

Audizione della

Prof.ssa Elisa D'Alterio

**Professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli studi di Catania e
Componente dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione
presso la Presidenza del Consiglio dei ministri**

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*

Roma, 24 giugno 2024

Sommario: 1. Premessa. – 2. I luoghi della normazione. – 3. Le finalità del miglioramento della regolazione. – 4. Gli strumenti.

1. Premessa

La presente relazione è dedicata all'approfondimento soprattutto di un tema oggetto dell'*Indagine*, riguardante «*gli strumenti per rafforzare la coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi e l'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi*»¹.

A tal fine, l'approfondimento intende trattare alcune problematiche principali in tema di normazione, considerare in modo particolare la realtà delle pubbliche amministrazioni, riportare alcuni esempi concreti, guardare anche oltre i confini nazionali. Tali questioni sono affrontate e ordinate facendo riferimento a tre principali aspetti, che possono essere così indicati: 1) i luoghi della normazione; 2) le finalità del miglioramento della regolazione; 3) gli strumenti. Si passa, dunque, all'esame di ciascun punto; per ognuno, sono indicate anche alcune proposte, o meglio prospettive, conclusive.

¹ Tale relazione viene presentata nell'ambito di un più ampio programma di audizioni che si sono svolte a partire dai primi mesi del 2024, in cui sono stati approfonditi, in modo prevalente, i temi relativi alla decretazione d'urgenza e al ruolo e alle funzioni del Parlamento nell'esame e formazione delle norme. Per ricordare, l'*Indagine*, nel complesso, intende approfondire i seguenti profili: «*le cause e i rimedi rispetto alle tendenze recenti in tema di decretazione d'urgenza, con particolare riguardo ai fenomeni della confluenza e dell'intreccio tra decreti-legge e dei decreti-legge a contenuto multisettoriale, nonché al fenomeno del c.d. monocameralismo alternato; le misure per un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tempestività d'azione da parte del Governo e l'effettività dell'esame parlamentare, che preservi l'iniziativa legislativa e la potestà emendativa del Parlamento; gli strumenti per rafforzare la coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi e l'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi*» (comunicazione del Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, 13 dicembre 2023).

2. I luoghi della normazione

L'espressione normazione è molto ampia e può ricomprendere le diverse fonti dell'ordinamento giuridico, ai vari ranghi, avendo un significato tendenzialmente più elastico rispetto a quello riferibile al termine "legislazione" (che si esaurisce nella normazione di rango primario) e al termine regolazione o regolamentazione (usualmente collegato all'attività normativa delle autorità indipendenti e delle pubbliche amministrazioni)². Tuttavia, non si può trascurare come le espressioni vengano usate in modo spesso sovrapposto (quasi come una endiadi), come la stessa espressione "regolazione" abbia molteplici declinazioni (regolazione economica, amministrativa, sociale, ecc.) e come l'espressione *better regulation* tenda ad includere il complesso insieme delle norme senza distinzioni di fonte e di rango (ad esempio, nella *better regulation agenda* della Commissione europea si fa riferimento ai processi di *law making* e di generale produzione di regole volte all'attuazione di politiche pubbliche)³.

Tale premessa terminologica si collega a un chiaro dato ordinamentale, costituito dalla molteplicità e varietà dei luoghi di produzione delle norme. I luoghi della normazione sono il Parlamento, il Governo, le regioni, gli enti locali, le pubbliche amministrazioni ai vari livelli (statale, regionale, locale), le autorità indipendenti, le società pubbliche, i soggetti privati (si pensi alle regole prodotte dal sistema bancario, dagli ordini professionali, dal mercato, ecc.)⁴, le istituzioni dell'Unione europea, le organizzazioni internazionali, gli organismi regolatori globali (ISO, ICANN, IATA, IASB, ecc.)⁵. Ognuno di questi "luoghi" produce norme che si applicano nell'ordinamento italiano, anche in grandi quantità.

La molteplicità dei luoghi della normazione è, dunque, la prima questione, rispetto alla quale si possono considerare due aspetti.

Il primo: più aumentano i luoghi della normazione e i relativi poteri, più aumentano le regole, le sovrapposizioni, la c.d. opacità per confusione. Ogni volta che, in virtù di una determinata riforma, si decentrano funzioni o si attribuiscono poteri o si creano nuovi enti, non si sta soltanto creando nuova normazione (quella con cui si decentra o si istituisce l'ente o si assegna un potere) ma si sta creando una nuova ed ulteriore fonte di normazione, che a cascata innescherà la produzione di nuove regole. Questo dato è andato crescendo nel tempo: si è ampliato il potere normativo delle regioni, sono aumentate le funzioni degli enti locali, è aumentata la capacità regolatoria delle istituzioni sovranazionali (spec. UE) con applicazione diretta (e indiretta) a livello nazionale⁶.

