.

Al di là delle previsioni normative, l'importanza che il DAGL attribuisce alla qualità della regolazione deriva dalla piena consapevolezza del ruolo che le regole rivestono nel semplificare o complicare la vita dei cittadini e delle imprese, nel rimuovere o creare ostacoli e oneri superflui, e dell'incidenza che esse esercitano sulla competitività del Paese.

Tale ruolo è confermato da indagini internazionali, in prima battuta quelle dell'OCSE. Fra l'altro, posso già anticipare che, a seguito della pubblicazione di questo Regolamento, l'OCSE ha dato una valutazione nettamente positiva del sistema italiano. Va anche detto che la valutazione positiva è attualmente sulla carta, nel senso che è a livello di legislazione sulla regolazione, perché poi vedremo che effettivamente il vero punto delicato è nella ricaduta applicativa delle regole che sono dettate.

A livello sia tecnico che politico, quello della qualità delle regole è un tema su cui si riscontra un'ampia convergenza, essendo generalmente condivisa l'esigenza di intervenire su un sistema normativo oltremodo complesso.

Nonostante questo, occorre riconoscere che gli annunci riferiti a questo tema sono spesso stati disattesi e che numerose riforme introdotte sono rimaste troppe volte incompiute. La stessa moltitudine di disposizioni, che in modo più o meno enfatico sono finalizzate a ridurre o limitare i costi regolatori, denuncia paradossalmente il limite di un approccio basato su mere previsioni normative.

Occorre allora chiedersi perché ad una diagnosi dei problemi sostanzialmente condivisa ed ad una altrettanto diffusa consapevolezza delle potenzialità di un sistema

normativo maggiormente attento agli effetti delle regole, siano sinora seguiti risultati solo parziali. I motivi sono molteplici e si collegano a temi quali la mancanza di una cultura valutativa all'interno dell'amministrazione, la molteplicità dei centri di produzione normativa, i tempi dell'istruttoria normativa, la difficoltà di programmare l'attività regolatoria.

Per quanto compete in particolare al DAGL, l'obiettivo condiviso di migliorare la qualità della regolazione passa per la piena attuazione e valorizzazione del Regolamento n. 169 del 2017. Il Regolamento ha infatti introdotto numerose novità nel sistema di valutazione dell'impatto normativo sia *ex ante*, sia *ex post*, ed è il frutto di un approfondito esame dei problemi riscontrati nell'attuazione della previgente disciplina, delle indicazioni formulate dalla sezione consultiva del Consiglio di Stato sullo schema che era stato sottoposto al parere obbligatorio, nonché del confronto con le migliori pratiche internazionali.

A questo punto direi di sintetizzare le principali novità e di verificare qual è stata la ricaduta applicativa. È prevista una nuova disciplina della programmazione dell'attività normativa, anche per assicurare la disponibilità di un periodo di tempo adeguato per lo svolgimento dell'AIR, evitando che essa si riduca a mero adempimento burocratico da svolgere a ridosso del pre-Consiglio.

Questo mi sembra un elemento abbastanza qualificante e su questo mi vorrei soffermare brevemente, salvo ritornarci eventualmente nel prosieguo. L'analisi di impatto regolatorio che deve essere effettuata è qualcosa di diverso dalla relazione AIR. La relazione AIR dovrebbe sintetizzare la fine di un percorso, ma nel momento in cui la relazione AIR diventa una giustificazione *a posteriori* di scelte legittimate doverosamente da un indirizzo politico, le quali però non sono passate per una concreta valutazione di impatto, diventa qualcosa di inutile, o perlomeno può diventare un arricchimento della classica relazione illustrativa, che sta a spiegare cosa c'è nel testo, salvo verificare che sovente le relazioni illustrative che sono trasmesse,

evidentemente per la fretta, per la caoticità del processo di formazione normativa, diventano una parafrasi del testo stesso, senza dare un *quid pluris*.

La relazione AIR dovrebbe dare quel *quid pluris*, dovrebbe consentire di verificare che l'amministrazione, nel momento in cui ha pensato ad una determinata regola, ha pensato a quella determinata regola valutandone gli effetti sotto i vari campi di analisi, che sono quello economico, quello dei destinatari, quello di come si va ad impattare sulla regolamentazione in corso, quello di quali sono gli effetti a breve e a lungo termine, ma soprattutto il coinvolgimento di tutta una serie di soggetti esterni all'amministrazione, coinvolgimento che avviene tramite il sistema delle consultazioni, che è stato introdotto nell'attuale Regolamento.

Ovviamente sappiamo che il sistema delle consultazioni è fortemente cavalcato dalla legislazione più recente. Pensiamo ad esempio a tutti gli atti regolamentari delle Autorità indipendenti, pensiamo alle linee guida dell'ANAC, che il Consiglio di Stato in via interpretativa ha suggerito fortemente di sottoporre a consultazione preventiva. Questa consultazione preventiva diventa un momento abbastanza qualificante, perché permette di apportare interessi, ma anche valutazioni.

Il problema è cosa sia oggetto della consultazione, nel senso che, se oggetto della consultazione diviene un articolato normativo già predeterminato, l'oggetto della consultazione può essere un miglioramento dello stesso, un *alert* sulle sue possibili conseguenze negative. Però probabilmente a livello di contributo costruttivo è qualcosa di meno dell'effettuare una consultazione molto più ampia, forse anche più generica, che permette di allargare lo spettro.

Penso ad esempio a quella di recente effettuata in materia di Codice dei contratti pubblici, in relazione al quale è stata avviata nel periodo estivo una consultazione molto ampia, della quale sono state tratte le conclusioni nell'ottica delle possibili modifiche normative per un settore particolarmente rilevante.

Andiamo avanti sulle novità concernenti questo Regolamento. Il Regolamento AIR prevede ipotesi di esclusione e di esenzione, riformulando in maniera significativa l'assetto precedente. Ciò per diminuire il numero dei provvedimenti da sottoporre ad analisi e concentrare l'impegno su quelli di maggiore impatto su cittadini e imprese.

In particolare, al di là dei casi di esclusione dell'AIR (pensiamo ai disegni di legge di bilancio, alle ratifiche dei trattati internazionali, una casistica predeterminata, quindi una tassatività dei casi di esclusione) c'è l'ipotesi dell'esenzione. L'esenzione dall'AIR avviene e deve essere concessa nel momento in cui concorrono una serie di condizioni: costi di adeguamento attesi di scarsa entità, numero esiguo dei destinatari, risorse pubbliche impiegate di importo ridotto, limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

Sotto il profilo dell'assetto concorrenziale non dimentichiamo che, nel momento in cui si prevedono grosse restrizioni della concorrenza, è previsto dalla legislazione attuale anche il coinvolgimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Andando avanti con le modifiche apportate al regime precedente, è stata introdotta un'AIR semplificata per i decreti-legge. Quindi l'eventualità che le caratteristiche di estrema urgenza — che dovrebbero caratterizzare nella nostra legislazione il decreto-legge — avrebbero potuto portare ad una generale esenzione, è stata disattesa dalla scelta di prevedere un modello di AIR semplificata. In questo modo, nei decreti-legge i parametri sui quali andare ad effettuare le valutazioni sono individuati dal Regolamento, in un'ottica nettamente semplificata rispetto al regime ordinario.

Si stabilisce inoltre che le amministrazioni elaborino un Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione, relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intendono svolgere la VIR. Questo dei piani pluriennali, così come quella del piano normativo che deve essere presentato ogni sei mesi, è un tema particolarmente delicato, perché presuppone una programmazione dell'attività nor-

mativa che non rientra nella cultura delle amministrazioni italiane (bisogna generalizzare, perché sono pochi i casi di amministrazioni che hanno una programmazione reale). Il rischio concreto è che queste tipologie di analisi vengano disattese.

Rispetto al passato si prevede anche che la valutazione di impatto non sia necessariamente riferita ad un singolo atto normativo, ma possa essere svolta anche su insiemi di atti normativi tra loro funzionalmente connessi. Questo è assai importante, perché è il frutto dell'idea che la valutazione di impatto della regolazione isolata non ha senso, ma si può ipotizzare di valutare come più provvedimenti connessi fra loro producano un determinato effetto.

Si introduce per la prima volta una disciplina sulla consultazione, prevedendone lo svolgimento per ogni AIR e VIR e dettando norme specifiche in caso di consultazione pubblica *on line*. Come vi dicevo, quello della consultazione è un elemento particolarmente importante e la previsione che una consultazione debba avvenire per almeno 30 giorni sul sito internet è una garanzia di effettività della stessa.

In questo modo si tende infatti, se non altro, a garantire trasparenza sia nella fase a monte, sia nella fase a valle, perché anticipando dei quesiti che chiunque analizzi questo tipo di regolamentazione si pone — ossia qual è l'effetto di una regola predeterminata che venga violata, qual è l'effetto che l'ordinamento consegue — gli effetti (posso preannunciarlo da adesso) sull'attuale legislazione sono modesti per una serie di elementi che vi illustrerò a breve.

Già il fatto di rendere però possibile *a priori* la conoscenza tramite la consultazione e *a posteriori* l'effetto tramite la pubblicazione sui siti internet tanto del Governo quanto delle singole amministrazioni e la trasmissione al Parlamento dei risultati si può definire un profilo di valutazione dell'effettività del sistema, perché porta necessariamente a una valutazione da parte dei cittadini della qualità della regolazione e dell'effetto della stessa, e parallelamente a valutazioni e possibili sanzioni anche a

livello politico. A livello giuridico vedremo che le sanzioni sono molto blande.