È aumentata, soprattutto, la produzione di regole da parte delle pubbliche amministrazioni, e più precisamente da parte del corpo burocratico. In merito a quest'ultimo punto, si pensi al crescente ricorso alla c.d. *soft regulation* (o meglio alla c.d. regolazione flessibile: linee guida, raccomandazioni, comunicati, faq, protocolli d'intesa, risposte a quesiti ecc.). Gli atti di regolazione flessibile non sono rivolti soltanto ai soggetti privati (come la regolazione prodotta dalla maggior

² A.M. Sandulli, in un suo noto libro sull'attività normativa della pubblica amministrazione (*L'attività normativa della pubblica amministrazione. Origini, Funzione, Caratteri*, Jovene, 1970), aveva evidenziato che ai fini della qualificazione di un atto proveniente da una amministrazione pubblica non conta né il *nomen iuris* dell'atto, né l'esistenza di una formale attribuzione di potere ma «nell'ambito degli atti di provenienza amministrativa deve considerarsi normativo ogni atto (giuridicamente esistente), che si debba ritenere posto effettivamente in essere nell'esercizio (anche se illegittimo) di una potestà normativa (non importa se realmente sussistente in chi intese esercitarla)» (pp. 95-96).

³ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en.

⁴ F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, 2001.

⁵ Si tratta della c.d. "regolazione transnazionale", prodotta da organismi, come ad esempio: the International Bar Association (IBA); the Union Internationale des Architectes (UIA); the Forest Stewardship Council (FSC); the International Air Transport Association (IATA); the International Standardization Organization (ISO); the International Chamber of Commerce (ICC); the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN); the International Accounting Standard Board (IASB); the World Intellectual Property Organization (WIPO); and private food standards.

⁶ A tale elenco potrebbe aggiungersi anche la produzione di regole che nasce dalla c.d. "funzione creativa" riconducibile a una certa giurisprudenza (S. Cassese, *Il governo dei giudici*, Laterza, 2022).

parte delle autorità indipendenti) ma sono rivolti anche alle stesse pubbliche amministrazioni⁷. In tal senso, le pubbliche amministrazioni oltre ad essere luoghi di esecuzione e di produzione delle norme, sono anche luoghi di destinazione delle norme. Un esempio su tutti: si pensi alle circolari della Ragioneria generale dello Stato, spesso contenenti linee guida o note tecniche, che, secondo la teoria, sono atti amministrativi con efficacia interna, ma, nella pratica, sono atti che esercitano un ruolo fondamentale nella disciplina della formazione dei bilanci e dei rendiconti, della gestione dei fondi, degli adempimenti contabili, dei pagamenti delle amministrazioni, dei trattamenti economici del personale pubblico, dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, (oggi) dell'esecuzione del PNRR. Le circolari di RGS sono rivolte a tutte le pubbliche amministrazioni, ai vari livelli, e hanno, in taluni casi, una vera e propria capacità innovativa dell'ordinamento⁸.

Il secondo: i luoghi della normazione si sovrappongono tra loro, occupando l'uno gli spazi dell'altro. Si dispone la chiusura di sedi di uffici con legge (quando basterebbe un provvedimento amministrativo); si “legificano” atti amministrativi con una vera e propria “giustapposizione” di contenuti (si ricorda, tra tutti, il noto caso della “legificazione” con decreto-legge dei provvedimenti amministrativi che avevano risolto la concessione delle autostrade A24 e A25, stipulata tra Anas e Strada dei Parchi)⁹. Queste prassi, rispettivamente chiamate “amministrazione per legge” e “leggi provvedimento”, strettamente collegate tra loro, sono fonti di molteplici disfunzioni e contenziosi.