È quindi prevista una maggiore trasparenza del processo valutativo e dei suoi esiti. Come vi dicevo, tramite la pubblicazione sui siti del Governo e delle singole amministrazioni si disciplina per la prima volta il collegamento con le attività di valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* svolte anche a livello europeo.

Questo è un tema molto importante, perché la tematica della partecipazione dell'Italia alla valutazione di impatto dei progetti di atti normativi europei tradizionalmente non è stata particolarmente incisiva, per cui ci si è trovati spesso *a posteriori* a dover dire: «se avessimo fatto diversamente a livello europeo, se avessimo fatto qualche riserva, se avessimo imposto una regolamentazione di tipo diverso».

Si prevede inoltre la definizione, nell'ambito della Conferenza Unificata, di forme di cooperazione in materia di metodologie di valutazione per lo svolgimento di valutazioni congiunte riferite anche alla regolazione europea.

Come è possibile a questo punto valutare il supporto operativo alle amministrazioni? Nell'ambito dell'approvazione del Regolamento, tale supporto è stato demandato a una Guida, successivamente adottata a febbraio del 2018 da parte della Presidenza del Consiglio, recante linee di indirizzo, che sono particolarmente importanti non solo perché provvedono a illustrare più analiticamente i contenuti stessi del Regolamento, ma anche perché vanno a predisporre degli schemi di relazione. Questo perché l'uniformità dello schema inviato al DAGL per le valutazioni di competenza è il presupposto imprescindibile per poter effettuare valutazioni omogenee ed efficaci.

Le numerose novità che abbiamo illustrato sono entrate in vigore a partire dallo scorso mese di aprile, quindi stiamo parlando di una normativa particolarmente giovane. Il periodo trascorso, tenuto anche conto del cambio di Governo, è relativamente limitato per poter trarre delle conclusioni circa il grado di attuazione della nuova disciplina e l'efficacia delle soluzioni

adottate, però abbiamo già qualche elemento.

Le singole amministrazioni hanno faticato ad approcciarsi al nuovo modello di AIR. Dal monitoraggio che abbiamo condotto al DAGL è stato possibile tracciare alcuni *trend* iniziali ed individuare alcune criticità. In primo luogo, il DPCM n. 169 del 2017 prevede che il programma normativo sia adottato entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno. Va dato atto (è una situazione di fatto) che, a motivo del cambio di Governo, il programma non è stato ancora integralmente adottato.

Ciò non significa che non sia stata fatta una programmazione, la programmazione è stata fatta comunque dal DAGL, che ha provveduto a richiedere alle amministrazioni l'elenco dei provvedimenti normativi da inserire all'ordine del giorno del pre-Consiglio, quindi tutti i provvedimenti normativi che le singole amministrazioni entro il 31 dicembre di quest'anno pensavano di voler portare avanti.

Non si può in ogni caso tacere che i tempi di svolgimento dell'AIR da parte dei competenti soggetti istituzionali continuano ad essere inadeguati e che le relative relazioni continuano ad essere prodotte troppo a ridosso del pre-Consiglio. A ciò si aggiunga che non risulta siano state compiutamente realizzate da tutti i Ministeri le modifiche organizzative volte a garantire il rispetto delle prescrizioni imposte dal nuovo Regolamento AIR.

In particolare, quest'ultimo prevede l'istituzione, nei limiti delle risorse disponibili, salvo rifinanziamenti in bilancio, di apposite unità organizzative che assicurino un'adeguata capacità di acquisizione di dati e il possesso delle professionalità necessarie, coinvolgendo le strutture competenti nelle materie di volta in volta oggetto delle iniziative di regolamentazione, nonché altre amministrazioni ed enti pubblici in possesso di informazioni rilevanti ai fini delle procedure valutative.

È inutile nascondersi: se la valutazione AIR non è effettuata da un gruppo tecnicamente competente, è molto difficile che si possa pervenire a un risultato soddisfacente. Ovviamente le professionalità de-

vono essere incrociate, non ci può essere soltanto una professionalità di tipo giuridico, ci deve essere una professionalità di tipo economico e non solo.

Posso dire che nell'ambito del DAGL la previsione originaria, sulla base della normativa primaria che ormai ha parecchi anni, prevede l'istituzione di un nucleo di esperti esterni alla pubblica amministrazione, i quali forniscono un contributo particolarmente significativo e apprezzabile, perché vanno ad effettuare le valutazioni, ma anche il contraddittorio. Non è quindi soltanto una valutazione *ex post* di bocciatura o di approvazione, ma è un contributo anche *a priori*, in contraddittorio con l'amministrazione, sulle modalità e sulla corretta realizzazione della valutazione.

Si tratta di un nucleo che, per esperienza diretta, posso dire che funziona. Ovviamente un nucleo di coordinamento può coordinare soltanto unità organizzative di per sé funzionanti. Nel momento in cui, come dicevo, la relazione AIR non diventa altro che un dato meramente formale da presentare al pre-Consiglio, probabilmente non abbiamo raggiunto il risultato che volevamo.

Sotto il profilo della tempistica va detto che è stato previsto che i casi di esenzione dall'AIR debbano essere comunicati 30 giorni prima dell'iscrizione al pre-Consiglio. Questo perché l'esenzione AIR presuppone un sub-procedimento valutativo, per verificare che ci siano tutte le condizioni per poter concedere l'esenzione.

Non è previsto invece un termine antecedente alla richiesta di iscrizione al pre-Consiglio per l'inoltro della relazione AIR. Ciò significa che la relazione AIR può essere trasmessa insieme al testo da diramare per l'iscrizione al pre-Consiglio, il che ovviamente non consente che in sede di pre-Consiglio si possa estendere la valutazione non soltanto agli aspetti tecnico-giuridici in senso stretto, ma anche a quelli dell'impatto regolatorio.

Da questo punto di vista, per il futuro una delle possibili opzioni è quella di anticipare l'invio dell'AIR. Certo, l'anticipazione dell'invio dell'AIR presuppone una cultura dell'AIR da parte delle singole am-

ministrazioni, perché — ripeto — se si tratta del semplice dato formale dell'invio di una relazione che *a posteriori* prende atto di quello che si è fatto, la circostanza che sia mandata cinque giorni prima o cinque giorni dopo non cambia nulla nella realtà dei fatti.

Effetti derivanti dai nuovi criteri di esclusione e di esenzione. Dall'entrata in vigore del Regolamento e della Guida AIR (stiamo parlando del 10 aprile 2018) sono state trasmesse al DAGL 93 relazioni AIR. Non dimentichiamoci che l'AIR vale per tutti gli atti normativi, anche per i decreti dei singoli Ministeri, quindi per la normazione primaria e per la normazione secondaria.

Va anche detto che spesso per più provvedimenti sono state mandate da singole amministrazioni singole AIR. Questo per spiegare il numero, perché, andando a fare una comparazione, non abbiamo approvato 93 provvedimenti. Il dato va spiegato con il fatto che per alcuni casi, quelli che coinvolgono in maniera preponderante più amministrazioni, ognuno ha mandato il proprio contributo, che poi è stato successivamente collazionato, fermo restando che la corretta procedura prevede che sia l'amministrazione con la competenza prevalente, ossia l'amministrazione proponente, a predisporre la relazione AIR sulla base del coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte.

Il 30 maggio 2017 è stata trasmessa al Parlamento una relazione da cui risulta che il numero delle relazioni AIR esaminate è stato pari a 157, i casi di esclusione sono stati 22, l'esenzione è stata concessa in 3 casi, ma non mi dilungo oltre perché di questi dati, essendo stata trasmessa la relazione al Parlamento, siete perfettamente a conoscenza.

Da questi primi dati emerge che la nuova disciplina sta favorendo una riduzione nel numero di relazioni prodotte, evitando che l'AIR sia svolta anche quando l'impatto atteso sui destinatari è poco rilevante. Questa è una delle principali novità: l'AIR va effettuata quando l'impatto è rilevante. Al tempo stesso, le amministrazioni non sembrano avere del tutto acquisito piena conoscenza delle possibilità offerte dalla nuova

disciplina, per cui in alcuni casi la relazione AIR è stata realizzata anche se non necessaria.

Quanto al controllo, come svolto dal DAGL attraverso il supporto del nucleo AIR, è aumentata l'attenzione per il merito delle relazioni e della sottostante analisi, con rilievi che tendono a concentrarsi sulle motivazioni dell'intervento, sulla stima della consistenza numerica dei destinatari e sulla valutazione delle conseguenze derivanti dalla regolazione proposta. Le schede di valutazione del nucleo sono trasmesse all'amministrazione, per consentire di migliorare e integrare le informazioni ivi contenute prima della loro pubblicazione.

Dall'entrata in vigore della Guida AIR il nucleo ha elaborato 136 schede di valutazione, che non sono assolutamente poche. Questo sistema di controllo promuove un approfondimento dell'AIR e dunque una maggiore accuratezza e trasparenza delle motivazioni delle decisioni adottate.

Quali sono i possibili sviluppi? Dal punto di vista del DAGL si intende operare su più fronti. Innanzitutto occorre rafforzare il legame tra AIR e processo normativo, affinché i risultati delle analisi di impatto possano essere funzionali alla definizione delle nuove regole. Per troppo tempo, come dicevo prima, l'AIR è stata confusa con la relazione AIR, cioè con un documento che dovrebbe solo rendicontare i risultati dell'analisi svolta.