Concludendo su questa prima questione, è possibile ritenere che l'esistenza di molteplici luoghi della normazione ponga al Parlamento una rilevante questione da affrontare che è quella del giusto rapporto ed equilibrio tra i crescenti agglomerati di norme prodotte dai luoghi della normazione e le rispettive competenze¹⁰. In termini propositivi:

- a) si rende necessario un coordinamento strutturale tra i luoghi della normazione, che dovrebbe trovare la sua sede proprio nel Parlamento. Negli ultimi anni, sono andate molto “di moda” c.d. cabine di regia istituite a livello politico o tecnico in una serie di ambiti (tra i quali quello del PNRR); il coordinamento dei luoghi della normazione non richiederebbe tanto una cabina di regia (che richiama la nozione di indirizzo) quanto una “centrale di coordinamento” che abbia la capacità di essere sistematicamente in contatto non solo con il Governo (Presidenza del Consiglio), la Corte costituzionale (come suggerito in una precedente audizione), le autorità indipendenti (come indicato in altra audizione ancora), ma con un campione rappresentativo di pubbliche amministrazioni (corpi tecnici), per livelli di governo, per categorie e per settori, essendo queste le principali sedi nelle quali si misura la concreta “attuabilità delle norme” (il Rapporto Giannini del 1979 già rilevava il problema della “attuabilità amministrativa delle leggi”)¹¹;

⁷ Storicamente, la regolazione (pubblica) si afferma come una forma di ingerenza pubblica in ambiti sottoposti alla normazione di diritto comune e si è innanzitutto sviluppata nei settori in cui è avanzato l'intervento pubblico nell'economia (come insegna l'esperienza delle autorità indipendenti).

⁸ Perché si sono sviluppate così tanto queste modalità di produzione normativa? Come detto, vi è una ragione generale: ogni “luogo” produce le sue norme. Ci sono poi due ragioni più specifiche. La prima: gli atti di regolazione flessibile funzionano spesso come un ottimo meccanismo di superamento dei dissensi, soprattutto quando sono coinvolti più livelli di governo. Questo è il caso dei protocolli d'intesa che rappresentano uno strumento di regolazione conciliativo e capace di bilanciare diversi assetti di interessi. La seconda: gli atti di regolazione flessibile non sono sottoposti ai controlli contabili e quindi non ci si pone il problema della copertura finanziaria: di queste misure viene data, in genere, per scontata la neutralità finanziaria (vale la pena notare che, invece, un provvedimento normativo-legislativo statale, anche contenente la clausola di neutralità finanziaria, è pur sempre sottoposto a bollinatura del Ragioniere generale dello Stato).

⁹ Su questo punto, si segnala altresì l'ordinanza della Corte costituzionale n. 30 del 6-27 febbraio 2024.

¹⁰ Sono tante le norme prodotte dal Parlamento e soprattutto dal Governo: solo considerando i decreti-legge, fra il 13 ottobre 2022 e il 13 maggio 2024, sono stati emanati circa 60 decreti-legge – a fronte di 119 leggi approvate in via ordinaria (poco più del 25% delle leggi è di iniziativa parlamentare) –; dei 60 decreti, 50 sono stati convertiti in legge; i testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da 4.709 commi e sono numerosissime le norme prodotte da autorità indipendenti e pubbliche amministrazioni (in questo caso, non c'è ancora nessuno studio che abbia realizzato un calcolo esaustivo). Dati del Servizio studi della Camera dei deputati sulla XIX Legislatura.

¹¹ *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979, p. 12 (ora in M.S. Giannini, *Scritti*, vol. VII – 1977-1983, Giuffrè, 2005, p. 327).

- b) il coordinamento dovrebbe costituire un argine alla c.d. “amministrazione per legge”;
- c) il coordinamento esteso – in forme qui soltanto tratteggiate – consentirebbe lo svolgimento di attività molto proficue, quali, ad esempio: *i)* la definizione di criteri generali e standardizzati di normazione a tutti i livelli, incluso il livello della *soft regulation*; *ii)* l’estensione dei sistemi informativi di raccolta normativa aperti a tutti (servirebbe in tal senso un “regolattiva” alla stregua di “normattiva”, perché quest’ultima non basta più); *iii)* la creazione di un meccanismo di pulizia normativa periodica (più ampio, frequente ed elastico rispetto ai passati sistemi di c.d. ghigliottina e “taglia-leggi”) che prenda in considerazione l’intero panorama normativo, per settori. Si tratta, naturalmente, soltanto di alcuni, pochi esempi.

3. Le finalità del miglioramento della regolazione

Per quanto riguarda la finalità delle politiche e degli strumenti di miglioramento della regolazione (*better regulation*), sono soprattutto due i profili da considerare. Il primo riguarda il significato di miglioramento; il secondo, il rapporto tra il fine del miglioramento della regolazione e il miglioramento di altri tipi di attività, non normativa. Riguardo al primo profilo, è possibile domandarsi: quale dovrebbe essere il fine del miglioramento della regolazione? Il miglioramento deve essere rispetto a cosa e per che cosa?