Se è vero che l'insistenza sull'obbligo di elaborare una relazione AIR ha assicurato che la stessa fosse finalmente considerata un adempimento imprescindibile (fino a poco tempo fa l'AIR non era considerata un adempimento imprescindibile, al di là di quello che prevedeva la regolamentazione), dall'altra parte ha finito per farla coincidere agli occhi dell'amministrazione con l'analisi da svolgere.

Il Dipartimento intende valorizzare le informazioni che emergono dall'AIR già nell'ambito del pre-Consiglio. In tale ottica, occorre rafforzare il dialogo con le amministrazioni, per assicurare prima del pre-Consiglio un maggiore approfondimento dell'impatto atteso dagli schemi di provvedi-

menti, anche attraverso incontri a livello tecnico con le singole amministrazioni.

È necessario inoltre garantire l'adeguamento ad alcune previsioni del DPCM n. 169, con particolare riferimento al programma normativo, all'elaborazione del piano biennale della valutazione di impatto di regolazione, alla pubblicazione delle relazioni AIR e VIR e al ricorso sistematico alla consultazione. Particolare attenzione sarà rivolta alle valutazioni e segnalazioni svolte dal Comitato per la legislazione, nella convinzione che l'obiettivo di una migliore qualità della regolazione possa essere più efficacemente perseguito grazie alla collaborazione, nel rispetto delle reciproche funzioni, tra le istituzioni.

Ciò premesso, mi soffermerei su alcuni dei quesiti che possono essere posti nel momento in cui affrontiamo l'impatto di regolazione. Una delle prime questioni da verificare è se sia possibile una implementazione ulteriore delle regole, se sia opportuna la creazione di organismi *ad hoc* sganciati dall'apparato governativo, cui affidare l'elaborazione di tale tipologia di documenti.

Da questo punto di vista bisogna fare molta attenzione. Per come abbiamo pensato a livello normativo l'AIR e la valutazione *a posteriori*, che fra l'altro diventa il dato prodromico per effettuare la successiva normazione, è un processo che necessariamente deve partire all'interno delle amministrazioni. Risulta veramente difficile ipotizzare che un centro esterno possa elaborare un'AIR, almeno per come è pensata ora.

Se l'AIR deve essere uno strumento di ausilio per l'amministrazione, per valutare e correggere gli eventuali errori nella programmazione e realizzazione normativa, questo non può che venire dal centro di impulso normativo, quindi in primo luogo di indirizzo politico, e va poi basato su quelle che nell'ambito dei nostri Ministeri sono il cuore su cui si deve incentrare la valutazione politica, ossia le singole direzioni, le quali sole hanno la valutazione in punto di fatto e in punto di dati tecnici, che sono poi l'elemento fattuale sulla cui base effettuare un'analisi politica corretta.

Si può ipotizzare anche il coinvolgimento di soggetti esterni, ma probabilmente il coinvolgimento di soggetti esterni attiene ad un elemento diverso, cioè non alla predisposizione dell'analisi, ma alla valutazione *ex post*. Da questo punto di vista non c'è nulla di strano nell'ipotizzare che anche un soggetto esterno all'amministrazione possa valutare come l'amministrazione abbia impostato e realizzato il proprio lavoro. Però prevedere il coinvolgimento diretto già nella fase formativa mi sembrerebbe assai pericoloso anche per il possibile coinvolgimento di interessi esterni all'amministrazione.

Va detto, fra l'altro, che non risulta che esistano Paesi che abbiano adottato una soluzione di questo tipo. Ci sono Paesi che coinvolgono soggetti esterni, ma nessuno che delega al soggetto esterno questo tipo di attività.

Come intervenire a questo punto a livello di ipotetiche modifiche legislative su questa legislazione e in generale sulla normativa che regola la produzione normativa? Sappiamo che a livello governativo è la legge n. 400 del 1988, con le modifiche successivamente apportate, che rappresenta il cuore del problema. È possibile ipotizzare una modifica della legge n. 400 del 1988? Sì, sicuramente è possibile, bisogna verificare però se le regole attuali non siano già funzionali, ossia è un problema di regole *a priori* della normativa o di applicazione delle regole?

La legge n. 400 del 1988 è una normativa che offre il vantaggio di essere caratterizzata da un arco temporale piuttosto ampio di vigenza e quindi da una profonda meditazione, una normativa che si caratterizza per il diretto coinvolgimento, per gli atti di maggiore importanza, di organi consultivi (Commissioni parlamentari e Consiglio di Stato), consultazioni che la recente legislazione ha mostrato quanto siano preziose.

Finora AIR e VIR sono il frutto di una regolamentazione normativa adottata a livello governativo. È possibile sottrarre questa disciplina a quella che sostanzialmente è un'autogestione di tipo governativo? Anche qui il discorso è abbastanza delicato,

tenuto conto che il coinvolgimento di soggetti esterni già esiste, perché il nucleo previsto presso il DAGL è composto da esperti esterni. Inoltre ipotizzare di sottrarre la disciplina all'autogestione governativa può essere pericoloso, ove si consideri che la regolamentazione introdotta necessita ancora di un'analisi sugli effetti. Probabilmente bisognerà attendere per verificare se questi effetti positivi, come si spera, ci siano. Se non ci saranno, probabilmente si potrà ipotizzare una modifica da questo punto di vista.

Non mi sembra che la cosiddetta « autogestione governativa » di questo tipo di regolamentazione (parlo di regolamentazione normativa) sia stata negativa, mi sembra che siano stati fatti grossi passi avanti rispetto alla precedente regolamentazione. Ovviamente stiamo parlando sempre di regolamentazione a livello statale, vista la pluralità delle fonti di livello regionale. Infatti non possiamo coinvolgere, se non a livello di principi generali, gli organismi regionali, attesa la loro autonomia.

Ulteriori questioni. Come si potrebbero correggere i limiti dimostrati dall'effettivo svolgimento della fase di esame istruttorio dei provvedimenti tanto sul fronte governativo quanto sul fronte parlamentare? Qui si tratta di verificare se sia opportuno introdurre regole procedurali e sanzioni che impongano il rispetto di tempistiche adeguate a consentire di elaborare, redigere, controllare e correggere i documenti nell'ambito dei quali l'istruttoria si va a realizzare. È una questione complessa, perché innanzitutto si pone un problema di rapporti fra fonti, dato che, nel momento in cui una fonte è di pari rango, difficilmente essa può imporre a livello cogente un determinato effetto. In molti casi occorrerebbe una modifica a livello costituzionale prima ancora che di legislazione primaria.

Sicuramente poi parlare di una sanzione introduce un elemento particolarmente delicato. Ipotizziamo che sia stata inoltrata al DAGL per l'iscrizione al pre-Consiglio una relazione AIR che il DAGL consideri non pienamente adeguata. Allo stato quello che succede è che il DAGL può

richiedere al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri di non iscrivere quel provvedimento all'ordine del giorno del pre-Consiglio, ma è una valutazione politica, anche se basata su un dato tecnico.

Creare una sorta di automaticità fra l'inosservanza della regola nella formazione dell'AIR e la mancata iscrizione al pre-Consiglio comporterebbe che un organo di natura prettamente tecnica, quale il nucleo di valutazione, possa sostanzialmente bloccare una decisione politica. Il che non mi sembra auspicabile, sarebbe un grosso errore. Parallelamente bisogna dire che in molti casi, sia per questioni di urgenza, sia per questioni di natura prettamente politica, l'iscrizione al pre-Consiglio diventa un atto imprescindibile. Quindi bisogna attentamente valutare i possibili profili di tipo sanzionatorio.

Altra questione, che invece coinvolge direttamente le Camere, è pensare se un tipo di regolamentazione come quello che abbiamo esaminato possa coinvolgere anche gli atti di natura parlamentare. Da questo punto di vista l'equilibrio è estremamente delicato. Sicuramente c'è un problema di fondo, perché a livello governativo gli atti sono corredati da una serie di elementi che consentono o dovrebbero consentire una miglior comprensione del testo e degli effetti che produce, mentre a livello di atti parlamentari, siano disegni di legge o emendamenti, questa tipologia di analisi non è effettuata.

Il problema è se introdurre un tipo di onere per i singoli parlamentari sia compatibile con le prerogative costituzionali attribuite ai medesimi. Mi spiego: a livello governativo il singolo promotore a livello ministeriale ha una struttura, abbiamo una normativa che prevede un'organizzazione dei nuclei di supporto, quindi c'è la struttura amministrativa, mentre attualmente a livello di regolamentazione parlamentare non mi risulta che ci siano previsioni di specifici nuclei.

Introdurre un obbligo per il singolo parlamentare imporrebbe sia una modifica dei Regolamenti parlamentari, sia soprattutto

la predisposizione a livello organizzativo di un supporto omogeneo per tutti i parlamentari. Lo stesso vale per tutta l'attività istruttoria prodromica ai singoli emendamenti, così come per la gestione parlamentare degli stessi. Sappiamo perfettamente che i Regolamenti sono frutto di un delicato equilibrio, mentre — è un dato oggettivo — riuscire a controllare l'attività emendativa fra emendamenti e subemendamenti è veramente complesso.

Da questo punto di vista probabilmente c'è da fare qualche riflessione, è inevitabile. Certo è che, nonostante qualunque analisi di impatto, nel momento in cui *a posteriori*, tramite un emendamento, viene modificato l'impianto della normativa, si vanifica tutto il lavoro che è stato fatto in precedenza. Quindi i due profili vanno regolamentati parallelamente, non se ne può regolamentare soltanto uno senza regolamentare l'altro, altrimenti non avremmo un effetto.