Al miglioramento della regolazione viene, usualmente, da pensare in termini diacronici (quindi miglioramento rispetto al presente e al passato); questo perché la qualità della regolazione è sempre stata avvertita nel nostro Paese come un problema (almeno già a partire dagli anni Novanta, come attestato da vari studi) quindi, il miglioramento è tendenzialmente rapportato allo stato dell’arte registrato in una data epoca storica¹².

Nella vasta letteratura dedicata al tema, nonché nella vasta documentazione prodotta a livello internazionale, europeo e nazionale, si spiega, tuttavia, come il miglioramento della regolazione vada riferito a precisi parametri e indicatori, relativi alla qualità dei testi delle norme, al numero delle stesse, al grado di partecipazione, alla intellegibilità, alla chiarezza, e così via¹³. Tuttavia, è possibile domandarsi: qual è la regola migliore? Quella più chiara? Quella adottata ad esito dell’espletamento di consultazioni? Quella più sostenibile? Quella finanziariamente neutra?

A seconda del fine considerato, il miglioramento può assumere determinate accezioni, a volte – paradossalmente – in contrasto tra loro.

Tra le varie accezioni, è possibile considerare quella per cui la regola migliore sia la regola utile¹⁴. Negli studi di teoria generale del diritto, nel noto libro di Herbert Hart dedicato al “concetto di diritto” del 1961¹⁵, Hart ha messo in evidenza la dimensione, potremo dire, dell’utilità del diritto, che «*consiste in larga misura nella guida che sia sui funzionari sia sui cittadini privati viene esercitata da norme determinate che [...] non richiedono da loro un nuovo giudizio di caso in caso*» (p. 159). Guida, tuttavia, non significa “guinzaglio”, tanto che lo stesso Hart ha affermato che il diritto/la regolazione deve avere una «*struttura aperta*», che «*significa che vi sono delle sfere di condotta in cui deve essere lasciato molto spazio all’attività dei tribunali e dei funzionari che decidono, alla luce delle circostanze, tra interessi in conflitto che variano di importanza di caso in caso*» (p. 158-159). Nell’ordinamento italiano si è persa questa struttura aperta, al punto da produrre

¹² B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, il Mulino, 2011, pp. 89 ss.

¹³ Sul punto, si segnalano i vari volumi dell’*Annuario* dell’Osservatorio sull’analisi di impatto della regolazione.

¹⁴ Vi sono vari modi di considerare l’utilità di una regola. La norma utile potrebbe essere la norma che è volta a soddisfare un interesse pubblico generale. La norma utile è quella che può essere utilizzata dal giudice per la risoluzione dei casi. Oppure la norma utile è quella che si rende strettamente necessaria per la realizzazione di un determinato oggetto, a prescindere dal collegamento con interessi pubblici o altro. Ovviamente, queste accezioni richiamano alla memoria le basi di teoria generale del diritto sul valore della norma, sulla differenza tra norme giuridiche e regole di altro genere, o tra norme che definiscono doveri e norme che attribuiscono poteri, o sui rapporti tra norme giuridiche, comandi e ordini e così via.

¹⁵ Herbert L.A. Hart, *Il concetto di diritto*, ed. it. a cura di M.A. Cattaneo, Einaudi, 2002.

continue norme, per ogni dettaglio, anche i più banali (la citata “amministrazione per legge”), producendo così una enorme quantità di regole inutili.

La regola migliore, poi, dovrebbe essere la regola agevolmente attuabile. A proposito del ricorso eccessivo all’adozione di decreti-legge, va considerato che «*la fretta che spinge ad adottare decreti-legge è poi seguita spesso da stasi attuative, perché anche i decreti-legge hanno bisogno di decreti attuativi (è stato valutato che più del 50 per cento degli atti con forza di legge rinvia a tali decreti). La normazione primaria dei 15 mesi del Governo Meloni richiede 316 decreti attuativi, che divengono 500 se si aggiungono quelli dei tre governi precedenti che attendono ancora di essere emanati*»¹⁶.

Questo aspetto si collega al secondo profilo (il rapporto tra il fine del miglioramento della regolazione e il miglioramento dell’azione amministrativa), in merito al quale la questione che si pone è la seguente: come è possibile raggiungere una piena compatibilità tra l’applicazione di strumenti di *better regulation* (e più in generale di semplificazione normativa) e altri tipi di strumenti e finalità di miglioramento dell’azione amministrativa?