Altra questione su cui bisognerà meditare (anche questo presuppone modifiche normative) è quella della motivazione dei provvedimenti normativi, perché a livello europeo ormai ci muoviamo da tanto tempo verso una iper-regolamentazione dell'apparato motivazionale, soprattutto nel caso di provvedimenti particolarmente complessi, I « considerando » delle varie direttive diventano il cuore interpretativo della direttiva stessa. Sono troppi i casi in cui, leggendo il testo della direttiva, non siamo in grado di comprendere cosa stia dicendo, ma leggere i « considerando » ci apre un mondo. Quello sarebbe un risultato particolarmente apprezzabile.

Attualmente lo stesso risultato non si riesce a raggiungere tramite il coordinamento fra relazione illustrativa e AIR, questo è un dato di fatto.

Mi sembra di aver toccato tutti i punti più critici della tematica, però sono a disposizione per eventuali chiarimenti e integrazioni.

PRESIDENTE. Grazie per questo approfondito intervento. Chiedo ai colleghi se abbiano domande, altrimenti gliene pongo subito una io rispetto all'esigenza di aprire una riflessione sulla valutazione degli emendamenti.

So che le chiedo tanto, ma lei come ha immaginato questo tipo di percorso parallelo? In caso di emendamenti molto corposi, come il classico maxiemendamento, purtroppo è diventata una prassi consolidata, riscrivere un intero testo andando a vanificare tutto l'effetto di un'analisi di impatto spesso neanche tanto ben fatta (bisogna dirselo con oggettività). Si può pensare di fare un'analisi di impatto di quel maxiemendamento, per permettere ai colleghi che si trovano a votare in Aula di valutare gli effetti che l'approvazione dell'emendamento avrà sulla regolamentazione nazionale della materia?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Qui la tematica è particolarmente delicata e secondo me si può strutturare sotto vari profili. Innanzitutto distinguiamo, rispetto ad emendamenti a disegni di legge o a decreti-legge in sede di conversione, fra emendamenti governativi ed emendamenti parlamentari. Questo perché a livello di emendamenti governativi c'è un *iter* proceduralizzato molto più complesso, in quanto qualunque emendamento governativo viene diramato a tutte le amministrazioni competenti che hanno interesse, i soggetti concertanti ma anche tutte le amministrazioni interessate, le quali forniscono il proprio parere. Il DAGL o il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, a seconda della tipologia di provvedimento, effettua poi la sintesi e fornisce il parere finale: se possa essere presentato o no. Ovviamente applicare un simile modello agli emendamenti parlamentari è impossibile, quindi è assai difficile ipotizzarlo.

Qui introduciamo un'altra tematica collegata, quella del maxiemendamento o degli emendamenti particolarmente complessi che introducono una regolamentazione nuova. Si tratta di strumenti consentiti dai Regolamenti parlamentari, anzi di strumenti che i Regolamenti parlamentari evidentemente utilizzano per bypassare le criticità manifestatesi nell'iter di approvazione. Penso che a nessuno faccia piacere l'idea di trasformare una legge di bilancio

in un maxiemendamento, dal momento che *a posteriori* la lettura diventa particolarmente complessa.

A questo punto trasliamo non soltanto nel problema sostanziale, ma anche nel problema formale, che è quello del *drafting* normativo, perché se una proposta base può essere sottoposta a tutte le analisi dal punto di vista di *drafting*, nel momento in cui tutti gli emendamenti non vengono sottoposti alle medesime regole il risultato finale non può essere particolarmente apprezzabile.

Anche qui, però, la regolamentazione esiste, perché da più di un decennio sono vigenti circolari della Presidenza del Consiglio sul *drafting* normativo, che individuano chiaramente come debbano essere realizzati i testi. È chiaro che nel momento in cui non ci si attiene a queste regole il DAGL interviene sovente in maniera preponderante. Però il limite fra *drafting* normativo e modifica della singola parola all'interno della singola norma che rischia di cambiarne il significato, con una valutazione che a questo punto diventa politica, è estremamente delicato.

PRESIDENTE. Altre brevi domande per approfittare dell'occasione. In merito alle analisi che si chiedono alle varie amministrazioni lei ha detto che, nel momento in cui l'analisi non fosse ben strutturata, il DAGL dovrebbe assumersi la responsabilità di non iscriverla in pre-Consiglio.

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. No, tecnicamente non può prendersi la responsabilità di non iscriverla, ma può richiedere al Sottosegretario, quindi innalzando il livello politico, di non iscriverla al pre-Consiglio. A quel punto, però, diventa una questione di tipo politico, nel senso che il Ministro interverrà e valuterà.

PRESIDENTE. Sbaglio, o potete chiedere anche approfondimenti ulteriori ?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della*

Presidenza del Consiglio dei ministri. Possiamo chiedere approfondimenti ulteriori.