Un esempio emblematico, da questo punto di vista, è il rapporto tra i (spesso dichiarati ma poco concreti) fini di semplificazione amministrativa e gli obiettivi della semplificazione normativa (miglioramento della regolazione, ecc.). Negli ultimi anni, gli obiettivi di semplificazione amministrativa associati a situazioni emergenziali o speciali sono andati in senso diametralmente opposto rispetto agli obiettivi di semplificazione normativa. In questo caso, non si tratta soltanto del problema dell’abuso della decretazione d’urgenza ma si tratta dei correlati e più ampi problemi del modo in cui si fa la c.d. “semplificazione” amministrativa in Italia, nonché dell’incertezza e del disorientamento che tali pratiche producono su chi opera nelle pubbliche amministrazioni. Vengono adottate c.d. normative speciali (“legislazione speciale”) che si concretizzano, in vari casi, in articolati complessi di deroghe, sospensioni, rinvii mobili, attraverso i quali si pensa di perseguire la semplificazione amministrativa. Le legislazioni speciali si traducono così in prodotti normativi spesso incompatibili con i più elementari canoni della semplificazione normativa e della *better regulation*.

Un caso molto rilevante riguarda la legislazione speciale in tema di appalti PNRR, intendendo con tale espressione i contratti di appalto o concessione per attività (opere, servizi, forniture) finanziati in tutto o in parte con risorse PNRR o PNC¹⁷. La disciplina degli appalti PNRR è il caotico risultato di circa una decina di normative¹⁸, a cui si aggiungono oltre una trentina di circolari RGS, oltre a numerosi altri atti sub-normativi. Tale disciplina speciale è costituita da una lunga catena sia di rinvii a normative antecedenti ormai superate (decreto semplificazioni, decreto sblocca cantieri, ecc.) e ormai non più vigenti per l’ordinario (vedi norme del vecchio codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016), sia di deroghe parziali ad altre normative generali (come nel caso della normativa antimafia). Questo quadro mal si concilia con il principio “*one-in, one-out*” previsto nel programma *better regulation* dell’UE¹⁹. Non solo ne risulta una composizione di rinvii a norme ormai superate o,

¹⁶ S. Cassese, in *Il Foglio. Inserto*, 23 febbraio 2024.

¹⁷ Oltre al caso degli appalti PNRR, si potrebbero considerare vari altri esempi: si pensi alle numerose e stratificate regole speciali in tema di conferenza di servizi e procedimenti autorizzatori in materia ambientale ed energetica, anche in rapporto all’esecuzione degli obiettivi PNRR; la legislazione speciale in materia urbanistica e antisismica, ecc.

¹⁸ Si v.: artt. 47 ss. del decreto-legge n. 77/2021; d.lgs. n. 159/2011; artt. 23, co. 1, lett. h e co. 5-6, 26, co. 6, 27, 30, 32, co. 9-10, 34, 37, 42, 63, 105, 125, 177, co. 2, primo periodo, co. 8 ter, art. 178, d.lgs. n. 50 del 2016 (vecchio codice dei contratti pubblici); artt. 1, 2 del d.l. n. 76/2020 (alla luce del rinvio dell’art. 51 del d.l. 77/2021) e art. 8, co. 10 bis, dello stesso decreto (in base al rinvio del co. 3, art. 49, d.l. n. 77/2021) e art. 3 (in base al rinvio del co. 2 art. 53, d.l. n. 77/2021); articolo 75, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020; art. 1, co. 1 e 3, del d.l. n. 32/2019 (alla luce del rinvio dell’art. 52 del d.l. 77/2021); d.l. n. 85/2022 (ormai abrogato); art. 12 bis, d.l. n. 68/2022 art. 14, co. 4, d.l. n. 13/2023; d.lgs. n. 36/2023 (nuovo codice dei contratti pubblici), la cui applicazione è residuale (per tutto ciò che non è disciplinato da norme speciali); art. 12, d.l. 19/2024.

¹⁹ Basti pensare che la raccolta normativa realizzata dalla Ragioneria generale dello Stato sulla legislazione speciale in tema di PNRR, aggiornata lo scorso 18 giugno, conta 1395 pagine.

in virtù del rinvio, rese ultra-vigenti ma i rinvii sono anche cadenzati da apposite e parcellizzate durate temporali, oggetto peraltro di varie proroghe²⁰.

Concludendo sul tema delle finalità del miglioramento della regolazione, anche in questo caso, emergono alcune prospettive rilevanti:

- a) è urgente l'avvio di una accurata riflessione, che potrebbe partire anche ad esito dell'*Indagine* dei Comitati per la legislazione, sulla dimensione della attuabilità delle norme e, in particolare, sulle lunghe, spesso permanenti, stasi attuative che caratterizzano numerosi atti legislativi (e, in particolare, i decreti-legge); bisognerebbe limitare l'abitudine a scaricare sul livello inferiore una mole eccessiva di atti da adottare; bisognerebbe, altresì, pensare a programmi di razionalizzazione di tali meccanismi;
- b) la predetta riflessione dovrebbe poi estendersi al problematico rapporto tra i modi che stanno caratterizzando gli interventi di legislazione speciale per la semplificazione amministrativa e gli obiettivi di semplificazione normativa, in quanto i primi tendono sempre più a compromettere i secondi. Esistono, come è noto, una Commissione bilaterale per la semplificazione, vari uffici e strutture governative dedicate alla semplificazione, ma è necessario che alla stessa si pensi in termini omogenei, tali da includere tanto la dimensione normativa quanto quella amministrativa;
- c) andrebbe svolta una ricognizione di tutte le c.d. legislazioni speciali esistenti, al fine di un riordino, di una valutazione dell'attualità, di una eliminazione dei meccanismi di rinvio e deroga e sostituzione con norme chiare e direttamente applicabili.

4. Gli strumenti

Per quanto riguarda, infine, gli strumenti di *better regulation*, l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)²¹ e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)²², applicabili all'attività normativa del Governo, sono previste dalla legge n. 246/2005 e disciplinate dal Regolamento di cui al DPCM n. 169 del 2017 e dalle Linee guida approvate con Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018²³.

²⁰ Ad esempio, i rinvii alle procedure semplificate ex co. 2-3 e 4 dell'art. 1 d.l. n. 76/2020 per i contratti sottosoglia valgono fino al 30/06/24; i rinvii alla procedura semplificata (aggiuntiva) dell'art. 2 d.l. n. 76/2020 per i contratti sopra soglia valgono fino al 30/06/24; le semplificazioni delle verifiche antimafia di cui all'art. 3 dl 76/2020 valgono fino al 31/12/26; le deroghe particolari ex art. 1, co. 1 e 3, d.l. n. 32/2019 fino al 30/06/24; e così via.

²¹ L'art. 14, co. 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246, definisce quanto segue: «*L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.*».

²² Il successivo co. 4 del citato art. 14 della l. n. 246/2005 prevede che: «*La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.*».

²³ «*La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa*» (art. 5, d.P.C.M. n. 169/2017). Nelle linee guida si precisa che «*l'Air si differenzia dall'Analisi tecnico-normativa (Atn) in quanto quest'ultima mira a verificare l'incidenza della norma che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente e la corretta applicazione dei principi di redazione tecnica degli atti normativi. Ciò non toglie che le due analisi presentino, per certi aspetti, delle interconnessioni. Tali interconnessioni sono in particolare evidenti per quanto concerne l'analisi della compatibilità comunitaria e ordinamentale dell'intervento in esame: quest'analisi, successivamente sviluppata in sede di Atn, è necessaria già nell'Air per una sintetica valutazione del quadro normativo e dei presupposti giuridici delle opzioni.*».

Al riguardo, è utile partire da alcuni dati tratti dalla *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione anno 2023*, pubblicata lo scorso 11 giugno sul sito web del Senato. In particolare, si legge che:

- «nel periodo 2021-2023, il numero totale delle relazioni AIR prodotte dal Governo è raddoppiato, passando da 120 a 241 [131 in decreti-legge e 110 in altri provvedimenti]. 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 è 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”» (p. 15 e 16);
- «l'analisi per tipologia di provvedimento evidenzia che tale incremento è riferibile soprattutto ai decreti-legge (con un aumento, dal 2021 al 2023, di circa il 150% sia delle relazioni AIR, sia delle valutazioni prodotte, a fronte di un aumento di circa il 50% per gli altri provvedimenti)» (p. 15);
- «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 gli impatti più significativi nei confronti dei destinatari dei provvedimenti, soprattutto nel loro ruolo di operatori economici (p. 3);
- «Quanto alle VIR, in generale, le relazioni presentano criticità maggiori rispetto alle AIR, verosimilmente a motivo della minore esperienza accumulata in questo tipo di valutazioni» (p. 22);
- «Il livello generale delle relazioni ATN appare migliorato rispetto a quanto rilevato nel corso del 2022» (p. 23).