PRESIDENTE. In quanti casi (eventualmente ci farà pervenire il dato successivamente) è capitato che abbiate chiesto approfondimenti alle amministrazioni di riferimento quando l'analisi non era ben fatta ?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Tantissimi. Proprio perché la normativa è recente e le singole amministrazioni non sono ancora entrate nella logica del nuovo Regolamento AIR o almeno non tutte, soventemente è stato svolto un contraddittorio nell'iter.

Nel momento in cui veniva trasmessa una prima bozza di relazione AIR, si instaurava un contraddittorio che ha permesso delle modifiche. Quindi posso dire che per la quasi totalità dei testi c'è stato questo tipo di contraddittorio e quindi una richiesta di implementazione, modifica, valutazione ulteriore. Però questo avviene solo sul testo base, perché quanto avviene in sede emendativa esula da tale panorama.

PRESIDENTE. Immagino che abbiate inviato anche avvisi ostativi in caso di mancato adeguamento....

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Parlare di mancato adeguamento in senso tecnico forse sarebbe eccessivo, nel senso che le amministrazioni hanno collaborato, a volte non hanno collaborato come si pensava che collaborassero, però un tentativo di miglioramento da quanto mi risulta c'è sempre stato.

PRESIDENTE. Da ultimo, rispetto alla modifica apportata con la legge Madia sul silenzio/assenso, quanti sono stati i casi di regolamenti passati con il silenzio/assenso ?

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Si riferisce al silenzio dei 30 giorni sul concerto ?

PRESIDENTE. Sì.

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Non sono in grado di fornire un dato numerico su questo, però vi posso dire che sono sicuramente molto pochi, ma lo sono per due motivi. Il primo è che il parere del Consiglio di Stato ha chiarito che il silenzio/assenso non opera per la bollinatura da parte della Ragioneria dello Stato.

Questo significa che la valutazione da parte della Ragioneria e quindi del MEF diventa un elemento imprescindibile. Ecco perché uno degli elementi cardine, la valutazione di impatto sul bilancio e quindi la valutazione sulla relazione tecnica, non è soggetta al silenzio/assenso, e già questo esclude in gran parte l'operatività dello strumento.

Ricordo inoltre perfettamente casi in cui sono state superate le eventuali posizioni dei concertanti non formalizzate, con l'avvertenza che un simile strumento è particolarmente delicato soprattutto nel momento in cui si va ad analizzare il punto di vista politico, perché è vero che dal punto di vista formale l'atto è concertato, però nel momento in cui lo stesso va in Consiglio dei ministri, la questione politica non necessariamente è risolta.

VALENTINA CORNELI. A proposito della delegificazione, perché lei pensa che ci sia stata questa inversione di rotta? Ormai infatti è sempre meno...

STEFANO VARONE, *Vice Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Il problema della delegificazione è un problema abbastanza complesso. Se andiamo a verificare la statistica dei provvedimenti che andiamo a emettere, una grandissima fetta sono adeguamenti a disposizioni della disciplina europea, che seguono le loro regole con la normativa del 2012.

Il concetto di delegificazione è abbastanza complesso, perché può significare abbassare

il livello della normativa dal livello legislativo al livello regolamentare, però questo non significa sopprimere la regolamentazione. A me sembra che uno dei tentativi, anche in base ai disegni di legge presentati attualmente, sia quello di deburocratizzare, di semplificare. Questo può passare per un abbassamento delle fonti, ma non necessariamente, anche perché (è un dato statistico) anche il tempo di approvazione di un atto regolamentare non è particolarmente celere.

È infatti possibile ricordare che quando fu riformato il Codice dei contratti pubblici con il decreto legislativo n. 50 del 2016, la linea seguita, quella di abolire il Regolamento di attuazione per passare al sistema della *soft law* con l'introduzione delle linee guida, fu volta a superare le criticità della normativa secondaria, perché i tempi fra parere del Consiglio di Stato e pareri di eventuali Commissioni, quando previsti, comportavano un allungamento che non consentiva un adeguamento sufficientemente veloce.

Probabilmente, però, gli strumenti alternativi che sono stati ipotizzati non hanno sortito gli effetti auspicati a livello di velocità, quindi parlerei più di un obiettivo di semplificazione che adesso si sta cercando di perseguire piuttosto che di abbassamento del livello normativo.

Va anche detto che la regola base è che, nel momento in cui è stato fatto un codice, le modifiche, in base a quello che ci dice la legge n. 400 del 1988 all'articolo 13-*bis*, devono essere apportate al medesimo codice in un testo unitario. Quindi questo già l'abbiamo nella legge ed è auspicabile che venga seguito.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il nostro ospite, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*Licenziato per la stampa
l'11 aprile 2019*

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0038900