Nel complesso, i dati di questa *Relazione* registrano alcuni miglioramenti rispetto agli anni precedenti, soprattutto sul piano del numero e, parzialmente, della qualità delle relazioni AIR. Questi dati dimostrano che negli uffici di staff dei ministeri è aumentata la sensibilità verso il corretto uso di questi strumenti, oltre ad alcune abilità. Rispetto alle VIR, invece, lo stato dell'arte rivela ancora la scarsa attenzione e capacità delle amministrazioni verso lo svolgimento di questo tipo di analisi, che richiedono indagini a posteriori, ancora più complesse, e che spesso si collocano dopo la cessazione del mandato governativo di riferimento, quando quindi l'interesse politico verso gli effetti della norma è ormai del tutto scemato.

A fronte di questi dati “all'insegna del miglioramento”, permane, tuttavia, un problema generale, che riguarda l'effettivo contributo che gli strumenti di *better regulation* forniscono all'effettiva qualità degli atti normativi. A buone (o meglio “adeguate”) relazioni AIR si accompagnano anche buone norme?

La valutazione sulle relazioni AIR, svolta dalla Presidenza del Consiglio, segue un articolato processo descritto nelle citate linee guida del 2018, dove si stabiliscono gli indicatori e altri parametri in base ai quali le amministrazioni devono redigere le AIR. Tuttavia, non è semplice rilevare in quale misura gli esiti delle AIR incidano sulla migliore formulazione della norma (determinando una riscrittura di articoli o parti) o sulla sua adozione (ad esempio, una AIR che individui impatti molto negativi della norma, o indichi la c.d. “opzione zero”, è effettivamente in grado di impedirne l'adozione?)²⁴.

Questo problema investe due importanti profili, che riguardano la natura giuridica di tali relazioni AIR (non sono pareri, non sono provvedimenti amministrativi, non sono referti; cosa sono?), nonché la più generale possibilità che analisi e valutazioni tecniche espresse da corpi amministrativi

²⁴ Da vari passaggi della *Relazione* si ricava l'assenza di una sistematica correlazione: si lamenta che l'AIR interviene o in una fase eccessivamente preliminare dell'istruttoria normativa o in una fase ormai tardiva; inoltre, per i decreti-legge non si fa usualmente in tempo a recepire le integrazioni suggerite dal *Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione*-Nuvir (Dagl, Presidenza del Consiglio dei ministri) nelle relazioni.

(uffici) alterino il contenuto di decisioni politiche (*lato sensu*) espresse nelle norme. A questo ultimo riguardo, l'unico caso di valutazione tecnica, espressa da un corpo amministrativo, in grado di incidere ed alterare il contenuto di una norma in via di adozione, è soltanto la verifica sulla relazione tecnica svolta dall'Ispettorato generale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato, che precede l'apposizione del bollino del Ragioniere generale dello Stato: questo è un caso del tutto particolare e complesso, sebbene presenti qualche elemento in comune con la configurazione dell'AIR²⁵.

Rispetto a questa forma di "impotenza" degli strumenti di *better regulation* rilevabile nell'ordinamento italiano, è interessante il breve confronto con quanto previsto in altri ordinamenti (rispetto ai quali sono possibili, in questa sede, soltanto rapidi cenni)²⁶.

Ad esempio, l'ordinamento francese è un sistema in cui vi è sempre stato un ampio uso dello strumento della codificazione e dove si è dato un riconoscimento costituzionale all'analisi e valutazione di impatto della regolazione. Inoltre, si è sviluppata molto la valutazione delle politiche pubbliche, oltre ad iniziative di sperimentazione normativa, come quella degli "ambienti normativi dedicati" (le c.d. *sandbox*) basati su un regime temporaneo speciale.

L'ordinamento danese ha promosso in modo significativo l'uso di strumenti digitali; nel 2018 è stato adottato un accordo affinché la legislazione nazionale fosse "approntata" per il digitale (*digital check*). L'accordo ha previsto che la nuova legislazione presentata dopo il 1° luglio 2018 dovesse essere redatta in conformità con i sette principi della "legislazione pronta per il digitale" e che la legislazione già in vigore dovesse essere rivista per adattarla all'applicazione delle tecnologie digitali. In tale sistema, esistono poi numerose strutture dedicate al miglioramento della regolazione, anche nelle forme di gruppi e *task force* che offrono supporto tecnico alle autorità pubbliche nei processi di produzione delle norme.

L'ordinamento olandese ha adottato meccanismi rivolti soprattutto all'analisi dei costi delle norme nei confronti delle imprese. Si pensi allo *Standard Cost Model*, che è un modello di misurazione degli oneri derivanti da obblighi informativi, adottato anche dalla Commissione europea (ed "esportato" anche in molti altri Stati membri dell'UE). In tale sistema, è inoltre previsto un "network dei coordinatori della regolazione" (composto dai funzionari responsabili dei programmi di qualità della regolazione di ciascun ministero). È interessante evidenziare, poi, che i Paesi Bassi sono uno dei pochi Stati membri dell'UE in cui la valutazione *ex post* di tutte le leggi primarie è obbligatoria. Di norma, le valutazioni elaborate dal ramo esecutivo sono sottoposte all'esame delle commissioni permanenti del Parlamento. In questo compito le commissioni sono assistite dal servizio di ricerca interno del Parlamento. Il Parlamento olandese è da tempo attivo nell'esame delle valutazioni del governo; già all'inizio degli anni 2000 veniva descritto come "un utilizzatore cruciale dei risultati della valutazione"²⁷.

Infine, si può menzionare il Regno Unito, che è il sistema con la più lunga esperienza nel campo dell'analisi di impatto delle norme, attraverso una rete di organismi (*better regulation unit*) che operano in ogni dipartimento. Si segnala il *Business Impact Target* (BIT), che riguarda l'impatto economico della regolamentazione sulle imprese, pubblicato in un rapporto annuale del Governo.

Concludendo su questo ultimo profilo relativo agli strumenti volti al miglioramento della regolazione, le prospettive e gli spunti più rilevanti appaiono i seguenti:

- a) l'ordinamento italiano prevede ormai, similmente agli altri ordinamenti, un ampio paniere di strumenti di *better regulation*; il problema, tuttavia, è non solo la loro qualità (ma su questo

²⁵ Si rinvia, per approfondimenti, a E. D'Alterio, *La bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale scientifica, 2017 ed E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, il Mulino, 2021.

²⁶ Per approfondimenti, si segnala che ogni anno l'OCSE pubblica un rapporto ricognitivo sulle pratiche di *better regulation* adottate negli Stati membri dell'UE.

²⁷ Anche il Congresso spagnolo (*Congreso de los Diputados*) dispone di due unità che forniscono, tra gli altri compiti, servizi relativi alla valutazione d'impatto *ex ante*. In primo luogo, la sezione di ricerca economica del Dipartimento di finanza pubblica esamina le valutazioni governative di impatto, in particolare di quello economico, e i dati relativi al bilancio ivi forniti. In secondo luogo, vi è l'Ufficio di bilancio, un organismo di supporto del Parlamento nella funzione di controllo del bilancio, che conduce analisi di impatto delle iniziative parlamentari.

punto, come detto, si sono registrati lievi miglioramenti) ma soprattutto l'efficacia. Un diffuso scetticismo circa l'utilità di questi mezzi ha contribuito a rimandare l'adozione di interventi più incisivi, che potrebbero, tuttavia, aumentare l'efficacia stessa. L'*Indagine* potrebbe rappresentare l'occasione per riaccendere una nuova attenzione verso questo tema;

- b)** in quest'ultima prospettiva, è opportuno assumere come punto di partenza la necessità che gli strumenti di *better regulation* abbiano la capacità di incidere concretamente sulla qualità delle norme. Il rischio che tali strumenti si riducano ad essere, per quanto perfezionati, esercizi di stile è, purtroppo, sempre molto alto. A tale fine, si potrebbe valutare l'opportunità di una scelta "di campo", valutando ad esempio l'adozione di un sistema, in cui, similmente al modello olandese (o ungherese o inglese)²⁸: tali strumenti abbiano una natura obbligatoria (con relativo obbligo di tempestività) e una applicazione estesa; lo stesso Parlamento sia tenuto ad esaminare sistematicamente tali relazioni (soprattutto quelle di valutazione posteriore), al fine di poterle utilizzare negli esami e nei processi legislativi. Affinché però un tale scenario sia realisticamente realizzabile, sarebbero necessari vari passaggi (tra i quali, lo sviluppo di dettagliati programmi di formazione, l'utilizzo strumentale delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale per alcune valutazioni, l'interoperabilità di determinati sistemi informativi)²⁹.

²⁸ OCSE, *Pratiche di migliore regolamentazione nell'Unione europea*, 2019, p. 106.

²⁹ Con riferimento all'utilizzo delle nuove tecnologie per il miglioramento della regolazione, si v. spec. il *Regulatory Policy Outlook 2021* dell'OCSE (dove si fa riferimento, ad es., all'uso di sistemi di *machine learning* per l'espletamento dei controlli e delle valutazioni).